

INFORME CALDUCH

Análisis de la legislación básica sobre renovables y
vías de actuación para la defensa del territorio y la biodiversidad

*Por VVAA dirigido por **Albert Calduch Estrem***

*Estudio realizado del 19 de junio al 30 de julio 2024
y revisado en septiembre 2024*

A petición de:

Fundación Gea Gestión Territorial y MACROrenovablesNO

Financiado por:

Fundación Gea Gestión Territorial y Paisajes y Viñedos de España

Í N D I C E

PRELIMINARES ... 3-9

Marco general ... 3-7

Introducción al informe ... 8

Legislación básica ... 8-9

I. DIRECTIVA 2023/2413 ... 9-39

I.1 Contextualización ... 9-13

I.2 Zonas de aceleración de renovables ... 13-20

I.3 La Participación Pública ... 20

I.4 Infraestructura de red y de almacenamiento ... 20-24

I.5 Procedimiento de Concesión de Autorizaciones ... 24-39

Principios Fundamentales ... 24-29

En Zona de Aceleración de Renovables ... 29-34

Fuera de las Zonas de Aceleración de Renovables ... 34-36

Autorizaciones para la Repotenciación ... 36-38

El Interés Público Superior ... 38-39

II. REAL DECRETO-LEY 20/2022 ... 39-47

II.1 La Afección Ambiental (Art. 22) ... 39-44

II.2 Procedimientos Simplificados de autorización (Art.23) ... 44-47

III. PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA ... 48-50

IV. VÍAS DE ACTUACIÓN ... 51-73

El recurso de anulación ... 51-55

Excepción de legalidad ... 55-59

Cuestión prejudicial ... 59-68

El Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre ... 68-69

Redes de transporte y distribución de electricidad ... 69-73

V. CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE ... 73-74

VI. CONCLUSIONES ... 74-76

PRELIMINARES

MARCO GENERAL

Los efectos derivados del **calentamiento global** son debidos a **múltiples causas naturales y culturales**, vinculadas por un lado a los propios ciclos y procesos de nuestra Tierra y Sistema Solar, y por otro lado al modelo económico, productivo, tecnológico y financiero que venimos desarrollando en los últimos dos siglos y medio en Occidente, es decir, desde la revolución industrial en adelante.

Una de las causas culturales más popularizada por algunos científicos, es **la emisión de gases de efecto invernadero** (metano, CO₂, dióxido de nitrógeno, entre otros) durante el ciclo completo de generación, producción y consumo de fuentes de energía no renovables (fósiles: petróleo, gas natural, carbón y nuclear: uranio) y renovables (solar, eólica, hidráulica, mareomotriz, biomasa y geotérmica).

Desde hace más de dos décadas estamos anclados en un **debate internacional, todavía hoy inconcluso y deficitario, sobre la necesidad o no de abandonar las energías fósiles y la energía nuclear a favor de la implantación masiva de energías renovables**, inagotables y supuestamente menos contaminantes. Todos los estudios científicos realizados ponen en evidencia argumentos contradictorios. Y paradójicamente, sin favorecer un debate profundo de contrastación y ponderación de las hipótesis rivales (propio del espíritu científico), una parte de la comunidad científica ha consensuado atribuirse "la verdad" sobre el denominado finalmente "Cambio Climático" justificando con ello una agenda de emergencia climática que favorece los intereses del oligopolio energético y su modelo centralizado de producción eléctrica. Conforman dicho oligopolio: fondos de inversión, multinacionales y lobbies empresariales asociados, en connivencia con la mayoría de gobiernos. Un conglomerado de intereses

financieros en el que la naturaleza y la ciudadanía no pintamos nada, por muy verdes e inclusivos que se presenten los proyectos en sociedad.

A razón de todo ello, durante dichas dos décadas las energías renovables están tomando cada vez más protagonismo como alternativa para sustituir a las energías fósiles y a la energía nuclear, y también como proceso lógico y racional de incluir a las fuentes de energías renovables en la comprensión del sistema energético. No obstante, urge y es justo aclarar que el ciclo completo de las renovables necesita de muchos recursos naturales y de energías fósiles, y que analizando y calculando su huella ecológica es fácil advertir la **insostenibilidad de las energías renovables eólica y solar, al aplicarse a gran escala, a escala macro, en sustitución masiva a las energías fósiles**. O sea, estamos ante un problema de proporción, de escala, de saber reconocer los límites óptimos (lógicos y sensibles) de cada fuente energética y de saber conjugar y diversificar según la situación de cada contexto. Las renovables deben ser incluidas en el sistema energético de un territorio, un país, un continente, pero en su justa medida, proporción y ubicación. No todo vale en cualquier lugar, por ejemplo, sobredimensionadas a gran escala en un medio rural predominantemente natural, implican pérdida de biodiversidad, pérdida de la calidad ambiental y pérdida de oportunidades para los rurales comprometidos con un desarrollo rural sostenible real, basado en los recursos endógenos.

Las llamadas “transición ecológica” y “transición energética” apelan a la necesidad de encontrar soluciones ante una crisis eco-social planetaria efecto de un modelo cultural (y, por ende, un modelo económico, productivo, tecnológico, político, cognitivo, etc.) hoy caduco, estancado en el materialismo y productivismo a ultranza que promueven los oligopolios financieros, en pos de mantener el viejo estatus quo, las viejas estructuras de poder

centralizado en unas pocas corporaciones o élites.

Una transición real debería propiciar un cambio de paradigma, de modelo. Y dicha transición, en el contexto de la generación eléctrica, se llama democratización de la electricidad, se llama tránsito del modelo centralizado al modelo distribuido, se llama paso del oligopolio energético a la soberanía de las comunidades energéticas locales (CEL).

Estamos ahí, ciudadanía, plataformas y entidades en toda Europa, exigiendo a los gobiernos una transición energética justa y una transición ecológica verdadera, real, sin contradicciones, que nos permita atravesar el umbral de caos, confusión y corrupción actual, con la responsabilidad y dignidad propia de seres humanos conscientes y no desde la inconsciencia e ignorancia inherente al egocentrismo materialista recesivo predominante en nuestra cultura, hoy ya en evidente declive. No hay mayor ciego que quien no quiere ver.

Breve diagnóstico de la situación actual en relación a la implantación de energías renovables

Desde otoño del 2019, estamos asistiendo a un "boom" de proyectos de energías renovables, en concreto macroproyectos fotovoltaicos y eólicos, que se pretenden implantar a lo largo y ancho de la geografía española. Simultáneamente, en estos 5 años, tanto en la urbe como en el medio rural, hemos sido "educados" con campañas publicitarias privadas y públicas, en redes sociales, tv, radio y prensa, para aceptar pasiva y acríticamente las energías renovables, como las "energías limpias" necesarias para hacer frente al supuesto "cambio climático". Gracias a los massmedia (medios de comunicación masiva) y las estrategias publicitarias (ingeniería social y lingüística), en 5 años dichas creencias han conseguido mellar inclusive en la gente más mayor, los "hijos de la postguerra" de los pueblos más remotos y despoblados del estado español. Gente mayor que sucumbe fácil y ciegamente cuando se apela al "progreso" y al "bien de interés general".

Cuán conocida es la frase: “¡Yo estoy por el progreso!”.

Lo que no nos cuentan, lo que no nos informan, permanece en la sombra del entramado geopolítico sobre el cambio climático, el supuesto agotamiento de las energías fósiles, y la urgencia de pasar a las energías renovables, todo ello frente a la evidente creciente contaminación y degradación de ecosistemas naturales y la alarmante pérdida de biodiversidad de las últimas 3-4 décadas, evidencias a las que bajo la presión de la macroeconomía, todavía hoy no son razón suficiente para **considerar la preservación del equilibrio natural de los ecosistemas y la calidad ambiental del medio rural como el mayor bien de interés general superior**, ligado a la vida y a la salud local y planetaria. Algo tan esencial, tan básico, no son capaces de comprenderlo y respetarlo, ni multinacionales ni administraciones públicas, otorgando licencias de macroproyectos en territorios naturales o predominantemente naturales, previo convencer a parte de la población de lo bueno y necesario que son estos proyectos y del dinero que van a recibir, a cambio de ceder sus tierras, o dicho sin eufemismos: “prostituir sus paisajes”.

La transición hacia la implantación de las energías renovables es un paso importante, pero no es absoluto sino relativo. No se trata de sustituir la energía fósil y nuclear por las energías renovables, sino de **lograr conjugar eficazmente varias fuentes energéticas según contextos y recursos disponibles, todo ello dentro de una lógica racional, inteligente y sensible, capaz de propiciar una transición energética hacia la multiplicidad y democratización de las fuentes de energía.** Y no hacia la homogeneización y perpetuación del monopolio energético. Por ello, es imprescindible analizar el contexto e impacto socio-económico, ecológico y cultural que implican los proyectos de renovables, en concreto, los macroproyectos basados en el viejo modelo productivo oligárquico (producir mucha electricidad lejos de donde se va a consumir destrozando paisajes rurales), por tratarse

de un “falso interés general”, un “falso bien común”, una “falsa ecología” y una “falsa sostenibilidad” a merced de los intereses financieros internacionales.

Sorprendentemente, los últimos 2 años han estado marcados por la aprobación de una legislación que persigue simplificar al máximo, los procedimientos administrativos para la concesión de autorizaciones de los proyectos renovables mediante la reducción de plazos, las presunciones de interés superior y la eliminación de la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambientales de los proyectos de forma individual. Ante ello, plataformas ciudadanas y entidades de defensa del territorio, han alzado la voz para hacer llegar su desaprobación respecto ciertos textos legales que están supeditando la naturaleza a los intereses económicos de grandes oligopolios energéticos, dejando de lado a los territorios afectados.

En resumen, estamos en un pulso entre el viejo y el nuevo modelo energético, reflejo a su vez de la pugna entre las viejas y las nuevas estructuras de poder, tanto personal como social, cultural y civilizatorio. Estamos en una encrucijada donde o bien involucionamos (degradación y artificialización de todo en manos de la tecnocracia) o evolucionamos de acuerdo a la plena condición y esencia humana develando la corrupción de instituciones y entidades, restaurando la justicia social y la verdadera política, y reconociendo el medio rural y sus recursos como la llave maestra para transitar un cambio de paradigmas. Un medio rural que no se vende en fondos de inversión, sino que es capaz de empoderarse para custodiar los valores naturales y culturales del territorio y ofrecer la mayor calidad en sus servicios y productos.

Agosto 2024
Neus Buira Ferré
Presidenta de Fundación Gea Gestión Territorial

INTRODUCCIÓN AL INFORME

Este estudio tiene la intención de ofrecer opciones de actuación ante la avalancha de macroproyectos de renovables, que serán tramitados por vías rápidas sin tener en cuenta todos los efectos negativos que conllevan.

La primera parte del estudio, es un **análisis de algunos preceptos de normativa** que consideramos esenciales para entender cuál es la situación actual y, en la segunda parte del informe, ofrecemos **posibilidades de actuación para impugnar la normativa aprobada y dejarla sin efecto**, es decir, que no se pueda aplicar en ningún caso.

El presente informe no se centra tanto en el contenido material de las acciones a ejercer sino en el **contenido procesal y las acciones administrativas y judiciales que existen** y que nos podrían ayudar en nuestro objetivo de defensa del territorio ante el impacto negativo de los megaproyectos de renovables. No obstante, es cierto que sí se aportan alguna información sobre el derecho material, es decir, el contenido que se podría alegar como infringido en el supuesto accionamiento de las vías propuestas.

LEGISLACIÓN BÁSICA

Con el fin de procurar una buena comprensión de todas las afirmaciones que se puedan plasmar en el presente informe, lo primero que se realizará es un análisis concreto y detallado de las distintas disposiciones legales que considero que son las más relevantes en el presente estudio. Entre los instrumentos legales que serán objeto de estudio encontramos:

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

2015/652 del Consejo.

- **Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre**, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad:
- **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima**, período 2021-2023.

I. DIRECTIVA (UE) 2023/2413

Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

I.1 Contextualización

Antes de adentrarnos en el análisis estrictamente legal de la norma, considero que es imprescindible contextualizar la misma para así entender las razones que han llevado al Parlamento Europeo (en adelante, "PE") y al Consejo a establecer una normativa de tales características.

Pues bien, la reforma de la Directiva original entró en vigor el 7 de noviembre de 2023, dentro de un contexto general creado por la invasión rusa de Ucrania y los efectos de la pandemia de COVID-19 dominado por el aumento de precios de la energía en toda la Unión Europea (en adelante, 'UE'), problemas de suministro de combustibles fósiles como el gas natural y temor a la escasez, fragilidad, vulnerabilidad y alta volatilidad del mercado eléctrico, un panorama geopolítico dominado por tensiones geopolíticas y el avance de las peores consecuencias derivadas de la emergencia climática a la cual deberemos hacer frente durante las próximas décadas. Entonces, debido a esta compleja realidad, la UE ha aprobado una serie de instrumentos legales y ha llevado a cabo una serie de políticas públicas con la finalidad de aumentar la soberanía energética de la unión, controlar la volatilidad de los precios y asegurar el suministro energético y dar un impulso

clave a la transición energética.

Los objetivos principales que se persiguen con esta reforma son los siguientes:

- El despliegue rápido de las energías renovables en el conjunto de los Estados Miembros (en adelante, EE.MM.). Este despliegue se puede ver favorecido por el rápido crecimiento y los costes cada vez más competitivos de la producción de electricidad renovable.
- Un aumento de la soberanía energética comunitaria. Con el despliegue de las diferentes energías renovables se persigue acabar con la dependencia energético respecto los países productores de combustibles fósiles. En especial, se persigue reducir al mínimo la dependencia respecto Rusia y el gas natural proveniente de dicho estado.
- Cumplimientos objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por la UE. Uno de los objetivos es conseguir que la UE sea climáticamente neutra para el año 2050 y que un 42,5% del consumo final bruto de energía en la UE en 2030 sea procedente de energía de fuentes renovables. Para ello se necesita que la cuota de participación de la producción de energía renovable sobre el total vaya aumentando considerablemente en los próximos años.
- Una mayor racionalización de los procedimientos administrativos de concesión de autorizaciones al objeto de eliminar la carga administrativa innecesaria a efectos de establecer proyectos de energías renovables y de infraestructura de red relacionados. Claros ejemplos de la racionalización perseguida es la reducción generalizada de plazos, las presunciones de "interés público superior", la reducción de exigencias en cuanto a las Evaluaciones de Impacto Ambiental (en adelante 'EIA') y el análisis de los posibles perjuicios ambientales que se pueden derivar de la implantación de proyectos de energía renovable, entre otros.

No obstante, la buena noticia que deriva del aumento de energías renovables y su consecuente efecto sobre la mitigación del Cambio Climático, se observa cómo la preservación del medio ambiente y todos los elementos que componen en mismo queda en un segundo plano en favor de los múltiples proyectos de renovables que se quieren implantar a lo largo de la geografía española y comunitaria. Realmente, se observa

una relajación de los aspectos relativos a la evaluación de los impactos ambientales que podría conllevar graves perjuicios para la correcta preservación de la riqueza biodiversa existente al no realizarse los correctos análisis sobre las consecuencias que puede tener la implantación incontrolada de proyectos de energías renovables.

Para finalizar, nos gustaría destacar la base sobre la que se sustenta la legalidad y legitimidad de la norma analizada. Así, el Consejo y el Parlamento Europeo se apoyan en lo recogido en el **artículo 122.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (en adelante, TFUE) el cual establece lo siguiente:

Artículo 122
(antiguo artículo 100 TCE)

1. *Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, **el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.***

Este artículo reconoce la potestad al Consejo para tomar las medidas que crea adecuadas y necesarias para hacer frente a una situación de dificultades graves en el suministro de determinados productos, en especial cuando se trata la energía. La verdad es que parece que el artículo se hubiera redactado pensando exactamente en la situación en la que nos encontrábamos durante los años 2022 y 2023 y el Consejo no dejó escapar la ocasión para hacer uso del mismo.

Es muy importante destacar los efectos más importantes que comporta la aplicación de dicha prescripción. Entre los efectos derivados más destacables encontraríamos:

- Se deben probar que se dan las condiciones necesarias para hacer uso de dicho artículo. Se debe dar una situación excepción que conlleve la aplicación de medidas excepcionales y urgentes.
- Las medidas deben ser temporales y proporcionales a las necesidades derivadas de la situación. Se deben revisar periódicamente para analizar la necesidad y efectividad de las

mismas.

- La aprobación de actos legislativos bajo la potestad del artículo 122 TFUE puede derivar en la derogación temporal de ciertos actos o normar que puedan reducir la efectividad los primeros. Se podrán derogar tanto actos administrativos como legislativos, pero deberá ser siempre de carácter temporal.
- Las medidas aprobadas deben tener naturaleza económica y ser adoptadas en base al beneficio común de todos los EE.MM. (“espíritu de solidaridad entre Estados Miembros”).

Pues bien, una vez hecha una contextualización del momento en que la norma fue adoptada y una recolección de los aspectos a tener en cuenta para una correcta comprensión de la misma, es hora de adentrarnos en el contenido articulado de ésta.

Antes de empezar, es importante destacar que se analizarán los preceptos que se consideran relevantes para el objeto del estudio y no todos los existentes en aras de eficiencia y hacer el presente trabajo lo más ameno y comprensible posible al mayor número de personas posibles.

Pues bien, lo primero a destacar son las **definiciones de los conceptos clave de la Directiva**, es decir, el contenido real de las palabras y expresiones que se recogen en el articulado. Destacaremos dos por ser las más relevantes y las que han sido objeto de modificación con la Directiva 2023/2413:

Art. 2.1. *«energía procedente de fuentes renovables» o «energía renovable»: la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, energía osmótica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía oceánica, energía hidroeléctrica, y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás;*

Art. 2.9 bis) *«zona de aceleración renovable»: ubicación o zona específica, en tierra o en el mar o en aguas interiores, que un Estado miembro ha designado como especialmente adecuada para la instalación de plantas de energía renovable;*

I.2 Zonas de aceleración de renovables

La definición del concepto “zona de aceleración renovable” será básica porque de la clasificación de ciertos territorios en esta categoría dependerá la aplicación de unos plazos u otros, ciertas exenciones de realizar EIA u otros beneficios recogidos en los artículos siguientes. La aplicación de dichas especificidades se basa en el artículo 122 TFUE anteriormente analizado.

Del artículo 2 viajamos hasta el 15 ter, punto a partir del cual se recoge el grueso de las disposiciones que nos serán de más interés a lo largo del presente análisis. Este artículo estipula lo siguiente:

Artículo 15 ter

Cartografía de las zonas necesarias para las contribuciones nacionales de cara al objetivo global de la Unión en materia de energías renovables para 2030

- 1. A más tardar el 21 de mayo de 2025, los Estados miembros llevarán a cabo una cartografía coordinada del despliegue de energías renovables en su territorio a fin de determinar el potencial nacional y las zonas terrestres, ubicadas en la superficie y en el subsuelo, y las zonas marítimas o de aguas interiores disponibles, conforme a lo necesario para la instalación de plantas de energía renovable y sus infraestructuras de evacuación, como la red y las instalaciones de almacenamiento, incluido el almacenamiento térmico, que sean necesarias para cubrir al menos sus contribuciones nacionales a la consecución del objetivo global de la Unión en materia de energías renovables para 2030 establecido en el artículo 3, apartado 1, de la presente Directiva. A tal fin, los Estados miembros podrán utilizar sus documentos o planes de ordenación territorial existentes, incluidos los planes de ordenación del espacio marítimo establecidos en virtud de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, o basarse en ellos. Los Estados miembros garantizarán la coordinación entre todas las autoridades y entidades nacionales, regionales y locales pertinentes, incluidos los operadores de redes, en la cartografía de las zonas necesarias, cuando proceda.***

Los Estados miembros garantizarán que **dichas zonas**, incluidos las plantas de energía renovable existentes y los mecanismos de cooperación, sean **proporcionales a las trayectorias estimadas y a la capacidad instalada total prevista por tecnología de energía renovable establecida en sus planes nacionales de energía y clima** presentados en virtud de los artículos 3 y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999.

2. **A efectos de la definición de las zonas a las que se hace referencia en el apartado 1, los Estados miembros tendrán en cuenta en particular lo siguiente:**
 - a) **la disponibilidad de energía procedente de fuentes renovables y el potencial de producción de energía renovable de los diferentes tipos de tecnología en las zonas de superficie y en el subsuelo, y las zonas marítimas o de aguas interiores;**
 - b) **la demanda prevista de energía, teniendo en cuenta la flexibilidad potencial de la gestión activa de la demanda, las mejoras previstas de la eficiencia y la integración del sistema energético;**
 - c) **la disponibilidad de la infraestructura energética pertinente, incluidas las redes, el almacenamiento y otras herramientas de flexibilidad o la posibilidad de crear o mejorar dicha infraestructura de red y almacenamiento.**
3. **Los Estados miembros favorecerán los usos múltiples de las zonas a que se refiere el apartado 1. Los proyectos de energías renovables serán compatibles con los usos preexistentes de dichas zonas.**
4. Los **Estados miembros revisarán periódicamente** y, cuando sea necesario, **actualizarán las zonas** a que hace referencia el apartado 1 del presente artículo, en particular en el **contexto de las actualizaciones de sus planes nacionales de energía y clima** presentados en virtud de los artículos 3 y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999.

Pues bien, los EE.MM. tienen la obligación de cartografiar o zonificar aquellas extensiones geográficas que creen que son adecuadas para la producción de energía renovable. Cómo se puede observar se deberán seguir unos criterios para la selección de las zonas y una elección inconcreta o arbitraria podría ser impugnada ante los tribunales.

Como complemento a este precepto tenemos el artículo 15 quater que no por ser un añadido del 15 ter es menos importante. De hecho, es el artículo que encomienda a los EE.MM. a la adopción de planes que designen, como un tipo especial de zona de las recogidas en el 15 ter, zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de fuentes de energía renovable. El artículo en cuestión establece lo siguiente:

Artículo 15 quater Zonas de aceleración renovable

1. A más tardar el 21 de febrero de 2026, los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes adopten uno o varios planes que designen, como subconjunto de las zonas a que se refiere el artículo 15 ter, apartado 1, zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de fuentes de energía renovable. Los Estados miembros podrán excluir las plantas de combustión de biomasa y las plantas hidroeléctricas. En dichos planes, las autoridades competentes:

a) **designarán zonas terrestres, de aguas interiores y marinas suficientemente homogéneas** en las que **no se prevea que el despliegue de uno o varios tipos de fuentes de energía renovable vaya a tener un impacto ambiental significativo**, habida cuenta de las particularidades de la zona seleccionada, y al mismo tiempo:

i. **darán prioridad a las superficies artificiales y construidas**, como los tejados y las fachadas de los edificios, las infraestructuras de transporte y sus entornos inmediatos, las zonas de estacionamiento, las explotaciones agrícolas, los vertederos, las zonas industriales, las minas, las masas de agua interior, lagos o embalses artificiales y, cuando proceda, las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, así como las tierras

degradadas que no puedan utilizarse para la agricultura,

- ii. **excluirán los espacios Natura 2000 y las zonas designadas en el marco de los regímenes nacionales de protección de la naturaleza y conservación de la biodiversidad, las principales rutas de migración de aves y mamíferos marinos, así como otras zonas definidas conforme a mapas de sensibilidad y con las herramientas mencionadas en el inciso iii), a excepción de las superficies artificiales y construidas situadas en esas zonas, como los tejados, las zonas de estacionamiento o las infraestructuras de transporte,***
 - iii. **utilizarán todas las herramientas y conjuntos de datos adecuados y proporcionados para definir las zonas en las que las plantas de energía renovable no tendrían un impacto ambiental significativo, incluidos mapas de sensibilidad de la vida silvestre, teniendo en cuenta al mismo tiempo los datos disponibles en el contexto del desarrollo de una red Natura 2000 coherente y suficiente en lo que respecta a tipos de hábitats y especies con arreglo a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, y a aves y lugares protegidos con arreglo a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo;***
- b) establecerán **normas adecuadas aplicables a las zonas de aceleración renovable en cuanto a las medidas de mitigación efectivas** que deben adoptarse en relación con la instalación de plantas de energía renovable y el almacenamiento de energía en coubicación, así como los activos necesarios para la conexión de dichas plantas y almacenamiento a la red, **a fin de evitar el impacto ambiental adverso que pueda surgir o, si no es posible, reducirlo significativamente,** en su caso velando por que se apliquen **medidas de mitigación adecuadas de***

manera proporcionada y oportuna para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartado 2, y en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE, el artículo 5 de la Directiva 2009/147/CEE y el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (¹⁹), y para evitar el deterioro y lograr un buen estado ecológico o un buen potencial ecológico, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60/CE.

Las **normas** a que se refiere la **letra b) del párrafo primero** se orientarán a las **especificidades de cada zona de aceleración renovable definida, al tipo o tipos de tecnología de energía renovable que vaya a desplegarse en cada zona y al impacto ambiental detectado.**

El **cumplimiento de las normas** a que se refiere el **párrafo primero, letra b)**, y la **ejecución de las medidas de mitigación adecuadas** por parte de los **proyectos individuales** darán lugar a la **presunción de que los proyectos no incumplen dichas disposiciones**, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16 bis, apartados 4 y 5 de la presente Directiva. Cuando las medidas de mitigación novedosas destinadas a evitar, tanto como sea posible, las muertes y perturbaciones causadas a especies protegidas con arreglo a las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE, o cualquier otro impacto ambiental, no se hayan sometido a ensayos exhaustivos en cuanto a su eficacia, los Estados miembros podrán autorizar su uso en uno o varios proyectos piloto durante un período de tiempo limitado, siempre que se supervise estrechamente la eficacia de tales medidas de mitigación y se tomen inmediatamente las acciones adecuadas si no resultan eficaces.

Las autoridades competentes explicarán en los planes que designen zonas de aceleración renovable a que se refiere el párrafo primero la evaluación realizada para definir cada zona de aceleración renovable designada sobre la base de los criterios establecidos en la letra a) del párrafo primero y para definir las medidas de mitigación adecuadas.

- 2. Antes de su adopción, los planes que designen zonas de aceleración renovable se someterán a una evaluación medioambiental** en virtud de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y, si es **probable** que tengan un **impacto significativo en espacios Natura 2000, a la evaluación adecuada en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE.**
3. Los **Estados miembros decidirán el tamaño de las zonas de aceleración renovable**, habida cuenta de las **especificidades y los requisitos del tipo o tipos de tecnología para la que establecen zonas de aceleración renovable**. Si bien conservarán la facultad de decisión discrecional sobre el tamaño de dichas zonas, los Estados miembros deben procurar garantizar que su tamaño combinado sea significativo y que dichas zonas contribuyan a la consecución de los objetivos establecidos en la presente Directiva. **Los planes que designen zonas de aceleración renovable** a que se refiere el apartado 1, párrafo primero, del presente artículo, **se harán públicos y se revisarán periódicamente**, según proceda, en particular en el contexto de la actualización de los planes nacionales integrados de energía y clima presentados en virtud de los artículos 3 y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999.
4. **A más tardar el 21 de mayo de 2024, los Estados miembros podrán declarar como zonas de aceleración renovable zonas específicas que ya hayan sido designadas como zonas adecuadas para un despliegue acelerado de uno o más tipos de tecnología de energía renovable**, siempre que **se cumplan cada una de las siguientes condiciones:**

 - a) que dichas **zonas** se encuentren **fuera** de los **espacios Natura 2000**, las **zonas designadas** en el marco de los **regímenes nacionales de protección de la naturaleza y conservación de la biodiversidad y las rutas definidas de migración de aves;**
 - b) que los **planes** en los que se definan dichas zonas se hayan **sometido a una evaluación medio-ambiental estratégica** en virtud de la Directiva 2001/42/CE y, en su caso, a una evaluación en virtud del artículo 6,

apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE;

- c) *que los **proyectos situados en dichas zonas apliquen normas y medidas adecuadas y proporcionadas para hacer frente al impacto ambiental adverso que pueda surgir.***

5. Las autoridades competentes aplicarán el procedimiento de concesión de autorizaciones y plazos a que se refiere el artículo 16 bis a proyectos individuales en las zonas de aceleración renovable.

Esta zonificación es imprescindible para que se puedan aplicar las diferentes previsiones establecidas como consecuencia de la reforma y que conllevan regímenes mucho más beneficiosos para las instalaciones de energía renovable que se establezcan en las mismas respecto aquéllas que se establezcan fuera de dichas zonas. La determinación de las zonas de aceleración renovable es el punto de inicio para la simplificación administrativa que se persigue con la reforma, es decir, se deben concretar estas zonas para que sean de aplicación las condiciones más beneficiosas recogidas en la Directiva.

Por ejemplo, el plazo de resolución del procedimiento de concesión de autorizaciones no será superior a los doce meses (art. 16 bis) o se eximirá de realizar una evaluación de impacto ambiental específica a los proyectos que se desarrollen dentro de dichas zonas, entre otros beneficios legales.

Las zonas de aceleración renovable se deberán concretar dentro de un plan o varios planes que deberán tener en cuenta todas las condiciones recogidas en el artículo. El hecho de que las extensiones geográficas cartografiadas se deben recoger en un plan, es decir, un instrumento legal de ordenación territorial, conlleva que se deben garantizar una serie de derechos de información y participación pública que de ser vulnerados podría conllevar la nulidad plena de derecho del texto en su totalidad y, muy importante, se deberá llevar a cabo una evaluación ambiental integrada con el fin de analizar los posibles impactos de los proyectos renovables susceptibles de radicarse en dichas zonas. A todo ello se debe añadir lo siguiente: con la aprobación de la zonificación se deberá establecer un conjunto de medidas de mitigación adecuadas porque la ejecución de las mismas junto con el cumplimiento de normas ambientales indicadas en el párrafo primero, letra b), conllevará la presunción del cumplimiento de las mismas.

Finalmente, podemos destacar que la planificación deberá excluir las zonas naturales protegidas o de alta sensibilidad y se deberá dar prioridad a aquellas superficies artificiales, construidas o degradadas.

Finalmente, respecto el artículo 15 analizaremos el art. 15 sexies que trata sobre las áreas relativas a la infraestructura de la red y su almacenamiento. Estos dos aspectos son esenciales porque sin ellos la implantación de proyectos no tendría sentido al no poderse transportar la energía generado de los centros de producción a los potenciales consumidores. Es un artículo muy similar al anteriormente analizado por lo que ciertos aspectos no se analizarán con la profundidad requerida en aras de evitar ser repetitivos.

I.3 La Participación Pública

A todo lo mencionado hasta ahora, se le debe añadir la importancia de la participación pública.

Artículo 15 quinquies Participación pública

- 1. Los Estados miembros garantizarán la participación pública en relación con los planes que designen zonas de aceleración de renovables a que se refiere el artículo 15 quater, apartado 1, párrafo primero, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2001/42/CE, también indicando el público afectado o que podría verse afectado.*
- 2. Los Estados miembros promoverán la aceptación pública de los proyectos de energías renovables mediante la participación directa e indirecta de las comunidades locales en dichos proyectos.*

No obstante, lo establecido en este artículo, se podría considerar que la participación pública no se garantiza en el sentido que establece el Convenio de Aarhus lo cuál podría conllevar que dicho precepto sea contrario a los Tratados.

I.4 Infraestructura de red y de almacenamiento

A continuación del artículo relativo a la participación pública, encontramos el precepto que regula la necesidad de establecer zonas específicas para la infraestructura de red y de almacenamiento

necesaria para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico.

Artículo 15 sexies

Áreas para la infraestructura de red y de almacenamiento necesaria para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico

1. **Los Estados miembros podrán adoptar uno o varios planes para designar áreas de infraestructura específicas para la ejecución de los proyectos de red y de almacenamiento necesarios para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico en las que no se prevea que la ejecución de dichos proyectos tenga un impacto ambiental significativo, un impacto que pueda mitigarse o, en su defecto, compensarse debidamente. El objetivo de dichas áreas será apoyar y complementar las zonas de aceleración de renovables. Dichos planes deberán:**
 - a) **en el caso de los proyectos de redes, evitar los espacios Natura 2000 y las zonas designadas en el marco de los regímenes nacionales de protección de la naturaleza y conservación de la biodiversidad, a menos que no existan alternativas proporcionadas para su despliegue, teniendo en cuenta los objetivos del lugar;**
 - b) **en el caso de los proyectos de almacenamiento, excluir los espacios Natura 2000 y las zonas designadas con arreglo a los regímenes nacionales de protección;**
 - c) **garantizar las sinergias con la designación de zonas de aceleración de renovables;**
 - d) **someterse a una evaluación medioambiental en virtud de la Directiva 2001/42/CE y, en su caso, a una evaluación en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE, y**
 - e) **establecer normas adecuadas y proporcionadas, incluidas las medidas de mitigación proporcionadas que deben adoptarse para la ejecución de proyectos de**

red y almacenamiento con el fin de evitar los efectos adversos que puedan producirse en el medio ambiente o, si no es posible evitarlos, reducirlos significativamente.

En la preparación de dichos planes, los Estados miembros consultarán a los gestores de redes de infraestructuras pertinentes.

2. *Como excepción a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, y en el artículo 4, apartado 2, y en el anexo I, punto 20, y el anexo II, punto 3, letra b), de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y como excepción a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE, **los Estados miembros podrán, en circunstancias justificadas, también cuando sea necesario para acelerar el despliegue de las energías renovables a fin de alcanzar el objetivo global de la Unión en materia de clima y de energías renovables, eximir los proyectos de red y de almacenamiento que sean necesarios para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico de la evaluación de impacto ambiental** en virtud del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE, **de una evaluación de sus repercusiones en los espacios Natura 2000** protegidos en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE y de la **evaluación de sus repercusiones en la protección de las especies** en virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE y del artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE, **siempre que el proyecto de red y de almacenamiento esté ubicado en una zona de infraestructura específica designada de conformidad con el apartado 1 del presente artículo y cumpla las normas establecidas, incluidas las medidas de mitigación proporcionadas** que deben adoptarse de conformidad con el apartado 1, letra e), del presente artículo. Los Estados miembros también podrán conceder exenciones con respecto a áreas de infraestructura designadas antes del 20 de noviembre de 2023 si han sido objeto de una evaluación medioambiental en virtud de la Directiva 2001/42/CE. Tales exenciones no se aplicarán a proyectos que probablemente tengan efectos significativos sobre el medio ambiente en otro Estado miembro o cuando un Estado miembro que pueda verse afectado significativamente así lo solicite, conforme a lo dispuesto en*

el artículo 7 de la Directiva 2011/92/UE.

- 3. Cuando un Estado miembro exima a los proyectos de red y de almacenamiento en virtud del apartado 2 del presente artículo de las evaluaciones a que se refiere dicho apartado, las autoridades competentes de dicho Estado miembro llevarán a cabo un proceso de control de los proyectos que se encuentren situados en áreas de infraestructura específicas. Dicho proceso de control se basará en datos existentes procedentes de la evaluación medioambiental en virtud de la Directiva 2001/42/CE. Las autoridades competentes podrán pedir al solicitante que facilite información adicional disponible. El proceso de control concluirá en un plazo de treinta días. Tendrá por objeto determinar si hay una probabilidad elevada de que alguno de esos proyectos dé lugar a efectos adversos imprevistos significativos, a la vista de la sensibilidad medioambiental de las zonas geográficas en que se sitúan, que no se hayan detectado durante la evaluación medioambiental de los planes por los que se designan áreas de infraestructura específicas, realizada en virtud de la Directiva 2001/42/CE y, si procede, de la Directiva 92/43/CEE.*
- 4. Cuando en el proceso de control se determine que hay una probabilidad elevada de que un proyecto dé lugar a los efectos adversos imprevistos significativos a que se refiere el apartado 3, la autoridad competente velará, sobre la base de los datos existentes, por que se apliquen medidas de mitigación adecuadas y proporcionadas para abordar dichos efectos. Cuando no sea posible aplicar dichas medidas de mitigación, la autoridad competente velará por que el operador adopte medidas compensatorias adecuadas para hacer frente a esos efectos, que, si no se dispone de otras medidas compensatorias proporcionadas, podrán adoptar la forma de una compensación monetaria por programas de protección de las especies, con el fin de garantizar o mejorar el estado de conservación de las especies afectadas.*
- 5. Cuando la integración de las energías renovables en el sistema eléctrico exija un programa para reforzar la infraestructura de red en áreas de infraestructura específicas o fuera de ellas y dicho proyecto sea objeto de un proceso de control efectuado en virtud del apartado 3 del presente artículo, deba*

determinarse si el proyecto requiere una evaluación de impacto ambiental o sea objeto de una evaluación de impacto ambiental en virtud del artículo 4 de la Directiva 2011/92/UE, dicho proceso de control, dicha determinación o dicha evaluación de impacto ambiental se limitarán al posible impacto derivado de una modificación o ampliación con respecto a la infraestructura de red original.

En este caso volvemos a encontrar la necesidad de articular un plan mediante el cual se designarán las áreas de infraestructuras específicas. Dentro de estas zonas de aplicarán ciertos beneficios y exenciones que facilitarán la tramitación de los procedimientos de concesión de autorización administrativa que sea precisa. Se recogen las mismas exenciones que en el artículo anteriormente analizado excepto con un añadido: también se podrá acordar la exención de realizar la evaluación de repercusiones en la protección de las especies protegidas por los artículos 12.1 de la Directiva 92/43/CEE y 5 de la Directiva 2009/147/CE.

I.5 Procedimiento de Concesión de Autorizaciones

Pues bien, una vez hemos analizado el artículo 15, ahora es momento de analizar el 16 y sus derivados, el otro precepto que regula el resto de los aspectos trascendentales respecto la aceleración de las energías renovables en territorio comunitario.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Para empezar, analizaremos el artículo 16:

Artículo 16

Organización y principios fundamentales del procedimiento de concesión de autorizaciones

- 1. El procedimiento de concesión de autorizaciones deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y explotar plantas de energía renovable, incluidas las que combinan distintas fuentes de energía renovable, bombas de calor, y almacenamiento de energía en coubicación, incluidas las instalaciones eléctricas y térmicas, así como los activos necesarios para la conexión de dichas plantas, bombas de calor y almacenamiento a la red, y para integrar las energías renovables en las redes de***

calefacción y refrigeración, incluidos los permisos de conexión a la red y, cuando sean necesarias, las evaluaciones medioambientales. El procedimiento de concesión de autorizaciones comprenderá todas las etapas administrativas, desde el reconocimiento de que la solicitud de autorización está completa de conformidad con el apartado 2, hasta la notificación de la decisión final sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones por parte de la autoridad o las autoridades competentes.

- 2. A más tardar treinta días después de la recepción de una solicitud de autorización en el caso de las plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable, o a más tardar cuarenta y cinco días después en el caso de las plantas de energía renovable situadas fuera de las zonas de aceleración renovable, la autoridad competente reconocerá que la solicitud está completa o, si el solicitante no ha enviado toda la información necesaria para tramitarla, le pedirá que presente una solicitud completa sin demora indebida. La fecha de reconocimiento por parte de la autoridad competente de que la solicitud está completa se considerará el inicio del procedimiento de concesión de autorizaciones.**
3. Los Estados miembros crearán o designarán uno o varios puntos de contacto. Dichos puntos de contacto orientarán y facilitarán, a petición del solicitante, todo el procedimiento administrativo de solicitud y de concesión de autorizaciones. No se exigirá del solicitante contactar con más de un punto de contacto para todo el procedimiento. El punto de contacto guiará al solicitante de manera transparente a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud de autorizaciones, incluidas las etapas relacionadas con la protección del medio ambiente, hasta que las autoridades competentes adopten una o varias decisiones al término del procedimiento de concesión de autorizaciones, le suministrará toda la información necesaria e implicará, en su caso, a otras autoridades administrativas. El punto de contacto garantizará el cumplimiento de los plazos para los procedimientos de concesión de autorizaciones establecidos en la presente

Directiva. Los solicitantes podrán presentar los documentos pertinentes en formato electrónico. A más tardar el 21 de noviembre de 2025, los Estados miembros garantizarán que todos los procedimientos de concesión de autorizaciones se lleven a cabo en formato electrónico.

- 4. El punto de contacto pondrá un manual de procedimientos a disposición de los promotores de plantas de energía renovable, y facilitará esa información en línea, donde se abordarán también de manera diferenciada los proyectos de energía renovable a pequeña escala, los proyectos de autoconsumidores de energías renovables y las comunidades de energías renovables. La información en línea indicará el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión. Si un Estado miembro tiene más de un punto de contacto, la información en línea indicará al solicitante el punto de contacto correspondiente a la solicitud en cuestión.*
- 5. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes y el público en general tengan fácil acceso a procedimientos sencillos para la resolución de conflictos relativos al procedimiento de concesión de autorizaciones y la emisión de autorizaciones para construir y explotar plantas de energía renovable, incluidos, en su caso, mecanismos alternativos de resolución de conflictos.***
- 6. Los Estados miembros garantizarán que los recursos administrativos y judiciales en el contexto de un proyecto para el desarrollo de una planta de energía renovable, la conexión de dicha planta a la red y los activos necesarios para el desarrollo de las redes de infraestructuras de energía que hacen falta para integrar la energía procedente de fuentes renovables en el sistema energético, incluidos los recursos relacionados con aspectos medioambientales, serán objeto del procedimiento administrativo y judicial más rápido que esté disponible al correspondiente nivel nacional, regional o local.***
- 7. Los Estados miembros proporcionarán recursos adecuados para garantizar el personal cualificado, el perfeccionamiento profesional y el reciclaje profesional de sus autoridades competentes en consonancia con la capacidad instalada de*

generación de energía renovable contemplada en sus planes nacionales integrados de energía y clima presentados en virtud de los artículos 3, y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999. Los Estados miembros asistirán a las autoridades regionales y locales para facilitar el procedimiento de concesión de autorizaciones.

8. Excepto cuando coincida con otras etapas administrativas del procedimiento de concesión de autorizaciones, la duración del procedimiento de concesión de autorizaciones no incluirá:

- a) el período de tiempo durante el cual se estén construyendo o repotenciando las plantas de energía renovable, sus conexiones a la red y, con vistas a garantizar la estabilidad, la fiabilidad y la seguridad de la red, la necesaria infraestructura de evacuación;**
- b) el período de tiempo para las etapas administrativas necesarias para las mejoras significativas de la red requeridas para garantizar la estabilidad, la fiabilidad y la seguridad de la red;**
- c) el período de tiempo para toda acción y recurso, todo procedimiento judicial interpuesto ante un órgano jurisdiccional, así como para los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluidos los procedimientos de reclamación y las acciones y los recursos extrajudiciales.**

9. Todas las decisiones resultantes de los procedimientos de concesión de autorizaciones se publicarán de conformidad con el Derecho aplicable.

El primer apartado del artículo acabado de transcribir establece uno de los aspectos esenciales de la simplificación administrativa que persigue la normativa aprobada: la concentración de las distintas fases administrativas que se deben tramitar en un solo procedimiento con la finalidad de conseguir mayor eficiencia y rapidez en la tramitación de los mismos. De igual manera, el apartado segundo también establece plazos cortos y la actuación del silencio positivo respecto la corrección de la solicitud de autorización. Otra vez podemos observar cómo se

podrán proseguir los trámites sin tener toda la información a disposición de la administración competente.

Respecto el mismo precepto, debemos destacar lo regulado en su apartado sexto que prosigue con la voluntad de agilizar los procedimientos lo máximo posible. Por ejemplo, se establece que los EE.MM, deberán garantizar el procedimiento administrativo y judicial más rápido disponible a nivel nacional, regional o local, es decir, se establece un "procedimiento sumario" para aquellos procedimientos cuyo objeto sea un proyecto de energía renovable. Se debería analizar la compatibilidad de esta medida con la existencia de otros procedimientos preferente y sumarios y los recursos judiciales de cada Estado Miembro. Y el apartado octavo tampoco es una excepción ya que excluye del cómputo de la duración del procedimiento de concesión de autorizaciones ciertos períodos de tiempo durante los cuáles se realizan una serie de actuaciones concretas. El fin último de dicha disposición es evitar que el tiempo corra y así caduque el procedimiento administrativo.

Por último, os habréis dado cuenta de que me he saltado algunos apartados (algunos por ser poco jugosos para el análisis que estamos realizando) pero hay uno, concretamente el quinto, lo he dejado al final porque procederemos a realizar una opinión positiva sobre la Directiva, que hasta ahora no la habíamos hecho. Y es que el apartado número 5 se recoge el mandamiento para los EE.MM. con el fin de crear procedimientos sencillos para la resolución de conflictos relativos al procedimiento de concesión de autorizaciones para construir y explotar plantas de energía renovable, incluidos, mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esto es una muy buena noticia porque podría ayudar a descongestionar los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y conseguir soluciones mucho más rápidas.

EN ZONAS DE ACELERACIÓN RENOVABLE

El artículo 16 bis regula el procedimiento de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable. Cómo se podrá comprobar a continuación no será sorprendente seguir encontrando medidas dirigidas a simplificar al máximo los procedimientos administrativos de los cuáles tratamos en el presente informe.

Artículo 16 bis

Procedimiento de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable

1. Los Estados miembros garantizarán que el **procedimiento de concesión de autorizaciones a que se refiere el artículo 16, apartado 1, no sea superior a doce meses para el caso de proyectos de energía renovable situados en zonas de aceleración renovable**. No obstante, en el caso de los **proyectos de energía renovable marina**, el procedimiento de concesión de autorizaciones **no será superior a dos años**. Cuando esté debidamente justificado por circunstancias extraordinarias, los Estados miembros podrán ampliar cualquiera de dichos plazos por un período de seis meses como máximo. Los Estados miembros informarán al promotor del proyecto claramente de las circunstancias extraordinarias que motiven dicha ampliación.
2. El **procedimiento de concesión de autorizaciones para la repotenciación de plantas de energía renovable, para nuevas instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a 150 kW, para las instalaciones de almacenamiento de energía en coubicación, incluidas las instalaciones eléctricas y térmicas, así como para su conexión a la red, situadas en zonas de aceleración renovable, no será superior a seis meses**. No obstante, en el caso de los **proyectos de energía eólica marina**, el procedimiento de concesión de autorizaciones **no será superior a doce meses**. Cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias, como razones imperiosas de seguridad cuando el proyecto de repotenciación repercuta de manera sustancial en la red o en la capacidad, el tamaño o el rendimiento iniciales de la instalación, los Estados miembros podrán ampliar el plazo de seis meses por tres meses como máximo y el plazo de doce meses para los proyectos de energía eólica marina podrá prorrogarse por seis meses como máximo. Los Estados miembros informarán al promotor del proyecto claramente de las circunstancias extraordinarias que motiven dicha ampliación.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 el presente artículo, como excepción a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, y en el anexo II, punto 3, letras a), b), d), h) e i), y punto 6, letra c), solo o conjuntamente con el punto 13, letra a), de la Directiva 2011/92/UE, con respecto a

*proyectos de energías renovables, nuevas solicitudes para plantas de energía renovable, incluidas las plantas que combinen diferentes tipos de tecnología de energía renovable y la repotenciación de plantas de energía renovable en zonas de aceleración renovable designadas para la tecnología pertinente y el almacenamiento de energía en coubicación, así como y la conexión de dichas plantas y almacenamiento a la red, **estarán exentas de la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental específica en virtud del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE, siempre que dichos proyectos sean conformes con el artículo 15 quater, apartado 1, letra b), de la presente Directiva. Dicha exención no se aplicará a proyectos que probablemente tengan efectos significativos sobre el medio ambiente en otro Estado miembro o cuando un Estado miembro que pueda verse afectado significativamente así lo solicite, en virtud del artículo 7 de la Directiva 2011/92/UE.***

*Como excepción a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE, **las plantas de energía renovable a que se refiere el párrafo primero del presente apartado no se deberán someter a una evaluación de sus repercusiones en los espacios Natura 2000, siempre que dichos proyectos de energía renovable cumplan las normas y medidas establecidas de conformidad con el artículo 15 quater, apartado 1, letra b), de la presente Directiva.***

- 4. Las autoridades competentes llevarán a cabo un proceso de control de las solicitudes a las que se refiere el apartado 3 del presente artículo. Dicho proceso de control tendrá por objeto determinar si hay una probabilidad elevada de que alguno de los proyectos de energía renovable dé lugar a efectos adversos imprevistos significativos, a la vista de la sensibilidad medioambiental de las zonas geográficas en que se sitúan, que no se hayan detectado durante la evaluación medioambiental de los planes por los que se designan zonas de aceleración renovable a que se refiere el artículo 15 quater, apartado 1, párrafo primero, de la presente***

Directiva, realizada en virtud de la Directiva 2001/42/CE y, en su caso, de la Directiva 92/43/CEE. **Dicho proceso de control tendrá también por objeto determinar si alguno de esos proyectos de energía renovable está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Directiva 2011/92/UE por su probabilidad de tener efectos significativos en el medio ambiente en otro Estado miembro o por la solicitud del Estado miembro que pueda verse afectado significativamente.**

A efectos de dicho proceso de control, el **promotor del proyecto facilitará información sobre las características del proyecto de energía renovable**, sobre su conformidad con las normas y medidas definidas con arreglo al artículo 15 quater, apartado 1, letra b), para la zona de aceleración renovable específica, sobre cualquier medida adicional adoptada por promotor del proyecto y sobre la manera en que dichas medidas abordan el impacto ambiental. La autoridad competente podrá pedir al promotor del proyecto que facilite información adicional disponible. **El proceso de control relativo a las solicitudes para nuevas plantas de energía renovable concluirá en un plazo de cuarenta y cinco días a partir de la fecha de presentación de información suficiente necesaria a tal efecto.** No obstante, en el caso de las solicitudes correspondientes a instalaciones con una **capacidad eléctrica inferior a 150 kW y de las nuevas solicitudes para la repotenciación de plantas de energía renovable**, el proceso de control concluirá en un plazo de treinta días.

5. **Tras el proceso de control, las solicitudes a que se refiere el apartado 3 del presente artículo se autorizarán desde el punto de vista medioambiental sin necesidad de una decisión expresa de la autoridad competente, a menos que la autoridad competente adopte una decisión administrativa**, indicando los motivos pertinentes atendiendo a pruebas claras, en la medida en que un proyecto específico tiene una probabilidad elevada de producir efectos adversos imprevistos significativos, a la vista de la sensibilidad medioambiental de la zona

geográfica en que se encuentra el proyecto, que no pueden mitigarse con las medidas definidas en los planes por los que se designan zonas de aceleración renovable o las medidas propuestas por el promotor del proyecto. **Dichas decisiones se harán públicas. Dichos proyectos de energía renovable se someterán a una evaluación de impacto ambiental en virtud de la Directiva 2011/92/UE y, si procede, a una evaluación en virtud de la Directiva 92/43/CEE, que se llevará a cabo en un plazo de seis meses desde la decisión administrativa que determine la existencia de una probabilidad elevada de efectos adversos imprevistos significativos.** Cuando esté debidamente justificado por circunstancias extraordinarias, ese plazo de seis meses podrá ampliarse por seis meses como máximo.

Cuando se den circunstancias justificadas, entre ellas cuando sea necesario para acelerar el despliegue de las energías renovables a fin de alcanzar los objetivos en materia de clima y energías renovables, los Estados miembros podrán eximir de dichas evaluaciones a los proyectos eólicos y solares fotovoltaicos.

Cuando los Estados miembros eximan de dichas evaluaciones a los proyectos eólicos y solares fotovoltaicos, el operador adoptará **medidas de mitigación proporcionadas** o, en el caso de que no se disponga de dichas medidas de mitigación, **medidas compensatorias**, que, si no se dispone de otras medidas de compensación proporcionadas, podrán adoptar la forma de **compensación monetaria**, a fin de hacer frente a cualquier efecto adverso. En caso de que dichos efectos adversos tengan consecuencias para la protección de las especies, el operador abonará una compensación monetaria por los programas de protección de las especies durante el funcionamiento de la planta de energía renovable a fin de garantizar o mejorar el estado de conservación de las especies afectadas.

6. En el procedimiento de concesión de autorizaciones a que se refieren los apartados 1 y 2, **los Estados miembros velarán por que la ausencia de respuesta por parte de las autoridades competentes pertinentes dentro del**

plazo establecido dé lugar a que las etapas administrativas intermedias específicas se consideren aprobadas, excepto cuando el proyecto de energía renovable específico esté sujeto a una evaluación de impacto ambiental en virtud del apartado 5 o cuando el principio de aprobación administrativa tácita no exista en el ordenamiento jurídico nacional del Estado miembro en cuestión. El presente apartado no se aplicará a las decisiones finales sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones, que serán explícitas. Todas las decisiones se harán públicas.

Este artículo es uno de los más importantes de la norma al recoger aquellas condiciones o exenciones que pueden significar un relajamiento notorio en cuanto a la necesidad de evaluar el impacto ambiental.

Por un lado, establece plazos realmente cortos respecto a la realidad existente hasta el actual momento. Se establece un máximo de 12 meses para el procedimiento de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable situados en zonas de aceleración renovable. Es más, en los casos de repotenciación de plantas de energía renovable o nuevas instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a 150 kW, entre otros tipos de proyectos renovables, el plazo no será superior a 6 meses.

Por otro lado, se recoge una exención general de realizar la EIA en favor de los proyectos que se desplieguen dentro las zonas de aceleración de las renovables, incluso eximiendo de realizar una evaluación de sus posibles repercusiones en los espacios Red Natura 2000 siempre y cuando se hayan tomado las medidas de mitigación adecuadas. En sustitución de las EIAs se crea un proceso de control de las solicitudes con el objetivo de determinar si hay una probabilidad elevada de que alguno de los proyectos tenga efectos adversos sobre el medio ambiente. Depende del resultado, los proyectos se verán obligados a realizar una evaluación ambiental completa.

No obstante, este proceso de control cuenta con unos plazos extremadamente exigüos para la dificultad técnica que entrañan los mismos: 45 días para los proyectos de energía renovable genéricos y 30 días para las nuevas instalaciones de menos de 150 kW y proyectos de repotenciación. La pregunta es la siguiente: ¿Qué sucede si no hay respuesta? Pues que se aplicará el régimen del derecho administrativo

positivo y se entenderá que los proyectos han superado la fase de control y pueden proseguir con su ejecución. Asimismo, en ciertos casos en que un proyecto sea clave para el despliegue de las renovables en dicho Estado Miembro y sea necesario para alcanzar los objetivos en materia de clima y energías renovables, los EE.MM. pueden llegar a eximir a proyectos eólicos y solares fotovoltaicos de realizar la EIA todo y que en el proceso de control se haya llegado a la conclusión que existía un gran riesgo de producirse efectos ambientales adversos. Realmente dicha disposición significa lo siguiente: si un proyecto es de interés público superior no importa las consecuencias medioambientales que pueda tener porque tendrá preferencia en estos casos.

Por último, se recoge una cláusula general en favor del silencio administrativo positivo respecto las etapas administrativas intermedias que se deberán considerar aprobadas a falta de resolución administrativa en plazo excepto en los casos en que sea preceptiva la EIA. Eso sí, las decisiones finales sobre el resultado del procedimiento de concesión de autorizaciones sí deberán ser, en todo caso, explícitas y deberán hacerse públicas.

FUERA DE LAS ZONAS DE ACELERACIÓN RENOVABLE

Continuando en el ámbito de los “artículos 16”, nos encontramos con el 16 ter que regula el procedimiento de concesión de autorizaciones fuera de las Zonas de Aceleración Renovable (en adelante, ZAR). Podremos seguir observando cómo las medidas de simplificación de procedimientos no cesan, pero la intensidad sí que se rebaja considerablemente. Podremos observar cómo los plazos son más largos, las exigencias en cuanto al análisis del impacto ambiental.

Artículo 16 ter

Procedimiento de concesión de autorizaciones fuera de las zonas de aceleración renovable

- 1. Los Estados miembros garantizarán que el procedimiento de concesión de autorizaciones a que se refiere el artículo 16, apartado 1, no sea superior a dos años para el caso de proyectos de energía renovable situados fuera de las zonas de aceleración renovable. No obstante, en el caso de los proyectos de energía renovable marina, el procedimiento de concesión de autorizaciones no será superior***

a tres años. Cuando esté debidamente justificado por circunstancias extraordinarias, entre otras cuando estas requieran la ampliación de los plazos necesarios para las evaluaciones con arreglo al Derecho medioambiental de la Unión aplicable, los Estados miembros podrán ampliar uno u otro plazo por seis meses como máximo. Los Estados miembros informarán al promotor del proyecto claramente de las circunstancias extraordinarias que motivan dicha ampliación.

- 2. Cuando se requiera una evaluación medioambiental en virtud de la Directiva 2011/92/UE o 92/43/CEE, se llevará a cabo en un único procedimiento que combine todas las evaluaciones pertinentes en relación con un proyecto de energía renovable dado.** Cuando se requiera tal evaluación de impacto ambiental, la autoridad competente, teniendo en cuenta la información facilitada por el promotor del proyecto, emitirá un dictamen sobre el alcance y el grado de detalle de la información que debe incluir el promotor del proyecto en el informe de evaluación de impacto ambiental, cuyo alcance no se ampliará posteriormente. **Cuando un determinado proyecto de energía renovable haya adoptado las medidas de mitigación necesarias, no se considerará deliberada ninguna muerte o perturbación causadas a las especies protegidas con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE y el artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE.** Cuando las medidas de mitigación novedosas destinadas a evitar en la medida de lo posible las muertes y perturbaciones causadas a especies protegidas con arreglo a las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE, o cualquier otro impacto ambiental, no se hayan sometido a ensayos exhaustivos en cuanto a su eficacia, los Estados miembros podrán autorizar su uso en uno o varios proyectos piloto durante un período de tiempo limitado, siempre que se realice un seguimiento estrecho de la eficacia de tales medidas de mitigación y se tomen inmediatamente las acciones adecuadas si no resultan eficaces.

El procedimiento de concesión de autorizaciones para la repotenciación de plantas de energía renovable, para nuevas instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a 150 kW y para el almacenamiento de energía en coubicación, así como para la conexión de dichas plantas,

instalaciones y almacenamiento a la red, situadas fuera de las zonas de aceleración renovable, no será superior a doce meses, también con respecto a evaluaciones ambientales cuando las requiera la normativa correspondiente. No obstante, en el caso de los proyectos de energía renovable marina, el procedimiento de concesión de autorizaciones no será superior a dos años. Cuando esté debidamente justificado por circunstancias extraordinarias, los Estados miembros podrán ampliar uno u otro plazo por tres meses como máximo. Los Estados miembros informarán al promotor del proyecto claramente de las circunstancias extraordinarias que motivan dicha ampliación.

Una vez leído el artículo, lo único que podríamos enfatizar es la importancia que tiene la ubicación de un proyecto de energía renovable, es decir, las diferencias sustanciales que existen dependiendo si se encuentra en una zona delimitada como "ZAR" o si se encuentra fuera. Si se encuentra fuera podemos observar cómo también se simplifican los procedimientos administrativos, pero de forma mucho más leve. La zonificación de dichas zonas será clave para evitar la aplicación de procedimientos súper simplificados y aquí es dónde nosotras tenemos una baza importante con la que atacar los proyectos que se quieran desplegar en territorio español porque España todavía no ha delimitado ninguna "ZAR". Más adelante este punto será objeto de un análisis más extenso.

AUTORIZACIONES PARA LA REPOTENCIACIÓN

Al mismo tiempo, también se regulan las condiciones respecto los procedimientos de autorización de proyectos relativos a la repotenciación. En este caso se reducen considerablemente los plazos y las obligaciones relativas al análisis del posible impacto ambiental que puede tener el proyecto.

Artículo 16 quater

Aceleración del procedimiento de concesión de autorizaciones para la repotenciación

1. Cuando la **repotenciación** de una planta eléctrica de energía renovable **no dé lugar a un aumento de más del 15 % de la capacidad de energía renovable** de dicha planta eléctrica, y sin perjuicio de cualquier evaluación del posible impacto

*ambiental que se requiera en virtud del apartado 2, los Estados miembros garantizarán que los **procedimientos de concesión de autorizaciones para las conexiones a la red de transporte o distribución no superen el plazo de tres meses a partir de la solicitud a la entidad pertinente, a menos que existan motivos justificados de preocupación en relación con la seguridad o que exista una incompatibilidad técnica de los componentes del sistema.***

- 2. Cuando la repotenciación de una planta eléctrica de energía renovable sea objeto de un proceso de control dispuesto en el artículo 16 bis, apartado 4, deba determinarse si el proyecto requiere una evaluación de impacto ambiental o sea **objeto de una evaluación de impacto ambiental** en virtud del artículo 4 de la Directiva 2011/92/UE, dicho proceso de control, **dicha determinación o dicha evaluación de impacto ambiental se limitarán al posible impacto derivado de una modificación o ampliación con respecto al proyecto original.***
- 3. Cuando la repotenciación de las instalaciones solares no implique el uso de espacio adicional y cumpla las medidas de mitigación ambiental aplicables establecidas para la instalación solar original, el proyecto estará exento de cualquier requisito aplicable de llevar a cabo un proceso de control tal como dispone el artículo 16 bis, apartado 4, de determinar si el proyecto requiere una evaluación de impacto ambiental, o de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental en virtud del artículo 4 de la Directiva 2011/92/UE.*

Pues bien, el plazo del procedimiento se reduce hasta un máximo de 3 meses siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones establecidas en el primer apartado. No obstante, lo más preocupante para nuestros intereses es lo establecido respecto el impacto ambiental. Se establece que el análisis se limitará al posible impacto derivado de la modificación o ampliación con respecto al proyecto original pero no se concreta si el impacto que se tendrá en cuenta es exclusivamente el derivado de la modificación o el del conjunto de proyecto una vez realizada la modificación. Esto es muy importante tenerlo en cuenta porque dependiendo de lo que es objeto de análisis en la evaluación, el impacto será mayor o menor y conllevará la aplicación de unas garantías u otras. Es más, no podemos ignorar lo establecido en el

apartado tres que establece que no hará falta evaluación cuando no haya un uso de espacio adicional y se tomen las medidas de mitigación ambiental aplicables.

EL INTERÉS PÚBLICO SUPERIOR

Por último, respecto esta Directiva, debemos hacer mención de uno de los aspectos más importantes y que más consecuencias puede conllevar para la protección integra y efectiva del medio ambiente: la presunción de interés público superior de los proyectos de energías renovables.

Artículo 16 septies Interés público superior

A más tardar el 21 de febrero de 2024, hasta que se logre la neutralidad climática, los Estados miembros garantizarán que, en el procedimiento de concesión de autorizaciones, se presuma que la planificación, la construcción y la explotación de plantas de energía renovable, la conexión de dichas plantas a la red, la propia infraestructura de evacuación y los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas a la hora de sopesar los intereses jurídicos en los casos individuales a efectos del artículo 6, apartado 4, y el artículo 16, apartado 1, letra c), de la Directiva 92/43/CEE, el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/147/CE. Los Estados miembros podrán restringir, en determinadas circunstancias debidamente justificadas, la aplicación del presente artículo a determinadas zonas de su territorio, a determinados tipos de tecnología o a proyectos con ciertas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima planes nacionales integrados de energía y clima presentados con arreglo a los artículos 3 y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999. Los Estados miembros informarán a la Comisión de dichas restricciones, al igual que de sus motivos.».

La presunción establecida en el artículo anterior juega un papel trascendental en el conjunto de medidas de simplificación de los procedimientos de concesión de autorizaciones ya que es la base jurídica sobre la que se sustenta el conjunto de preceptos analizados

anteriormente, este artículo es el que hace posible que se puedan reducir tanto los plazos y que se establezcan excepciones respecto a la obligación de llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de los proyectos. De todo ello se puede concluir que será muy importante atacar dicha presunción y probar que los proyectos concretos no cumplen con los requisitos básicos para la aplicación de dicha presunción.

II. REAL DECRETO-LEY 20/2022

Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad:

De este Real Decreto solamente analizaremos dos artículos ya que son los que tratan la cuestión de las energías renovables. Si realizamos el ejercicio de mirar por encima dicho texto articulado, podremos observar que se regulan aspectos de múltiples materias y realmente se hace un poco difícil ponerse en contexto y entender las finalidades reales del mismo. Todo y lo anterior, los preceptos que regulan la simplificación de los procedimientos administrativos relacionados con las energías renovables son fácilmente identificables por su contenido innovador y preocupante por partes iguales. Los dos artículos que se analizarán son el 22 y 23.

LA AFECCIÓN AMBIENTAL

Por un lado, el artículo regula el procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energía renovables, siendo la versión española del proceso de control establecido en la normativa ambiental de la UE.

Artículo 22.

Procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables.

- 1. Con carácter excepcional y transitorio, los proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de***

energía renovables se someterán al procedimiento de determinación de las afecciones ambientales regulado en este artículo.

Se excluyen de este procedimiento los siguientes proyectos, que se someterán al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental:

- 1º Los ubicados en superficies integrantes de la Red Natura 2000.
- 2º Los ubicados en espacios naturales protegidos definidos en el artículo 28 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- 3º Los ubicados en el medio marino.
- 4º La construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km

2. **Los proyectos sometidos al procedimiento de determinación de las afecciones ambientales regulado en este artículo no estarán sujetos a una evaluación ambiental** en los términos regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la medida en que así lo determine el informe al que se refiere el apartado 3 de este artículo. No obstante, los términos empleados en este artículo se entenderán de conformidad con las definiciones recogidas en el artículo 5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

3. El **procedimiento de determinación de las afecciones ambientales** se desarrollará conforme a los **siguientes trámites:**

a) El **promotor** deberá presentar al **órgano sustantivo** para la **autorización la siguiente documentación:**

1. **Solicitud de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables.** La solicitud de determinación de afección ambiental deberá cumplir los requisitos generales

administrativos recogidos, con carácter general, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

2. El **proyecto consistente en el anteproyecto** previsto en el artículo 53.1.a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.
3. El **estudio de impacto ambiental** con los contenidos previstos en los artículos 5.3.c) y 35 y en el anexo VI de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre,
4. Un **resumen ejecutivo** que **cuantifique** los **impactos acreditados** respecto de los aspectos recogidos en el apartado 3.b).

Siempre que la documentación esté completa, el órgano sustantivo remitirá la documentación al órgano ambiental en un plazo de 10 días. En el caso de que no esté completa la documentación, previo trámite de subsanación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas el órgano sustantivo tendrá al promotor por desistido.

- b) El **resumen ejecutivo elaborado por el promotor**, deberá abordar de modo sintético las principales afecciones del proyecto sobre el medio ambiente en función de los siguientes criterios:

1. **Afección sobre la Red Natura 2000, espacios protegidos y sus zonas periféricas de protección y hábitats de interés comunitario.**
2. **Afección a la biodiversidad, en particular a especies protegidas o amenazadas catalogadas**
3. **Afección por vertidos a cauces públicos o al litoral.**

- 4. Afeción por generación de residuos.**
- 5. Afeción por utilización de recursos naturales.**
- 6. Afeción al patrimonio cultural.**
- 7. Incidencia socioeconómica sobre el territorio.**
- 8. Afeciones sinérgicas con otros proyectos próximos al menos, los situados a 10 km o menos en parques eólicos, a 5 km en plantas fotovoltaicas y a 2 km respecto de tendidos eléctricos.**

- c) **A la vista de la documentación, el órgano ambiental analizará si el proyecto producirá, previsiblemente, efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, y elaborará una propuesta de informe de determinación de afeción ambiental, que remitirá al órgano competente en materia de medio ambiente, el cual dispondrá de un plazo de diez días para formular observaciones. Transcurrido dicho plazo, la falta de respuesta se considerará como aceptación del contenido de la propuesta de informe a efectos de proseguir las actuaciones.**
- d) **En todo caso, el órgano ambiental formulará el informe de determinación de afeción ambiental en el plazo máximo de dos meses desde la recepción de la documentación. En dicho informe se determinará si el proyecto puede continuar con la correspondiente tramitación del procedimiento de autorización por no apreciarse efectos adversos significativos sobre el medio ambiente que requieran su sometimiento a un procedimiento de evaluación ambiental o si, por el contrario, el proyecto debe someterse al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.**

El informe podrá determinar también la obligación de

someter la autorización del proyecto a las condiciones que se estime oportuno para mitigar o compensar posibles afecciones ambientales del mismo, así como a condiciones relativas al seguimiento y plan de vigilancia del proyecto. La instalación no podrá ser objeto de autorización de construcción o explotación si no se respetan dichas condiciones.

e) El informe de determinación de afección ambiental será publicado en la página web del órgano ambiental y será objeto de anuncio por parte de dicho órgano en el «Boletín Oficial del Estado». Asimismo, será notificado al promotor y al órgano sustantivo en un plazo máximo de diez días.

4. El informe de determinación de afección ambiental perderá su vigencia y cesará en los efectos que le son propios si el proyecto no fuera autorizado en el plazo de dos años desde su notificación al promotor.

No obstante, cuando se trate de proyectos incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 1 del 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, **si el informe determina que el proyecto puede continuar con la correspondiente tramitación del procedimiento de autorización por no apreciarse efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, tendrá el plazo de vigencia y surtirá los efectos de cumplimiento de los hitos administrativos a los que se refieren sus apartados 1.a).2.º y 1.b).2.º**

5. El informe de determinación de afección ambiental no será objeto de recurso alguno, sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía administrativa y judicial frente al acto de autorización del proyecto.

6. El procedimiento regulado en este artículo no tiene carácter básico y por tanto sólo será de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos. No obstante, en su ámbito de competencias, las Comunidades Autónomas podrán aplicar lo dispuesto en este artículo.

7. Este procedimiento será de aplicación a los proyectos respecto de los cuales los promotores presenten la solicitud de autorización administrativa de las previstas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ante el órgano sustantivo desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y antes del 31 de diciembre de 2024.

Los procedimientos ambientales que se hallen en tramitación a la entrada en vigor de este real decreto-ley continuarán rigiéndose por la normativa anterior.

Como se puede observar después de una lectura, este artículo sigue la misma dirección de la normativa europea de simplificar los procedimientos administrativos relativos a la autorización de proyectos de energías renovables. Podemos observar cómo existe una exención general a la evaluación de impacto ambiental regulada en la Ley 21/2013 o cómo se establece un silencio administrativo positivo en caso de que la administración no responda dentro del plazo establecido (10 días) respecto a las posibles afecciones ambientales de los proyectos propuestos. Realmente creemos que el plazo establecido para que el órgano ambiental pueda analizar toda la documentación y estudiar todos los posibles impactos con profundidad es realmente insuficiente.

Al mismo tiempo observamos cómo se amplía el plazo de caducidad de del informe de determinación de afección ambiental en aquellos casos que interesa. Es fácilmente observable que todo va dirigido al mismo objetivo: facilitar el despliegue masivo de proyectos de energías renovables con el menor número de exigencias y requisitos posible.

PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS DE AUTORIZACIÓN

Si en el artículo anterior se regula el procedimiento de determinación de afección de los proyectos de energía renovables, el 23 regula el procedimiento administrativo en términos generales. Este precepto no será una excepción y simplifica todos los trámites que se deben realizar para la implantación de un proyecto de energía renovable.

Artículo 23.

Procedimientos simplificados de autorización de proyectos de energías renovables.

*Con el fin de lograr una reducción de la dependencia energética, la contención de precios y la garantía del suministro, se declaran de **urgencia por razones de interés público, y se tramitarán en todo caso de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, los procedimientos de autorización de los proyectos de generación mediante energías renovables competencia de la Administración General del Estado, que hayan obtenido el informe de determinación de afección ambiental favorable.***

Estos procedimientos se tramitarán conforme al 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, aplicándose la reducción de plazos prevista en este artículo y demás efectos previstos por el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de acuerdo con las siguientes especialidades:

1. Se efectuará de manera conjunta la tramitación y resolución de las autorizaciones previa y de construcción definidas en los párrafos a) y b) del apartado 1 del artículo 115 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre. A este efecto:

a) *De conformidad con lo indicado anteriormente, el **promotor presentará una solicitud del procedimiento simplificado de autorización de proyectos de energías renovables acompañada del informe de determinación de afección ambiental favorable y del proyecto de ejecución.***

El proyecto de ejecución deberá cumplir con los requisitos técnicos que están recogidos en la normativa sectorial de aplicación, en particular con los establecidos en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, en el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT 01 a 23, aprobado por el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, y en el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de

seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a09, aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero.

b) Se unifican los trámites regulados en los artículos 127 y 131 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, relativos a la información y la remisión del proyecto de ejecución a las distintas Administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general en la parte de la instalación que pueda afectar a bienes y derechos a su cargo. Los plazos previstos en estos artículos se reducirán a la mitad.

c) El trámite de información pública regulado en los artículos 125 y 126 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, se realizará simultáneamente con el previsto en el apartado a) y sus plazos quedan reducidos a la mitad. En dicho trámite, se podrán realizar las observaciones de carácter medioambiental que procedan.

d) Finalizados dichos trámites, el área funcional o, en su caso, la dependencia de Industria y Energía competente para la tramitación remitirá, en el plazo de quince días, el expediente completo acompañado de su informe, de acuerdo con lo previsto en los artículos 127.5 y 131.5 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, a la Dirección General de Política Energética y Minas, a efectos de resolución.

2. En el supuesto de que se solicite la declaración de utilidad pública, esta deberá presentarse junto a las solicitudes de autorización administrativa previa y de construcción, acompañada de la documentación establecida por el artículo 143 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, para su tramitación simultánea. A estos efectos:

a) El trámite de información a otras Administraciones públicas regulado en los artículos 146 y 147 del Real

Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, se unifica con el previsto en el apartado 1.b) de este artículo, y se realizará en los mismos plazos.

b) El trámite de información pública regulado en los artículos 144 y 145 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, se unifica con el previsto en el apartado 1.c) de este artículo, se realizará en los mismos plazos.

c) El área funcional o, en su caso, la dependencia de Industria y Energía competente para la tramitación remitirá a la Dirección General de Política Energética y Minas el expediente e informe conjuntamente con el previsto en el apartado 1.d) anterior.

3. Este procedimiento será de aplicación a los proyectos respecto de los cuales los promotores presenten la solicitud de autorización administrativa de las previstas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ante el órgano sustantivo desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y antes del 31 de diciembre de 2024.

Los procedimientos de autorización que se hallen en tramitación a la entrada en vigor de este real decreto-ley continuarán rigiéndose por la normativa anterior.

Otra vez podemos observar cómo se realiza una simplificación del procedimiento mediante la reducción de muchos plazos a la mitad o la unificación de diferentes procedimientos en uno para así mejorar la eficiencia administrativa y reducir los plazos de resolución. Asimismo, se realiza una de interés público de los proyectos de energías renovables que sean competencia de la Administración General del Estado, permitiendo así la adopción de toda una serie de medidas que en condiciones normales no se podría.

Respecto lo establecido en el artículo 23, nos preocupa especialmente la reducción de plazos respecto la información ambiental. Creemos que esto podría contravenir las disposiciones contenidas en el Convenio de Aarhus.

III. PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA (PNIEC)

Cómo se ha señalado en el apartado relativo al análisis normativo, la aplicación de estas medidas de simplificación administrativa de los procedimientos de concesión de autorizaciones administrativas de proyectos renovables se debe basar en una zonificación de las extensiones geográficas que se creen más idóneas para la implantación de energías renovables. Eso sí, esta especificación geográfica no se puede realizar simplemente con la decisión de una serie de representantes políticos y técnicos administrativos, sino que se deben recoger en un plan formalizado y regularizado por la legislación española y comunitaria.

Estas zonas se denominan “Zonas de Aceleración Renovable” (en adelante, ZAR) y se encuentran reguladas en la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo en sus artículos 15 y siguientes. Exactamente, el artículo 15 quater recoge la obligación de los EE.MM. de adoptar los planes que fueren necesarios con la finalidad de designar el conjunto de zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de fuentes de energía renovables. Asimismo, el considerando 25 resume las variables que se deben tener en cuenta en el momento de designación y entre las cuales encontramos la disponibilidad de energía, la demanda prevista, la disponibilidad de infraestructura energética pertinente, el almacenamiento y otras herramientas de flexibilidad, así como la sostenibilidad ambiental. Asimismo, para la adopción de dichos instrumentos de ordenación territorial y energética se deberá realizar una Evaluación Ambiental Estratégica y se deberá proceder a la apertura de un procedimiento de participación e información pública tal y como subraya el artículo 15 quinquies. Por lo tanto, sin la existencia de un plan que cumpla con los requisitos recogidos en la normativa vigente, no se podrán aplicar las medidas de simplificación del procedimiento de concesión de autorización administrativa.

Pues bien, España solamente ha designado zonas prioritarias para las energías renovables respecto las aguas costeras en los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo pero la situación en tierra es totalmente diferente. Así, España carece actualmente de zonas específicamente designadas para proyectos renovables terrestres. Si bien es cierto que existen los nombrados mapas nacionales de sensibilidad ambiental para proyectos solares fotovoltaicos y eólicos en tierra, el uso de los mismo no es obligatorio, ni existe coordinación entre los niveles nacional y regional y tampoco cumplen con todos los requisitos que se deben respetar en cualquier proceso de aprobación de un plan de tal categoría.

Ante dicha situación, no podemos olvidar lo regulado en los artículos 22 y 23 del Real Decreto 20/2022, de 27 de diciembre, que establecen unos requisitos ambientales más laxos en favor de las instalaciones de energía renovable y simplifica el procedimiento de concesión de autorización. No obstante, ante dicha situación nos deberíamos realizar la siguiente pregunta: ¿Esta norma estatal no sería contraria a la normativa europea por incumplir los requisitos recogidos en la misma? La respuesta sería que sí podría ser contraria al no existir unos planes que designen las zonas especiales dónde aplicar estos procedimientos especiales que hayan sido sometidos a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Pues bien, teniendo en cuenta la situación acabada de exponer, se podrían seguir varias vías de actuación con la finalidad de evitar la implantación deliberada de proyectos renovables sin el cumplimiento de unas garantías medioambientales mínimas:

- **Impugnación autorizaciones ambientales otorgadas por ser contrarias al derecho europeo:** el derecho europeo tiene plena eficacia en todo el territorio español y ello conlleva que es directamente aplicable (art. 4.3 TUE). Es más, en aplicación del derecho de primacía el derecho europeo se aplica con preferencia al derecho nacional cuando existe alguna contradicción entre sendos ordenamientos jurídicos. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE) 6/64, de 6 de julio de 1964, asunto Costa c. ENEL afirma lo siguiente:

"Todo juez nacional competente en una materia determinada tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario y de proteger los derechos que este confiere a los particulares,

dejando sin aplicación toda disposición eventualmente contraria de la ley nacional.”

Por lo tanto, en el caso que un juez nacional observe que existe una norma interna contraria a cierta norma comunitaria, existiría la posibilidad que la dejara inaplicada en favor de la segunda en cumplimiento de dicho principio de primacía. Y en el presente caso es claro, la normativa interna podría estar contraviniendo lo dispuesto en la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre, Reglamento 2022/2577, de 22 de diciembre de 2022 y extensa normativa ambiental relativa a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos y la conservación y protección de la biodiversidad.

- **Propuesta de formulación de cuestión prejudicial:** más adelante se profundizará mucho más sobre este aspecto pero consideramos muy necesario que, durante los procesos judiciales en que se discuta la legalidad o no de las autorizaciones administrativas otorgadas, se aproveche para proponer al juez o tribunal competente la formulación de una cuestión prejudicial ante el TJUE con el fin de que se analice si realmente la normativa que en este informa analizamos cumple o no con los estándares legales comunitarios.

En conclusión, será muy importante estar atentas a las posibles modificaciones que se lleven a cabo en el PNIEC y analizar si se designan estas “ZAR” o se prosigue con la situación actual de inseguridad jurídica pero beneficiosa para nuestra parte al poder alegar la inaplicación de ciertos procedimientos simplificados que sólo son aplicables cuando la zonificación se ha llevado correctamente. En apartados posteriores se analizará este aspecto con más profundidad.

IV. VÍAS DE ACTUACIÓN

EL RECURSO DE ANULACIÓN

El recurso de anulación se recoge en el artículo 263 TFUE estableciendo lo siguiente:

**Artículo 263
(antiguo artículo 230 TCE)**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

A tal fin, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, por el Banco Central Europeo y por el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar prerrogativas de éstos.

Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

Los actos por los que se crean los órganos y organismos de la

Unión podrán prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos.

Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.

El recurso de anulación permite al demandante llevar ante el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal General de la Unión Europea el control de la legalidad de los actos jurídicos adoptados por las instituciones europeas. Este recurso permite que los órganos judiciales de la UE declaren la nulidad de una norma de la UE si ésta es contraria a una norma superior. Dentro del grupo de normas superiores podríamos incluir el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como normas supremas comunitarias. Por otra parte, los principios generales del Derecho de la Unión Europea y los acuerdos, tratados y convenios internacionales que se hayan concluido deben ser respetados por las instituciones en su producción normativa. También se puede dar la situación de que una norma de derecho derivado sea contraria a otra norma de derecho derivado superior en rango.

Por lo tanto, en aquellos casos en que una norma comunitaria contradice a otra norma comunitaria de rango superior, los demandantes podrán interponer dicho recurso en aras de mantener la seguridad jurídica en el marco del derecho de la UE.

En el caso que nos ocupa, entre algunas de las infracciones que se podrían esgrimir encontraríamos las siguientes:

- Art. 122 TFUE: no existe situación de urgencia y necesidad de tal nivel para aplicar las medidas que recoge la normativa aquí cuestionada.
- Art. 192 TFUE: infracción del procedimiento legislativo ordinario.
- Art. 191 TFUE: infracción de las condiciones que se deben cumplir en cuanto a la preparación de la política ambiental de la Unión.
- Infracción de varios preceptos del Convenio de Aarhus, relativo a la participación e información pública y acceso a la

justicia en materia medioambiental.

- Art. 11 TFUE: necesidad de integración de los aspectos medio-ambientales en la definición y realización de las políticas y acciones de la UE.
- Convenio de Florencia.

Si bien este recurso tiene ciertas ventajas que facilitan una mayor legitimación activa a los ciudadanos, sigue siendo muy restrictivo en cuanto los plazos máximos para su interposición. Así, la demanda de anulación debe plantearse dentro del plazo prescriptivo de los dos meses siguientes a la publicación del acto, a su notificación al recurrente, o, a falta de ello, en los dos meses posteriores a que el demandante tuviera conocimiento del acto.

Respecto los actos susceptibles de ser impugnados y anulados en caso de sentencia estimatoria, son aquéllos adoptados por parte de las Instituciones y Órganos de la UE "destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros", es decir, deben ser actos de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea. De acuerdo con la jurisprudencia, son actos obligatorios aquellos capaces de afectar a los intereses del demandante al provocar un cambio en su posición jurídica o aquellos que afectan de forma adversa a su posición legal restringiendo sus derechos. En este sentido, la Sentencia del TJUE, de 3 de octubre de 2013, Caso Inuit Tapiriit Kanatami y Otros contra Parlamento y Consejo, establece lo siguiente:

56. *Al referirse a los «actos» en general, **tales partes contemplan cualquier acto de la Unión con efectos jurídicos obligatorios** (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9; de 17 de julio de 2008 (TJCE 2008, 183) , Athinaiki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartado 29; de 18 de noviembre de 2010 (TJCE 2010, 343) , NDSHT/Comisión, C-322/09 P, Rec. p. I-11911, apartado 45, y de 13 de octubre de 2011 (TJCE 2011, 308) , Deutsche Post/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, Rec. p. I-9639, apartados 36 a 38). **Así pues, este concepto comprende actos de alcance general, de naturaleza legislativa o de otra naturaleza, y actos individuales. La segunda parte del artículo 263 TFUE (RCL 2009, 2300), párrafo cuarto, precisa que,***

si la persona física o jurídica que interpone el recurso de anulación no es destinataria del acto impugnado, la admisibilidad del recurso queda supeditada al requisito de que este acto la afecte directa e individualmente.

Entonces, las personas físicas o jurídicas podrán impugnar decisiones siempre y cuando sean los destinatarios directos de las mismas o, en el caso de no ser destinatarios, se vean afectados directa e individualmente por el acto controvertido y la impugnación de reglamentos que les afecten directamente y no incluyan medidas de ejecución.

Así, la jurisprudencia define la "afección directa" como aquella situación en que la norma impugnada surta efectos directos en la situación jurídica del particular. Y la "afectación individual" concurre si se demuestra que el acto impugnado afecta a una persona física o jurídica en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le caracteriza en relación con cualquiera otra persona y le individualiza de manera análoga a la del destinatario.

Ahora bien, en los recursos de particulares contra reglamentos que afecten directamente al recurrente no será necesario demostrar la existencia de afectación individual para que sean admitidos. Esta particularidad existe para aquellos casos en que existe una aplicación directa de la norma, pero no existe un acto interno adoptado en aplicación del acto controvertido, evitando así la indefensión del justiciable ya que se quedaría sin alternativas de actuación.

Continuando con la explicación del recurso de anulación, es necesario mencionar los motivos que justifican el planteamiento del recurso. Se encuentran todos recogidos en el artículo 263.2 TFUE, siendo estos los siguientes: Incompetencia, vicio sustancial de forma, violación del Tratado o de cualquier norma adoptada en su ejecución o la desviación de poder. En relación al caso objeto de estudio, la causa que más juego daría sería la relacionada con la violación del tratado o de cualquier norma adoptada en su ejecución, es decir, la infracción de normas superiores. Para entender mejor ante la situación que nos encontramos, podríamos comparar el recurso de anulación al recurso de inconstitucionalidad existente a nivel de ordenamiento interno.

Finalmente, respecto el recurso de anulación debemos destacar la eficacia de la posible sentencia estimatoria. A diferencia de la excepción

de legalidad que tiene una eficacia reducida tal y como analizaremos en el siguiente apartado, la sentencias que declaran nulo el acto impugnado tendrán eficacia erga omnes, es decir, afectará a todo el ordenamiento jurídico comunitario y a todas las relaciones jurídicas existentes. Es más, la sentencia que declara nulo un acto retrotrae sus efectos al momento de su adopción. En otras palabras, los actos que se hayan tomado en base a la normativa declarada nula quedarán sin efecto y se deberá restaurar la situación jurídica originaria. Esto último puede significar que ciertos proyectos renovables se deberían dismantelar si se han autorizado en base de la norma anulada y se deberá restaurar a su situación original todos aquellos terrenos afectados.

Esta vía sería especialmente interesante para el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables ya que la última reforma introducida es de fecha 1 de julio de 2024, reforma que recoge ciertos aspectos especialmente dañinos para la protección ambiental como la reducción de plazos, la presunción de interés superior de los proyectos renovables o aspectos relativos a las ausencia de soluciones alternativas o satisfactorias (problema respecto el momento de entrada en vigor y momento de publicación del acto impugnado).

EXCEPCIÓN DE LEGALIDAD

Por otro lado, el artículo 277 TFUE reconoce que en determinadas circunstancias las partes en un litigio tienen derecho a solicitar ante el TJUE o ante el Tribunal General que un determinado acto de carácter general sea declarado inaplicable una vez transcurrido el plazo de dos meses por la vía del recurso de anulación. Así, el artículo 277 TFUE recoge lo siguiente:

Artículo 277

(antiguo artículo 241 TCE)

Aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo sexto del artículo 263, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la

inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del artículo 263.

Es decir, esta vía de impugnación emerge como alternativa de ataque en caso de que ya hayan transcurrido dos meses desde que una norma comunitaria entró en vigor y, consecuentemente, no siendo posible la interposición de un recurso de anulación. No obstante, si bien es cierto que puede ser una alternativa a lo establecido en el artículo 263 TFUE, su ejercicio no es totalmente libre e incondicionado, sino que se deberán cumplir los requisitos siguientes:

- Carácter necesario de incidentalidad y ausencia de autonomía. Cuando se hace referencia al carácter incidental y no autónomo de una acción, lo que se quiere remarcar es lo siguiente: la excepción de legalidad accionada no puede ser el objeto de discusión principal de un proceso, sino que debe surgir con posterioridad, es decir, debe formularse una vez el proceso principal ya está en curso.

En referencia a este hecho, el Tribunal de Justicia ha resaltado en múltiples resoluciones, entre las cuales encontramos la Sentencia de 11 de julio de 1985, Salerno, as. Ac 87/130/77 que:

"la posibilidad (...) de invocar la inaplicabilidad de un reglamento no constituye un derecho de acción autónomo y sólo puede ser ejercitado de manera incidental de tal forma que la validez del reglamento se cuestiona en tanto que base jurídica de los actos de aplicación impugnados"

- Se debe alegar alguno de los motivos previstos en el artículo 263 TFUE.
- Sólo se pueden impugnar actos de alcance general. La STJUE, de 28 de febrero, Paulin/BCE, T-764/16, establece lo siguiente:

"171. Un acto es de alcance general, en el sentido del artículo 277 TFUE (RCL 2009, 2300), si tiene por objeto situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos frente a categorías de personas consideradas de

manera general y abstracta (sentencias de 28 de febrero de 2018, Paulini/BCE, T- 764/16, no publicada, EU:T:2018:101, apartado 32, y de 5 de mayo de 2021, Pharmaceutical Works Polpharma/EMA, T-611/18, EU:T:2021:241, apartado 90).”

- Afectación indirecta e individual por una decisión directamente ligada o conectada al acto de carácter general. En este sentido, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (en adelante STGUE) 2022/138, de 16 de marzo de 2022, Caso Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) contra FGSZ Földgázzállító Zrt y Otros, Asuntos acumulados T- 684/9 y T-704/19 realiza la siguiente apreciación:

“58. En efecto, si bien se desprende de la jurisprudencia que una excepción de ilegalidad con arreglo al artículo 277 TFUE (RCL 2009, 2300) únicamente puede invocarse en contra de un acto de alcance general aplicable directa o indirectamente al caso concreto que sea objeto del recurso, **el Tribunal de Justicia ha admitido que este requisito se cumple, no solo respecto de las disposiciones con un alcance general que constituyen la base de las decisiones individuales impugnadas, sino también respecto de aquellas que tengan un vínculo jurídico directo con dichas decisiones** (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2020 (TJCE 2020, 199) , Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C- 119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartados 67 a 70 y jurisprudencia citada).”

Paralelamente a lo acabado de relacionar, debemos tener en cuenta dos aspectos que configuran la naturaleza de esta excepción: la imprescriptibilidad y la eficacia *inter partes* de la sentencia que pueda estimar dicha excepción.

En cuanto a la imprescriptibilidad no hace falta extenderse mucho sino únicamente destacar que el planteamiento de la excepción no está sujeto a ningún plazo. Eso sí, y éste es un aspecto en el que hace

mucho énfasis la jurisprudencia comunitaria, debemos tener presente que la excepción de ilegalidad no puede ser alegada con el fin de eludir el plazo de dos meses establecido en el artículo 263.5 TFUE para el planeamiento del recurso de anulación. Tal y como se establece en la STJUE, de 29 de junio de 1995, España c Comisión, as. C-135/93, Rec. I-1651:

"16. Por lo que respecta al recurso dirigido contra la Decisión de prórroga de 1990, procede hacer constar que, en su demanda, el Reino de España no invoca la ilegalidad de dicha Decisión en concepto de motivo de anulación de la Decisión de 23 de diciembre de 1992, sino que solicita formalmente su anulación. Para que esta pretensión fuese admisible, el recurso habría debido interponerse en el plazo de dos meses que establece el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado (LCEur 1986, 8)".

"17. En cualquier caso, admitir que, en el marco de un recurso de anulación dirigido contra una Decisión, un demandante pueda alegar por vía de excepción la ilegalidad de un acto anterior de la misma naturaleza, cuya anulación habría podido solicitar directamente dicho demandante, permitiría poner en tela de juicio indirectamente, Decisiones anteriores no impugnadas dentro del plazo de recurso previsto en el artículo 173 del Tratado (LCEur 1986, 8), y eludir así dicho plazo."

Por lo tanto, en el caso que hubiéremos podido interponer el recurso de anulación en su momento, pero se decidió que no y ahora intentemos dejar sin efecto la normativa analizada por esta vía, corremos el riesgo que nuestras pretensiones sean rechazadas y deberíamos hacer frente a las costas que pueden ser muy elevadas. En caso de que no hayamos podido impugnar anteriormente la norma, es una buena opción a tener en cuenta, pero sufre de una limitación que debemos tener muy en cuenta y que tratamos seguidamente.

Así, no podemos obviar cuál es la eficacia que se le otorga a la supuesta sentencia que declare que el acto es contrario al derecho comunitario, porque claro, no es lo mismo que los efectos de la decisión se extiendan al conjunto del ordenamiento y relaciones jurídicas existentes y afectadas por la aplicación de la norma "ilegal" que unos efectos limitados que limiten su influencia al objeto del procedimiento judicial concreto y esto es lo que sucede con la excepción de ilegalidad, que sólo produce

efectos entre las partes litigantes del procedimiento.

La alegación de la excepción no resulta nunca en la anulación o invalidación del acto controvertido ni, por otra parte, tiene eficacia *erga omnes* sino *inter partes*, es decir, la sentencia por la que se declara la inaplicabilidad de un reglamento viciado de ilegalidad sólo establece su ineficacia en el seno de las partes, creando una situación de inseguridad jurídica por seguir siendo aplicable al resto de relaciones jurídicas existentes. En suma, nos obligaría a realizar tantas excepciones de ilegalidad como procesos de impugnación de proyectos de renovables se promuevan lo cual puede llegar a ser insostenible e ineficiente. Por eso creemos que esta debería ser la opción última a contemplar de las tres que planteamos en cuanto a nivel de la Unión Europea.

Entonces, esta vía sería más adecuada respecto la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, al ser imposible impugnarla mediante un recurso de anulación por haber transcurrido el plazo de dos meses. Ahora bien, no debemos olvidar que sería una lucha caso por caso que, si bien tiene un efecto limitado a corto plazo y desgaste emocional importante, podría llegar a crear un cierto malestar entre los órganos de la UE y se vieran obligados a modificar la norma o a retirarla de forma definitiva.

CUESTIÓN PREJUDICIAL

Por último, respecto las vías de actuación en la esfera comunitaria, nos encontramos con la cuestión prejudicial. Esta es, posiblemente, la más viable teniendo en cuenta la situación en la que nos encontramos.

La cuestión prejudicial se encuentra regulada en el artículo 267 TFUE y establece lo siguiente:

Artículo 267 (antiguo artículo 234 TCE)

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;*
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.*

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.

La creación de un instrumento como la cuestión prejudicial deriva del hecho siguiente: la aplicación del derecho comunitario no se confía únicamente a una institución comunitaria como lo es el Tribunal de Justicia sino también a los órganos judiciales de los EE.MM., que pueden y deben, a instancia de parte o de oficio, aplicar el ordenamiento jurídico comunitario en la resolución de los litigios que conozcan cuando proceda por razón de materia.

Pues bien, la cuestión prejudicial es un instrumento de cooperación judicial comunitaria mediante el cual todo órgano judicial nacional puede “preguntar” al TJUE sobre la validez o la interpretación concreta que se le debe dar a una norma de la Unión. No debemos olvidar que los tribunales internos deben aplicar el derecho comunitario cuando éste sea aplicable y lo estime necesario.

Es más, en aplicación del principio de primacía¹, deberá aplicar el derecho comunitario por encima del derecho nacional cuando existan

¹ La primacía comporta que el Derecho de la UE se debe aplicar con preferencia al Derecho interno cuándo existe algún tipo de contradicción entre ambos ordenamientos jurídicos. En relación con esto, el TJUE ha definido la primacía de la siguiente forma: “El juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su propia competencia, las disposiciones del Derecho comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas, dejando inaplicada, si es preciso, y por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que sea necesario solicitar la eliminación previa de esta última, por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”.

incompatibilidades entre ambos derechos. En estos casos, cuando tenga dudas claras sobre la interpretación o la validez, deberá plantear la duda al TJUE.

Existen dos tipos de cuestiones prejudiciales: las de interpretación y las de validez.

Las primeras persiguen fijar una interpretación única y el alcance de una disposición comunitaria y las segundas controlar la legalidad de un acto comunitario una vez expirado el plazo de recurso directo de anulación.

Respecto el objeto de cuestión prejudicial debemos afirmar que las interpretativas pueden versar sobre todas las fuentes del Derecho de la UE, es decir, toda la normativa comunitaria vigente, incluidas las sentencias de los tribunales de la UE y los actos de las instituciones comunitarias que no son de obligado cumplimiento, como las recomendaciones y los dictámenes. Ahora bien, la cuestión prejudicial de validez es más restrictiva, puesto que no alcanza a los Tratados por una simple razón: en tanto que carta constitucional de la UE, no podría ser juzgada su validez por el órgano creado por ellos mismos. Tampoco puede plantearse cuestión prejudicial de validez sobre las sentencias del TJUE. Y respecto los actos no vinculantes no tendría sentido presentar una cuestión sobre su validez cuándo su aplicación no es obligatoria y, por ende, no afectaría para nada a la resolución judicial de un caso concreto. En resumen, este tipo de cuestiones se deberán formular respecto aquellos actos vinculantes y obligatorios que sean de inferior rango al TUE o TFUE.

Si trasladamos toda esta información al caso objeto de análisis del presente informe, como los actos que nosotros queremos atacar son un Reglamento y una Directiva, actos legislativos inferiores a los tratados fundacionales, sí podríamos solicitar una cuestión prejudicial sobre la validez de dichas normas ante un tribunal español. De igual modo, las compañeras de otros países podrían realizar el mismo procedimiento lo cual daría más envergadura a la cuestión formalizada y se crearía un clima de tensión y dubitación sobre la validez de la normativa impugnada.

En cuanto a los efectos de la sentencia que pudiera decretar la invalidez de la norma, debemos dejar claro que el TJUE solamente podrá declarar inválido el acto comunitario, lo cual ya es un hito bastante importante, pero la norma no desaparece formalmente hasta que la institución u

órgano comunitario que la aprobó proceda a su derogación o modificación para cumplir la sentencia prejudicial. No obstante, la declaración de invalidez de una norma ya sería suficiente para conseguir los objetivos que nos podemos proponer porque la norma dejaría de ser aplicable y, en caso que se aplicara, el acto de aplicación sería nulo de pleno derecho sin ningún tipo de duda.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es cuándo nos encontramos ante una situación en que los tribunales están facultados o aquélla en que los tribunales se encuentran obligados a formularla.

Para saber cuándo nos encontramos ante una situación de obligación o de potestad se debe seguir el criterio de carácter definitivo de la decisión interna, es decir, la imposibilidad de recurrir en derecho interno frente a la decisión que pone fin al proceso interno. Así, la STJCE de 4 de junio de 2002, Caso Proceso penal contra Kenny Roland Lyckeskog, C-99/00, Rec. 2002 se realiza una clara explicación de cuándo nace la obligación de formular una cuestión aplicándolo a un caso concreto:

14. La obligación impuesta a los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso de plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial se inscribe en el marco de la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales, en su condición de jueces encargados de aplicar el Derecho comunitario, y el Tribunal de Justicia, cooperación establecida a fin de garantizar una aplicación correcta y una interpretación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros. Esta obligación tiene por objetivo principal impedir que se consolide en un Estado miembro una jurisprudencia nacional que no se ajuste a las normas del Derecho comunitario (véanse, en particular, las sentencias Hoffmann-La Roche, antes citada, apartado 5, y de 4 de noviembre de 1997 [TJCE 1997, 223], Parfums Christian Dior, C-337/95, Rec. pg. I-6013, apartado 25).

15. Este objetivo se alcanza cuando quedan sujetos a esta obligación de remisión, sin perjuicio de los límites admitidos por el Tribunal de Justicia (sentencia Cilfit y otros, antes citada), los tribunales supremos (sentencia Parfums Christian Dior [TJCE 1997, 223], antes citada), así como cualesquiera órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de

ulterior recurso judicial (sentencia de 27 de marzo de 1963, *Da Costa en Schaake y otros*, asuntos acumulados 28/62 a 30/62, Rec. pg. 59).

16. **Las resoluciones de un órgano jurisdiccional nacional de apelación que puedan ser impugnadas por las partes ante un tribunal supremo no proceden de un «órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno», en el sentido del artículo 234 CE (RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695).** La circunstancia de que el examen del fondo de estas impugnaciones quede supeditado a una previa declaración de admisibilidad por el Tribunal Supremo no tiene por efecto privar a las partes de recurso.
17. *Lo mismo sucede con el sistema sueco. Las partes conservan en cualquier caso el derecho de interponer un recurso ante el Högsta domstolen contra la sentencia de un hovrätt, de tal modo que éste no puede calificarse de órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso. Debe señalarse que, con arreglo al artículo 10 del capítulo 54 del rättegångsbalken, el Högsta domstolen puede declarar la admisibilidad si es importante para la aplicación uniforme del Derecho que el recurso sea examinado por dicho órgano jurisdiccional. Así, una incertidumbre sobre la interpretación del Derecho aplicable, incluido el Derecho comunitario, puede dar lugar a un control, en última instancia, por el Tribunal Supremo.*
18. *Si se plantea una cuestión de interpretación o de validez de una norma de Derecho comunitario, el Tribunal Supremo se verá, conforme al artículo 234 CE (RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695), párrafo tercero, en la obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, bien en la fase de examen de la admisibilidad, bien en una fase posterior.*
19. *En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que **la obligación impuesta por el artículo 234 CE (RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695), párrafo tercero, no incumbe a un órgano jurisdiccional nacional cuando sus decisiones sean susceptibles de recurso***

ante el Tribunal Supremo en condiciones como las aplicables a las resoluciones del órgano jurisdiccional remitente.

Una vez sabemos cuándo es preceptivo formular una cuestión prejudicial por parte de los órganos judiciales internos, es el momento de realizar un breve resumen de los requisitos que debe cumplir la cuestión para que sea admitida a trámite, es decir, para que se considere necesaria para emitir su fallo en un litigio interno pendiente de solución.

Para la exposición de dichos requisitos nos basaremos en la STJCE, de 6 de octubre de 1982, CILFIT, C-283/81, Rec. 1982, en la cual el TJUE (por entonces, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) aborda la interpretación del requisito "necesidad".

En primer lugar, se establece que los Tribunales de los EE.MM. no tienen que plantear cuestiones prejudiciales que no sean pertinentes para dictar la sentencia en el proceso interno; cuando el significado y alcance del acto comunitario sea claro; o cuando haya sido aclarado en decisiones previas.

El tribunal empieza estableciendo lo siguiente:

9. ***Al respecto, debe señalarse, en primer lugar, que el artículo 177 no constituye un medio de impugnación ofrecido a las partes en un litigio pendiente ante un Juez nacional. No basta, pues, que una parte mantenga que el litigio suscita una cuestión de interpretación del Derecho comunitario para que el órgano jurisdiccional que conoce del mismo esté obligado a estimar que existe una cuestión en el sentido del artículo 177. Sin embargo, a dicho órgano le corresponde plantear la cuestión, en su caso de oficio, ante el Tribunal de Justicia.***
10. ***En segundo término, se desprende de la conexión entre los párrafos segundo y tercero del artículo 177 que los órganos jurisdiccionales a que se refiere el párrafo tercero disponen de la misma facultad de apreciación que cualesquiera otros órganos jurisdiccionales nacionales acerca de si es necesaria una decisión sobre una cuestión de Derecho comunitario para poder emitir su fallo. Aquellos órganos jurisdiccionales no están obligados, por tanto, a remitir una***

cuestión de interpretación de Derecho comunitario suscitada ante ellos si la cuestión no es pertinente, es decir, en los supuestos en los que la respuesta a dicha cuestión, cualquiera que fuera, no podría tener incidencia alguna en la solución del litigio.

Por lo tanto, cuándo una cuestión no tenga relación con el objeto del proceso y la resolución no tenga incidencia alguna en la solución del litigio, el tribunal nacional deberá denegarla.

Una segunda condición que se debe dar es que el significado y alcance del acto comunitario no sea claro, es decir, cuando la aplicación correcta del Derecho comunitario se impone con una evidencia tal que no deja lugar a duda razonable sobre la manera de resolver la cuestión planteada. Así, el ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 25 de enero de 2010 concluye lo siguiente:

4.3. La pertinencia del diálogo prejudicial depende, en segundo lugar, de que haya dudas razonables sobre la interpretación del derecho comunitario, esto es, que no quepa deducir de los términos de la norma comunitaria una sola solución hermenéutica, que se impondría por su propia evidencia no sólo al órgano jurisdiccional remitente sino al resto de órganos jurisdiccionales de los diferentes Estados miembros, incluido el propio Tribunal de Justicia [sentencia de 6 de octubre de 1982 , CILFIT (283/81, apartado 1 6)].

En el caso de autos, la existencia de esas dudas resulta patente. Las respectivas posiciones de las partes, manifestadas en el trámite de alegaciones para preguntarles sobre la pertinencia de dirigirse al Tribunal de Justicia a título prejudicial, son claramente divergentes. Por otro lado, la propia jurisprudencia española ha mudado pese a que la normativa a lo largo de los años ha sido la misma. El artículo 57, apartado 1, de la Ley General Tributaria de 1963 (RCL 1963, 2490), se encontraba vigente cuando se pronunciaron las sentencias de los años 1983, 1984 y 1988, así como cuando se dictó la del año 2009. El texto de las sucesivas regulaciones del impuesto sobre sociedades no

ha variado sustancialmente, exigiéndose para la deducción de la cuota foránea que haya sido efectivamente abonada. El propio artículo 60 del Decreto de 1967 (RCL 1968, 540, 746) hablaba también de «las cuotas pagadas en el extranjero». En fin, el contenido de los artículos 11 y 23 de los Convenios entre España y Bélgica no ha variado sustancialmente. Ese cambio jurisprudencial, pese a que la normativa de base no se ha alterado sustancialmente evidencia la existencia de dudas razonables.

Finalmente, se deberá analizar si existe o no jurisprudencia sobre el tema concreto, es decir, si existen otras sentencias u otros escritos judiciales firmes que hayan tratado sobre el tema y no sean contradictorios entre sí mismos. En este sentido, STJCE, de 6 de octubre de 1982, CILFIT, C-283/81, Rec. 1982, en su Fundamento de Derecho 13º establece lo siguiente:

13. *Hay que recordar al respecto que este Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 27 de marzo de 1963, Da Costa en Schaake NV y otros (asuntos acumulados 28/62 a 30/62, ↔ Rec. pp. 59 y ss., especialmente p. 75), «**que si bien el último párrafo del artículo 177 obliga, sin restricción alguna, a los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, a someter al Tribunal de Justicia toda cuestión de interpretación suscitada ante los mismos, la doctrina interpretativa sentada por este Tribunal en virtud del artículo 177 puede, no obstante, privar a dicha obligación de su causa y vaciarla así de su contenido; que ocurre así, en especial, cuando la cuestión planteada es materialmente idéntica a una que ya fue objeto anteriormente de una decisión con carácter prejudicial en un asunto análogo**».*

Pues bien, en el caso que decidamos intentar la vía de la cuestión prejudicial, deberemos tener muy claro que debe ser pertinente de la cuestión que es objeto de litigio, que sea una cuestión sobre la cuál existen dudas sobre su sentido o alcance y que no exista una jurisprudencia firme, clara y asentada sobre la misma.

Finalmente, respecto la cuestión prejudicial debemos destacar las cuestiones procesales más importantes sobre la misma:

- La decisión de plantear una cuestión prejudicial paraliza el curso del proceso, impidiendo que se pueda emitir sentencia hasta que el TJUE no haya resuelto.
- Existe fase escrita de dos meses para formular alegaciones u observaciones escritas. Posteriormente se celebrará una vista pública, en la que las partes presentan oralmente sus observaciones o alegaciones, tras la cual el Abogado General presenta sus conclusiones generales y después el TJUE dicta sentencia.
- La decisión de planteamiento de cuestión prejudicial por parte del órgano judicial competente será mediante auto.
- Se podrán acordar las medidas cautelares que se crean necesarias con el fin de garantizar el resultado final del proceso. Entre las medidas que se pueden aplicar podemos encontrar la paralización de proyectos de energías renovables sujetos a la normativa discutida, la suspensión de la aplicación de la legislación interna o acto comunitario de cuya validez se dude.

Ahora bien, para que todo esto sea posible, será imprescindible impulsar un procedimiento judicial en el cual la cuestión prejudicial no sea el objeto principal del proceso. En otras palabras, deberemos atacar algún tipo de acto administrativo relacionado con la normativa que perseguimos dejar sin efecto para poder alegar que dicho acto es nulo porque la normativa en que se basa lo es también. Nos volvemos a encontrar con una acción de carácter incidental como la excepción de ilegalidad.

En virtud de ello, lo más correcto y eficaz sería interponer un recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos que autoricen el desarrollo de proyectos renovables que son contrarios a la normativa nacional y europea de protección medioambiental o que puedan tener un impacto negativo significativo en el equilibrio ecológico de la localización dónde se quieren desplegar. Ahora bien, antes de poder acceder a la vía judicial, deberemos agotar la vía administrativa necesariamente. En esta vía ya se podrían solicitar la aplicación de medidas cautelares para evitar que la efectividad de la resolución final se

vea comprometido por el transcurso del tiempo.

En cualquier caso, esta vía sería posiblemente la más viable en estos momentos teniendo en cuenta los problemas de plazo o tiempo que pueden surgir en las dos anteriores vías que he descrito o de justificación de la afectación directa. No obstante, lo acabado de resaltar, no significa que no se pueda atacar por diferentes vías y así poder ejercer la mayor presión posible sobre las instituciones y órganos de la UE para que modifiquen la normativa y así evitar los graves perjuicios que se pueden derivar sobre el medio ambiente de seguir vigente dicha normativa.

REAL DECRETO-LEY 20/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad:

Respecto el ordenamiento jurídico interno es imprescindible realizar un breve comentario sobre las estipulaciones recogidas en el Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. Concretamente, nos centraremos en cómo atacar los artículos 22 y 23.

Como acabamos de indicar, los artículos que aquí nos deben preocupar son el 22 y 23, es decir, aquellos que regulan el procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables y el procedimiento simplificado de autorización de proyectos de energías renovables. Estos no dejan de ser transposiciones de la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023 que persiguen una simplificación de los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones administrativas para el despliegue de proyectos de energías renovables de la forma más rápida posible, pero sin respetar las garantías medioambientales que la directiva impone.

Junto a estos artículos, debemos tener en cuenta lo establecido en el artículo 1 del 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; en el artículo 28 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las

consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía; y en el artículo 53 del Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Estos preceptos regulan los procedimientos de obtención de distintas autorizaciones necesarias para poder implantar proyectos renovables. Entre dichas encontramos la autorización administrativa previa, la autorización de construcción, la autorización ambiental y la autorización administrativa de explotación definitiva (art. 53 Ley 24/2013).

REDES DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD

En este sentido, el artículo 1.1 RD 23/2020 establece los criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad, estableciendo los siguientes plazos máximos para conseguir las respectivas autorizaciones:

Artículo 1.

Criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad.

1. *Los titulares de los permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que hubieran obtenido dichos permisos en fecha posterior al 27 de diciembre de 2013, y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley, deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes hitos administrativos en unos plazos no superiores a los estipulados a continuación:*
 - a) *Si el permiso de acceso se obtuvo en una fecha comprendida entre el 28 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, ambos inclusive:*
 1. *Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 3 meses.*
 2. *Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 27 meses.*
 3. *Obtención de la autorización administrativa previa: 30 meses.*
 4. *Obtención de la autorización administrativa de cons-*

trucción: 33 meses.

5. Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años.

b) Si el permiso de acceso se obtuvo con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley:

1. Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 6 meses.

2. Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 31 meses.

3. Obtención de la autorización administrativa previa: 34 meses.

4. Obtención de la autorización administrativa de construcción: 37 meses.

5. Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años.

Todos los plazos señalados en los apartados a) y b) serán computados desde el 25 de junio de 2020.

Aquellos titulares de permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que sean otorgados desde la entrada en vigor de este real decreto-ley deberán cumplir los hitos administrativos previstos en el apartado b), computándose los plazos desde la fecha de obtención de los permisos de acceso.

Los titulares de los permisos de acceso dispondrán de un plazo máximo de 6 meses para solicitar el permiso de conexión. El plazo señalado será computado desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, excepto para aquellos casos en que aún no se hubiera obtenido el permiso de acceso, para los que computará desde la obtención del mismo. ***La no presentación de esta solicitud en dicho plazo supondrá la caducidad automática del correspondiente permiso de acceso*** y la ejecución inmediata por el órgano competente para la emisión de las autorizaciones administrativas de las garantías económicas presentadas para tramitar la solicitud de acceso a las

redes de transporte y distribución en cumplimiento de lo previsto en los artículos 59 bis y 66 bis 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.

En permisos de acceso otorgados para proyectos de instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología hidráulica de bombeo y las de tecnología eólica marina, los plazos establecidos en este apartado se podrán extender a solicitud del titular sin que en ningún caso el plazo total de vigencia de los permisos sin contar con la autorización administrativa de explotación definitiva supere los 9 años.

Este artículo se introdujo para poder alargar los plazos administrativos de forma excepcional para evitar la caducidad automática de los permisos de acceso y evitar que muchos expedientes administrativos tuvieran que reiniciarse desde el inicio. Si sucediera esto, el despliegue de las renovables se volvería más lento y se podrían incumplir con los objetivos establecidos en el PNIEC y en instrumentos legislativos de ámbito comunitario. Es más, observando que la situación de colapso de la Administración Pública es tal, el Gobierno se vio obligado a aumentar el plazo de obtención de autorización administrativa de construcción de 37 meses a 49 en el caso de instalaciones que hubieran obtenido permisos de acceso y conexión con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2023. Dicho plazo finalizaba el 25 de julio de 2024.

Por lo tanto, durante las próximas semanas debemos esperar una avalancha de resoluciones favorables de concesión de autorizaciones administrativas de construcción. Todo y parecer un hecho negativo, no debemos olvidar que España no ha realizado la zonificación de las "ZAR", lo cual deriva en la inaplicabilidad de los artículos 22 y 23 RDL 20/2022, de 27 de diciembre. Esto es así por dos precisiones que se realizan en los dos preceptos aquí analizados.

Por un lado, el artículo 22 establece lo siguiente en su primer apartado:

Artículo 22.

Procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables.

1. *Con carácter excepcional y transitorio, los proyectos de*

*instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables se someterán al **procedimiento de determinación de las afecciones ambientales** regulado en este artículo.*

Por otro lado, el artículo 23, también realiza mención expresa del procedimiento de determinación de las afecciones ambientales:

Artículo 23.

Procedimientos simplificados de autorización de proyectos de energías renovables.

*Con el fin de lograr una reducción de la dependencia energética, la contención de precios y la garantía del suministro, se declaran de urgencia por razones de interés público, y se tramitarán en todo caso de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, los procedimientos de autorización de los proyectos de generación mediante energías renovables competencia de la Administración General del Estado, que hayan obtenido el **informe de determinación de afección ambiental favorable**.*

Por lo tanto, observamos cómo los procedimientos que aquí se regulan se basan en un procedimiento de afección ambiental favorable que no es una innovación legislativa interna sino más bien una trasposición de la Directiva 2011/92/UE ya que el procedimiento que se regula es idéntico al regulado en los artículos 15 y ss. de dicha norma comunitaria. Sin embargo, existe un error en la trasposición realizada por el legislador español y es el siguiente: el procedimiento de determinación de afección ambiental también se encuentra regulado en la normativa comunitaria con el nombre de "proceso de control de las solicitudes" cuyo objetivo final es determinar si hay una probabilidad elevada de que alguno de los proyectos de energía renovable que se pretenden desplegar pueda tener efectos adversos imprevistos significativos, a la vista de la sensibilidad ambiental de las zonas geográficas en que se sitúan. Eso sí, para aplicar los procedimientos simplificados se deben haber indicado las zonas de aceleración renovable y la tramitación de un procedimiento administrativa en el que se realiza una Evaluación Ambiental Estratégica. De hecho, la realización de este conjunto de análisis y evaluaciones de los posibles impactos ambientales sobre las zonas delimitadas es la razón que justifica que, de forma posterior, se puedan agilizar los procesos y evitar la realización de una evaluación de impacto ambiental completa

respecto cada proyecto.

Por el contrario, el Estado español ha desarrollado un procedimiento administrativo simplificado idéntico, pero sin las garantías que se recogen en la normativa de la UE al no haber zonificado las "Zonas de Aceleración Renovable". Esta situación es contraria al derecho ambiental europeo e interno, sin destacar la violación de un gran número de instrumentos internacionales que también se verían infringidos. Mientras España no realice la zonificación de las "ZAR", el procedimiento simplificado no se podrá aplicar por no respetarse una serie de garantías imprescindibles para la conservación del medio ambiente.

Por lo tanto, observando que existe una disparidad legal clara entre el ordenamiento interno y el comunitario, mediante la impugnación de las autorizaciones administrativas que se puedan expedir, sería conveniente y una de las vías más rápidas para solicitar la formulación de una cuestión prejudicial sobre la posible incompatibilidad de la norma española respecto la norma que goza de primacía.

V. CONVENIO DE FLORENCIA

Antes de dar por finalizado el presente informe, dedicaremos un último apartado para destacar los aspectos más importantes del Convenio Europeo del Paisaje o, también conocido como Convenio de Florencia, para dar cumplimiento al interés mostrado sobre el mismo.

El Convenio de Florencia está en vigor en nuestro país desde el 1 de marzo de 2008, siendo así aplicable cuando ello sea preciso. Este texto legal tiene como propósito general la protección de todas las formas de los paisajes europeos, sea cual sea su naturaleza. Se protege tanto a paisajes naturales, rurales, urbanos y periurbanos por sus valores naturales y culturales y su relación intrínseca con la formación de culturas locales, la identidad territorial y su papel trascendental en el bienestar de los seres humanos.

Entonces, teniendo en cuenta el valor que se le reconoce a los paisajes, el Convenio recoge la obligación de los Estados Firmantes a reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, a definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a

la protección, gestión y ordenación del paisaje, a establecer procedimientos para la participación pública y a integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medio-ambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Pues bien, sabiendo que existe un instrumento como éste que protege la integridad del paisaje, elemento que se ve claramente afectado por la implantación masiva e incontrolada de proyectos de energías renovables, sería interesante analizar en profundidad cómo nos podría ayudar en nuestra causa porque hay algo que debemos tener claro: si España ratifica un Convenio o Tratado internacional, dicho instrumento es plenamente aplicable y puede ser un argumento en el que apoyar nuestras posibles acciones administrativas o judiciales.

En conclusión, una vía más que existe para poder conseguir el resultado perseguido y que no debemos menospreciar sino analizar con más profundidad por las oportunidades que nos podría ofrecer.

VI. CONCLUSIONES

Pues bien, después de haber analizado la normativa aplicable a la materia objeto de análisis y estudiar las diferentes opciones de acción legal tanto a nivel europeo como nacional, podemos emitir las siguientes conclusiones:

- Podemos observar una misma dinámica en el conjunto del derecho ambiental y energética: la simplificación administrativa de los procedimientos de concesión de autorización administrativa a proyectos de energía renovable. Se pueden destacar las reducciones de plazos, una reducción de trámites o la unificación de diversos trámites en uno para conseguir una mayor agilidad en la resolución de los mismos.
- La simplificación se podría estar realizando a costa de la protección del medio ambiente. Se percibe una clara relajación de los requisitos y exigencias ambientales respecto los proyectos de renovables que podría poner en peligro el

equilibrio ecológico de muchos ecosistemas naturales españoles y europeos.

- La normativa española podría contravenir la normativa comunitaria. Como ya hemos destacado en el apartado dedicado a la cuestión, el Estado español ha establecido procedimientos simplificados como los del UE, pero sin respetar las garantías medioambientales que a nivel comunitaria sí se prevén. Por lo tanto, ante esta situación claramente irregular y peligroso tanto para la seguridad jurídica como para la conservación del medio ambiente, se cree necesario e imprescindible atacar dicha normativa mediante una cuestión prejudicial ante el TJUE con el objetivo de declarar nula dicha norma. Cabe recordar que nosotras no tenemos el poder de decisión de enviar la cuestión prejudicial son que podemos plantear la posibilidad al juez/a o tribunal español competente y éste, según su parecer y en cumplimiento de los requisitos establecidos por el TJUE, podrá decidir si formalizar o no la cuestión prejudicial.
- A nivel europeo, la opción más viable para actuar es la formulación de una cuestión prejudicial. Consideramos que es el camino más rápido y con mayores opciones de éxito. En segundo lugar, tendríamos el recurso de anulación que lo deberíamos interponer contra el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Finalmente, la opción con menos posibilidades tanto por cuestiones temporales como de probabilidad de éxito encontraríamos la excepción de ilegalidad a interponer frente la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

En resumen, podemos observar cómo existen diferentes vías de actuación y argumentos suficientes para contratacar. Ahora es el momento de analizar la situación y decidir qué actuaciones llevar a cabo.

Albert Calduch Estrem

Abogado – acalduch@calduchabogados.com

Firmado digitalmente
por: 39879628C ALBERT
CALDUCH (R:
B1379490B7)

Fecha y hora:
30.07.2024 11:53:01