

**a** | MÁSTER  
UNIVERSITARIO  
EN DERECHO AMBIENTAL

**ÁLVARO BUSTILLO MARTÍN**

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES:  
¿NECESIDAD O VIRTUD?**

**TRABAJO DE FIN DE MASTER**

**Dirigido por el Dr. D. Endrius Cocciolo**

**Tarragona**

**2021**



*Agradecimientos:*

*A D. David de la Bodega Zugasti, abogado de SEO/Birdlife sin cuya ayuda este trabajo no habría sido posible.*

*A mi Tutor, doctor D. EndriusCocciolo, sin cuya orientación todavía estaría pensando qué son jurídicamente los planes y programas.*

*A la meseta, que nos brinda al común tierra, sol y viento.*



# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. PLANES Y PROGRAMAS.....	5
2.1. Planes y programas, ¿qué son? .....	5
2.2. Los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima .....	7
2.2.1. <i>El tratamiento del binomio energía y clima en la UE</i> .....	7
2.2.2. <i>La creación de la Unión de la Energía</i> .....	9
2.2.3. <i>Mecanismo de Gobernanza de la Unión de la Energía</i> .....	12
2.2.4. <i>Nuevas dinámicas normativas</i> .....	15
2.3. La planificación energética en España.....	16
2.3.1. <i>Régimen jurídico de la planificación energética</i> .....	16
2.3.2. <i>El PNIEC español</i> .....	18
3. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES .....	21
3.1. La evaluación ambiental genérica.....	21
3.1.1. <i>La evaluación de impacto ambiental (EIA)</i> .....	21
3.1.2. <i>La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)</i> .....	23
3.1.3. <i>Sometimiento de los PIGE a la EIA</i> .....	24
3.2. La evaluación específica .....	25
3.2.1. <i>La biodiversidad como objeto de protección</i> .....	25
3.2.2. <i>Marco normativo de Red Natura 2000</i> .....	27
3.2.3. <i>Constitución de la Red Natura 2000</i> .....	28
3.2.4. <i>Régimen jurídico de protección y conservación de los espacios de la Red Natura 2000</i> .....	29
3.2.5. <i>La «evaluación adecuada» y la adopción de medidas compensatorias</i> .....	31
3.3. Convivencia entre ambas formas de evaluación ambiental.....	34
3.4. Cuestiones prácticas de la evaluación ambiental de proyectos de energías renovables .....	36
3.4.1. <i>Fragmentación de proyectos</i> .....	37
3.4.2. <i>Análisis de los efectos sinérgicos y acumulativos</i> .....	39
3.4.3. <i>La importancia de los corredores y la conectividad ecológica. El efecto barrera</i> .....	40
4. CONCLUSIONES .....	43
4.1. ¿Es preceptivo este tipo de plan, además de las EIA de cada proyecto? .....	43

4.1.1. <i>Protección de la biodiversidad y evaluación ambiental</i> .....	43
4.1.2. <i>Cambio masivo del uso del suelo. Una posible analogía con la planificación hidráulica</i> .....	49
4.2. <i>¿Cuál debería ser el contenido de un plan estratégico para el despliegue de las energías renovables?</i> .....	51
4.2.1. <i>Estudio multidimensional sobre la distribución territorial de la generación y del consumo de la energía eléctrica</i> .....	51
4.2.2. <i>Zonificación ambiental</i> .....	54
4.2.3. <i>Otras cuestiones</i> .....	56
4.3. <i>Ámbito territorial y competencia sobre planificación estratégica</i> .....	57
4.3.1. <i>¿Qué CC.AA. cuentan con un plan estratégico?</i> .....	57
4.3.2. <i>¿La planificación debe ser autonómica o estatal?</i> .....	63

## ABREVIATURAS:

AAI: Autorización Ambiental Integrada.

BEI: Banco Europeo de Inversiones.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOGC: Boletín Oficial de las Cortes Generales.

CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica.

CDR: Comité Europeo de las Regiones.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CESE: Comité Europeo Social y Económico.

CIG: Conferencia Intergubernamental.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

COP: Conferencia de Partes<sup>1</sup>.

CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

EdeA: Estatuto de Autonomía

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

GEI: Gases de Efecto Invernadero.

IAE: Informe Ambiental Estratégico.

IDEA: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

IPCC (trad. inglés): Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

---

<sup>1</sup> De la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, salvo que se haga referencia a otro acuerdo.

IPBES (trad. inglés): Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas.

LAEE: Ley de Evaluación Ambiental Estratégica<sup>2</sup>.

LAIPA: Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental<sup>3</sup>.

LCCTE: Ley de Cambio Climático y Transición Energética<sup>4</sup>.

LEA: Ley de Evaluación Ambiental<sup>5</sup>.

LPNB: Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>6</sup>.

NDC (trad.): contribuciones determinadas a nivel nacional<sup>7</sup>.

PK: Protocolo de Kioto.

PNIEC: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

PNL: Propuesta No de Ley.

REE: Red Eléctrica Española.

RD: Real Decreto.

RDL: Real Decreto Legislativo.

RD-l: Real Decreto-ley.

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STJCE: Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

---

<sup>2</sup> En referencia a la (derogada) Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>3</sup> En referencia a la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<sup>4</sup> En referencia a la Ley 7/2021, de 20 de mayo.

<sup>5</sup> En referencia a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

<sup>6</sup> En referencia a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

<sup>7</sup> En referencia al concepto empleado en el Acuerdo de París.

TCEE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TRLEIA: Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>8</sup>.

TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>9</sup>.

UE: Unión Europea.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

---

<sup>8</sup> En referencia al texto refundido aprobado mediante el RD-L 1/2008, de 11 de enero.

<sup>9</sup> En referencia al texto refundido aprobado mediante el RD-L 7/2015, de 30 de octubre.



## 1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico sostenido desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la actualidad no puede explicarse sin el aprovechamiento de los combustibles de origen fósil (petróleo, carbón, gas natural y GLP<sup>10</sup>), que ha permitido a cuotas cada vez más amplias de la humanidad acceder a una energía abundante, barata, acumulable y de fácil transporte. Hoy sabemos que la extracción y explotación de estos combustibles ha producido y continúa produciendo daños medioambientales de una magnitud todavía difícil de calibrar. La humanidad afronta en este momento un horizonte determinado por el fin de la explotación de estos combustibles. A ello responde la emergencia de abordar el gravísimo peligro del cambio climático, cuya relación con el consumo de combustibles fósiles es únicamente negada fuera de los márgenes de la racionalidad, así como por el descenso de la extracción de petróleo provocado por distintas causas.

En el año 2000 el Premio Nobel de Química, Paul Crutzen, empleó el término *Antropoceno* para describir el tiempo que vivimos: una era geológica determinada por los impactos de la actividad humana sobre el planeta y que sucede al Holoceno, la era postglacial durante la cual se han producido las condiciones que posibilitaron el crecimiento de la población humana y el nacimiento de las civilizaciones.

En este contexto la humanidad se encuentra en un proceso de transición hacia el aprovechamiento de las energías procedentes de fuentes renovables para la sustitución de los combustibles de origen fósil. Dentro de este escenario general, la Unión Europea ha asumido un papel de liderazgo en esta transición, en la que juegan un papel clave su idea de Unión de la Energía y los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima. En el caso particular de España dos factores hacen especialmente propicio a nuestro territorio para el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable: horas e intensidad del sol, por un lado, y cantidad de suelo disponible en territorio apto para el aprovechamiento eólico, por el otro.

---

<sup>10</sup> Gas licuado de Petróleo.

El presente trabajo se ha desarrollado en modo Servicio Activo con la ONG ambiental Sociedad Española de Ornitología, socio español de *Birdlife International*. El objeto del trabajo nació inicialmente como un encargo para la Clínica Jurídica Ambiental<sup>11</sup>, consistente en la elaboración de un informe que respondiera a tres cuestiones:

1. ¿Es preceptivo un plan estratégico sobre energías renovables, además de la EIA de cada proyecto?
2. ¿Cuál debería ser su contenido?
3. ¿Qué CC.AA. cuentan con un plan estratégico? ¿Este debería ser de ámbito autonómico o estatal?

Desde las instancias científicas se ha advertido de los impactos en la biodiversidad provocados por los proyectos industriales para el aprovechamiento de las energías solar y eólica. La afectación a la avifauna en general es motivo de una preocupación especial. La idea de implementar un plan estratégico que regule el despliegue de energías renovables está siendo defendida desde múltiples ámbitos y con distintos acercamientos. Aunque es imposible citarlas todos destacaría los siguientes hitos: veintitrés personalidades científicas publican el 11 de diciembre de 2020 una carta en *Science*<sup>12</sup> advirtiendo del peligro que supone para la biodiversidad el despliegue masivo de energías renovables que se está produciendo. Treinta investigadores e investigadoras del CSIC publican el 23 de enero de 2021 una tribuna en el diario El País<sup>13</sup> reclamando una planificación energética estratégica a escala nacional para reducir el impacto de los nuevos proyectos fotovoltaicos y eólicos. En febrero de 2021 más de ochenta entidades y doscientos cincuenta científicos y científicas forman la plataforma Alianza Energía y Territorio (ALIENTE) y publican un manifiesto<sup>14</sup> reclamando la puesta

---

<sup>11</sup> Asignatura correspondiente al segundo curso del Máster Universitario de Derecho Ambiental impartido en la Universitat Rovira i Virgili.

<sup>12</sup> Publicación en *Science*: <https://science.sciencemag.org/content/370/6522/1282> (última consulta: 20/06/2021).

<sup>13</sup> *Más renovables, pero con cabeza*, tribuna publicada en el sitio web de El País <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-01-23/mas-renovables-pero-con-cabeza.html> (última consulta: 20/06/2021).

<sup>14</sup> Por una transición energética a las renovables que garantice la conservación de la biodiversidad, manifiesto publicado en el sitio web de ALIENTE <https://aliente.org/posicionamiento-sobre-biodiversidad> (última consulta: 20/06/2021).

en marcha de distintas medidas para proteger la biodiversidad durante el despliegue de proyectos de energía renovable. El 27 de abril de 2021 el diputado de la Agrupación de Electores Teruel Existe presenta una PNL en el Congreso de los Diputados<sup>15</sup> solicitando la aprobación de un instrumento de planificación para ordenar el despliegue de estos proyectos y de una ley que ordene su expansión territorial y regule su aprovechamiento lucrativo.

He desarrollado el presente trabajo acercándome a dos cuestiones clave: la labor planificadora de los Estados y la evaluación ambiental de planes y proyectos. La estructura del trabajo está diseñada para, una vez presentados los dos temas referidos (planificación y evaluación ambiental), pasar a contestar a las preguntas planteadas y que las conclusiones tengan un sentido propositivo fundamentado en el desarrollo de los dos temas previamente estudiados. Para ello he comenzado aproximándome a la labor planificadora y programadora de los Estados y, en particular, su desarrollo más reciente en materia de energía en el seno de la Unión Europea, a cuyo proyecto de Unión de la Energía he dedicado una atención especial por cuanto entiendo se vislumbran las costuras de una nueva forma de entender el Derecho Público: la centralidad de la cuestión energética y la integración de una escala temporal – la climática– nunca antes tomada en consideración. Posteriormente he abordado la regulación y la práctica de la evaluación ambiental. Dado el especial interés del encargo en la conservación de la biodiversidad, me he detenido especialmente en la normativa protectora de la Red Natura 2000 y en la propia constitución de sus espacios, ya que en su propia concepción original hay elementos clave para dar respuesta al encargo planteado: conectividad, interdependencia, sinergias.

Dado que los temas estudiados exceden enormemente las constricciones de espacio impuestas por un trabajo de estas características y el objetivo ha sido un trabajo que pueda leerse de forma ágil, he intentado referenciar prácticamente todas las afirmaciones en un precepto legal, en un artículo de

---

<sup>15</sup> Publicado en el BOCG del Congreso de 27 de abril de 2021, página 62 [\(https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p\\_p\\_id=publicaciones&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_publicaciones\\_mode=mostrarTextoIntegro&\\_publicaciones\\_legislatura=XIV&\\_publicaciones\\_texto=&\\_publicaciones\\_id\\_texto=BOCG-14-D-264.CODI.#\(P%C3%A1gina62\)\)](https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_texto=&_publicaciones_id_texto=BOCG-14-D-264.CODI.#(P%C3%A1gina62)) (última consulta: 20/07/2021).

doctrina, en una cita jurisprudencial o en un documento orientador citados a pie de página.

A lo largo del presente trabajo me he permitido una licencia creativa: voy a emplear las siglas PIGE, correspondientes a Polígono Industrial para Generación Eléctrica, para referirme a los proyectos de energías eólica y solar, desde el convencimiento –jurídicamente sustentado– de que las denominaciones «parque solar» y «parque eólico» no hacen justicia a la realidad, en el mejor de los sentidos.

## 2. PLANES Y PROGRAMAS

### 2.1. Planes y programas, ¿qué son?

Desde un punto de vista genérico y abstracto, podemos decir con SANTAMARÍA ARINAS que la planificación, como potestad pública estrechamente vinculada con las directrices constitucionales de la actuación administrativa<sup>16</sup>, es *«la técnica que, a partir de un diagnóstico de los problemas existentes, tiende a racionalizar esfuerzos mediante la fijación de objetivos y la previsión de las actuaciones y medios necesarios para alcanzarlos en un período determinado»*<sup>17</sup>. En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA los planes administrativos son *«actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pudiendo asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema»*<sup>18</sup>.

Desde un punto de vista constitucional, esta labor planificadora está expresamente prevista en el campo económico (art. 131.1 CE), se impone en el ámbito físico (art. 47 CE) y está implícitamente amparada en el ambiental (art. 45 CE), siendo exigible una *«coherencia estratégica entre todos estos planes en aras de la sostenibilidad»*<sup>19</sup>. En materia ambiental la planificación se considera una *«técnica imprescindible debido a su indiscutible unidad como elemento preventivo de gestión ambiental y coordinación»*<sup>20</sup>.

En tanto que potestad pública, la planificación sirve a los principios que rigen la actividad de la Administración<sup>21</sup>: al principio de objetividad, al determinar una pauta técnica; a los principios de eficacia y eficiencia al permitir, mediante la designación de fines, controlar el cumplimiento de los objetivos; al principio de coordinación, por cuanto persigue la articulación coherente de las diferentes Administraciones Públicas; y al principio de participación, al asegurar la representación de los diferentes intereses implicados en la materia objeto de ordenación<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R.J. (2019: 155).

<sup>17</sup> *Ibid.*, 156.

<sup>18</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2001, p. 331).

<sup>19</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R.J. (2019: 157).

<sup>20</sup> LOZANO CUTANDA, B. (2008: 385).

<sup>21</sup> Artículo 103.1 CE.

<sup>22</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R.J. (2019: 156).

A pesar de la profusión de normas que remiten a las categorías de planes y programas –y muy particularmente en el Derecho ambiental–, no existe una definición legal de dichos conceptos en nuestro Ordenamiento. Sí existe, no obstante, una densa polémica científica sobre sus contornos, tanto en la doctrina española como en la europea continental, magníficamente recopilada por PAREJO ALFONSO<sup>23</sup>. Este autor afirma, con referencias a W. Köck, H. Faber y K. Obermayer<sup>24</sup>, que la planificación tiene en común con la legislación la fijación de premisas de futuras decisiones, pero se distingue de ella por su concentración en la consecución de objetivos y su función de autovinculación a un comportamiento o una actuación futuros; aunque esta labor planificadora tampoco puede reducirse a la categoría de los actos porque su traducción requiere de un conjunto de medidas relacionadas entre sí en términos de complementación y dependencia recíprocas, que antecede a una pluralidad indeterminada de ulteriores decisiones que justamente pretende dirigir.

Aunque profundizar en este debate desborda de forma abrumadora el objeto de este trabajo, sí interesa a la comprensión de sus conclusiones destacar que ese carácter híbrido de la planificación, a caballo entre la normación y la ejecución y que es simultáneamente proceso y resultado<sup>25</sup>, explica su operatividad –y, de ahí, la profusión del recurso a esta categoría– en el contexto histórico que atraviesan los Estados, del cual da buena cuenta la textura que está adoptando el Derecho ambiental.

Existen tres materias que han sido objeto de una intensa actividad planificadora en España: el uso del suelo, las aguas y la energía eléctrica. Tal y como se desarrolla en sede de conclusiones, la planificación de los PIGEs eólicos y fotovoltaicos tiene una conexión íntima con la primera materia, una conexión analógica con la segunda y visos para abarcar íntegramente el objeto de la tercera.

---

<sup>23</sup> PAREJO ALFONSO, L. (2019).

<sup>24</sup> ALFONSO (*op. cit.*, p. 25)

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 24.

## 2.2. Los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima

### 2.2.1. El tratamiento del binomio energía y clima en la UE

Repasar, aun de forma somera, el trasunto histórico de la legislación europea en materia ambiental desborda el objetivo del presente trabajo<sup>26</sup>. Si bien la cuestión climática y energética ya había sido atendida por la Unión Europea al menos desde el año 2001<sup>27</sup>, a los efectos de esta investigación interesa especialmente su tratamiento en el marco de la Unión de la Energía<sup>28</sup> –a la que se dedica el epígrafe siguiente– y de los compromisos asumidos por la Unión Europea en el marco de la CMNUCC.

El 25 de abril de 2002<sup>29</sup> la Comunidad Europea aprobaba el **Protocolo de Kyoto**<sup>30</sup>, del que forman parte tanto la CE como los Estados miembros<sup>31</sup>. En el año 2005 el Consejo Europeo<sup>32</sup>, haciéndose eco de los resultados (Conclusión 14ª) de la COP11 de la CMNUCC<sup>33</sup>, destaca la importancia de un enfoque integrado de cambio climático, energía y competitividad en el marco de la puesta en marcha de la segunda fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (Conclusión 17ª). En marzo del 2006 la UE aprueba el denominado **Libro Verde**<sup>34</sup>, proponiendo una revisión estratégica del sector de la energía de la UE. En marzo de 2007 el Consejo estableció los objetivos de su política energética<sup>35</sup> sobre la base del **paquete energético aprobado por la**

---

<sup>26</sup> Trasunto histórico desarrollado en ROJAS FERNÁNDEZ, I. (2016: 8-23).

<sup>27</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

<sup>28</sup> Inicialmente «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva», concepto ampliamente desbordado en la actualidad.

<sup>29</sup> Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

<sup>30</sup> Protocolo aprobado por la CMNUCC el 11 de diciembre 1997 (en vigor desde el 16 de febrero de 2005) que pone en marcha los mecanismos para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Parte en materia de reducción de emisiones de GEI.

<sup>31</sup> Se ha calificado el PK como un acuerdo mixto del que son al mismo tiempo partes la CE y sus Estados miembros como «única solución posible con arreglo al régimen competencial del TCEE». Esta cuestión ha sido explicada por TERESA RIBERA RODRÍGUEZ (2001: 8-11).

<sup>32</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 15 y 16 de diciembre de 2005.

<sup>33</sup> Decimoprimer Conferencia de Partes de la CMNUCC celebrada en Montreal (Canadá) entre el 29 de noviembre y el 9 de diciembre de 2005, celebrada en paralelo con la primera Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto.

<sup>34</sup> «Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura». Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2006.

<sup>35</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007.

**Comisión**<sup>36</sup> y el **Objetivo 20/20/20**<sup>37</sup>, subrayando la necesidad de un enfoque integrado de las políticas en el ámbito climático y energético (Conclusión 28), enfatizando el papel principal de la UE en la protección internacional del clima (Conclusión 29) en el marco de la CMNUCC y comprometiéndose a la reducción del 20-30% de GEI para el año 2020<sup>38</sup>.

Este ambicioso compromiso constituyó un salto cualitativo en las políticas de la UE, que proclamaba su liderazgo en lo que ya entonces se calificaba de «*tercera revolución industrial*», en referencia a la consecución de una economía de baja intensidad en carbono, si bien se realizaba sin mención alguna a los propios tratados<sup>39</sup>. El propio Consejo anunció su intención de atender esta “laguna” tras su reunión celebrada en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007<sup>40</sup>, en cuyas Conclusiones «*hace votos*»<sup>41</sup> por que la Comisión presente una propuesta de modificación de la Directiva sobre comercio de derechos de emisión<sup>42</sup> y mandata a la CIG<sup>43</sup> para que el –entonces futuro– TFUE incluyera una referencia a la lucha contra el cambio climático<sup>44</sup>.

En el año 2010 la Comisión Europea aprobó la denominada **Estrategia Europa 2020**<sup>45</sup>, en la que se reafirmaban los objetivos denominados 20/20/20 para el año 2020, estableciéndose las prioridades de la política energética de la UE. En enero de 2011 la Comisión aprobaba la Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020<sup>46</sup> y en marzo del mismo año<sup>47</sup> establecía el objetivo de limitar las emisiones de GEI entre un 80 y un 90% para el año 2050<sup>48</sup>.

---

<sup>36</sup> Se trata de tres Comunicaciones de la Comisión, todas de 10 de enero de 2007: «*Una política energética para Europa*», «*Limitar el calentamiento global a 2°C. Medidas necesarias para 2020 y después*» y «*Hacia un Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética*».

<sup>37</sup> Objetivos para 2020: reducción del 20% en las emisiones de GEI en comparación con los niveles de 1990, alcanzar una cuota del 20% de la energía eléctrica consumida procedente de fuentes renovables y aumentar un 20% la eficiencia energética.

<sup>38</sup> Conclusión 32. Se trata de un compromiso «*firme e independiente*» de reducción del 20%, distinto del «*apoyo al objetivo*» de reducción del 30% enunciado en la Conclusión 31, condicionado a que el resto de países desarrollados se comprometieran con reducciones comparables.

<sup>39</sup> RIBERA RODRÍGUEZ, T. (2007: 1-5).

<sup>40</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007.

<sup>41</sup> Conclusión 40.

<sup>42</sup> Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

<sup>43</sup> Conclusiones, p. 30.

<sup>44</sup> En el último guion del artículo 174, apartado 1.

<sup>45</sup> Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010.

<sup>46</sup> Comunicación de 26 de enero de 2011 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las

### 2.2.2. La creación de la Unión de la Energía

En el año 2014 el Consejo Europeo acordó en su **Agenda Estratégica 2014-2019**<sup>49</sup> caminar hacia una Unión de la Energía<sup>50</sup> que garantizase un suministro seguro de energía asequible y ecológica, enfatizando su liderazgo en la lucha contra el calentamiento global de cara a la COP de París<sup>51</sup> en 2015 y fijando unos objetivos ambiciosos para 2030 en consonancia con el objetivo fijado para 2050. En octubre del mismo año el Consejo<sup>52</sup> anunció la aprobación de un **Marco de actuación de la UE en materia de clima y energía hasta el año 2030** sobre la base de cuatro objetivos: una reducción del 40% de emisiones de GEI, un aumento de la eficiencia energética del 27%<sup>53</sup>, una cuota de energía renovable del 27%<sup>54</sup> y un objetivo del 15% para las interconexiones eléctricas. En dicha Comunicación el Consejo enfatizaba el objetivo de construir una Unión de la Energía *«que permita garantizar una energía asequible, segura y sostenible»*. Posteriormente el Consejo instó a la Comisión a que presentase una propuesta global sobre esta Unión de la Energía<sup>55</sup>, que recibe un impulso definitivo por este órgano mediante el **Paquete sobre Unión de la Energía** de febrero de 2015<sup>56</sup>.

El 6 de marzo de 2015 la UE y sus Estados miembros comunicaron su plan de contribuciones nacionales a la CMNUCC<sup>57</sup>, así como ya había presentado su Plan rector<sup>58</sup>, habiendo sido la primera gran economía en hacerlo. Con estos mimbres llega la UE a la COP21<sup>59</sup> cuyo resultado será el **Acuerdo de París**, que constituye un salto cualitativo en la arquitectura del régimen jurídico

---

Regiones. Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020.

<sup>47</sup> Es decir, antes de aprobar los objetivos para el año 2030.

<sup>48</sup> *«Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050»*. Comunicación de 8 de marzo de 2011 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

<sup>49</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014.

<sup>50</sup> Apartado 3 de la Agenda Estratégica.

<sup>51</sup> Conferencia de Partes de la CMNUCC celebrada en París (Francia) en diciembre de 2015.

<sup>52</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014.

<sup>53</sup> A revisar en el año 2020, con vistas a aumentar el nivel hasta el 30%.

<sup>54</sup> Objetivo de carácter vinculante.

<sup>55</sup> Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2014, Apartado I.1.f).

<sup>56</sup> Lo constituyen tres Comunicaciones de la Comisión, todas de 25 de febrero de 2015: *«Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva»*; *«El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020»*; y *«Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 %. Preparación de la red eléctrica europea de 2020»*.

<sup>57</sup> Informe de Letonia y de la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros de 27 de febrero de 2015.

<sup>58</sup> *«El Protocolo de París, un plan rector...»*, antes citado.

<sup>59</sup> 21ª Conferencia de Partes de la CMNUCC celebrada en París (Francia), entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2015.

internacional del cambio climático<sup>60</sup>. El Protocolo de Kioto se basaba, al menos en parte, en la proposición de que resulta más probable que los Estados actúen en aras del interés colectivo si tienen la garantía de que el resto de Estados harán lo mismo y el esfuerzo se distribuirá de forma justa<sup>61</sup>. A través del Acuerdo de París se transita hacia un modelo basado en una aproximación distinta: los compromisos voluntariamente asumidos tienen más probabilidades de cumplirse que los alcanzados a través de negociaciones colectivas<sup>62</sup>.

El Consejo, que aprobará el Acuerdo de París<sup>63</sup>, se felicita por el «*resultado histórico alcanzado*» en la Cumbre y llama a la Comisión a que evalúe los resultados de la misma a más tardar en marzo de 2016, con vistas a la aprobación del marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030<sup>64</sup>. Igualmente interpreta el Acuerdo de París como una confirmación del enfoque planteado en su reunión de octubre de 2014<sup>65</sup>, invitando a que la Comisión presente las «*oportunas propuestas para adaptar el marco reglamentario de la UE para poner en primer lugar la eficiencia energética y fomentar el papel de la UE como líder mundial en el ámbito de las energías renovables*»<sup>66</sup>.

El 27 de febrero de 2016 el Consejo de Energía<sup>67</sup> debatió sobre las medidas aprobadas por la Comisión en el denominado **Paquete de Invierno**, «*Energía limpia para todos los europeos*»<sup>68</sup>, cuyas negociaciones se alargarán hasta diciembre de 2018. Dejando aparte la **Directiva relativa a la eficiencia energética**<sup>69</sup>, este paquete versaba sobre dos cuestiones: el **Reglamento de**

---

<sup>60</sup> INTRODUCIR ALGUNA REFERENCIA.

<sup>61</sup> MEINHARD, D. (2016, p. 1).

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>63</sup> Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo de 5 de octubre de 2016 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>64</sup> Conclusión 17ª de las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015.

<sup>65</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014.

<sup>66</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 2 de marzo de 2016, «*El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*».

<sup>67</sup> Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía.

<sup>68</sup> Paquete constituido por una Comunicación de la Comisión de 30 de noviembre de 2016 y dos anexos: Comunicación al PE, al Consejo, al CESE, al CDR y al BEI, «*Energía limpia para todos los europeos*»; Anexo «*Acelerar el recurso a energía limpia en los edificios*»; y Anexo «*Medidas para impulsar la transición hacia una energía limpia*».

<sup>69</sup> Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, que será modificada.

**gobernanza sobre la Unión de la Energía**<sup>70</sup> y la revisión de la **Directiva sobre energía renovable**<sup>71</sup>. Una de las piedras angulares de este Paquete lo constituía, por tanto, el Reglamento sobre la gobernanza, cuyo objeto no es otro que *«simplificar y evitar los solapamientos del conjunto de requisitos de planificación, notificación y supervisión vigente con arreglo a la legislación de la UE en materia de clima y energía»*<sup>72</sup>. La propuesta elaborada por la Comisión<sup>73</sup> pone énfasis en la necesidad de *«racionalizar e integrar en la medida de lo posible los procedimientos específicos actuales de planificación, notificación y seguimiento en los campos del clima y de la energía»*<sup>74</sup>, arbitrando un mecanismo por el cual se sustituye la traducción de los objetivos asumidos por la UE en objetivos nacionales vinculantes, por el compromiso asumido por los Estados miembros a través de planes nacionales integrados de energía y clima para lograr, de forma colectiva, los objetivos de la UE.

Si antes destacaba que en 2007 la asunción de compromisos de la UE en el marco del PK carecía de referencia en los Tratados<sup>75</sup>, esta nueva fase va a venir acompañada de la *«emersión de dinámicas de constitucionalización»*<sup>76</sup>, desde la premisa de que *«es una nueva demanda de normatividad la que procede de la sociedad del antropoceno y, por lo tanto, no se puede ofrecer una respuesta dentro de los paradigmas jurídicos conocidos»*<sup>77</sup>.

Durante la redacción del presente trabajo se ha aprobado la **Legislación Europea sobre el Clima**<sup>78</sup>, mediante la cual se transforman nuestros

---

<sup>70</sup> Que deroga el Reglamento (UE) núm. 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático.

<sup>71</sup> Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que será modificada y refundida en la actual Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

<sup>72</sup> Comunicado de prensa del 29 de junio de 2018 del Consejo Europeo

<sup>73</sup> Comunicación de 23 de febrero de 2017, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Gobernanza de la Unión de la Energía».

<sup>74</sup> Considerando 17.

<sup>75</sup> Dice T. RIBERA RODRÍGUEZ (2007, p. 4): *«Las conclusiones del Consejo de Primavera consagran el salto de las políticas de cambio climático desde el exclusivo ámbito de responsabilidad ambiental a otros círculos de responsabilidad económica, de fomento de la competitividad y, a modo de reflejo, en las relaciones exteriores de la UE y sus EEMM. [...] Es curioso pensar que esta construcción por etapas de una prioridad estratégica para Europa ha tenido lugar sin que exista mención alguna hasta la fecha en los tratados».*

<sup>76</sup> COCCIOLO, E. (2015, p. 35).

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>78</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021

compromisos en obligaciones legalmente vinculantes y se proponen los pasos para conseguir el objetivo de la neutralidad climática para el año 2050.

### 2.2.3. Mecanismo de Gobernanza de la Unión de la Energía

Los PNIEC, elemento sobre el que va a orbitar la Gobernanza<sup>79</sup> de la Unión de la Energía a partir del año 2018, tienen carácter decenal<sup>80</sup> y una perspectiva holística sobre la situación del sistema y las políticas energéticas. Estos planes *«deben establecer objetivos nacionales para cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía y las políticas y medidas correspondientes para alcanzar esos objetivos y disponer de una base analítica»*<sup>81</sup>. El funcionamiento es como sigue: cada Estado miembro debe presentar periódicamente<sup>82</sup> su proyecto de PNIEC a la Comisión<sup>83</sup>, que los evaluará y podrá dictar recomendaciones específicas durante los seis meses siguientes a la presentación de dichos planes<sup>84</sup>, las cuales deberán ser tomadas en cuenta por los Estados miembros en sus PNIEC<sup>85</sup> y deberán explicar cómo lo han hecho o motivar por qué han dejado de hacerlo<sup>86</sup>. Los PNIEC presentados ante la Comisión serán evaluados por ésta a fin de determinar si los objetivos generales, los específicos y las contribuciones son suficientes<sup>87</sup>, y si cumplen con los requisitos<sup>88</sup>.

Periódicamente<sup>89</sup> los Estados miembros presentarán a la Comisión un proyecto de actualización del PNIEC<sup>90</sup> o justificarán que no la necesita. En los PNIEC

---

por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999.

<sup>79</sup> Junto con las estrategias a largo plazo, los informes de situación nacionales y las disposiciones de seguimiento integrado (artículo 1.1 del Reglamento).

<sup>80</sup> Primer periodo: 2021-2030.

<sup>81</sup> Considerando 25 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>82</sup> A más tardar el 31 de diciembre de 2018 y, posteriormente, el 1 de enero de 2028 como última fecha, y después cada diez años.

<sup>83</sup> Artículo 9.1, con remisión al artículo 3.1 y al Anexo I, todos del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>84</sup> Artículo 9.2 con remisión al artículo 34, ambos del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>85</sup> Artículos 9.3 y 34.2.a), ambos del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>86</sup> Artículos 9.3 y 34.2.b), ambos del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>87</sup> Artículo 13.a) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>88</sup> Artículo 13.b) con remisión a los artículos 3 a 12 y 34, todos del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>89</sup> A más tardar el 30 de junio de 2023 y, posteriormente, el 1 de enero de 2033 como última fecha, y luego cada diez años (artículo 14.1 del Reglamento sobre Gobernanza). La última versión actualizada será actualizada o se justificará que no resulta necesario, como muy tarde, el 30 de junio de 2024 y, posteriormente, el 1 de enero de 2034, y luego cada diez años (artículo 14.2 del Reglamento sobre Gobernanza).

<sup>90</sup> Artículo 14 del Reglamento sobre Gobernanza.

actualizados los Estados miembros procurarán mitigar los impactos medioambientales negativos registrados en los informes integrados<sup>91</sup>. También con carácter periódico<sup>92</sup> los Estados miembros informarán a la Comisión de la aplicación del PNIEC mediante un informe de situación nacional a la Comisión<sup>93</sup>.

En lo relativo a energías renovables, el Reglamento sobre Gobernanza<sup>94</sup> prevé tomar como punto de partida los objetivos nacionales fijados para 2020<sup>95</sup>. Siendo el objetivo vinculante de la UE un mínimo de 32% de energías renovables para el 2030<sup>96</sup>, el Reglamento establece el siguiente calendario de objetivos<sup>97</sup>: que para 2022 cada Estado miembro deberá haber aumentado un 18% su cuota de energía renovable entre el objetivo de 2020 y su contribución al objetivo para 2030; en 2025 el 43%, en 2027 el 65%<sup>98</sup>.

En cuanto a lo que es objeto del presente trabajo, los PNIEC deben contener una descripción de los objetivos generales, los objetivos específicos y las contribuciones nacionales para conseguir la cuota de energías renovables<sup>99</sup>, una descripción de las medidas y políticas para alcanzarlos<sup>100</sup> y una evaluación de los impactos de las políticas y medidas previstas para cumplir dichos objetivos<sup>101</sup>. El Reglamento prevé expresamente que los Estados miembros, a la hora de establecer su cuota de contribución para el objetivo sobre energías renovables, deberán tener en cuenta las limitaciones geográficas, medioambientales y naturales<sup>102</sup>, debiendo indicar en sus PNIEC las circunstancias pertinentes que afectan al despliegue de las energías renovables<sup>103</sup>. Además, los Estados miembros deben describir en su PNIEC una evaluación (a nivel nacional y regional) del impacto medioambiental de las

---

<sup>91</sup> Artículo 14.3 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>92</sup> A más tardar el 15 de marzo de 2023, y después cada dos años (artículo 17.1 del Reglamento sobre Gobernanza).

<sup>93</sup> Este informe contendrá, en lo relativo a energías renovables, el contenido relacionado en el artículo 20 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>94</sup> Considerando 57 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>95</sup> Anexo I de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. (Publicada: <https://www.boe.es/doue/2018/328/L00082-00209.pdf>, p. 60)

<sup>96</sup> Artículo 3 de la Directiva de Energías Renovables.

<sup>97</sup> Artículo 4.a.2) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>98</sup> Sin perjuicio de la libertad para adoptar objetivos más ambiciosos (artículo 4.a.2, *in fine*).

<sup>99</sup> Artículo 3.2.b) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>100</sup> Artículos 3.2.c) y 7 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>101</sup> Artículo 3.2.f) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>102</sup> Artículo 5.1.e.4º del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>103</sup> Artículo 5.1.e) *in fine* del Reglamento sobre Gobernanza.

políticas y medidas previstas durante el primer periodo decenal<sup>104</sup>. Está expresamente previsto que los Estados miembros deben informar a la Comisión como muy tarde el 30 de abril de 2022 sobre la consecución de sus objetivos nacionales globales para 2030, facilitando la siguiente información<sup>105</sup>: cuotas sectoriales y globales procedentes de fuentes renovables, medidas adoptadas para alcanzar los objetivos nacionales y cuota procedente de ciertos biocarburantes, biolíquidos y biogás.

La Comisión, a la vista de toda la información facilitada por los Estados miembros, evaluará<sup>106</sup> de forma periódica<sup>107</sup> –en lo que a este trabajo atañe– los avances logrados para la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía<sup>108</sup> y por cada Estado miembro para los suyos propios<sup>109</sup>, así como los avances logrados en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables<sup>110</sup>. Con el mismo carácter periódico y en base a la misma información, la Comisión evaluará si los Estados miembros han logrado «avances suficientes» para el cumplimiento de los objetivos fijados en sus respectivos PNIEC<sup>111</sup>, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas realizadas<sup>112</sup>. Si la Comisión concluye que el PNIEC o sus actualizaciones son insuficientes para la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía y, en particular, en lo referido a la cuota de energías renovables para 2030, emitirá recomendaciones a los Estados miembros<sup>113</sup> y propondrá medidas y ejercerá sus competencias a escala de la Unión para garantizar la consecución de dichos objetivos<sup>114</sup>. El Reglamento incluye en su Anexo II una fórmula para evaluar los posibles desfases entre los objetivos de la Unión para 2030 y las contribuciones de los Estados miembros<sup>115</sup>.

Además de este mecanismo de control sobre la ambición de los Estados miembros, si la Comisión concluye que sus avances son insuficientes emitirá recomendaciones<sup>116</sup>. Si un Estado miembro no alcanza alguno de los puntos de

---

<sup>104</sup> Artículo 8.2.b) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>105</sup> Artículo 27 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>106</sup> Artículo 29 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>107</sup> El 31 de octubre de 2021, a más tardar, y posteriormente cada dos años.

<sup>108</sup> Artículo 29.1.a) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>109</sup> Artículo 29.1.b) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>110</sup> Artículo 29.2 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>111</sup> Artículo 29.5.c) del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>112</sup> Artículo 29.6 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>113</sup> Artículo 31.1 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>114</sup> Artículo 31.3 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>115</sup> Artículo 31.2 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>116</sup> Artículo 32.1 del Reglamento sobre Gobernanza.

referencia fijados para 2022, 2025 y 2027, «velarán por que se apliquen»<sup>117</sup> ciertas medidas adicionales para subsanar el desfase<sup>118</sup> y lo explicarán en su siguiente informe integrado presentado a la Comisión<sup>119</sup>.

#### 2.2.4. Nuevas dinámicas normativas

En el Epígrafe 2.2.2 *in fine* ya advertía de que el periodo post-Kyoto viene marcado no sólo por un aumento de la ambición, sino también por la emergencia de nuevas normatividades para hacer frente a desafíos hasta entonces no abarcados.

Es interesante aproximarse desde la doctrina administrativista a la naturaleza de los PNIEC y de la dinámica que arbitra el propio Mecanismo de Gobernanza. Tal y como concluye FRANCISCO SCALIA<sup>120</sup>, los PNIEC son actos compuestos, pero no complejos, en cuya adopción participa la Comisión, cuyas recomendaciones deben ser observadas por el Estado miembro que adopta el acto programador. Ahora bien, tal y como enfatiza este autor, la discrecionalidad de los Estados a la hora de escoger las medidas a adoptar está fuertemente condicionada, además de por la componente científico-técnica de las propias medidas –que constriñen su capacidad decisora–, por la existencia de objetivos predefinidos, faltando por tanto el «*rasgo definitivo del acto político: la libertad del fin*»<sup>121</sup>. Esta cuestión no es baladí, sino que anuncia nuevas dinámicas constitucionales con implicaciones intensas y sustanciales para nuestros regímenes políticos.

En este sentido destaca el profesor ENDRIUS COCCILO<sup>122</sup> que «*la complejidad de los problemas sociales, ecológicos y tecnológicos interrelacionados característicos de la época del Antropoceno, requiere una actuación de los poderes públicos mediante elementos de garantía y racionalización que no se agotan en la Ley y en los derechos subjetivos, ni en la dicotomía de las categorías de norma y acto. Los efectos de racionalización, clarificación de los intereses, definición de los objetivos, participación pública y*

<sup>117</sup> No deja de llamar la atención el recurso a esa expresión para designar lo que no es otra cosa que el compromiso para la adopción de ciertas medidas.

<sup>118</sup> Artículo 32.2 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>119</sup> Artículo 32.5 del Reglamento sobre Gobernanza.

<sup>120</sup> SCALIA, F. (2021: pp. 34-41).

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>122</sup> COCCILO, E. (2021: pp. 18 y 19).

*simplificación de la aplicación del Derecho, son especialmente evidentes si nos fijamos en la controvertida cuestión general provocada por el despliegue de las instalaciones de energía renovable».*

## **2.3. La planificación energética en España**

### *2.3.1. Régimen jurídico de la planificación energética*

En lo que atañe al objeto del presente trabajo por lo que se dirá en sede de conclusiones, la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre las siguientes materias: legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22<sup>a</sup>); legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23<sup>a</sup>); y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25<sup>a</sup>).

La Ley del Sector Eléctrico<sup>123</sup> (en adelante, LSE) reconoce la competencia de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), en lo que aquí interesa, en cuanto al establecimiento de la regulación básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica (art. 3.1) y al ejercicio de las facultades de planificación eléctrica (art. 1.4), la cual realizará con las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla (art. 4.2) e incluirá una serie de aspectos entre los que interesan destacar los siguientes: escenarios de evolución de la demanda futura y recursos para satisfacerla (art. 4.3.a), estimación de capacidad mínima que debe ser instalada (art. 4.3.b), instalaciones de transporte y distribución (art. 4.3.c) y criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica, con el fin de minimizar el impacto ambiental producido por dichas actividades (art. 4.3.g). Además, la LSE prevé que el Gobierno apruebe, con carácter indicativo, planes relativos al aprovechamiento energético de las fuentes de energía renovables y de eficiencia energética en el sector eléctrico, al objeto de favorecer el cumplimiento de los objetivos que pudieran establecerse para España en estas materias, derivados de la pertenencia a la Unión Europea (art. 4.5).

---

<sup>123</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Los inicios de la planificación eléctrica se remontan a los años 50 y 60 del siglo pasado, habiéndose transitado desde un modelo de planificación autovinculante realizada por la patronal eléctrica hasta un modelo de planificación energética centralizada en los años 70. El modelo actual –ya presente en la LSE de 1997<sup>124</sup>– se basa en una planificación *«restringida a las instalaciones de transporte, buscando así su imbricación en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio. Se abandona la idea de una planificación determinante de las decisiones de inversión de las empresas eléctricas, que es sustituida por una planificación indicativa de los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector eléctrico»*<sup>125</sup>. Es decir, lo que se pretende es dar una orientación informativo-estratégica a los inversores en un sector que requiere de inversiones con maduración a largo plazo<sup>126</sup>. Ello no impide que la actividad planificadora del Estado, constitucionalmente prevista<sup>127</sup>, constituya una limitación de la libertad de empresa reconocida igualmente con rango constitucional<sup>128</sup>.

La LSE actual mantiene esa vertiente orientadora de la planificación eléctrica, si bien conservando el carácter vinculante de la planificación de la red de transporte<sup>129</sup>. En este sentido hablamos de una planificación energética vinculante en cuanto a las grandes infraestructuras de transporte de energía y de una planificación energética indicativa en cuanto a la actividad de generación eléctrica<sup>130</sup>. A la fecha de la redacción del presente trabajo se encuentra en proceso de elaboración la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026<sup>131</sup>.

Algunos Estatutos de Autonomía prevén expresamente la participación de sus Comunidades Autónomas en la planificación<sup>132</sup>, de forma que coexisten planes estatales y planes autonómicos, los cuales *«pueden establecer los objetivos a alcanzar, tanto estratégicos como operativos, determinando unas previsiones de consumo y, en consecuencia, las previsiones de producción de energía*

---

<sup>124</sup> Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

<sup>125</sup> Extraído del Preámbulo de la LSE de 1997.

<sup>126</sup> ARIÑO ORTIZ, G., Principios de Derecho Público Económico, Comares, Granada, 1999, p.323.

<sup>127</sup> Artículo 131.1 CE.

<sup>128</sup> Artículo 38 CE, *in fine*.

<sup>129</sup> Preámbulo de la LSE, cuando hace referencia a las *«herramientas para alinear el nivel de inversiones a la situación del ciclo económico y a los principios de sostenibilidad económica»*.

<sup>130</sup> DOMINGO LÓPEZ, habla de planificación informativa y planificación influyente.

<sup>131</sup> Proceso iniciado con la publicación de la Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero. Puede consultarse aquí su estado actual <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=391> (última consulta: 19/06/2021).

<sup>132</sup> Son los casos de Cataluña y Andalucía, por ejemplo.

*eléctrica necesaria para cubrir la demanda y las instalaciones necesarias para ello»<sup>133</sup>.*

### 2.3.2. El PNIEC español

El 25 de marzo de 2021 el Gobierno español aprobó el PNIEC<sup>134</sup>. En lo que interesa al objeto de este trabajo y dejando de lado el resto del contenido del PNIEC, me voy a centrar fundamentalmente en la energía solar<sup>135</sup> y en la energía eólica.

El objetivo de España es convertirse en un país neutro en carbono para el año 2050, para lo cual se ha fijado como objetivo lograr una mitigación de, al menos, el 90% de emisiones brutas totales de GEI respecto a 1990, para lo cual se propone pasar de los 319,3 MtCO<sub>2</sub>-eq previstos para el año 2020 a los 221,8 MtCO<sub>2</sub>eq en el año 2030, con el siguiente reparto por sectores<sup>136</sup>:

1. Generación eléctrica: 36 MtCO<sub>2</sub>-eq.
2. Movilidad y transporte: 27 MtCO<sub>2</sub>-eq.
3. Residencial, comercial e institucional: 10 MtCO<sub>2</sub>-eq.
4. Industria (combustión): 7 MtCO<sub>2</sub>-eq.

Expresado en porcentajes esto significa que de los 97,5 MtCO<sub>2</sub>-eq a retirar, el 36,92% corresponde a generación eléctrica. La descarbonización del sector eléctrico se concreta en que el 74% de la energía eléctrica generada proceda de fuentes renovables para 2030, lo que supone una potencia total instalada de 161 GW para ese año, acaparando el 42% de la demanda final de energía. Concretamente se prevé un total de 50.333 MW (multiplicar por 1,80) de eólica y 46.484 MW (multiplicar por 4,09) de solar<sup>137</sup> para 2030<sup>138</sup>.

Si acudimos a los Escenarios que plantea el PNIEC<sup>139</sup>, en el Escenario Tendencial la potencia total instalada en el territorio español se incrementa desde los 114,5 GW en el año 2020 hasta los 126 GW en el año 2030, lo que supone un aumento del 10% durante dicho periodo (11,7 GW). Los principales

---

<sup>133</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. (2010: p. 8).

<sup>134</sup> Aprobado por Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, publicada en el BOE de 31 de marzo de 2021.

<sup>135</sup> Salvo que diga lo contrario estaré haciendo referencia a los datos agregados de fotovoltaica y termosolar.

<sup>136</sup> PNIEC, p. 37.

<sup>137</sup> Datos agregados de energía solar fotovoltaica y solar termoeléctrica.

<sup>138</sup> Datos extraídos de la Tabla 2.3 del PNIEC, p. 46.

<sup>139</sup> Tablas A.18 y A.19, pp. 233 y 234.

incrementos provienen de las tecnologías eólica (terrestre y marina) y solar fotovoltaica, con alrededor de 10 GW cada una. Cabe reseñar que en este Escenario Tendencial al final del periodo se mantiene en funcionamiento el 100% de la potencia térmica nuclear, respecto a la potencia instalada en 2020. En el caso del carbón se incorpora el cierre programado para finales del 2020 de una serie de centrales como consecuencia de la aplicación de las normas europeas, hecho que queda reflejado en el dato de 2025, manteniendo esa potencia hasta el final de la década.

Para no perdernos en estos datos conviene tener en cuenta dos cuestiones. Primero: a la fecha de elaboración de este trabajo y según los datos facilitados por REE<sup>140</sup>, la potencia eólica y solar fotovoltaica en servicio es de 38,9 GW, existiendo ya en estos momentos otros 147 GW con permiso de acceso. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que el pico máximo de consumo de energía eléctrica española ha sido de 45,45 MW<sup>141</sup>, lo que podemos poner en relación con el hecho de que la energía eléctrica consumida en España hoy supone aproximadamente un 23,40% de la energía final consumida<sup>142</sup>. Por tanto, parece evidente que existe un problema de electrificación del sistema energético español que no se salva exclusivamente aumentando la capacidad de generación.

En cuanto a la inversión prevista en el PNIEC, se estima en unos 241 mil millones de euros para el periodo 2021-2030, de los cuales el 38% se dedicaría a las renovables y el 24% a redes y electrificación<sup>143</sup>.

De entre las medidas propuestas para la consecución de los objetivos me interesa destacar las siguientes: instalación de una capacidad adicional de generación eléctrica con renovables de 59 GW, para lo cual se convocarán anualmente procedimientos de otorgamiento de derechos económicos para impulsar la construcción de al menos 3.000 MW de instalaciones renovables cada año (Medida 1.1); adaptación de redes eléctricas de transporte y distribución para la integración de renovables, desde la consideración de la

---

<sup>140</sup> Magnitudes referidas a instalaciones que con la información disponible y permisos emitidos por REE están en condiciones para iniciar el vertido de energía, así como la información disponible en los registros oficiales para el resto de instalaciones. Dato acumulado a fecha 30 de junio de 2021: <https://www.ree.es/es/clientes/datos-acumulados-generacion-renovable> (última consulta: 10/08/2021).

<sup>141</sup> Registrado por REE el 17 de diciembre de 2007 a las 18 horas y 53 minutos.

<sup>142</sup> En el año 2019 y según los datos de IDAE, 20.166 ktep de energía eléctrica sobre un total de 86.158 ktep de energía final consumida:

<http://sieeweb.idae.es/consumofinal/bal.asp?txt=2019&tipbal=t> (última consulta: 10/08/2021).

<sup>143</sup> PNIEC, p. 241.

participación de la ciudadanía y administraciones de los territorios afectados (Medida 1.3); desarrollo del autoconsumo con renovables y la generación distribuida con el objetivo de acercar la generación al consumo, reduciendo las pérdidas, incrementando la implicación de los consumidores y reduciendo el impacto sobre el territorio (Medida 1.4); incorporación de renovables en el sector industrial (Medida 1.5); y revisión y simplificación de procedimientos administrativos para evitar el encarecimiento de los proyectos que supone el retraso en su ejecución, teniendo en cuenta la integración de las renovables en el territorio (Medida 1.18).

### 3. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES

Para una mayor facilidad expositiva he optado por hablar de «evaluación genérica» para referirme a la evaluación de impacto ambiental y a la evaluación estratégica, por oposición a la «evaluación específica» –o «adecuada evaluación»– para la prevista en la normativa sobre Red Natura 2000. Cuando haga referencia a evaluación ambiental en sentido amplio estaré englobando ambos conceptos.

#### 3.1. La evaluación ambiental genérica

Después de una sucesión de transposiciones tardías y deficientes<sup>144</sup>, la **Ley de Evaluación Ambiental de 2013**<sup>145</sup> (en adelante, LEA), que fue modificada en el año 2018<sup>146</sup> y en el año 2020<sup>147</sup>, unificó las regulaciones hasta entonces escindidas de la evaluación de impacto ambiental de proyectos regulada en la **Directiva EIA**<sup>148</sup> y de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas regulada en la **Directiva EAE**<sup>149</sup>. Para ello esta ley parte de un concepto genérico de evaluación ambiental definida<sup>150</sup> como el *«proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente»*.

##### 3.1.1. La evaluación de impacto ambiental (EIA)

Tal y como señalaba CARBALLEIRA RIVERA (2002)<sup>151</sup>, la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo cuyo objetivo es

---

<sup>144</sup> Para un resumen cronológico, SANTAMARÍA ARINAS, R.J. (2019, pp. 210-214).

<sup>145</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental.

<sup>146</sup> Por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, que incorporó las novedades introducidas por la Directiva 2014/52/UE.

<sup>147</sup> Por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<sup>148</sup> Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011.

<sup>149</sup> Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001.

<sup>150</sup> En su Artículo 5.1.a), complementado mediante la reforma operada en 2018 con una relación expresa de factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados.

<sup>151</sup> CARBALLEIRA RIVERA, T.: «El procedimiento de evaluación de impacto ambiental», en VV.AA. (dir.

ponderar la incidencia de un futuro proyecto en el medio ambiente y a proponer bien su realización (condicionada en mayor o menor medida), bien su no realización. El ejercicio de esta potestad evaluadora tiene elementos discrecionales<sup>152</sup>, de forma que la norma no puede predeterminar el contenido de la DIA, sino que establece un procedimiento para determinarlo *«a la luz de la ponderación de diversos elementos: lo que establezca el Estudio de Impacto, las alegaciones recibidas del público interesado y del público en general en la fase de información pública y los informes recibidos de las Administraciones competentes, así como los datos obrantes en manos de la propia Administración ambiental. No estamos, pues, ante una decisión reglada, sino impregnada de una fuerte discrecionalidad técnica»*<sup>153</sup>.

La LEA contiene una regulación exhaustiva de los **proyectos**, entendidos en un sentido material y no formal<sup>154</sup>, que deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental (EIA), arbitrando un sistema basado en dos listas de proyectos desglosados por grupos de actividades y umbrales<sup>155</sup>. Los proyectos del Anexo I, aquellos fragmentados que alcancen dichos umbrales, sus modificaciones y las modificaciones de proyectos que cumplan con los umbrales son sometidos a EIA ordinaria (artículo 7.1). Por su parte, los proyectos comprendidos en el Anexo II y aquellos que presentándose fragmentados alcancen sus umbrales, las modificaciones de proyectos del Anexo I o del Anexo II con efectos en el medio ambiente<sup>156</sup>, cualesquiera proyectos que afecten de forma considerable a la Red Natura 2000 y ciertos proyectos del Anexo I con fines de investigación<sup>157</sup>, se someten a EIA simplificada<sup>158</sup>. Además, este segundo grupo de proyectos puede someterse

---

T. QUINTANA LÓPEZ), Comentarios a la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, Civitas, Madrid, 2002, pp. 297-298.

<sup>152</sup> ROSA MORENO, J.: Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental, Trivium, Madrid, 1993, pp. 159 y ss.

<sup>153</sup> SANZ RUBIALES, Í. (2010: 3). El resaltado es propio.

<sup>154</sup> La LEA parte del siguiente concepto de proyecto (artículo 5.3.b): *«cualquier actuación prevista que consista en: 1.º la ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, o instalación, o bien 2.º cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo, así como de las aguas continentales o marinas»*.

<sup>155</sup> Por ejemplo, número plazas para gallinas en una explotación ganadera (Grupo 1.a.1º) o capacidad de fusión expresada en toneladas de plomo para una fundición (Grupo 4.e.).

<sup>156</sup> La LEA hace referencia a *«efectos adversos significativos en el medio ambiente»* y establece unos casos en los que se considera que concurren dichos efectos (artículo 7.2.c), incluida expresamente laafección a Espacios Protegidos Red Natura 2000 (ordinal 5º).

<sup>157</sup> Proyectos del Anexo I que sirvan exclusiva o principalmente para el desarrollo o ensayo de nuevos métodos o productos y con una duración de hasta dos años (artículo 7.2.e).

<sup>158</sup> Artículo 7.2 LEA.

también a EIA ordinaria cuando así lo decida el órgano ambiental<sup>159</sup> y cuando lo solicite el promotor<sup>160</sup>. La EIA simplificada concluye mediante un Informe de Impacto Ambiental (en adelante, IIA) emitido por el órgano ambiental en el que se determina si el proyecto debe someterse a EIA ordinaria o no<sup>161</sup>.

### 3.1.2. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

En cuanto a la evaluación ambiental de **planes y programas**, denominada Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, EAE), la clave para decidir si deben someterse a EAE simplificada u ordinaria reside en determinar cuándo se entiende que se producen efectos significativos sobre el medio ambiente, para lo cual la LEA articula dos vías complementarias<sup>162</sup>: de forma directa, quedan sometidos a EAE ciertos planes y programas aprobados o adoptados por una Administración Pública<sup>163</sup> cuando «establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a EIA» en ciertas materias<sup>164</sup> y aquellos que «requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Europea Natura 2000»<sup>165</sup>; y, de forma indirecta, aquellos planes y programas sometidos a EAE simplificada<sup>166</sup> cuando así lo determine el órgano ambiental<sup>167</sup>.

Quedan excluidos los planes y programas de tipo financiero o presupuestario y aquellos que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia<sup>168</sup>. Además, podrán ser excluidos de EIA los proyectos con este objeto por decisión del órgano sustantivo<sup>169</sup> y aquellos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas dañadas

---

<sup>159</sup> Esta decisión la adopta el órgano ambiental (artículo 5.1.e) en su informe de impacto ambiental y de acuerdo con los criterios del Anexo III LEA (artículo 7.1.b).

<sup>160</sup> Previsión contenida en el artículo 7.1.d), siendo el promotor la persona (física o jurídica, pública o privada) que pretende la elaboración del plan o programa objeto de evaluación (artículo 5.2.a LEA).

<sup>161</sup> Artículo 47.2 LEA.

<sup>162</sup> SANTAMARÍA (op. cit., 164).

<sup>163</sup> Aquellos cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria, o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

<sup>164</sup> Artículo 6.1.a) LEA: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

<sup>165</sup> Artículo 6.1.b) LEA, con remisión a la LPNB.

<sup>166</sup> Las modificaciones menores de los anteriores, aquellos que establezcan el uso a nivel municipal de reducida extensión y los que, aun estableciendo un marco para la autorización de futuros proyectos, no cumplan el resto de requisitos (artículos 6.2 LEA).

<sup>167</sup> Bien por disponerlo así en el IAE, bien a solicitud del promotor del plan o programa.

<sup>168</sup> Artículo 8.1 LEA.

<sup>169</sup> Artículo 8.2 LEA.

como consecuencia de acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional<sup>170</sup>. Ahora bien, ninguna de estas causas de exclusión eximen al promotor de efectuar la evaluación de las repercusiones sobre los espacios Red Natura 2000<sup>171</sup>.

### 3.1.3. Sometimiento de los PIGE a la EIA

Dado el objeto del presente trabajo me voy a centrar en las instalaciones para la producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables consistentes en aprovechamientos de la energía eólica y solar fotovoltaica. Además, me voy a referir exclusivamente a los proyectos realizados en tierra y dentro de la península, descartando las especialidades previstas para los aprovechamientos realizados en el mar y aquellos ubicados en los archipiélagos.

Ya hemos visto en el Epígrafe 3.1.1 la regulación básica sobre EIA de proyectos. Poniendo el foco en el objetivo de este trabajo, están sometidos a **EIA ordinaria** los siguientes PIGE<sup>172</sup>:

1. Parques eólicos<sup>173</sup> con más de 50 aerogeneradores, que produzcan más de 30 MW o que se encuentren a menos de 2 kilómetros de otro<sup>174</sup>.
2. Parques eólicos que tengan más de 10 aerogeneradores o 7 MW de potencia y que se ubiquen en espacios protegidos<sup>175</sup><sup>176</sup>.
3. Parques solares para producción de energía eléctrica para su venta a la red que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes cuando ocupen más de 100 hectáreas<sup>177</sup>, o más de 10<sup>178</sup> si se ubican en espacios protegidos.

En cualquier caso, están sometidos a **EIA simplificada** todos los parques eólicos, salvo los destinados a autoconsumo que no excedan los 100 kW<sup>179</sup>, y todos los parques solares que produzcan energía eléctrica para su venta a la

---

<sup>170</sup> Artículo 8.3 LEA.

<sup>171</sup> Artículo 8.5 LEA.

<sup>172</sup> Polígonos Industriales para Generación de Electricidad.

<sup>173</sup> Artículo 7.1.a) y Anexo I, Grupo 6.I LEA.

<sup>174</sup> El límite de 2 kilómetros se aplica sobre otros parques eólicos que se encuentren en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con DIA.

<sup>175</sup> Artículo 7.1.a.) y Anexo I, Grupo 9.a).7º LEA.

<sup>176</sup> Espacios protegidos en sentido amplio: Espacios Naturales Protegidos (artículo 30 LPNB), espacios de la Red Natura 2000 (artículo 42 LPNB) y áreas protegidas por instrumentos internacionales (artículo 50 LPNB).

<sup>177</sup> Artículo 7.1.a) y Anexo I, Grupo 6.J LEA.

<sup>178</sup> Artículo 7.1.a) y Anexo I, Grupo 9.a).18º LEA.

<sup>179</sup> Artículo 7.2.a) y Anexo II, Grupo 4.g) LEA.

red, no instalados sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y con una superficie superior a 10 hectáreas<sup>180</sup>.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta qué órgano es el competente territorialmente para autorizar cada proyecto: si la potencia eléctrica instalada es superior a 50 MW la competencia es estatal<sup>181</sup>.

## 3.2. La evaluación específica

### 3.2.1. La biodiversidad como objeto de protección

A los efectos de este trabajo se va a utilizar de forma ambivalente los conceptos «diversidad biológica» y «biodiversidad», sin perjuicio de conocer la existencia de una delimitación científico-técnica de ambos<sup>182</sup>. La diversidad biológica de un sistema dado está constituida por la «*presencia de una elevada variedad de especies, interactuando entre sí y proporcionando una reserva de material genético que constituye el potencial necesario para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno*»<sup>183</sup>, por lo que es un indicador de la resiliencia del sistema; es decir, informa de hasta qué punto su productividad ecológica permanece inalterada o disminuye como resultado de perturbaciones<sup>184</sup>. La definición canónica y positivizada de diversidad biológica la encontramos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica del año 1992<sup>185</sup><sup>186</sup>, primera aparición de la biodiversidad como objeto de protección legal<sup>187</sup>.

---

<sup>180</sup> Artículo 7.2.a) y Anexo II, Grupo 4.i) LEA.

<sup>181</sup> Artículo 3.13.a) LSE.

<sup>182</sup> En un ámbito científico-técnico sí se introduce una distinción entre ambos conceptos. Por ejemplo, en F.D. PINEDA *et al.* (2002: p. 8) y partiendo de una analogía entre la vida y el lenguaje, se entiende que «*la biodiversidad es el conjunto de palabras (las especies), cambiante a lo largo de la historia biológica, en que se basa la expresión de la vida, es decir, el lenguaje (la diversidad biológica) en las diferentes condiciones ambientales*».

<sup>183</sup> LABANDEIRA *et al.* (2007, p. 40).

<sup>184</sup> COMMON y PERRINGS (1992).

<sup>185</sup> Elaborado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo (conocida como Cumbre de la Tierra) celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, que fue firmado por España el 13 de Junio de 1992 y ratificado el 21 de diciembre de 1993, habiendo entrado en vigor el 29 de diciembre del mismo año. A día de hoy cuenta con 196 Partes Contratantes. Sitio oficial del Convenio: <https://www.cbd.int/> (última consulta: 05/08/2021).

<sup>186</sup> Definición reproducida también en el artículo 3.3 LPNB.

<sup>187</sup> La definición de diversidad biológica la encontramos en el artículo 2, acepción sexta, página 5 del CBD: «*variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*».

En ese mismo año 1992 la CEE aprobó la creación de la Red Natura 2000 (en adelante, la Red) a través de la conocida **Directiva de Hábitats**<sup>188</sup>, una red de espacios naturales protegidos a escala de la actual Unión Europea creada con la finalidad de asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa. En esta red también se integraron zonas de protección para las aves pendientes de designación desde una década atrás en aplicación de la **Directiva de Aves** de 1979<sup>189</sup>. Además, esta Red Natura 2000 contribuye a realizar los objetivos de otros convenios internacionales como el Convenio de Berna de 1979<sup>190</sup>, el Convenio de Bonn de 1979<sup>191</sup> y el Convenio de Ramsar de 1971<sup>192</sup>. La importancia de la Red es mundial: alberga más de 27.000 espacios y abarca casi una quinta parte del territorio terrestre de la UE<sup>193</sup>. España aporta 138.000 km<sup>2</sup> a la Red, que suponen aproximadamente un 27,35% de su territorio<sup>194</sup>, lo que convierte a nuestro país en el Estado miembro que mayor superficie total aporta a la Red.

En el año 2020 la Comisión Europea aprobó la Estrategia **de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030**<sup>195</sup>, que constituye un elemento clave del plan de

---

<sup>188</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>189</sup> Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres, codificada en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

<sup>190</sup> Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna (Suiza) el 19 de septiembre de 1979 en el marco del Consejo de Europa, que fue aprobado en nombre de la CEE el 3 de diciembre 1981. Entró en vigor de forma general el 1 de junio de 1982 y fue ratificado por España el 1 de octubre de 1986.

<sup>191</sup> Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, hecho en Bonn (Alemania) el 23 de junio de 1979 bajo los auspicios del PNUMA. Entró en vigor de forma general el 1 de noviembre de 1983 y en España el 1 de mayo de 1985.

<sup>192</sup> Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas hecho en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 bajo los auspicios de la UNESCO. Entró en vigor de forma general en 1975 y España es Parte Contratante desde 1982.

<sup>193</sup> La Red Natura 2000 – Una guía para comunicadores, p. 3. (Consultada por última vez el 05/08/2021: <http://activarednatura2000.com/wp-content/uploads/2015/10/La-Red-Natura-2000.-Una-guia-para-comunicadores.pdf>)

<sup>194</sup> Datos extraídos del sitio oficial de Red Natura 2000 en España: [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/rn\\_espana.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/rn_espana.aspx) (última consulta: 05/08/2021).

<sup>195</sup> Comunicación de la Comisión Europea de 20 de mayo de 2020 «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas».

recuperación de la UE<sup>196</sup> y responde a la urgencia señalada en el informe del IPBES del año 2019<sup>197</sup>.

### 3.2.2. Marco normativo de Red Natura 2000

La Directiva de Hábitats concibe este espacio como **red ecológica coherente**<sup>198</sup>, es decir, no estamos ante espacios protegidos aislados, sino que se enfatiza la importancia de la conectividad ecológica y la creación de corredores de conexión entre espacios para otorgar una protección adecuada a las especies que se mueven entre diversos territorios<sup>199</sup>. Esta Red estará compuesta por zonas especiales de conservación, designadas en virtud de la Directiva de Hábitats, y por las zonas de protección especial para las aves<sup>200</sup>, declaradas en aplicación de la Directiva de Aves<sup>201</sup>.

La Directiva de Aves de 1979 y la Directiva de Hábitats se trasponen –con retraso y de forma deficiente<sup>202</sup>– a nuestro ordenamiento mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre<sup>203</sup>, pero no será hasta la modificación operada por la Ley de Montes<sup>204</sup> en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales<sup>205</sup> que se incorpore un capítulo exclusivo sobre la Red Natura 2000.

Finalmente será en 2007 con la **Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**<sup>206</sup> (en adelante, la LPNB) que se realice la última gran actualización de la normativa básica sobre la Red Natura 2000, sin perjuicio de la normativa autonómica de desarrollo y la regulación de algunos aspectos relacionados con la Red por leyes básicas estatales de carácter sectorial<sup>207</sup>.

---

<sup>196</sup> Comunicación de la Comisión Europea de 20 de mayo de 2020 «*El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*».

<sup>197</sup> Informe IPBES 2019: <https://www.ipbes.net/global-assessment>(última consulta: 16/06/2021).

<sup>198</sup> Artículo 3.1 DH.

<sup>199</sup> GALLEGO BERNAD, M.S. (2014: 39).

<sup>200</sup> Artículo 3.1. DH.

<sup>201</sup> El artículo 3.1 DH se remite a la antigua Directiva de Aves de 1979 que ha sido posteriormente codificada en la Directiva de Aves de 2009.

<sup>202</sup> GALLEGO BERNAD, M.S. *op. cit.*, pp. 52-55.

<sup>203</sup> Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>204</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, Disposición Final 1ª.

<sup>205</sup> Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

<sup>206</sup> Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>207</sup> Por ejemplo, la normativa básica sobre aguas, sobre suelo y sobre evaluación ambiental.

### 3.2.3. Constitución de la Red Natura 2000

La Red está constituida por los Lugares de Interés Comunitario (LIC), por las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). La Directiva de Hábitats establece en su artículo 3 que los Estados miembros deben contribuir a la constitución de la Red declarando espacios protegidos aquellos que alberguen los tipos de hábitats previstos en el Anexo I<sup>208</sup> y los hábitats de especies que figuran en el Anexo II<sup>209</sup>. Para ello la Directiva establece unos criterios de selección y etapas en su Anexo III<sup>210</sup> y un protocolo definido en su artículo 4. El procedimiento de designación de estos lugares en España viene regulado en la LPNB: el Ministerio de medio ambiente<sup>211</sup> remite a la Comisión Europea<sup>212</sup> una lista de lugares<sup>213</sup> para su aprobación como LIC<sup>214</sup>. Una vez aprobados, los Estados deben designar dicho lugar como ZEC en el plazo máximo de seis años<sup>215</sup>.

En cuanto a las ZEPA, la Directiva de Aves establece<sup>216</sup> que los Estados miembros deben clasificar como tal los territorios más adecuados para la conservación de las especies contempladas en su Anexo I y las especies migratorias no contempladas cuya llegada sea regular. El procedimiento para su designación en España está regulado por la LPNB<sup>217</sup>, que se complementaría con los requisitos adicionales establecidos –en su caso– por las CC.AA. y por la regulación general del procedimiento administrativo común<sup>218</sup>. Esta escuetísima introducción a las ZEPA debe ser completada

---

<sup>208</sup> Tipos de hábitats naturales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

<sup>209</sup> Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

<sup>210</sup> Criterios de selección de los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria y designarse zonas especiales de conservación.

<sup>211</sup> Entiéndase: el Ministerio que ostente responsabilidades en materia de medio ambiente, siendo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) según la redacción de la LPNB (artículo 43.2 LPNB), referencia que debe entenderse hecha al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a la fecha de elaboración de este trabajo (junio de 2021).

<sup>212</sup> Mediante el procedimiento establecido en la Orden AAA/2230/2013, de 25 de noviembre.

<sup>213</sup> Lista que será elaborada con carácter general por las Comunidades Autónomas (artículo 43.2 LPNB).

<sup>214</sup> Artículos 4.2 y 21 DH.

<sup>215</sup> Artículo 4.4 DH y artículo 43.3 LPNB.

<sup>216</sup> Artículo 4 DA.

<sup>217</sup> Artículos 44 y 45.

<sup>218</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

necesariamente con una referencia a los Inventarios IBA<sup>219</sup> que, si bien no están contemplados en ninguna norma, han tenido una enorme relevancia en la designación de ZEPA<sup>220</sup>.

#### 3.2.4. Régimen jurídico de protección y conservación de los espacios de la Red Natura 2000

A efectos didácticos podemos decir que la Directiva de Hábitats prevé medidas positivas<sup>221</sup> para mantener y restablecer los hábitats y especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable, medidas preventivas<sup>222</sup> para evitar el deterioro, la alteración y los impactos apreciables en los espacios de la Red y medidas sustantivas y de procedimiento<sup>223</sup> que se aplican a los planes y proyectos que pueden tener efectos apreciables en un espacio Natura 2000<sup>224</sup>.

Aunque hubiera sido deseable un desarrollo reglamentario<sup>225</sup> de la LPNB este nunca ha llegado a producirse. Sí existen, no obstante, unas Directrices de conservación de la Red Natura 2000<sup>226</sup>, que carecen de naturaleza normativa<sup>227</sup>, así como directrices propias elaboradas por algunas Comunidades Autónomas.

La obligación<sup>228</sup> de adoptar las **medidas de conservación** necesarias no se agota en su adopción, sino que exige su aplicación efectiva<sup>229</sup>. Estas medidas

---

<sup>219</sup> Inventarios de Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (en inglés, *Important Bird Areas*) elaborados por los socios nacionales de *BirdLife International*.

<sup>220</sup> Para una ampliación sobre esta cuestión, GALLEGO BERNAD (2014, pp. 57-73).

<sup>221</sup> Artículo 6.1 DH.

<sup>222</sup> Artículo 6, apartados 2, 3 y 4 DH.

<sup>223</sup> Artículo 6, apartados 3 y 4 DH,

<sup>224</sup> No se trata, como veremos, de tres compartimentos estancos de medidas sino de una obligación de adoptar medidas positivas y proactivas (artículo 6.1 DH) y de una obligación de evitar el deterioro y la alteración de los espacios (artículo 6.2 DH), obligación que también se traduce en el establecimiento de las circunstancias en que puede autorizarse o no un plan o proyecto con efectos negativos en estos espacios (apartados 3 y 4 del artículo 6 DH).

<sup>225</sup> Expresamente previsto en la Disposición Final octava de la propia ley.

<sup>226</sup> Elaboradas por el Ministerio de Medio Ambiente con la participación de las Comunidades Autónomas en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (artículo 45.3 LPNB). Las actualmente vigentes fueron aprobadas por...

<sup>227</sup> STS de 5 de septiembre de 2913 /EDJ 2013/180036), F.J. 3º.

<sup>228</sup> La DH obliga en su artículo 6.1 a la adopción de las medidas necesarias, lo que «*excluye cualquier margen de apreciación a este respecto por parte de los Estados miembros y limita las eventuales facultades reglamentarias o decisorias de las autoridades nacionales a los medios que deben emplearse y a las opciones técnicas que deban realizarse en el marco de dichas medidas*» (Apto. 76 de la STJ, Sala Cuarta, de 10 de mayo de 2007, Asunto C-508/04).

<sup>229</sup> STJ (Gran Sala) de 17 de abril de 2018, Apartado 213.

son «los mecanismos y las acciones que se ponen en práctica en un lugar Natura 2000 con la finalidad de alcanzar los objetivos de conservación del lugar», aunque también es posible incluir áreas que no sean partes de la Red<sup>230</sup>. Dentro de las medidas de conservación, que son aplicables a las ZEC y a las ZEPA<sup>231</sup>, encontramos los planes de gestión –que no son obligatorios– y las medidas reglamentarias<sup>232</sup>, administrativas<sup>233</sup> o contractuales<sup>234</sup>, debiendo adoptar medidas de al menos una de estas categorías.

Las **medidas preventivas** son aquellas adoptadas para cumplir con la obligación de evitar el deterioro de los hábitats y la alteración de las especies presentes en las ZEC, en las ZEPA y en los LIC aprobados por la Comisión<sup>235</sup>. Está previsto igualmente que las administraciones realicen un «esfuerzo» en este sentido fuera de dichas zonas de protección<sup>236</sup>, resultando aplicable a las zonas que deberían haber sido declaradas como LIC<sup>237</sup>. La obligación de evitar los deterioros y alteraciones se aplica de forma permanente<sup>238</sup>, no se limita a los actos deliberados<sup>239</sup> y exige la adopción de medidas también fuera de las zonas objeto de protección cuando sea necesario para evitar el deterioro de estos espacios<sup>240</sup>.

---

<sup>230</sup> GALLEGO BERNAD, M.S. (2014, p. 203).

<sup>231</sup> El artículo 6.1 DH hace referencia únicamente a las ZEC pero los apartados 1 y 2 del artículo 4 DA también establecen un régimen de protección especial para los hábitats de las aves objeto de protección. El artículo 46.1 de la LPNB ha optado por que ambos tipos de medidas deban establecerse de forma obligatoria.

<sup>232</sup> Sobre requisitos específicos en relación a los usos y actividades que pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas en el lugar.

<sup>233</sup> Disposiciones sobre la aplicación de las medidas de conservación o sobre la autorización de otras actividades en el lugar.

<sup>234</sup> Realización de acuerdos, generalmente entre la administración gestora y los propietarios de fincas ubicadas en el espacio.

<sup>235</sup> Artículos 6.2, 7 y 4.5 DH y artículo 46.2 LPNB.

<sup>236</sup> Artículo 4.4 DH, segundo inciso y artículo 46.3 LPNB.

<sup>237</sup> STJUE de 15 de marzo de 2012, C-340/2010, Comisión/Chipre, LIC del lago Paralimni, apartados 43 a 55 [EDJ 2012/27282].

<sup>238</sup> Es decir, a acontecimientos pasados, presentes y futuros.

<sup>239</sup> Ampara, por ejemplo, la adopción de medidas preventivas frente a catástrofes naturales o incluso frente a «procesos naturales que puedan alterar el estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales» (por ejemplo, STJ, Sala 2ª, de 20 de octubre de 2005, Asunto C-6/04, Apto. 34). Esta cuestión es especialmente relevante en un escenario en el que las proyecciones climáticas prevén una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos. Para una ampliación: *Directrices sobre cambio climático Natura 2000* (2013).

<sup>240</sup> Documento elaborado por la Comisión Europea «Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats (2019/C 33/01)», p. 19. En adelante, Manual de gestión (...).

Por último, hablamos de **medidas sustantivas y procedimentales**, que se concretan en la evaluación ambiental adecuada y en la adopción de medidas compensatorias, a las que se dedica el siguiente epígrafe por su especial trascendencia a los efectos de este trabajo.

### *3.2.5. La «evaluación adecuada» y la adopción de medidas compensatorias*

Los planes y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, puedan afectar a ZEC y ZEPA declaradas y a los LIC que figuren en la lista aprobada por la Comisión<sup>241</sup>, deben ser sometidos a un procedimiento de evaluación y autorización<sup>242</sup>. Esta evaluación es una técnica distinta de la evaluación de impacto ambiental, con un objeto y una finalidad más específicos y que opera como técnica preventiva –al facilitar información medioambiental sobre las repercusiones de un proyecto– y como técnica de protección<sup>243</sup>. Si se realizase un plan, programa o proyecto por razones de interés público a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación antedicha, deberán adoptarse medidas compensatorias para garantizar la protección de la coherencia global de la Red<sup>244</sup>. Esta previsión no se limita a los planes y proyectos que se lleven a cabo en un espacio protegido, sino a cualesquiera que, independientemente de la distancia, puedan tener un efecto en un espacio de este tipo<sup>245</sup>.

El término «proyecto» debe interpretarse en sentido amplio<sup>246</sup> y engloba tanto las obras de construcción como otros tipos de intervenciones en el medio<sup>247</sup> y el término «plan» debe igualmente interpretarse en sentido amplio<sup>248</sup>. En aplicación del principio de cautela este mecanismo de protección se activa desde el momento en que es posible que un plan o proyecto produzca efectos apreciables y no exista la certeza de que no va a ocurrir<sup>249</sup>, tal y como se desarrolla a continuación.

---

<sup>241</sup> Esta obligación no resulta de aplicación a los lugares propuestos por las CC.AA.

<sup>242</sup> Apartados 3 y 4 del artículo 6 DH y apartados 4 y 5 del artículo 46 LPNB.

<sup>243</sup> STC número 149/2012, de 5 de julio (EDJ 2012/169639), FJ 3º.

<sup>244</sup> Artículo 6.4 DH y artículo 46.5 LPNB.

<sup>245</sup> STJ (Sala Segunda de 10 de enero de 2006 (Asunto C-98/03) Apartado 51.

<sup>246</sup> Argumento reforzado por aplicación analógica del concepto de «proyecto» previsto en el artículo 1.2 de la Directiva EIA.

<sup>247</sup> STJ de 24 de octubre de 1996 (Asunto C-72/95 «Kraaijeveld»), Apartados 30 y 31.

<sup>248</sup> STJ (Sala 4ª) de 22 de marzo de 2012 (Asunto C-567/10), Apartados 24 a 43.

<sup>249</sup> STJ (Gran Sala) de 7 de septiembre de 2004 (Asunto C-127/02), Apartado 44.

A efectos didácticos podemos hablar de una evaluación desarrollada en tres etapas<sup>250</sup>: una evaluación previa, la evaluación en sí y la adopción de medidas compensatorias en ciertos casos.

La primera etapa consiste en un cribado o **evaluación previa** para determinar, en primer lugar, si el plan o proyecto está directamente relacionado con la gestión de un espacio Red Natura al que va a afectar o es necesario para esta –en cuyo caso, el proceso acaba aquí<sup>251</sup>–; y, en segundo lugar, si es descartable que tenga efectos significativos sobre dicho lugar. Para ello el primer paso consiste en describir el plan o proyecto y sus factores de impacto, en todas sus fases (preparación, construcción, operación y, en su caso, clausura); y después se debe determinar qué espacios Red Natura 2000 pueden verse afectados, teniendo en cuenta los posibles efectos del plan o proyecto individualmente o en combinación con otros. Esta determinación debe incluir los siguientes espacios Natura 2000<sup>252</sup>: cualquiera que se solape geográficamente o sea adyacente al plan o proyecto, los situados dentro de su posible zona de influencia, aquellos situados en los alrededores cuya fauna pueda desplazarse por la zona afectada y sufrir sus repercusiones y aquellos cuya conectividad o continuidad ecológica pueda verse afectada. Por último, se debe evaluar si pueden descartarse los posibles efectos apreciables en el espacio Natura 2000 o no, siendo esta evaluación previa impostergable<sup>253</sup> y siendo un requisito contar con información actualizada basada en los mejores

---

<sup>250</sup> Esquema didáctico extraído del documento *Directrices para la evaluación ambiental de proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000* elaborado por SEO/BirdLife (en adelante, **Directrices (...)**): <http://activarednatura2000.com/wp-content/uploads/2015/03/Directrices-para-la-evaluaci%C3%B3n-ambiental-de-proyectos-que-puedan-afectar-a-la-RN2000.pdf> (última consulta: 11/08/2021)

<sup>251</sup> Exclusión expresamente prevista en el artículo 46.4 LPNB.

<sup>252</sup> Enumeración extraída de la página 25 del *Documento de orientación sobre los proyectos de energía eólica y la legislación de la UE sobre protección de la naturaleza* publicado por la Comisión Europea el 18 de noviembre de 2020 (C2020 7730); en adelante, **“Documento de orientación (...)”**:

[https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wind\\_farms\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wind_farms_es.pdf) (última consulta: 10/08/2021).

<sup>253</sup> SAN de 11 de diciembre de 2006 (ECLI:ES:AN:2006:5598), Fundamento de Derecho Quinto: «[la Directiva Hábitats] exige a los Estados un pronunciamiento expreso (y no simples medidas correctoras sobre la viabilidad del trazado adoptado. Ello requiere un estudio ambiental específico respecto a las especies que deban ser protegidas. Este estudio supone un inventario de las mismas con descripción de su localización y lugares de comedero, campeo y cría.

Todo ello no puede quedar para el futuro, sino que debe ser valorado y analizado antes de aprobar y seleccionar en el Estudio Informativo la opción más recomendable; pues el párrafo último del apartado 3 del artículo 6 establece de modo tajante que las "autoridades competentes sólo se declararán de acuerdo con un plan o proyecto, tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión"».

conocimientos científicos en la materia<sup>254</sup> para adoptar la decisión. En caso de duda sobre la existencia de efectos apreciables<sup>255</sup> procede efectuar la evaluación adecuada por aplicación del principio de cautela<sup>256</sup>.

La segunda etapa consiste en la **evaluación adecuada** en sí, cuyo objetivo es, como se ha dicho, valorar las implicaciones de un plan o proyecto para los objetivos de conservación de un lugar<sup>257</sup>, tomando en consideración el plan o proyecto de forma individual y en combinación con otros. Esta evaluación comienza con una recopilación de información sobre el plan o proyecto y sobre los espacios Natura 2000, la cual debe ser completa, actualizada, idónea, fiable y transparente<sup>258</sup> y basada en los mejores conocimientos científicos. Después se evalúa la implicación del plan o proyecto con respecto a los objetivos de conservación del lugar, la cual debe concluir determinando qué aspectos del plan o proyecto, en cualquiera de sus fases, por sí solos o en combinación con otros, puede afectar a dichos objetivos, teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos, temporales o permanentes, a corto y a largo plazo y los efectos acumulativos. La valoración de estos efectos debe basarse en criterios objetivos y, a ser posible, cuantificables, debiendo indicar la base de las predicciones y documentándola en el informe correspondiente. El objeto de esta evaluación es despejar cualquier duda científica razonable sobre los efectos del plan o proyecto en el espacio protegido, para lo cual se requiere la elaboración de un informe que describa el plan o proyecto con suficiente detalle y de forma comprensible, que determine las condiciones de referencia del espacio Natura 2000 y los efectos perjudiciales y cómo se pretenden evitar o

---

<sup>254</sup> STJUE de 13 de diciembre de 2007 (Asunto C-418/04), Apartado 243: «... en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de éste, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de ese lugar».

<sup>255</sup> El carácter «apreciable» de la afectación ha sido interpretado por el TJUE por su idoneidad para comprometer los objetivos de conservación del lugar. Por ejemplo en su Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (Asunto C-127/02), Apartado 47: «no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar».

<sup>256</sup> STJUE de 13 de diciembre de 2007 (Asunto C-418/04), Apartado 226: «... el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable».

<sup>257</sup> Por lo tanto se centra en las especies y los hábitats que han motivado la designación de los espacios Natura 2000.

<sup>258</sup> Características extraídas del documento *Directrices (...)*, pp. 39 y 41.

reducir a través de las medidas de mitigación, fijando un calendario y los mecanismos necesarios para aplicar y supervisar estas medidas.

La tercera y última parte de este procedimiento no es propiamente una etapa sino una **excepción**: las autoridades competentes pueden autorizar planes o proyectos en los que no se hayan descartado los efectos perjudiciales para los lugares afectados si existen razones imperiosas de interés público de primer orden (incluidas las sociales o económicas), cuando la alternativa presentada para su autorización es la menos perjudicial (sin tener en cuenta consideraciones económicas) y si se adoptan las medidas compensatorias necesarias para proteger la coherencia global de la Red. Tal y como tiene reconocido el TJUE, la falta de una evaluación adecuada previa constituye causa suficiente para denegar la autorización del proyecto, independientemente de que concurran el resto de requisitos:

«Por otra parte, esa norma [artículo 6.4 DH] sólo puede aplicarse después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. En efecto, el conocimiento de estas repercusiones a la luz de los objetivos de conservación del lugar en cuestión constituye un requisito previo indispensable para la aplicación de dicho artículo 6, apartado 4, ya que, a falta de esta información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esta excepción. El examen de posibles razones imperiosas de interés público de primer orden y de si existen alternativas menos perjudiciales requiere una ponderación con respecto a los perjuicios que el plan o proyecto considerado causen al lugar. Además, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados a este lugar deben ser identificados con precisión (véase la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 83).»<sup>259</sup>

### **3.3. Convivencia entre ambas formas de evaluación ambiental**

Tal y como ya he adelantado en el Epígrafe 3.2, la normativa que resulta de aplicación obliga a llevar a cabo una «adecuada evaluación» de los planes, programas y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a la Red Natura 2000<sup>260</sup>. Esta evaluación se ha integrado parcialmente en los procedimientos de EIA y de EAE antes explicados. Aunque todavía no existe una regulación reglamentaria sobre los requisitos y la metodología para esta

---

<sup>259</sup> STJUE de 16 de febrero de 2012, Asunto C-182/10, Apartado 74:.

<sup>260</sup> Artículo 6.3 DH y artículo 46.4 LPNB.

evaluación<sup>261</sup>, ello no obsta a la obligación del órgano judicial de «efectuar un juicio material sobre la suficiencia de los trámites llevados a cabo en la tramitación que puede conducir, en su caso, a un juicio negativo»<sup>262</sup>. A pesar de las semejanzas y los puntos de conexión entre ambas, la evaluación ambiental de la Red es independiente de la evaluación de impacto ambiental general y tiene su propia metodología y un objeto y una finalidad más específicos<sup>263</sup>.

En cuanto al **ámbito de aplicación** podemos decir que mientras la evaluación genérica se aplica a una relación concreta de planes, programas y proyectos<sup>264</sup> –entre los cuales se encuentran aquellos que afecten a la Red<sup>265</sup> –, la evaluación específica se aplica a todos los proyectos que puedan tener efectos significativos sobre la Red, con la única excepción de los que puedan tener relación directa con la gestión del lugar o sean necesarios para la misma<sup>266</sup>. Además, la obligación de efectuar la evaluación general viene atemperada por un régimen de excepciones<sup>267</sup> que no tiene un correlativo en la evaluación específica. En cuanto a su **objeto**, mientras la evaluación general pone el foco en la afectación a distintos elementos del medio ambiente por los planes, programas o proyectos evaluados<sup>268</sup>, la evaluación específica únicamente atiende a la afección a los objetivos de conservación de los espacios y la integridad del lugar. Por último y en cuanto a los **efectos de sus conclusiones**, mientras la evaluación general concluye con una DIA que debe ser tenida en cuenta, las conclusiones de la evaluación específica tienen carácter vinculante.

La EIA debe contener en todo caso un apartado específico para la evaluación de las repercusiones del proyecto en los espacios de Red Natura 2000 que incluya los impactos, y las medidas (preventivas, correctoras y compensatorias) y su seguimiento<sup>269</sup>. Si se comprueba la existencia de un perjuicio para la

---

<sup>261</sup> El Real Decreto Legislativo 1/2008 autorizaba en su Disposición Final segunda al Gobierno para regular mediante Real Decreto estos requisitos adicionales y esta metodología pero esta previsión no se mantuvo en la LEA.

<sup>262</sup> STS (Sala C-A) de 24 de mayo de 2011 (EDJ 2011/99852), F.J. 5º, *in fine*.

<sup>263</sup> STC (Pleno) núm. 149/2012, de 5 de julio (EDJ 2012/169639), FJ 3º.

<sup>264</sup> Regulado en los artículos 6 y 7 LEA.

<sup>265</sup> Artículos 6.1.b) y 7.2.b) LEA.

<sup>266</sup> Artículo 45.4 LPNB.

<sup>267</sup> Artículo 8 LEA.

<sup>268</sup> Factores relacionados en el artículo 6.1.a) LEA.

<sup>269</sup> Artículo 35.1.c) LEA.

integridad de la Red, el promotor habrá de justificar la inexistencia de alternativas y la concurrencia de razones de interés público<sup>270</sup>.

### **3.4. Cuestiones prácticas de la evaluación ambiental de proyectos de energías renovables**

Tal y como ya se ha expuesto en la introducción de este trabajo, su objetivo es dar respuesta a las tres preguntas planteadas sobre la planificación estratégica de energías renovables, en un contexto de promoción de proyectos eólicos y solares de proporciones desbordantes. Para una aproximación correcta a la cuestión, además del marco teórico analizado, hay que adentrarse en los problemas suscitados en la práctica.

Lejos de lo que pudiera parecer al advertir la actualidad del objeto de este trabajo, los conflictos suscitados entre el despliegue de las energías renovables y la normativa protectora del medio ambiente –y, muy en particular, sobre EIA y especies protegidas– no son en absoluto novedosos, encontrando jurisprudencia sobre el particular ya en 2005<sup>271</sup>:

«Esta Sala ha reconocido en numerosas ocasiones la función medioambiental que desempeñan las energías renovables en cuanto contribuyen a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y, en esa misma medida, a disminuir las emisiones nocivas de gases de efecto invernadero. Una de las tecnologías más avanzadas y extendidas en España para producir energía eléctrica renovable es precisamente la eólica, cuyo desarrollo e incremento constituye un objetivo legal y socialmente prioritario. Aquella función medioambiental (a la par que estrictamente industrial) no debe ser ajena a otras del mismo orden como son las relativas a la protección de la biodiversidad y, más en concreto, de las especies animales amenazadas de extinción.

La localización de un parque eólico deberá, pues, minimizar los impactos negativos sobre las especies (aves, en este caso) que gocen de una protección singular. Consideraciones de este orden podrán eventualmente legitimar, según los casos, que no se autorice la ubicación de los parques eólicos en las zonas de especial protección para las aves (ZEPAS) o en los espacios declarados o propuestos dentro de la Red Natura 2000. Estas mismas consideraciones deberán tenerse en cuenta cuando se trate de otros espacios naturales protegidos o parajes singulares (por ejemplo, situados a lo largo de las principales rutas y pasos migratorios, donde se concentran un gran número de aves) y, en general, en aquellos hábitats en los que la instalación de un parque eólico implique un alto riesgo de impactos negativos sobre las aves protegidas.

---

<sup>270</sup> Previstas en los apartados 5, 6 y 7 del artículo 46 LPNB.

<sup>271</sup> STS (Contencioso) de 30 de abril de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:1882), citada con fruición posteriormente.

En todo caso, el criterio de la sostenibilidad del desarrollo será la clave de la decisión, pues deberán atemperarse las exigencias inherentes al deseable incremento de las fuentes de energía renovable con la protección de las especies y las áreas de particular sensibilidad.»

### 3.4.1. Fragmentación de proyectos

La aplicación de umbrales para determinar el tipo de sometimiento a evaluación ambiental y el órgano competente territorialmente para autorizar el proyecto (véase Epígrafe 3.1.3) ha llevado a que sea habitual la presentación fragmentada de proyectos en el tiempo<sup>272</sup> y en el espacio<sup>273</sup>, ambas prácticas ciertamente recurrentes hasta el punto de ser la mayor causa de conflicto en el caso de los PIGEs eólicos<sup>274</sup>. Ahora bien, ello no implica que toda fragmentación de proyectos sea fraudulenta, sino en aquellos casos en los que «se trate de eludir mediante la fragmentación los efectos medioambientales que se pudieran producir por agregación»<sup>275</sup>.

El TS ha destacado el carácter unitario del propio concepto de parque eólico, descartando expresamente el tratamiento autónomo de los aerogeneradores que lo conforman a estos efectos<sup>276</sup>. Tampoco es dable admitir la presentación

---

<sup>272</sup> Por ejemplo mediante aumentos sucesivos y sostenidos en el tiempo de la potencia generada. Un caso muy habitual sería la modificación de una AAI dirigida a aumentar la capacidad de una instalación anterior, lo que podría conllevar la obligación de sometimiento a EIA (véase STSJ de Castilla y León (Contencioso, Valladolid) de 10 de abril de 2014).

<sup>273</sup> Fundamentalmente –aunque no sólo– presentando varios aerogeneradores o grupos de estos –en el caso eólico– de forma separada para evitar alcanzar alguno de los umbrales explicados en el Epígrafe 3.1.3.

<sup>274</sup> SANZ RUBIALES, Í. (2014, p. 8).

<sup>275</sup> Doctrina contenida en la STS (Contencioso) de 8 de octubre de 2008 (Rec. nº. 542/2006), reiterada por otras posteriores (por ejemplo, en la STS de 11 de julio de 2016, Rec. nº. 1.288/2015): «El motivo debe desestimarse, en primer lugar, porque no existe una normativa que impida la fragmentación de los proyectos respecto de obras de grandes dimensiones, que permitan la consideración autónoma de sus diferentes partes, o que se trate de ampliaciones o modificaciones de obras existentes, siempre y cuando los proyectos correspondientes a esas partes fragmentadas sean objeto del correspondiente estudio de impacto ambiental como aquí ocurre, si la totalidad del proyecto lo exige, como claramente lo expresan las notas a los Anexos I y II del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto legislativo 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental, y no se trate de eludir mediante la fragmentación los efectos medioambientales que se pudieran producir por agregación, cosa que aquí no se observa que haya ocurrido».

<sup>276</sup> STS (Sala 3ª) de 20 de abril de 2006 (Rec. núm. 5.814/2003), FJ 3º *in fine*: «Si algún sentido tiene dicha figura [los parques eólicos], con la significación jurídica que diversas normas le han reconocido [...] es precisamente la de integrar en sí varios aerogeneradores interconectados y disponerlos de modo que no atenúen unos el rendimiento eólico de otros, en zonas con determinados requisitos mínimos (velocidad y constancia del viento) con el fin de optimizar el aprovechamiento energético y disminuir los costes de su conexión a las redes de distribución o transporte de energía eléctrica.

Es consustancial, pues, a los parques eólicos su carácter unitario de modo que los aerogeneradores en ellos agrupados necesariamente han de compartir, además de las líneas propias de unión entre sí, unos mismos accesos, un mismo sistema de control y unas

por separado de partes inescindibles de un mismo proyecto a los efectos de evitar la evaluación de sus repercusiones de forma conjunta, siendo un caso recurrente el tratamiento escindido de los aerogeneradores y las líneas de evacuación<sup>277</sup>.

En este punto conviene destacar que la concurrencia de fraccionamiento no depende de la escala de lo fraccionado, sino de su plenitud, es decir, del carácter integral e inescindible de lo que ha sido objeto de fragmentación. Esta línea de interpretación es llevada al paroxismo por la STSJ de Castilla y León sobre el parque eólico Murias II<sup>278</sup>, en la que se llega a la conclusión de que un conjunto de hasta 18 parques eólicos de titularidades distintas constituyen un mismo parque al evacuar en la misma subestación eléctrica (SET), de forma que el *«parque eólico Murias II no es un parque sino una parte de un parque porque en sí mismo no es autosuficiente para cumplir la finalidad que le es propia»*<sup>279</sup>. Esta sentencia ha sido objeto de una crítica profunda<sup>280</sup>.

A los efectos de este trabajo resulta imprescindible señalar que, tal y como otros autores han señalado, *«algunos de los problemas vinculados con el “fraccionamiento” sólo pueden solucionarse a través de la evaluación estratégica»*<sup>281</sup>.

---

*infraestructuras comunes (normalmente, el edificio necesario para su gestión y la subestación transformadora). Y, sobre todo [...], no es posible descomponer, a efectos jurídicos, un parque eólico proyectado con estas características para diseccionar de él varios de sus aerogeneradores a los que se daría un tratamiento autónomo.»*

<sup>277</sup> STS (Sala 3ª) de 30 de marzo de 2017 (Rec. núm. 3.086/2014), FJ 2º, consideración 3ª: *«... la declaración de impacto ambiental realizada, se ha efectuado de forma fraccionada, ello es totalmente claro en cuanto que en la misma se ha prescindido, como se desprende del informe precedentemente citado, de la línea de evacuación eléctrica que conecta con el sistema de distribución general, línea esta que ha de formar parte del parque o parques analizados, y que siendo común a los dos, sirve precisamente, entre otros elementos a considerar, para dar unidad a ambos. La no integración de dicha línea ha devaluado la declaración de impacto realizada, lo que no puede paliarse con un estudio de sinergias, que solo considera determinados aspectos, como el de ruido y ambiental, que puede constituir, sí, un plus respecto a los proyectos analizados en conexión con otros, pero que no puede servir para paliar un defecto de concepción inicial, cual debió ser un análisis conjunto de todos los elementos que han de integrar el único proyecto. En otro caso, siempre quedaría al criterio de la Administración la escisión de los proyectos a evaluar completando posteriormente un estudio conjunto de ambos a través de dicho estudio de sinergias, que siempre deberá efectuarse en un proyecto unitario determinado por los elementos inescindibles que lo componen.»*

<sup>278</sup> STSJ CyL (Sala de lo Contencioso, Sede de Valladolid) de 10/06/2009 (Rec. núm. 767/2009).

<sup>279</sup> Fundamento Jurídico Sexto.

<sup>280</sup> Entre otras cosas por confundir la fragmentación de proyectos y los efectos sinérgicos, pero también por la conclusión alcanzada. Para más información: SANZ RUBIALES (2010, pp. 24-32).

<sup>281</sup> RUBIALES, Í. (2010, p. 32).

### 3.4.2. Análisis de los efectos sinérgicos y acumulativos

Tanto el EsIA<sup>282</sup> en la EIA ordinaria como el documento ambiental<sup>283</sup> en la EIA simplificada deben contemplar los efectos acumulativos<sup>284</sup> y sinérgicos<sup>285</sup> del proyecto en cuestión, tomando en cuenta no sólo el proyecto de forma íntegra sino también aquellos otros proyectos ya existentes, proyectados o en construcción. Este requisito también es exigido en la evaluación específica<sup>286</sup>. Los defectos en el estudio de estos efectos son causa de abundantísima jurisprudencia, especialmente en el caso de aprovechamientos eólicos<sup>287</sup>:

«Por ello considera la Sala, que **aunque no se aprecia incumplimiento legal ni reglamentario por el hecho de que cada uno de los siete o incluso de los once parques eólicos hayan sido objeto de un proyecto separado e independiente** y por ello también de una autorización independiente, sin embargo **sí considera y concluye la Sala que con ocasión de la tramitación de la solicitud de autorización del parque eólico "Cerros de Radona"** y sobre todo a la hora de verificar el trámite o el procedimiento de evaluación ambiental que concluye con la consiguiente Declaración de Impacto Ambiental que luego se incluye en la propia resolución que autoriza el parque eólico, si bien no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sin embargo **sí se ha incurrido en un defecto de forma en su tramitación consistiendo dicho vicio**, causante de anulabilidad al amparo del art. 63.2 de la Ley 30/1992, **en que la evaluación de impacto ambiental ha sido limitada y parcial por cuanto que no ha comprendido todos los posibles efectos sinérgicos de todas las instalaciones próximas y comprendidas en la zona de influencia del parque eólico "Cerros de Radona"**, así de los once parques eólicos con su consiguiente instalación eléctrica, de las subestaciones eléctricas que reciben la electricidad generada por los mismos, así como las líneas eléctricas aéreas que evacúan dicha electricidad desde dichas subestaciones hasta el Nudo- Colector de Medinaceli; **y no contemplándose en la evaluación de impacto ambiental la amplitud de todos estos efectos sinérgicos** que pudieran derivarse del conjunto de estas infraestructuras **es por lo que considera la Sala que se ha incumplido el apartado del Dictamen Medio Ambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León-Documento Provincial de Soria y que se ha incurrido en**

<sup>282</sup> Artículo 35.1.c) y AnexoVI, Parte A, apartado 4.b) LEA.

<sup>283</sup> Artículo 45.1.e) LEA.

<sup>284</sup> Anexo VI, Parte B, apartado c). «Efecto acumulativo: Aquel que al prolongarse en el tiempo la acción del agente inductor, incrementa progresivamente su gravedad, al carecerse de mecanismos de eliminación con efectividad temporal similar a la del incremento del agente causante del daño».

<sup>285</sup> Anexo VI, Parte B, apartado d). «Efecto sinérgico: Aquel que se produce cuando, el efecto conjunto de la presencia simultánea de varios agentes, supone una incidencia ambiental mayor que el efecto suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente. Asimismo, se incluye en este tipo aquel efecto cuyo modo de acción induce en el tiempo la aparición de otros nuevos».

<sup>286</sup> Artículo 46.4 LPNB y artículo 6.3 DH.

<sup>287</sup> STS (Contencioso) de 14 de octubre de 2013 (EDJ 2013/198302), FJ 1º.

**el vicio o defecto de forma dicho que motiva que se anulen los actos impugnados** con retroacciones de actuaciones para que se subsane dicha omisión así como la falta de publicidad del citado Estudios de Efectos Sinérgicos, como consecuencia de que no formaba parte del Estudio de Impacto Ambiental y como consecuencia de haberse presentado con posterioridad, y no con ocasión de la tramitación de la solicitud de autorización formulada respecto del parque eólico "Cerros de Radona" sino de la solicitud correspondiente a otros parques próximos.

Además **considera la Sala que la conveniencia de esta retroacción de actuaciones** a fin de que se verifique una evaluación de impacto ambiental comprensiva de todos los posibles efectos sinérgicos que pudieran derivarse de todas las instalaciones eólicas con sus infraestructuras asociadas comprendidas en la zona de influencia, **viene exigido aún más por el hecho de que los 11 parques eólicos están ubicados en terrenos próximos o cercanos a dos zonas ZEPA y a una Zona LIC, y sobre todo por el hecho**, como exige la Jurisprudencia reseñada al principio, **de hacer compatible con las mayores garantías y los menores riesgos la utilización de energía renovables con la protección sobre todo de la riqueza faunística existente en la citada zona de influencia».**

La complejidad de esta cuestión se debe a la dificultad que entraña definir el alcance espacial cuando se trata de analizar efectos acumulativos (máxime cuando hablamos de aves migratorias y murciélagos) y la falta de datos actualizados sobre distribución de poblaciones y desplazamientos<sup>288</sup>, entre otras cuestiones.

### *3.4.3. La importancia de los corredores y la conectividad ecológica. El efecto barrera*

Ya se dejaba manifestado en el Epígrafe 3.2.2 la importancia de los corredores y de la conectividad ecológica en materia de protección ambiental en general y en cuanto a la protección de la Red Natura 2000 en particular. Es inherente a cualquier materia del Derecho Ambiental el integrar en su mirada el carácter global e interconectado de los elementos que son objeto de tratamiento por esta rama jurídica.

La creación de PIGEs que afecten a los corredores entre dos especies puede ser motivo de anulación de la DIA del proyecto. Así, por ejemplo, en el caso de un PIGE eólico situado a 80 metros de la Red Natura 2000 y que separaba dos cantaderos de urogallo, el TS<sup>289</sup> ha manifestado lo siguiente:

---

<sup>288</sup> Documento de Orientación (...), pp. 36 y 37 (el resaltado es propio).

<sup>289</sup> STS (CONTENCIOSO) de 25 de abril de 2017 (EDJ 2017/36541).

«La cuestión clave reside, en efecto, en la inclusión de la evaluación del perímetro del parque en el marco de la declaración de impacto ambiental. Los preceptos que se citan como infringidos han sido adecuadamente interpretados, máxime cuando, según se afirma también, y como ya indicamos antes, el propio lugar del parque, pese a la eventual alteración de que haya podido ser objeto de la mano del hombre, constituye el corredor natural de la especie y, aunque pueda no ser utilizable propiamente como cantadero, puede servir a otros fines relevantes con vistas a evitar su desaparición.

Apelando a la jurisprudencia europea y, una vez más, también en relación con el urogallo, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea también vino a pronunciarse en su Sentencia de 24 de noviembre de 2011 en el sentido expuesto:

"El Reino de España sostiene que esa pérdida de hábitat carece de importancia para la conservación del urogallo, puesto que la zona de que se trata no incluye ningún "cantadero". (...) No puede admitirse esta alegación, pues, aun suponiendo que dicha zona no fuese utilizable como "cantadero", no cabe excluir que pudiese ser utilizada como hábitat por esta especie con otros fines, por ejemplo como zona de estancia o de hibernación. (...) Además, si dicha explotación no se hubiese llevado a cabo en la zona, no cabría excluir que, tras la adopción de medidas a tal efecto por las autoridades, esa zona hubiese podido utilizarse como "cantadero".»<sup>290</sup>

La importancia de esta cuestión para el objeto de este trabajo es crítica, pues tal y como viene manteniendo la jurisprudencia europea sobre el particular<sup>291</sup>, las consecuencias para las especies deben examinarse no solo en términos de

---

<sup>290</sup> Fundamento de Derecho Undécimo, *in fine*. Merece la pena leer igualmente la STSJ-CyL (Contencioso, sede Valladolid) de 30 de enero de 2014 (EDJ 2014/23706), antecedente de la STS citada, y muy en particular su Fundamento de Derecho Cuarto, que dice lo siguiente:

*«Es cierto que los aerogeneradores no se ubican en los terrenos de la Zepa pero sí se encuentra en sus proximidades y, en consecuencia, pueden verse afectadas estas especies por la instalación del parque eólico, pues en la DIA aprobada y publicada expresamente se recoge una distancia de dos aerogeneradores de 80 metros del límite de la ZEPA.*

*Por lo tanto, partimos de que en la zona hay presencia del urogallo (cantaderos) y de que hay una separación entre tales cantaderos y el lugar donde se ubica el parque pero el dato decisivo, a nuestro juicio, no desmentido en el informe pericial que presenta la Administración, ni en el resto de los informes de las codemandadas, es la función que cumple o puede cumplir el lugar donde se ubica el parque como corredor natural.*

[...]

*Consecuentemente, consideramos que no es suficiente con decir que en la zona donde se ubica el parque no se han avistado urogallos por encontrarse estos a cierta distancia, sino que la Declaración de Impacto Ambiental debió ir más allá y analizar los efectos que la instalación proyectada puede tener para el urogallo, teniendo en cuenta que el parque va a ubicarse entre dos zonas donde no hay duda que hay cantaderos de dicha especie y, por lo tanto, que esa instalación puede afectar a la conexión entre las colonias que están separadas, y que también puede influir en la fragmentación del hábitat, debiéndose considerar igualmente la zona donde se ubica el parque como una zona potencial para el urogallo no solo desde el punto de vista de reproducción, sino desde el punto de vista de satisfacción de otras necesidades del ciclo del urogallo» [el resaltado es propio].*

<sup>291</sup> Por todas, STJCE de 29 de enero de 2004 (Asunto C-404/09).

destrucción de zonas críticas, sino que debe tenerse en cuenta también la fragmentación, deterioro y destrucción de hábitats potencialmente aptos para la recuperación de la especie, así como el incremento de las perturbaciones producidas sobre las especies<sup>292</sup>. A ello responde el propio objeto de la norma sobre evaluación de impacto ambiental, que no puede quedar desnaturalizada, tal y como tiene reconocido –y reiterado– nuestro TS<sup>293</sup>.

Esta cuestión es central para el objeto del presente trabajo. Sobre este particular se ha manifestado el TSJ de Galicia en una sentencia de la máxima actualidad en la que recuerda lo siguiente<sup>294</sup>:

«los P.E. están vetados en zona de protección Rede Natura, y **el impulso de la energía eólica ha de planificarse evitando toda posible interferencia para la ampliación de la Rede Natura**, salvando el impacto visual por P.E. en las proximidades de LIC, sin que puedan situarse los P.E. y luego pretender ampliar la Rede Natura cuando **las especies a proteger no entienden de planeamientos o fronteras, por lo que las zonas ecológicamente más relevantes han de obtener una protección íntegra, sin que pueda haber espacios protegidos rodeados de molinos de viento, siendo la filosofía de la UE sobre la Red Natura la que debe ser una "red ecológicamente coherente", con espacios y hábitats representativos de cada territorio y no una serie de LICs, zepas aisladas, rodeados de polígonos industriales, garantizando así la "viabilidad ecológica", pues las especies no entienden de límites administrativos.**»

---

<sup>292</sup> Doctrina del TS repetida hasta la saciedad, como por ejemplo en la STSJ de Castilla y León (Contencioso, Valladolid) de 12 de marzo de 2018 (ECLI:ES:TSJCL:2018:912).

<sup>293</sup> STS (Contencioso) de 14 de octubre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5005): «*No resulta convincente la tesis argumental que postula la Administración recurrente, de que algunos de los parques eólicos considerados están situados a más de dos kilómetros de distancia del parque eólico impugnado, en cuanto supone una desnaturalización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que debe ser adecuado para preservar de forma integral los intereses ecológicos concurrentes en ese lugar.*»

<sup>294</sup> STSJ de Galicia de 11 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TSJGAL:2020:6193), Fundamento de Derecho Noveno, *in fine*; el resaltado es propio.

## 4. CONCLUSIONES

### 4.1. ¿Es preceptivo este tipo de plan, además de las EIA de cada proyecto?

En el ámbito jurídico son muy limitadas las preguntas que puedan ser respondidas afirmativa o negativamente de forma absoluta. La cuestión ahora planteada no es una excepción y admite cierta ambivalencia. En principio no existe norma alguna en la que pueda ampararse la exigencia de una planificación estratégica. No obstante sí existen distintos anclajes en los que sostener esta pretensión, o razones para ello cuanto menos.

En todas las cuestiones desarrolladas a continuación late la misma conclusión: parece que una parte de nuestro ordenamiento jurídico sigue tratando la energía renovable como una opción voluntaria derivada del deber de protección medioambiental y no como la principal fuente de energía para las próximas décadas. Ello tiene consecuencias lógicas en nuestro ordenamiento, incluso de índole constitucional, que no parece que estén siendo asimiladas por la normativa sectorial; en definitiva, parece que la realidad de la energía renovable ha mutado sin que ello haya tenido su reflejo en las normativas sectoriales. Veamos algunas de las cuestiones en las que puede apoyarse la exigencia de una planificación estratégica que ordene el despliegue masivo de energías renovables.

#### 4.1.1. *Protección de la biodiversidad y evaluación ambiental*

Tal y como se ha señalado en la introducción de este trabajo, existe consenso científico sobre los impactos que la implementación masiva de PIGEs tiene sobre la biodiversidad y la recomendación de planificar su despliegue<sup>295</sup>. Esta preocupación ha sido una constante en distintos círculos ambientales a lo largo del presente año<sup>296 297</sup>.

---

<sup>295</sup> Carta publicada en *Science* por 23 científicos el 11 de diciembre de 2020 señalando los peligros y tribuna publicada en El País por 30 investigadores e investigadoras del CSIC el 23 de enero de 2021 reclamando una planificación estratégica a escala nacional.

<sup>296</sup> En este punto destacan las Primeras Jornadas por unas Renovables Responsables organizadas por SEO/Birdlife con la colaboración del CSIC, que se desarrollaron durante el 20 de mayo de 2021. Enlace al sitio web con acceso a las jornadas: <https://seo.org/2021/05/14/programa-i-jornadas-renovables-responsables/> (última consulta: 13/08/2021).

<sup>297</sup> Informe *Cómo conciliar el despliegue de las renovables con la biodiversidad y el territorio*, publicado por IIDMA:

Existen previsiones expresas en la normativa comunitaria y en los documentos elaborados por la Comisión Europea a favor de desarrollar una planificación estratégica del despliegue de las energías renovables que lo compatibilice con otras exigencias en materia ambiental. Por ejemplo, la Directiva sobre Energías Renovables<sup>298</sup> incide en la obligatoriedad de que la planificación de la infraestructura necesaria para este despliegue tenga en cuenta las políticas relativas a la participación pública de los afectados (Considerando 27) y en la coherencia de este objetivo y el conjunto del Derecho de la Unión en materia medioambiental (Considerando 45). Además, esta Directiva establece la obligación de que los Estados miembros realicen una evaluación de su potencial en materia de energía renovable que incluya *«un análisis del espacio de zonas aptas para un despliegue con riesgo ecológico bajo y el potencial para los proyectos a pequeña escala de viviendas»* (artículo 15.7).

Por otro lado, en el Documento de orientaciones sobre los proyectos eólicos elaborado por la Comisión Europea se enfatiza la necesidad de una planificación estratégica en los siguientes términos<sup>299</sup>:

**«A fin de conciliar los intereses de la vida silvestre con la necesidad de aumentar la cuota de energías renovables, es necesario planificar las nuevas infraestructuras de manera estratégica en una gran zonogeográfica. [...]**

Por consiguiente, **los PNEC deben servir de base para los planes de ordenación territorial a escala nacional y regional, o al menos influir en ellos.** El plan de ordenación territorial puede incluir todos los tipos de energías renovables o puede centrarse en sectores concretos, tales como el desarrollo de la energía eólica. Los planes deben someterse a una EEM para determinar y evaluar los efectos (incluidos los efectos acumulativos) a la vez que se resaltan las brechas de conocimiento y las necesidades de investigación, así como las posibles alternativas de ejecución para evitar o minimizar los probables efectos significativos.

La planificación estratégica en este contexto conlleva un proceso de toma de decisiones. **En primer lugar, se debe determinar si el desarrollo de la energía eólica realmente es el mecanismo más adecuado desde el punto de vista medioambiental, geográfico, social y económico,** y en qué medida, para lograr los objetivos en materia de energías renovables y de reducción de las emisiones de carbono. En segundo lugar, **debe llevarse a cabo la ordenación territorial de los proyectos de energía eólica.** Si bien la energía eólica se considera una fuente

---

[https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/IIDMA\\_RESyBiod\\_Final\\_pro.pdf](https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/IIDMA_RESyBiod_Final_pro.pdf) (última consulta: 13/08/2021).

<sup>298</sup> Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

<sup>299</sup> Documento de Orientaciones (...), p. 48; el resaltado es propio.

clave de energía renovable con un gran potencial de crecimiento en la UE, las circunstancias regionales pueden favorecer otras tecnologías u otras estrategias de reducción de las emisiones. La ordenación territorial abarca una amplia gama de condiciones y requisitos físicos, socioeconómicos y medioambientales para identificar las ubicaciones más adecuadas. La planificación estratégica de los proyectos de energía eólica no solo tiene en cuenta las condiciones del viento, sino también la viabilidad técnica para la construcción (por ejemplo, profundidad del mar, accesibilidad a cadenas montañosas), la conexión a la red eléctrica, la distancia a asentamientos humanos, el paisaje, los objetivos de conservación de la naturaleza, etc. **Todas estas condiciones deben considerarse y pueden afectar a la viabilidad y la ejecución de los proyectos de energía eólica.** El presente documento de orientación se centra en la conservación de la naturaleza.»

Además de lo anterior, la propia LCCTE exige en su artículo 21.2 que se establezca una zonificación ambiental para evitar que los nuevos PIGEs renovables generen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, lo que se podría enmarcar en la planificación estratégica más amplia que se desarrolla en el Epígrafe 4.2.2.

La necesidad de elaborar una planificación estratégica que ordene el despliegue de las energías renovables en España ha sido incluso señalada por el TSJ de Galicia, una de las Comunidades Autónomas más afectadas por la proliferación de PIGEs eólicos en áreas sensibles<sup>300</sup>:

«...el nuevo documento [documento *Orientaciones (...)*] hace especial hincapié en la necesidad de una ordenación estratégica del territorio, recomendando, particularmente, la elaboración de mapas de sensibilidad de la vida silvestre que identifiquen las zonas en que los proyectos de P.E. puedan constituir un riesgo, aún bajo, para la vida silvestre y naturaleza, planificando estratégicamente el impacto de los P.E. para identificar y reducir el impacto de conflictos, evitándose durante el proceso de autorización recoger una evaluación incompleta del impacto, siendo importante la consulta y diálogo con expertos en medio ambiente desde las primeras etapas, para encontrar soluciones que minimicen o eviten en la medida de lo posible efectos negativos sobre lugares Natura 2000; concluyéndose en el estudio "las implicaciones ambientales ecológicas en Galicia", de la UCM, que el proceso de implantación de P.E. por las empresas promotoras no es inocuo con el ambiente, y a pesar de la existencia de una amplia y variada legislación sobre esta temática, las lesiones ambientales se están produciendo constantemente, y, en relación a Galicia, resulta evidente que tanto en los Decretos como en la Ley existen diferentes líneas de actuación y de modo notable, en relación a la afectación ambiental por parte de las normativas, a pesar del tiempo de desarrollo normativo

---

<sup>300</sup> STSJ de Galicia de 11 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TSJGAL:2020:6193), Fundamento de Derecho Noveno.

y siendo Galicia una Comunidad pionera en el aprovechamiento eléctrico de la energía eólica, **sigue existiendo un gran vacío legal en materia ambiental en la que se amparan las empresas energéticas para llevar adelante sus proyectos, y la administración competente en energía tendió a una interpretación tremendamente productivista, asumiendo sin problemas que el incremento de potencia y la producción eólica eran netamente positivas en términos ambientales, al margen del modo en cómo se posibilitase dicho incremento, pareciendo la respuesta normativa seguir agarrada a una respuesta productivista, ahora ligeramente teñida de un color más ambiental en el que, como mucho, se deja cierto papel determinante a la administración en la materia, modo de planificar las energías renovables en su desarrollo en que no se acaba de incorporar, como eje central, la variable ambiental,** perjudicando la percepción social sobre el uso de energías renovables que deriva de la contradicción manifiesta entre un discurso pseudoecologista en las motivaciones que se expresan en la normativa y las disposiciones que regulan su uso, situación que se agrava cuando la sociedad no tiene canales para la participación en el desarrollo de las renovables, quedando relegados a un papel pasivo, de afectados, frente a un papel activo, de agresores y beneficiarios, de las empresas o administración, siendo algunos de los efectos de la inexistencia de una política sectorial global en relación a los asentamientos eólicos (...).»

Aunque de forma breve, en el Epígrafe 3.2.4 hemos visto el régimen jurídico de protección y conservación de los espacios de la Red Natura 2000 y por qué las medidas de conservación y preventivas deben aplicarse cuando un proyecto afecte a los espacios protegidos aun cuando se realice fuera de ellos. Además, en el Epígrafe 3.4 se desglosan algunas de las cuestiones prácticas más relevantes sobre esta materia en materia de evaluación ambiental, destacando igualmente el carácter unitario e interconectado de la biodiversidad y la imposibilidad de que los procesos de evaluación sean efectivos cuando se multiplican los proyectos en un mismo territorio. Tal y como se ha tratado de explicar en el 2.2.4, el despliegue de energías renovables no es una opción sobre abastecimiento energético sino una apuesta de índole civilizacional: la Unión Europea camina hacia una comprensión distinta de la relación con el medio e integra en su labor ordenadora escalas temporales hasta ahora desconocidas; la energía renovable ha dejado de ser una opción voluntarista y es potencialmente la principal fuente de energía para las próximas décadas. La importancia de que pueda desplegarse sin la parálisis que implican los conflictos judiciales derivados de procesos de evaluación ambiental potencialmente complejos es clave. En sentido contrario, no es posible admitir siquiera la posibilidad de que esta apuesta por las energías renovables se realice a consta de incumplir de forma flagrante los procedimientos de

evaluación ambiental, así como tampoco desatendiendo el resto de normas que integran el Derecho de la Unión en materia ambiental y, fundamentalmente, sobre protección de la biodiversidad.

Además de lo anterior, tal y como se ha visto en los Epígrafes 3.2.4 y 3.2.5 una de las fases de los procedimientos de evaluación ambiental consiste precisamente en un trámite de información pública durante el cual los proyectos son susceptibles de alegaciones de distinto tipo por parte de –entre otras– las entidades ambientales. La magnitud del despliegue de proyectos de energías renovables está provocando un auténtico colapso en esta labor de las organizaciones, hasta el punto de que se puede estar impidiendo de forma material el cumplimiento de sus funciones en esta materia. Este efecto pone en peligro la efectividad de los propios procesos de evaluación ambiental afectando al principio de participación pública que lo ilumina<sup>301</sup>. Además, el aluvión de proyectos sometidos a evaluación ambiental podría estar ya afectando seriamente al ejercicio de los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia y a la tutela administrativa consagrados en el artículo 3 de la Ley 27/2006<sup>302</sup>, que podría tener un efecto de relevancia constitucional<sup>303</sup>.

Esta circunstancia adquiere un relieve distinto si tenemos en consideración la situación posteriormente descrita en el Epígrafe 4.2.1: la asimetría en la distribución territorial de los lugares de generación y de consumo de energía eléctrica, una circunstancia que exige la construcción de nuevas infraestructuras de redes de transporte de energía eléctrica y trabajos de acondicionamiento y repotenciación de las ya existentes. El fraccionamiento de proyectos abordado en el Epígrafe 3.4.1 adquiere una nueva dimensión cuando se trata de redes de transporte: la jurisprudencia es reacia a considerar como fraudulenta la presentación fragmentada de los proyectos de este tipo, y ello a pesar de tratarse de proyectos que pueden estar ubicados en un mismo área geográfica y producir efectos sinérgicos, acumulativos y combinados evidentes. En asuntos similares el TS se ha pronunciado de la siguiente manera<sup>304</sup>:

---

<sup>301</sup> Artículo 2.i) LEA.

<sup>302</sup> Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

<sup>303</sup> Por afectación a los artículos 45 y 9.2 y 105 de la Constitución.

<sup>304</sup> STS (Contencioso) de 5 de diciembre de 2016 (EDJ 2016/226122), Fundamento de Derecho Sexto.

«Esta Sala, en sentencia de 9 de febrero de 2010 (recurso 473/2007), ya se pronunció sobre las razones que imposibilitan la tramitación conjunta de grandes proyectos, en un recurso en el que se cuestionaba un acuerdo del Consejo de Ministros que declaraba de utilidad pública y aprobaba el proyecto de ejecución precisamente de una instalación de la línea de energía eléctrica de interconexión de España y Francia, la subestación de Bescanó, en la que señalábamos:

"Debe añadirse que lo mismo que sucede con la subestación objeto de este litigio puede ocurrir con otros elementos y proyectos que formen parte de tramos o sectores más amplios de la red de transporte. Esto es, **la existencia de grandes objetivos, como puede serlo una línea de interconexión de gran alcance, el refuerzo de la red mallada nacional en una determinada zona u otros, que contienen necesariamente numerosos y diversos elementos de transporte de energía, no implica necesariamente que en todos los casos tales proyectos deban recibir una tramitación unitaria, sino que habrá que estar a la concreta naturaleza y alcance de los objetivos tanto del proyecto global como de sus diversos elementos.** Es verdad que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como nuestra propia jurisprudencia han advertido contra la fragmentación artificiosa de proyectos en otros de menor alcance con el objetivo de evitar determinados controles, especialmente de carácter medioambiental. Pero también debe tenerse en cuenta que no es posible pretender que cualquier proyecto, por muy amplio que pueda ser, deba necesariamente tramitarse de forma conjunta, pues ello llevaría en muchos casos a su imposible tramitación, por ejemplo cuando por su amplitud y coste hubiera necesariamente de fragmentarse a todos los efectos en subproyectos espaciados en el tiempo. De lo contrario se estaría abocando al objetivo imposible de que la planificación a medio y largo plazo (por ejemplo, la planificación nacional de la red de transporte para un periodo determinado, regulada en los artículos 8 y siguientes del Real Decreto 1955/2000 (EDL 2000/88940) o, en concreto, el Plan energético de Cataluña en el horizonte 2.010, publicado en el Boletín Oficial de Cataluña en mayo de 2.002) hubiera de realizarse en cada área territorial necesariamente de forma conjunta y simultánea, lo que es manifiestamente inviable. Habrá de ser en cada caso cuando haya que examinar, atendiendo a los planteamientos de las partes que se enfrenten en posibles litigios, si un determinado proyecto constituye una fraudulenta fragmentación de un proyecto más amplio, o bien una legítima actuación parcial de lo que en definitiva es el refuerzo y mejora progresiva de la red de transporte.»

En este escenario nos encontramos con un PNIEC desterritorializado y una Planificación de la red de transporte que no contiene –evidentemente– un EsIA por cada proyecto de reacondicionamiento o repotenciación. El carácter masivo del despliegue de PIGEs renovables sin planificar y la multiplicación de proyectos puede, por tanto, producir dos efectos: impedir materialmente el buen desarrollo de los procedimientos de evaluación ambiental y obstaculizar la

propia implementación de la energía renovable al multiplicarse los conflictos judiciales en los procedimientos de autorización.

En definitiva de lo que se trata es de realizar una planificación estratégica –en el Epígrafe 3 veremos su ámbito territorial–, sometida al procedimiento de EAE explicado en el Epígrafe 3.1.2, que permita tanto la debida evaluación ambiental de sus determinaciones, como la correcta implementación de las energías renovables.

#### *4.1.2. Cambio masivo del uso del suelo. Una posible analogía con la planificación hidráulica*

Las medidas propuestas por el PNIEC no están territorializadas y no permiten identificar ubicaciones, tal y como se reconoce expresamente en su EsAE<sup>305</sup>, no obstante lo cual es un criterio compartido que hay dos zonas geográficas especialmente susceptibles de aprovechamiento para la construcción de PIGEs: las zonas montañosas para proyectos eólicos y las llanuras interiores para aprovechamientos solares y eólicos.

La implantación de PIGEs renovables constituye un uso excepcional del suelo rural por cuanto no es el «*uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales*» previsto con carácter ordinario en nuestra legislación<sup>306</sup>. Es decir: estamos ante un uso excepcional de carácter industrial en suelo rústico, lo que deberá ser autorizado en función de su interés público o social, por contribuir a la ordenación y el desarrollo rurales, o porque dicho uso haya de emplazarse en el medio rural<sup>307</sup>. Dado que la Ordenación del Territorio es una competencia asumible por las CC.AA. en virtud de lo previsto en el artículo 148.1.3ª CE, resultaría necesario un estudio comparativo de las distintas normas autonómicas y la regulación de la autorización de usos excepcionales en suelo rústico para ahondar más en esta cuestión.

Según un reciente estudio publicado en la prestigiosa revista científica Nature<sup>308</sup>, la energía solar fotovoltaica necesita ocupar entre un 1,53 y un 3,00% del territorio de Europa occidental, situándose la mayor parte del territorio en la horquilla de entre el 2,58 y el 3,00% en el caso de España.

<sup>305</sup> Estudio Ambiental Estratégico del PNIEC, p. 145.

<sup>306</sup> Artículo 13.1 de TRLRSU.

<sup>307</sup> Artículo 13.1, párrafo tercero del TRLRSU.

<sup>308</sup> VAN DE VEN, D.J., CAPELLÁN-PÉREZ, Í., ARTO, I., CAZCARRO, I. DE CASTRO, C., PATEL, P. & GONZÁLEZ-EGUINO, M. (2021). Informe publicado por Nature en abierto: <https://www.nature.com/articles/s41598-021-82042-5.pdf> (última consulta: 13/08/2021).

Respecto a la energía eólica conviene tener en cuenta que existen limitaciones a su instalación cerca de núcleos de población que van desde los 250 hasta los 1.000 metros respecto de los núcleos de población, en función de la normativa autonómica que resulte de aplicación<sup>309</sup>. Corolario lógico de lo anterior es que el actual despliegue de PIGEs renovables constituye la autorización excepcional, pero de carácter masivo, de cambios de uso de suelo rural, lo que puede entenderse como un oxímoron jurídico en sí mismo: difícilmente puede entenderse como excepcional aquello que se va a producir de forma masiva.

Además de lo anterior conviene tener en cuenta que este cambio de uso de suelo puede tener un efecto negativo también en los propios objetivos de reducción de GEI, por ejemplo al provocar el desplazamiento de usos agropecuarios hacia zonas forestales que funcionan como sumideros de carbono<sup>310</sup>.

Tal y como se ha explicado a lo largo de este trabajo, la transición energética que se está acometiendo no es una mera cuestión ambiental sino un auténtico cambio en el metabolismo energético de los Estados europeos, que conlleva dinámicas legales novedosas y que va a requerir de la movilización de ingentes recursos. La magnitud del proceso de transición sólo es análoga a la experimentada en España entre los años 1900 y 1945, durante los cuales la industria hidroeléctrica pasó de suministrar el 35,18% al 77,14% de la energía eléctrica, reduciendo el peso de la producción térmica en dos tercios (del 64,82 al 22,86%)<sup>311</sup>. Este proceso vino acompañado por una legislación estricta en materia de aprovechamientos hidráulicos, la concentración del potencial de generación en grandes centrales y, en última instancia –aunque desde un punto de vista no exclusivamente energético–, la demanialización del dominio público hidráulico.

La regulación actual de las aguas en un sentido amplio –y no estrictamente para su aprovechamiento hidroeléctrico– la encontramos en la Constitución, que enfatiza la categoría del dominio público en su artículo 132 como técnica

---

<sup>309</sup> Memoria de la zonificación ambiental para la implantación energías renovables elaborada por el MITECORD, p. 15:

[https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/documento1memoria\\_tcm30-518028.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/documento1memoria_tcm30-518028.pdf) (última consulta: 10/08/2021).

<sup>310</sup> En este sentido, por ejemplo, la nota publicada por la Unidad de Cultura Científica de la Universidad de Valladolid sobre cambio de uso de suelo para PIGEs fotovoltaicos: <https://ucc.uva.es/novedades/EI-nuevo-modelo-energetico-solar-generara-cambios-de-uso-de-suelo-en-los-proximos-30-anos/> (última consulta: 13/08/2021).

<sup>311</sup> BARTOLOMÉ, I., LANCIOTTI, N. (2015: 5).

de protección de ciertos bienes, como lo será el agua una vez entre en vigor la regulación de 1985<sup>312</sup>. Por otro lado, tanto el reparto competencial previsto en los artículos 148.1.10<sup>a</sup> y 149.1.22<sup>a</sup>, como la concepción de España como espacio de solidaridad previsto en sus artículos 2 y 138 tienen una proyección singular en nuestro Derecho de Aguas y contribuyen a la característica configuración de nuestra Administración Hidráulica sobre la base de la cuenca hidrográfica<sup>313</sup> como unidad de gestión<sup>314</sup> y los Planes Hidrológicos Nacionales, que resuelven las discrepancias entre los distintos planes de demarcación, contemplando un uso armónico y coordinado de los recursos hídricos.

El despliegue de PIGEs eólicos y solares guarda ciertas semejanzas con la producción hidroeléctrica en cuanto a magnitud de la transformación, afectación al medio de los PIGEs, interconexión global de los distintos proyectos y la necesaria armonización de los distintos intereses territoriales al tratarse de áreas normalmente supra-autonómicas. En este sentido puede resultar interesante visitar los planteamientos de fondo y de forma en los que se inspira nuestra legislación sobre aguas y en materia de planificación hidrológica –en sus aciertos y en sus errores– a la hora de planificar el despliegue de PIGEs renovables y regular el cambio masivo de uso del suelo que implican.

## **4.2. ¿Cuál debería ser el contenido de un plan estratégico para el despliegue de las energías renovables?**

### *4.2.1. Estudio multidimensional sobre la distribución territorial de la generación y del consumo de la energía eléctrica*

En España existen enormes asimetrías en la distribución de la población a lo largo del territorio, contando con enormes superficies del país sin habitar y una concentración de población en ciertas áreas urbanas de la costa y en la Comunidad de Madrid. La magnitud de esta asimetría constituye una anomalía en Europa occidental.

---

<sup>312</sup> Ley 29/1985, de 2 de agosto, de *aguas* (vigente hasta el 25 de Julio de 2001).

<sup>313</sup> Confederaciones Hidrográficas cuyo origen se remonta al año 1926.

<sup>314</sup> Criterio posteriormente incorporado en la Directiva marco de Aguas.



Mapa elaborado por EUROSTAT<sup>315</sup>

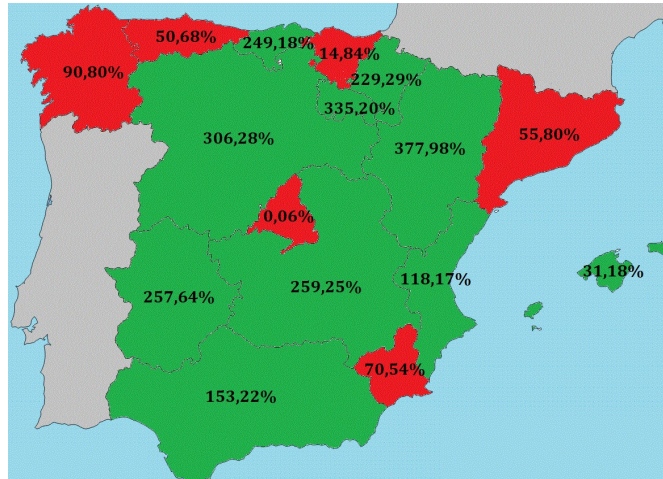
En abril del presente año la potencia eólica en servicio era de 27,6 GW, existiendo otros 44,4 GW que no se encontraban en servicio pero contaban con permiso de acceso y 21,2 GW a los que se les había denegado el permiso de acceso. Respecto de la potencia fotovoltaica los datos eran los siguientes: 11,1 GW en servicio, 102,2 GW con permiso de acceso pero no en servicio y 95,7 GW a los que se les había denegado el permiso de acceso<sup>316</sup>. Con estos datos se ha elaborado una previsión de la capacidad de autoconsumo renovable de cada Comunidad Autónoma, calculando la ratio entre la electricidad producida mediante fuentes de energía renovable y la consumida en el territorio, en el supuesto hipotético de que se materializasen todas las solicitudes para la instalación de PIGEs renovables existentes en junio de 2021. Este es el resultado<sup>317</sup>:

---

<sup>315</sup> Mapa elaborado por EUROSTAT extraído de un informe publicado por el Informe Anual 2020 del Banco de España, p. 313: [https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual\\_2020-Rec4.1.pdf](https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Rec4.1.pdf) (última consulta: 13/08/2021).

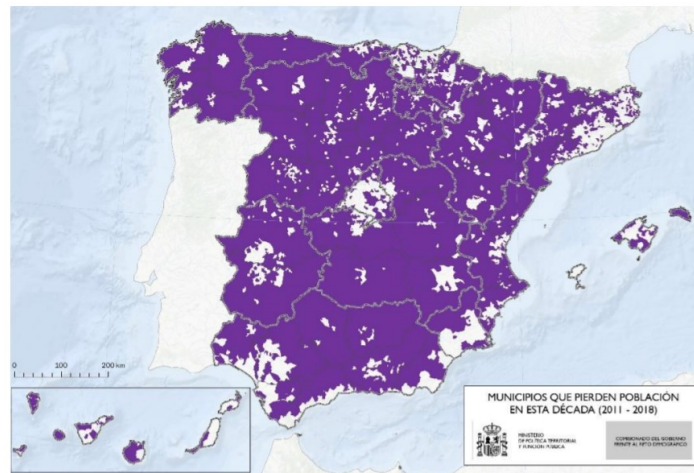
<sup>316</sup> Dato acumulado facilitado por REE a fecha 30 de abril de 2021: <https://www.ree.es/es/clientes/datos-acumulados-generacion-renovable> (última consulta: 19/06/2021).

<sup>317</sup> Datos extraídos del sitio web de Agenda Pública <https://agendapublica.es/infraestructura-y-geografia-la-nueva-geopolitica-renovable/> (última consulta: 20/06/2021).



Mapa de elaboración propia. Fuente: Agenda Pública

Si sobreponemos a este plano otro sobre tendencia demográfica, nos encontramos con que los espacios cada vez más deshabitados son aquellos en los que se produce cada vez más energía procedente de fuentes renovables y, a la inversa, que los territorios que concentran más población están consumiendo la energía eléctrica producida en el resto de territorios<sup>318</sup>:



Municipios que pierden población entre 2011 y 2018. Elaborado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública<sup>319</sup>

Más allá de las conexiones entre degradación ambiental y abandono del medio rural, que no son objeto de este trabajo, interesa llamar la atención sobre esta asimetría por dos razones. En primer lugar, porque uno de los principales impactos de los PIGEs sobre el medio derivan de la proliferación de redes e

<sup>318</sup> Recordamos: en el escenario planteado será la principal fuente de abastecimiento de energía eléctrica.

<sup>319</sup> Mapa publicado en el informe *Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje despoblación*, p. 9 (última consulta: 20/06/2021): [https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico\\_eje\\_despoblacion\\_tcm30-517769.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf).

infraestructuras para el almacenamiento y transporte de electricidad, lo que provoca no sólo un aumento de los casos de electrocución de avifauna (incluso en áreas protegidas)<sup>320</sup>, sino también la fragmentación de hábitats, el aumento del riesgo de incendio por proliferación de especies saprófitas bajo los tendidos y un largo etcétera. Además, el aumento de la capacidad de generación en los territorios implica la necesidad de desarrollar trabajos de acondicionamiento para la repotenciación en las redes de transporte<sup>321</sup>. En segundo lugar, las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica provocan pérdidas proporcionalmente más altas cuanto mayor es la distancia que media entre el punto de generación y el punto de consumo.

A la vista de lo anterior sería recomendable realizar un análisis cruzado de los flujos energéticos en España y los datos sobre tendencias demográficas, con el fin de esbozar con un mínimo de consistencia dónde se va a consumir la energía eléctrica en las próximas décadas. Esta labor de previsión resulta acorde con las finalidades de la función planificadora explicada en los Epígrafes 2.1 y 2.3.1, resultando además coherente con el principio de «primero, la eficiencia energética» consagrado en la Directiva sobre Energías Renovables<sup>322</sup>. Si el resultado es que coinciden zonas despobladas y zonas productoras de energía por un lado, y áreas consumidoras de energía y con alta densidad de población, por el otro, tal vez la pregunta que haya que hacerse sea la siguiente: ¿qué sentido tiene multiplicar el impacto medioambiental del despliegue de energías renovables por la concentración de la población y de los centros de producción en los territorios con menor capacidad de generación eléctrica?

#### 4.2.2. Zonificación ambiental

Tal y como se ha referido en el Epígrafe 4.1, la propia LCCTE prevé en su artículo 21.2 que se establezca una zonificación ambiental para evitar que los

---

<sup>320</sup> Según el origen de los datos, estaríamos hablando de entre 39.000 y 337.000 aves muertas anualmente por electrocución. Datos extraídos del *Libro Blanco de la electrocución en España. Análisis y propuestas*, p. 8:

<https://aquila-a-life.org/index.php/es/de-interes/multimedia/descargas/category/19-campana-de-educacion-ambiental-sobre-la-importancia-del-aguila-de-bonelli?download=450:libro-blanco-de-la-electrocucion-en-espana-analisis-y-propuestas> (última consulta: 13/08/2021).

<sup>321</sup> Objetivo previsto en el PNIEC y que se encuentra ya incorporado en la Propuesta de Planificación de la Red de Transporte de Energía Eléctrica para el periodo 2021-2026 que se encuentra en proceso de aprobación. Para más información puede consultarse el EsAE de esta Propuesta, pp. 50 y ss.:

[https://energia.gob.es/\\_layouts/15/HttpHandlerParticipacionPublicaAnexos.ashx?k=22933](https://energia.gob.es/_layouts/15/HttpHandlerParticipacionPublicaAnexos.ashx?k=22933) (última consulta: 13/08/2021).

<sup>322</sup> Artículo 15.1 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

nuevos PIGEs generen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales. Durante la elaboración del presente trabajo el MITERD ha publicado mapas de sensibilidad ambiental para PIGEs eólicos y fotovoltaicos<sup>323</sup>, si bien son absolutamente insuficientes para el objetivo aquí planteado, dado que únicamente tienen carácter indicativo y sirven exclusivamente como recomendación<sup>324</sup>.

Una planificación estratégica como la planteada debería ser vinculante y ampliar el rango de las zonas consideradas incompatibles en el documento elaborado por SEO/Birdlife y el CSIC<sup>325</sup>, que extiende el área de exclusión también, por ejemplo, a los humedales no incluidos en el Inventario Nacional de humedales y a zonas con grandes concentraciones de aves, habitualmente desprotegidas. En esta dirección, SEO/Birdlife ha publicado un mapa de áreas consideradas sensibles en terrenos esteparios de Aragón<sup>326</sup>, en los que ya hay autorizadas y/o en funcionamiento cuarenta y tres PIGEs.

Además de lo anterior, un planeamiento realmente eficaz en el sentido propuesto requeriría de la reelaboración de los censos de hábitats y estudios de desplazamientos, así como una actualización de las especies protegidas y de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000.

Un ejemplo de estas acciones lo podemos encontrar en la actividad recientemente desarrollada por la Junta de Castilla y León, que ha puesto en marcha la actualización de los censos de aves acuáticas y de especies de flora y fauna (Plan de Monitorización del Estado de Conservación de la Biodiversidad<sup>327</sup>) y la elaboración de un mapa de carácter vinculante<sup>328</sup>.

---

<sup>323</sup> Se puede acceder a través del sitio *web* del MITERD:

[https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion\\_ambiental\\_energias\\_renovables.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.aspx) (última consulta: 13/08/2021).

<sup>324</sup> El Resumen ejecutivo de la herramienta afirma expresamente lo siguiente: «*Los valores del modelo no prejuzgan el resultado de una declaración de impacto ambiental. (...)*

*Es decir, los resultados del modelo se han de tomar como una recomendación, dirigida a ayudar a los promotores de estos proyectos a elegir de manera preliminar una localización más favorable ambientalmente (...)*». Resumen ejecutivo, p. 10:

[https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/documento0resumenejecutivo\\_tcm30-518037.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/documento0resumenejecutivo_tcm30-518037.pdf) (última consulta: 13/08/2021).

<sup>325</sup> Enlace para consulta: <https://seo.org/wp-content/uploads/2021/05/Renovables-Responsables-PLANIFICACION-DE-ENERGIAS-RENOVABLES-RESPONSABLES.pdf> (última consulta: 13/08/2021).

<sup>326</sup> Enlace para consulta: [https://seo.org/wp-content/uploads/2021/08/MAPA-ARAG\\_AREAS-SENSIBLES\\_AVES-ESTEPARIAS\\_RENOVABLES\\_v03.pdf](https://seo.org/wp-content/uploads/2021/08/MAPA-ARAG_AREAS-SENSIBLES_AVES-ESTEPARIAS_RENOVABLES_v03.pdf) (última consulta: 13/08/2021).

<sup>327</sup> Enlace a la noticia publicada por la JCyL:

<https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284877983892/NotaPrensa/1285019925242/Comunicacion> (última consulta: 13/08/2021).

### 4.2.3. Otras cuestiones

Uno de los principales déficits que presenta el PNIEC y la implementación que se está materializando hasta ahora del mismo es la falta de énfasis en la necesidad de implementar un modelo distribuido de generación eléctrica, fomentando las comunidades de autoconsumo y acercando la generación a los consumidores. En este sentido desde algunas entidades se ha coincidido en señalar que el sobredimensionamiento de la generación está opacando las posibilidades que el cambio de modelo ofrece<sup>329</sup>. Una planificación estratégica debería incorporar procedimientos de autorización específicos, simplificados y optimizados para el modelo distribuido, desarrollando lo previsto en la Directiva de Energías Renovables<sup>330</sup>.

Por otro lado, cabe destacar que en la propia DAE del PNIEC se reconoce su impacto ambiental en el territorio y se propone la integración de los PIGEs renovables en espacios urbanos e industriales, así como la reducción de la incidencia territorial de la infraestructura de generación y transporte mediante la optimización de la gestión y la capacidad de conexión<sup>331</sup>. La planificación estratégica propuesta debe contemplar la posibilidad del desarrollo renovable también en el entorno periurbano con una estimación de la capacidad prevista para ello, en atención a los resultados del estudio que se propone en el Epígrafe 4.2.1 y atendiendo a la zonificación ambiental referida en el Epígrafe 4.2.2.

Por último, el plan debería incorporar mecanismos para la compensación interterritorial entre los lugares de generación y consumo, así como establecer con carácter vinculante la obligatoriedad de que las promotoras de PIGEs compensen los efectos de sus proyectos en los propios territorios afectados.

---

<sup>328</sup> Enlace a la noticia publicada por la JCyL:

<https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1284721258244/NotaPrensa/1285070314730/Comunicacion> (última consulta: 13/08/2021).

<sup>329</sup> Por ejemplo, informe publicado por Fundación Renovables en abril de 2021, *Democratizar la energía comoproyecto de país Los Fondos NextGeneration EU y las infraestructuras del sistema* eléctrico, pp. 29 y ss.:

<https://fundacionrenovables.org/wp-content/uploads/2021/04/Democratizar-la-energia-como-proyecto-de-pais.-Fundacion-Renovables.pdf> (última consulta: 13/08/2021).

<sup>330</sup> Artículo 8.3 DER.

<sup>331</sup> DAE del PNIEC, pp. 649 y 650.

### 4.3. **Ámbito territorial y competencia sobre planificación estratégica**

#### 4.3.1. *¿Qué CC.AA. cuentan con un plan estratégico?*

Andalucía ha realizado distintas actividades de planificación energética desde el año 1995, estando en la actualidad en vigor la Estrategia Energética de Andalucía 2030<sup>332</sup>. Además, en enero de 2021 la Agencia Andaluza de Energía elaboró unas Directrices Energéticas Horizonte 2030<sup>333</sup>. Ninguno de los dos documentos puede ser considerado un plan estratégico a estos efectos dado que no cumplen con las características explicadas en los Epígrafes 2.1 y 2.3.1, a diferencia de planes anteriores como el PLEAN 2003-2006<sup>334</sup> o el PASENER 2007-2013<sup>335</sup>).

Aragón aprobó en el año 2014 el Plan Energético de Aragón 2013-2020<sup>336</sup>, que sí constituye una planificación estratégica a los efectos de lo previsto en el presente trabajo. En la actualidad se encuentra pendiente de aprobación el Plan Energético de Aragón 2021-2030. Es una de las CC.AA. con mayor potencial para la generación renovable de energía eléctrica<sup>337</sup> y el último avance con respecto a su futuro plan energético fue el acuerdo adoptado por las Cortes para instar al Gobierno de Aragón a presentar un Plan de ordenación territorial de los recursos energéticos de Aragón para su inclusión en el nuevo Plan Energético y en la Estrategia de Ordenación del Territorio<sup>338</sup>.

---

<sup>332</sup> Aprobada por Acuerdo de 23 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Enlace para consultar la Estrategia: [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia%20Energetica%20Andalucia%202020\\_281015.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia%20Energetica%20Andalucia%202020_281015.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>333</sup> Enlace para consultar las Directrices: [https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/Documentos/Planificaci%C3%B3n/directrices\\_energeticas\\_de\\_andalucia\\_horizonte\\_2030.pdf](https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/Documentos/Planificaci%C3%B3n/directrices_energeticas_de_andalucia_horizonte_2030.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>334</sup> Plan Energético de Andalucía 2003-2006, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 1 de abril de 2003:

[https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/1129906106388\\_plean2003-20061.pdf](https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/1129906106388_plean2003-20061.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>335</sup> Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 13 de noviembre de 2007:

[https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/2\\_pasener\\_2007-2013\\_documento\\_completo.pdf](https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/sites/default/files/2_pasener_2007-2013_documento_completo.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>336</sup> Aprobado por Acuerdo de 15 de abril de 2014, del Gobierno de Aragón: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=793168020808> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>337</sup> En el año 2020 el 68,3% de la energía generada en Aragón provino de fuentes renovables habiendo experimentado un aumento del 48,6% con respecto al año anterior (fotovoltaica: 358,9%; eólica: 36,3%; e hidráulica: 36,1%) según los datos publicados por REE: [https://www.ree.es/sites/default/files/07\\_SALA\\_PRENSA/Documentos/2021/1203\\_NP\\_Avance\\_Aragon.pdf](https://www.ree.es/sites/default/files/07_SALA_PRENSA/Documentos/2021/1203_NP_Avance_Aragon.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>338</sup> Acuerdo adoptado por la Comisión de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2021.

Asturias no cuenta con un plan estratégico sobre energía pero sí existen unas Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica<sup>339</sup>, que precisamente se encuentran pendientes de modificación<sup>340</sup>.

La Comunidad Autónoma Islas Baleares aprobó en el año 2005 un Plan Director Sectorial Energético<sup>341</sup> cuya última modificación se aprobó en el año 2015<sup>342</sup> y consiste, precisamente, en un capítulo sobre ordenación territorial de las energías renovables.

La Comunidad Autónoma de Canarias presenta una peculiaridad y es que los Cabildos Insulares ejercen funciones ejecutivas de carácter insular en materia de Ordenación del Territorio (artículo 70.2.b EdeA). Canarias ha aprobado distintos planes energéticos desde el año 1986 siendo el último aprobado el PECAN 2006<sup>343</sup>, que fue revisado en el año 2012<sup>344</sup>. No obstante, hay que tener en cuenta la existencia de una serie de Directrices de Ordenación Sectorial de Energía (DOSE) sobre áreas de interés, riesgos naturales, patrimonio natural y aptitud ambiental para la instalación de infraestructuras energéticas<sup>345</sup>, así como los Planes Territoriales Especiales de Ordenación de Infraestructuras Energéticas (PTEOIE) de El Hierro, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Fuerteventura<sup>346</sup>. En la actualidad se encuentra en fase de

---

<sup>339</sup> Aprobadas por el Decreto 42/2008, de 16 de mayo:

<https://sede.asturias.es/bopa/disposiciones/repositorio/LEGISLACION35/66/6/001U003TDH0001.pdf> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>340</sup> Acuerdo de 19 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se inicia procedimiento para la modificación de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica: [https://sede.asturias.es/ast/bopa-disposiciones?p\\_p\\_id=pa\\_sede\\_bopa\\_web\\_portlet\\_SedeBopaDispositionWeb&p\\_p\\_lifecycle=0&\\_pa\\_sede\\_bopa\\_web\\_portlet\\_SedeBopaDispositionWeb\\_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2Fdetail&p\\_r\\_p\\_dispositionText=2021-01937&p\\_r\\_p\\_dispositionReference=2021-01937&p\\_r\\_p\\_dispositionDate=03%2F03%2F2021](https://sede.asturias.es/ast/bopa-disposiciones?p_p_id=pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb&p_p_lifecycle=0&_pa_sede_bopa_web_portlet_SedeBopaDispositionWeb_mvcRenderCommandName=%2Fdisposition%2Fdetail&p_r_p_dispositionText=2021-01937&p_r_p_dispositionReference=2021-01937&p_r_p_dispositionDate=03%2F03%2F2021) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>341</sup> Aprobado por Decreto 96/2005, de 23 de septiembre:

<http://www.caib.es/sites/puntinformacioambiental/ff/128397> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>342</sup> Aprobada por Decreto 33/2015, de 15 de mayo:

<http://www.caib.es/eboibfront/pdf/VisPdf?action=VisEdicte&idDocument=919860&lang=es> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>343</sup> Plan Energético de Canarias 2006-2015, aprobado por el Parlamento de Canarias, en sesiones del 28 y 29 de marzo del 2007:

<https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/energia/doc/planificacion/pecan/pecan2007.pdf> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>344</sup> Enlace para consulta:

[https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/energia/temas/planificacion/DOCUMENTO\\_REVISION\\_PECAN2006.pdf](https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/energia/temas/planificacion/DOCUMENTO_REVISION_PECAN2006.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>345</sup> Enlace para consulta: <https://www.gobiernodecanarias.org/energia/temas/planificacion/dose> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>346</sup> Enlace para consulta:

<https://www.gobiernodecanarias.org/energia/temas/planificacion/planesterritoriales/> (última consulta: 11/08/2021).

elaboración el futuro Plan de Transición Energética de Canarias (PTECan)<sup>347</sup>, que será el plan estratégico sobre la materia.

Cantabria aprobó en 2014 el Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2014-2020<sup>348</sup>, que constituía un plan estratégico. En la actualidad se encuentra en trámite de elaboración el Plan Energético de Cantabria (PLENERCAN) 2021-2030. Una de las cuestiones que está siendo objeto de debate parlamentario es el establecimiento de zonas de exclusión de desarrollo eólico, bien en el PLENERCAN, bien en el futuro Plan Regional de Ordenación del Territorio<sup>349</sup>.

Castilla y León, que es la Comunidad Autónoma líder en generación de electricidad de origen renovable<sup>350</sup>, tiene distintos Planes Sectoriales sobre energías renovables: Plan Eólico de Castilla y León<sup>351</sup>, Plan Solar de Castilla y León, Plan Regional Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León<sup>352</sup>, etc. Además, esta Comunidad Autónoma se encuentra desarrollando un plan vinculante de las energías renovables para hacer su desarrollo respetuoso con la biodiversidad<sup>353</sup>, habiendo sido pionera en la elaboración de un mapa sobre

---

<sup>347</sup> Decreto 9/2021, de 18 de febrero, por el que se encomienda a la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial la elaboración de un plan de transición energética para la Comunidad Autónoma de Canarias: <http://sede.gobcan.es/boc/boc-a-2021-042-1040.pdf> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>348</sup> Aprobado por Decreto 35/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno: [https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/PSEC\\_2014-2020\\_1.pdf](https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/PSEC_2014-2020_1.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>349</sup> El Pleno del Parlamento de Cantabria, en su sesión del día 3 de mayo de 2021, aprobó una resolución relativa a inclusión en el futuro PROT o en el PLENERCAN 2021-2023 de una ordenación clara y precisa que establezca las zonas aptas para el desarrollo eólico: [https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/10L4300-0241-2\\_firmado.pdf](https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/10L4300-0241-2_firmado.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>350</sup> El 95,1% de la energía eléctrica generada en Castilla y León durante el año 2020, un 15,9% más que durante el año anterior según los datos publicados por REE: [https://www.ree.es/sites/default/files/07\\_SALA\\_PRENSA/Documentos/2021/1203\\_NP\\_Avance\\_CyL.pdf](https://www.ree.es/sites/default/files/07_SALA_PRENSA/Documentos/2021/1203_NP_Avance_CyL.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>351</sup> No se encuentra publicado en internet según la información facilitada por la Consejería: <https://energia.jcyl.es/web/es/energias-renovables-ordenacion-energetica/plan-eolico-castilla-leon.html> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>352</sup> Aprobado por Decreto 2/2011, de 20 de enero: [https://energia.jcyl.es/web/jcyl/binarios/984/491/Bocyl-D-26012011-1.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=Portal\\_EREN&blobnocache=true](https://energia.jcyl.es/web/jcyl/binarios/984/491/Bocyl-D-26012011-1.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=Portal_EREN&blobnocache=true) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>353</sup> Pieza publicada el 21 de junio de 2021 en el diario El Mundo: <https://diariodecastillayleon.elmundo.es/articulo/castilla-y-leon/castilla-leon-traza-mapa-sensibilidad-ambiental-transicion-energetica-compatible-conservacion-biodiversidad/20210627182210027807.html> (última consulta: 11/08/2021).

sensibilidad ambiental para las aves planeadoras en Castilla y León, presentado el 9 de agosto de 2021<sup>354</sup>.

Castilla – La Mancha aprobó en el año 2009 la Estrategia Marco para el desarrollo Energético de Castilla-La Mancha Horizonte 2012<sup>355</sup> y está actualmente en trámite la aprobación el nuevo Plan Estratégico para el Desarrollo Energético de Castilla – La Mancha, Horizonte 2030<sup>356</sup>, cuya versión inicial se encuentra en fase de información pública<sup>357</sup>.

Cataluña aprobó en el año 2012 el Plan de la Energía y Cambio Climático 2012-2020<sup>358</sup>, no existiendo una planificación equivalente posterior. En sentido contrario a las nuevas medidas adoptadas en Castilla y León, en el año 2019 se derogó<sup>359</sup> el Decreto<sup>360</sup> por el cual se había aprobado un Mapa de implantación ambiental de la energía eólica en Cataluña, que protegía ciertas áreas ambientalmente sensibles para las aves del desarrollo de PIGEs eólicos.

La Comunidad de Madrid aprobó sendos Planes Energéticos para el periodo 2004-2012<sup>361</sup> y para el periodo 2012-2020 (Horizonte 2020)<sup>362</sup>. En la actualidad se encuentra en proceso de tramitación el nuevo Plan Horizonte 2030<sup>363</sup>.

---

<sup>354</sup> Enlace para consulta:

<https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372051501/NotaPrensa/1285082943364/Comunicacion> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>355</sup> Aprobada mediante Decreto 138/2009, de 15 de septiembre:

[https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2009/09/18/pdf/2009\\_13577.pdf&tipo=rutaDocm](https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2009/09/18/pdf/2009_13577.pdf&tipo=rutaDocm) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>356</sup> Enlace para consulta:

[https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20210802/4.\\_plan\\_estrategico\\_energetico.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20210802/4._plan_estrategico_energetico.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>357</sup> Anuncio de 22 de julio de 2021, de la Dirección General de Transición Energética, por la que se somete a información pública la versión inicial del Plan:

[https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20210802/2.\\_anuncio\\_docm\\_informacion\\_publica\\_plan\\_y\\_estudio\\_ambiental.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20210802/2._anuncio_docm_informacion_publica_plan_y_estudio_ambiental.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>358</sup> Aprobado por Acuerdo GOV/97/2012, de 9 de octubre:

[http://icaen.gencat.cat/web/.content/30\\_Plans\\_programes/31\\_PlaEnergiaCanviClimatic\\_PECAC/arxius/20121001\\_pecac.pdf](http://icaen.gencat.cat/web/.content/30_Plans_programes/31_PlaEnergiaCanviClimatic_PECAC/arxius/20121001_pecac.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>359</sup> Disposición Derogatoria, apartado a) del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.

<sup>360</sup> Decreto 174/2002, de 11 de junio, regulador de la implantación de la energía eólica en Cataluña, artículo 6.

<sup>361</sup> Enlace para consulta: <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM005635.pdf> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>362</sup> Enlace para consulta:

[https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/667\\_963\\_plan\\_energetico\\_de\\_la\\_comunidad\\_de\\_madrid\\_horizonte\\_2020\\_0.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/667_963_plan_energetico_de_la_comunidad_de_madrid_horizonte_2020_0.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>363</sup> Nota de prensa de 7 de octubre de 2020: <https://www.comunidad.madrid/notas-prensa/2020/10/06/comunidad-madrid-impulsa-nuevo-modelo-energetico-limpio-sostenible-eficiente> (última consulta: 11/08/2021).

La Comunidad Valenciana ha contado con un Plan de Energía Sostenible 2020 (PESCV2020)<sup>364</sup>, a su vez subdividido en cuatro planes: Plan de Energías Renovables, Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, Plan de Impulso al Autoconsumo y Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, Fomento de las Energías Renovables y el Autoconsumo en los edificios, infraestructuras y equipamientos del sector público de la Generalitat (PAEEG). Además, cuenta desde el año 2001 con un Plan Eólico<sup>365</sup> todavía en vigor, cuya última modificación es del pasado año 2020<sup>366</sup>.

Extremadura está en la actualidad tramitando el Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima (PEIEC 2021-2030)<sup>367</sup>, que se encuentra en estos momentos en fase de información pública<sup>368</sup>.

Galicia cuenta desde el año 1995 con una planificación del sector eólico, año en el que la Xunta aprobó un Decreto regulando el denominado Plan Eólico Estratégico<sup>369</sup>, que sería finalmente aprobado en el año 1997<sup>370</sup>. Este instrumento, modificado en el año 2002 y hoy denominado Plan Sectorial Eólico de Galicia (PSEGA)<sup>371</sup>, consistía en realidad en diez Planes Eólicos Estratégicos, que luego se ampliaron a quince. A pesar de contener una zonificación ambiental exhaustiva, interesa señalar que se han producido dos modificaciones sustanciales en la Ley que regula el sector<sup>372</sup>: una en el 2017 por la que se permitía la ubicación de parques eólicos, además de en las Áreas

---

<sup>364</sup> Enlace para consulta:

[https://www.ivace.es/images/energia/2018/Plan\\_Energ%C3%ADa\\_Sostenible\\_CV\\_2020\\_Para\\_web.pdf](https://www.ivace.es/images/energia/2018/Plan_Energ%C3%ADa_Sostenible_CV_2020_Para_web.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>365</sup> Aprobado por Acuerdo de 26 de julio de 2001:

<https://cindi.gva.es/documents/161328209/167645412/2001.07.26+Acuerdo+Consell+aprobaci%C3%B3n+PECV.pdf/001f52c7-3793-4ff8-8a18-c1db5e50eae0> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>366</sup> Modificación operada por el Decreto Ley 14/2020, de 7 de agosto: [https://dogv.gva.es/portal/ficha\\_disposicion\\_pc.jsp?sig=006679/2020&L=1](https://dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion_pc.jsp?sig=006679/2020&L=1) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>367</sup> Versión inicial del PEIEC 2021-2030:

[https://extremadura2030.com/wp-content/uploads/2021/04/peiec\\_v3.pdf](https://extremadura2030.com/wp-content/uploads/2021/04/peiec_v3.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>368</sup> Anuncio de 22 de marzo de 2021 por el que se somete a información pública la versión inicial del PEIEC 2021-2030 y su EAE.

<sup>369</sup> Decreto 205/1995, de 6 de julio:

[https://www.xunta.gal/dog/Publicados/1995/19950717/Anuncio677E\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/1995/19950717/Anuncio677E_es.html) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>370</sup> Aprobado por el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 1 de octubre de 1997 por el que se aprueba definitivamente el proyecto sectorial de incidencia supramunicipal denominado Plan Eólico de Galicia.

<sup>371</sup> Consta de una Memoria, Anexos, y diversos Planos:

<http://www.inega.gal/enerxiasrenovables/eolica/plansectorialeolico.html?idioma=gl> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>372</sup> Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.

de Desarrollo Eólico (ADEs), en las franjas paralelas a estas<sup>373</sup>; y otra en el año 2021, que introduce una excepción a la prohibición general de implantar parques eólicos fuera de las áreas incluidas en el PSEGA<sup>374</sup>.

La Rioja contó hasta el año 2020 con el Plan Energético 2015-2020<sup>375</sup> que, al menos a la fecha de elaboración del presente trabajo, no parece tener sucesor. La Región de Murcia se encuentra en la misma situación con su Plan Energético de la Región de Murcia 2016-2020<sup>376</sup>.

La Comunidad Foral de Navarra aprobó ya en el año 2018 su Plan Energético Navarra Horizonte 2030<sup>377</sup>, que viene a sustituir al III Plan Energético de Navarra Horizonte 2020<sup>378</sup>, después del I Plan Energético de Navarra 1995-2000 (prorrogado hasta el año 2005) y el II Plan Energético de Navarra “Horizonte 2010”.

El País Vasco cuenta con la Estrategia Energética de Euskadi 2030 (3E2030)<sup>379</sup>, que vino a sustituir a la Estrategia Energética de Euskadi 2020 (3E2020)<sup>380</sup>. Además, la Diputación Foral de Guipúzcoa se encuentra en este momento tramitando su Estrategia de Sostenibilidad Energética 2050<sup>381</sup>. La

---

<sup>373</sup> Modificación de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 8/2009 operada por la Ley 5/2017, 19 octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.

<sup>374</sup> Modificación del artículo 6.4 de la Ley 8/2009 operada por la Ley 9/2021, del 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

<sup>375</sup> Enlace para consulta de las Líneas Estratégicas: <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/industria-energia/images?idMmedia=624608> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>376</sup> Enlace para consulta del último borrador publicado: [https://www.carm.es/web/integra.servlets.Blob?ARCHIVO=BorradorPlanEnergeticoRM2016-2020.pdf&TABLA=ARCHIVOS&CAMPOCLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=119961&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&IDTIPO=60&RASTRO=c2749\\$m51741,50426](https://www.carm.es/web/integra.servlets.Blob?ARCHIVO=BorradorPlanEnergeticoRM2016-2020.pdf&TABLA=ARCHIVOS&CAMPOCLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=119961&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&IDTIPO=60&RASTRO=c2749$m51741,50426) (última consulta: 12/08/2021).

<sup>377</sup> Aprobado mediante Acuerdo de 24 de enero de 2018: [https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/pen\\_2030\\_corregido\\_13112020\\_compressed.pdf](https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/pen_2030_corregido_13112020_compressed.pdf) (última consulta: 11/08/2021).

<sup>378</sup> Enlace para consulta: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/0B4EFE9C-53F9-449D-9790-6E62256853AC/345245/PlanEnergeticodeNavarra2020definitivo.pdf> (última consulta: 11/08/2021).

<sup>379</sup> Enlace para consulta: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia\\_energetica\\_euskadi/es\\_def/adjuntos/3E2030\\_Estrategia\\_Energetica\\_Euskadi\\_v3.0.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_energetica_euskadi/es_def/adjuntos/3E2030_Estrategia_Energetica_Euskadi_v3.0.pdf) (última consulta: 12/08/2021).

<sup>380</sup> Enlace para consulta: [https://www.euskadi.eus/contenidos/plan\\_gubernamental/plan\\_13/es\\_plan\\_13/adjuntos/DIICT-Tramitaciones\\_3E2020\\_Fase%201-L%C3%ADneas%20estrat%C3%A9gicas%20y%20econ%C3%B3micas%20b%C3%A1sicas\\_26May2011.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/plan_13/es_plan_13/adjuntos/DIICT-Tramitaciones_3E2020_Fase%201-L%C3%ADneas%20estrat%C3%A9gicas%20y%20econ%C3%B3micas%20b%C3%A1sicas_26May2011.pdf) (última consulta: 12/08/2021).

<sup>381</sup> Se encuentra en trámite de información pública desde el 31 de marzo de 2021. Enlace para consulta de la Estrategia: <https://www.gipuzkoa.eus/documents/3767975/18177802/GIPUZKOA+ENERGIA+2050+PAI+ES-JlcTokJg.pdf/bea7610e-c525-ec76-5059-e3404948e8dd> (última consulta: 12/08/2021).

Diputación Foral de Vizcaya también aprobó su Estrategia Sostenible de Energía para Bizkaia (EESB 2020)<sup>382</sup>.

#### 4.3.2. ¿La planificación debe ser autonómica o estatal?

En el Epígrafe 2.3.1 se hacía una referencia brevísima al régimen jurídico de la planificación energética en España: la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen energético recogida en la Constitución (art. 149.1.25ª) y la competencia de la AGE en cuanto a la regulación de las actividades destinadas al suministro de electricidad (art. 3.1) y al ejercicio de las facultades de planificación eléctrica (art. 1.4) –que, como ya adelantaba, es únicamente vinculante en cuanto a red de transporte–. Además, en este epígrafe ya dejaba apuntadas dos competencias exclusivas más del Estado: en materia hidráulica y de instalaciones eléctricas de impacto supra-autonómico (art. 149.1.22ª) y legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 139.1.23ª). Si acudimos a la legislación aprobada o modificada en ejercicio de esta competencia exclusiva nos encontramos, fundamentalmente, con tres leyes sectoriales (Ley del Sector de Hidrocarburos<sup>383</sup>, Ley de Energía Nuclear<sup>384</sup> y Ley de Minas<sup>385</sup>) y con la ya meritada Ley del Sector Eléctrico.

Para contestar a la pregunta planteada hay que comenzar contestando a una cuestión: la planificación del despliegue de las energías renovables, **¿es una cuestión ambiental o de suministro de energía?** Como hemos visto en el Epígrafe 2.3.2, el escenario para el año 2030 consiste en que un 74% de la energía eléctrica consumida sea de origen renovable, lo que implicaría un 42% de la demanda final de energía. En el año 2019<sup>386</sup> los productos petrolíferos<sup>387</sup> constituían el 51,50% del suministro de energía final consumida en España, por lo que, a efectos ilustrativos, podríamos decir que la importancia de la energía procedente de fuentes renovables en la próxima década va a ser de una magnitud parecida a la del petróleo durante la década pasada. Si entendemos

---

<sup>382</sup> Enlace para consulta:

[https://www.bizkaia21.eus/fitxategiak/09/Bizkaia21/artxiiboak/PDF/Planes/EESB2020\\_castellano\\_10012014134123.pdf](https://www.bizkaia21.eus/fitxategiak/09/Bizkaia21/artxiiboak/PDF/Planes/EESB2020_castellano_10012014134123.pdf) (última consulta: 12/08/2021).

<sup>383</sup> Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

<sup>384</sup> Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear.

<sup>385</sup> Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

<sup>386</sup> Datos expresados en ktep extraídos del balance de consumo de energía publicado por IDEA para el año 2019: <http://sieeweb.idae.es/consumofinal/gendescarga.asp?q2=XLS> (última consulta: 10/08/2021).

<sup>387</sup> Productos petrolíferos: GLP, gasolina, queroseno, gasóleo, fueloil, coque de petróleo y otros productos petrolíferos.

que el despliegue de energías renovables debe ser planificado desde el punto de vista de garantizar el suministro de energía, entonces estamos hablando de una competencia evidentemente estatal. Ahora bien, la planificación estratégica de las energías renovables que se reclama<sup>388</sup> hace referencia a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente –más concretamente: de la biodiversidad–, ambas competencias susceptibles de ser asumidas por las CC.AA. (art. 148.1, 3ª y 9ª), sin perjuicio de las competencias estatales sobre legislación básica antes referidas.

El problema de la cuestión planteada es que la materia energética ya no es “solo” energética, ni la cuestión ambiental es “solo” ambiental, sino que ambas están mutuamente imbricadas en un contexto normativo europeo de planificación integrada. A modo de conclusión entiendo que hay cuatro cuestiones que invitan a un abordaje de la planificación estratégica de las energías renovables desde el ámbito estatal.

En primer lugar, el contenido de la planificación estratégica propuesto en el Epígrafe 4.2 tiene mucho que ver con el contenido de la planificación eléctrica: escenarios de evolución de la demanda futura y recursos para satisfacerla (art. 4.3.a LSE), instalaciones de transporte y distribución (art. 4.3.c LSE) y criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica, con el fin de minimizar el impacto ambiental producido por dichas actividades (art. 4.3.g LSE).

En segundo lugar el carácter absolutamente supra-autonómico de los impactos de los PIGEs, del ámbito necesariamente ajeno a las fronteras administrativas en el que se desenvuelve la biodiversidad y de la necesaria coordinación entre territorios generadores y territorios consumidores, parecen aconsejar un abordaje de la cuestión desde el ejercicio de las competencias estatales, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla en la confección del plan estratégico y, en su caso, en la adopción de normas adicionales de protección.

En tercer lugar la transformación en marcha afecta a la legislación básica en materia de protección ambiental y el carácter masivo del cambio de uso del suelo invitan a una armonización estatal de su regulación y a evitar, bajo cualquier circunstancia, la posibilidad de que se produzca una competencia o

---

<sup>388</sup> Véanse las distintas reivindicaciones relacionadas en la Introducción de este trabajo.

*dumping legal* entre territorios, en estrecha vinculación con el principio de no regresión<sup>389</sup>.

En cuarto y último lugar, existe la posibilidad de que la falta de planificación estratégica constituya un obstáculo para el despliegue de las energías renovables, el cual obedece a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el Acuerdo de París<sup>390</sup>, por lo que su cumplimiento constituye un asunto de índole estatal y encaje en sus competencias, sin perjuicio de la cooperación interadministrativa prevista en la LCCTE<sup>391</sup>.

---

<sup>389</sup> Artículo 2.I LCCTE.

<sup>390</sup> Artículo 1.1 LCCTE e Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015.

<sup>391</sup> Artículo 38 LCCTE.



## BIBLIOGRAFÍA:

BARTOLOMÉ, I., LANCIOTTI, N. (2015), *La electrificación en países de industrialización tardía: Argentina y España, 1890-1950*. Revista de Historia Industrial, N.º 59, Año XXIV, pp. 81-113.

CARBALLEIRA RIVERA, T. (2002): *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental*, en VV.AA. (dir. T. QUINTANA LÓPEZ), Comentarios a la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, Civitas, Madrid, 2002, pp. 297-298.

COCCIOLO, E. (2015), *La Unión de la Energía y la gobernanza del Sistema Tierra en el Antropoceno: una cuestión constitucional*, Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. VI, Núm. 1 (2015), pp. 1-44.

COCCIOLO, E. (2021), *Cambio climático y medio marino. Apuntes sobre el despliegue de parques de energía eólica flotante en el contexto de emergencia climática*. Capítulo pendiente de publicación en SANZ LARRUGA, F.J., ORTIZ GARCOA, M. (directores), MORELLE HUNGRÍA, E. (coord.), *10 años de la Ley de Protección del Medio Marino en España. Una década del enfoque ecosistémico para la conservación marina: estado actual y retos*, 2021 (en prensa).

COMMON, M., PERRINGS, C. (1992), *Ecological Economics*, Vol. 6, Capítulo 1, *Towards an ecological economics of sustainability*, pp. 7 – 34.

FERNÁNDEZ ROJAS, I. (2016), *La UE ante los compromisos asumidos en el Acuerdo de París. Análisis de la competencia y los instrumentos de la UE para su cumplimiento*, TFM Universitat de Girona.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R. (2009), *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

GALERA RODRIGO, S. (2006), *La evaluación ambiental de planes y programas*. Montecorvo, Madrid.

GALLEGO BERNAD, M.S. (2014), *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. SEO/BirdLife, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2001), *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas: Madrid, Vol. 1.

LABANDEIRA, X., LEÓN, C.J. y VÁZQUEZ, M.X. (2007), *Economía Ambiental*, Pearson Educación (Madrid).

LOZANO CUTANDA, B. (2008), *Derecho Administrativo Ambiental*. Dykinson: Madrid.

MEINHARD, D. (2016), *The Paris Climate Agreement – Assessment of Strengths and Weaknesses*. Capítulo del libro *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, (Klein et al, 12 de octubre de 2016), Oxford University Press, 2017.

NIETO MORENO, J.E.(2011), *Elementos estructurales de la evaluación ambiental de planes y programas*. Monografías de la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 17.

PAREJO ALFONSO, L. (2019), *La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el*

*plan*, Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Vol. 1 Madrid, 2020), pp. 7-40.

PINEDA, F.D., DE MIGUEL, J.M., CASADO, M.A. y MONTALVO, J. (2002), *La Diversidad Biológica de España*. Prentice Hall, Madrid. Capítulo 2, Claves para entender la “diversidad biológica” y conservar la “biodiversidad”, pp. 7-30.

QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) (2014), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch, Valencia,

QUINTANA LÓPEZ, T. (2015), *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Tirant lo Blanch, Valencia.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2017), *Desarrollo urbanístico sostenible: la evaluación ambiental y económica de las actuaciones urbanísticas*. Revista de urbanismo y edificación, 39, pp. 25-42.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2018), *Cambio de paradigma: del urbanismo expansivo a la sostenibilidad*. Universidad de León.

RIBERA RODRÍGUEZ, T. (2001), *Marco jurídico internacional de la política contra el cambio climático: el proceso de ratificación del Protocolo de Kyoto*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI), nº. 3.

RIBERA RODRÍGUEZ, T. (2007), *Las políticas de cambio climático, una oportunidad estratégica*. Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI), nº. 14.

ROJAS FERNÁNDEZ, I. (2016). *La UE ante los compromisos asumidos en el Acuerdo de París. Análisis de la competencia y los instrumentos de la UE para su cumplimiento*. Trabajo de Final de Grado. Universitat de Girona.

ROSA MORENO, J. (1993), *Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*. Trivium (Madrid), pp. 159 y ss.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á. (2010), *La planificación energética y su sometimiento a evaluación ambiental estratégica*. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 1, núm. 1, pp. 1-54.

SANZ RUBIALES, Í. (2010), *Los efectos ambientales acumulativos de los parques eólicos. Su evaluación*. Revista jurídica de Castilla y León, nº. 21 (abril 2010), pp. 185-216.

SANZ RUBIALES, Í. (2014), *Jurisprudencia ambiental en Castilla y León*. Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. nº. 2, pp. 1 – 13

SCALIA, F. (2021), *La giustizia climatica*. Publicado en Federalismi.it, *Rivista di Diritto Pubblico Italiano Comparato Europeo* (abril, 2021), nº. 10/2021, pp. 269-308.

VAN DE VEN, D.J., CAPELLÁN-PÉREZ, Í., ARTO, I., CAZCARRO, I. DE CASTRO, C., PATEL, P. & GONZÁLEZ-EGUINO, M. (2021), *The potential land requirements and related land use change emissions of solar energy*. Informe abierto publicado por la revista Nature.