

**PROPUESTAS LEGISLATIVAS A NIVEL ESTATAL PARA LA
ORDENADA PENETRACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES
(EÓLICAS Y FOTOVOLTAICAS)**

Cáceres, 7 de enero de 2022

ÍNDICE

1. MODIFICACIONES EN LA LEY 24/2013 DEL SECTOR ELÉCTRICO

- 1.1. Planificación vinculante para el desarrollo de energías renovables*
- 1.2. Justificación de la utilidad pública del suministro de energía*
- 1.3. Integración y desarrollo de la planificación energética en la planificación territorial*
- 1.4. Adaptación de las normas de procedimiento de autorización de instalaciones de renovables*
- 1.5. Las autorizaciones deben incorporar en su texto el resultado de la declaración de impacto o informe de afección ambiental.*

2. MODIFICACIONES EN LA LEY 21/2013, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

- 2.1. Exigencia del " documento del alcance " en determinados casos.*
- 2.2. Notificación personal del trámite de información pública a personas interesadas*
- 2.3. Publicación de los documentos que acompañan a la solicitud de autorización*

3. MODIFICACIONES EN R.D.L. 7/2015 T.R. LEY DEL SUELO

- 3.1. Los parques eólicos y fotovoltaicos como uso excepcional y no natural del suelo rural*
- 3.2. La integración de renovables que excedan del uso excepcional del suelo rural han de estar contempladas en la planificación urbanística.*
- 3.3. La instalación de parques en suelo rural protegido ha de estar expresamente autorizado en la legislación sectorial y/o urbanística.*

Estamos asistiendo a un aluvión de solicitudes de generación de energías renovables sin precedentes sin disponer previamente, en el ámbito nacional, de un marco jurídico apropiado, adaptado a la nueva realidad que se quiere lograr en breve plazo, en el que la que generación de energía ya no venga de grandes instalaciones (nucleares, térmicas de gas y carbón) sino de multitud de instalaciones de parques fotovoltaicos y eólicos, diseminados por todo el territorio, que precisarán una gran ocupación se suelo, sin que se haya puesto ningún límite ni orden a un elevado número de iniciativas de producción (salvo el embudo del acceso a la red de transporte), alentadas por la llegada de importantes ayudas de fondos europeos y sin una previa planificación a escala adecuada que ordene usos y suelos más idóneos a ocupar, tanto por parte del Estado como por parte de comunidades autónomas y ayuntamientos, dejando a la voluntad del promotor la selección del donde, de cuanta y del como implantar estas instalaciones de generación de energía renovable.

Las pocas indicaciones que se han dado en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) sobre cómo llevar a cabo este importante crecimiento de las energías renovables, o son meras y vagas recomendaciones, o se posterga su diseño a un momento posterior de desarrollo normativo, al que no se pone plazo, sin que se sepa tampoco cual es la administración responsable de llevarla a cabo. Este desregulado escenario se corresponde con el que sabiamente supo reflejar El Roto en su viñeta en el País hace algunos años: **primero creamos el problema y luego buscamos la solución.**



Esta falta de previsión no se corresponde a una buena gobernanza, está creando conflictos ambientales, sociales y económicos con la población del medio rural, al que supuestamente se pretende favorecer, instalando placas y molinos en municipios con escasa población de la llamada España vaciada; está acelerando la destrucción imparable de la biodiversidad y la pérdida de tierras de cultivo; está desalojando del territorio a aquellos que habían apostado por una nueva forma de vida, quebrando proyectos de desarrollo rural sostenible; está contribuyendo en definitiva al vaciamiento del mundo rural pues se ha puesto en marcha sin antes haber valorado objetivamente e impulsado, con el mismo ritmo, otros medios más sostenibles o complementarios para alcanzar la transición energética, como la reducción del consumo, la eficiencia energética, la generación distribuida y participativa; no se ha buscado el consenso social previo, a cambio, se ha dado paso libre a este aluvión de proyectos de renovables sin una verdadera participación e implicación social y sin la necesaria transparencia, información y educación de los directamente afectados. Pareciera que se ha ignorado el principio rector de la política energética de la Unión “primero la eficiencia energética” que comienza por la reducción de la demanda y sigue con la producción de la energía estrictamente necesaria.¹

Como medidas preliminares y de urgencias y hasta tanto no se lleve a cabo un consenso a diferentes escalas que culmine en una planificación sensata y consensuada sobre como llevar a cabo esta transición energética, se proponen la siguientes modificaciones legislativas, que si bien se formulan a nivel estatal para ser implementadas por Decreto-Ley (procedimiento al que tanto se acude en estos tiempos turbulentos) dada la situación de emergencia ambiental, y enfrentamiento social, del que la prensa se hace eco a menudo, también aporta ideas para su implementación a nivel regional, y argumentos que pueden ser utilizados en los procedimientos de autorización de energías renovables.

Estas propuesta iniciales se formulan en tres sectores básicos directamente implicados, en los que el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico tiene competencia, la legislación básica sobre uso del suelo, en el sector de la energía y sobre evaluación de impacto ambiental. Conforme al artículo 149.1. de la Constitución Española corresponden al Estado las competencias en materia de legislación básica

¹ Ver Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 sobre el principio de «primero, la eficiencia energética»: de los principios a la práctica - Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá.

sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las competencias autonómicas de desarrollo; las bases del régimen minero y energético; la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimientos de los deberes constitucionales, como son los de preservación del medio ambiente conforme a su artículo 45 y el uso del suelo; así como el procedimiento administrativo común y régimen jurídico de la Administración y su responsabilidad.

1. MODIFICACIONES DE LA LEY 24/2013, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO

1.1. Planificación vinculante para el desarrollo energías renovables

La necesidad de planificación de la actividad política en el ámbito de lo público es de sentido común, lo exige una buena gobernanza, pues es la forma de vehicular la responsabilidad de los poderes públicos conforme al principio constitucional del **artículo 45 de la CE** de hacer un uso racional de los recursos naturales y de cumplir los objetivos de la política europea de alcanzar *“un elevado nivel de protección del medioambiente”*, (artículo **191 del Tratado de Funcionamiento**) conforme a los principios rectores **prevención, precaución y no regresión**, recientemente incorporados a nuestro ordenamiento interno en la Ley de Cambio Climático.

Llevar a cabo la planificación a posteriori de la autorización masiva de instalaciones de producción de renovables, sin orden ni concierto, como estamos viendo, de poco servirá, porque se habrá hecho un daño que se podría haber evitado. Es, además de una irresponsabilidad, una vulneración del **efecto útil de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**, pues no aprobando un plan de ordenación territorial o sectorial para el desarrollo eólico y fotovoltaico, ya no es preciso llevar a cabo una evaluación ambiental estratégica que pueda condicionar *“ambientalmente”* su desarrollo. Hemos de comprender que también **se pueda llegar al incumplimiento de la Directiva 2001/42/CE**, por falta de voluntad del gobierno o del parlamento de llevar a cabo una planificación.

Hasta ahora se está siguiendo el criterio de que la única planificación obligatoria y vinculante es la relativa a la red de transporte nacional, lo cual era comprensible en el escenario precedente, en el que la producción se localizaba en pocas instalaciones, pero

no es aceptable en el escenario actual en el que, tanto las instalaciones de producción como sus líneas de evacuación de la energía, están esparcidas, salpicadas y dispersas por todo el territorio, en las proximidades mas o menos cercanas a los puntos de conexión con REE, creando un entramado de líneas eléctricas, lagos de placas solares e hileras de molinos, que están, en algunos lugares, desfigurando y transformando el paisaje rural en un espacio industrializado, sin que previamente se haya hecho una adecuada planificación que fije un marco territorial para su implantación, pues se considera que eso corresponde a la iniciativa privada.

A mi entender, esta falta de planificación no halla justificación en **la propia Ley 24/2013 pues ésta no solo no impide, sino que obliga, a fijar las condiciones en que se deberá llevarse a cabo la planificación y la implementación de la producción y suministro de energía, ya sea por parte del Estado o de las Comunidades autónomas**, para lo cual bastaría hacer algunas modificaciones o adiciones en la propia ley, para revertir la situación actual que estamos viendo de desarrollo de renovables sin planificación vinculante. Estos son algunos artículos de la Ley que me llevan a esta conclusión:

El artículo 1, dice que *“el objeto de la Ley es establecer la regulación del sector eléctrico con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste.*

Pues bien, una forma de regulación del sector es a través de la planificación y la determinación de las condiciones que se habrán de tener en cuenta para la planificación energética por parte de las CCAA, en el ámbito de sus competencias.

El apartado 2 del artículo 1 aclara lo que se entiende por suministro de energía eléctrica: *“la generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico*

Queda claro pues, que la generación y el transporte de la energía producida por las instalaciones de renovables habrán de llevarse a cabo conforme a la regulación que el Estado adopte para llevar a cabo el objetivo de la ley que, como decimos, no excluye la planificación.

En el artículo 2, relativo al **Régimen de las actividades** (se entiende que de suministro eléctrico, lo cual incluye la generación) se **reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía**

eléctrica, el cual *constituye un servicio de interés económico general*, correspondiendo al Gobierno y a las Administraciones Públicas la **regulación y el control de las actividades** destinadas al suministro de energía eléctrica.

Es decir, al igual que ocurre en la ordenación territorial y urbanística (actividad de interés público, por cierto) el hecho de que se reconozca la iniciativa privada para intervenir en el sector (urbanístico o energético) ello no implica que esta iniciativa se haga donde y como convenga a cada promotor, es preciso que se haga dentro de un marco regulado, de una planificación sometida al control de las administraciones responsables y previa su evaluación ambiental estratégica, pues como más adelante dice la ley, las autorizaciones de estas instalaciones son actos “reglados”, que por lo tanto precisan de “reglas”. Es más, en el ámbito urbanístico, los particulares hasta pueden ser promotores de la propia planificación siempre que atienda al interés general, bajo los parámetros establecidos legalmente, siendo la aprobación final del plan una competencia exclusiva de la administración competente.

El artículo 3 confiere competencias a la Administración General del Estado, (competencias que son irrenunciables) para, entre otras:

1. Establecer la regulación básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica.
2. Determinar, en el ámbito de su competencia, las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica. Esta garantía solo se puede llevar a cabo mediante la planificación vinculante.
3. Determinar las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.
4. Ejercer las facultades **de planificación eléctrica** en los términos establecidos en el artículo siguiente.
- .8. Ejercer las funciones de ordenación previstas en el título II.

En el **artículo 4, relativo a la planificación eléctrica**, ésta “tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema.”

Seguidamente se añade, que “Únicamente tendrá carácter vinculante la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen”, sin que tampoco se comprenda bien el motivo de esta exclusión al no estar debidamente motivada ni el texto ni el preámbulo de la Ley.

De no ser explicado el sentido y ámbito de esta planificación no vinculante, podría eliminarse, pues no es coherente con el que precede ni el artículo 1 , 2 y 3, ni el resto de los apartados del 4, ni con el objetivo de la planificación. Y ello es así, porque si la finalidad de la planificación es prever las necesidades de producción para atender una demanda de consumidores y las necesidades del sistema eléctrico, en determinadas condiciones (sostenibilidad, eficacia, objetividad, transparencia), no se entiende que solo sea vinculante la planificación de la red y no lo sea la planificación de la propia producción de energía, pues se podría llegar al supuesto de que la iniciativa privada no fuera suficiente o, se excediera, con el consiguiente perjuicio y desequilibrio a *un servicio de interés económico general*. Tampoco se entiende que si solo es vinculante la planificación de la red se haya de someter con carácter previo al Congreso de los Diputados (párrafo 2 del art.4) pues se mostraría una planificación “irreal” al quedar en poder de los particulares su configuración.

Trasladando este supuesto al ámbito urbanístico sería como establecer que un plan general municipal solo obliga en cuanto a la realización de las infraestructuras pero la edificación luego la pueden hacer los promotores donde quieran como quieran, destinándolas a los usos que tengan por conveniente según sus previsiones y visión del mercado. Es una forma errónea de interpretar la “libertad de mercado” y la “libre competencia”, pues una cosa es que la ejecución de la política energética se lleve a cabo por el libre emprendimiento y otra cosa que sea el mercado (“desregulado” en este aspecto) el que determine la política energética.

El contenido de la planificación la establece el apartado: “3. Dicha Planificación incluirá los siguientes aspectos:

a) Con carácter indicativo, varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda eléctrica incluyendo un análisis de sensibilidad en relación con la posible evolución de la demanda ante cambios en los principales parámetros y variables que la determinan y un análisis de los criterios que conducen a la selección de un escenario como el más probable. Sobre el escenario seleccionado se analizarán los recursos necesarios para satisfacerla y sobre las necesidades de nueva potencia, todo ello en términos que fomenten un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente.

No entendemos la finalidad de la frase “con carácter indicativo”, se podría decir que sobra, pues toda previsión de futuro es siempre un ejercicio mas o menos de adivinanza, aunque se puedan hacer previsiones, como ocurre en todos los mercados. Y tampoco se entiende que si la planificación de producción de energía es solo indicativa, se haya de modificar la planificación vinculante de la red de transporte para atender los

supuestos del apartado 4 de este art.4 , pues ello equivale a reconocer, al menos en estos supuestos, su carácter vinculante, o lo que es peor, que la planificación vinculante de la red, no obstante ser su finalidad atender a la necesidad de los consumidores, quede “vinculada”o supeditada a la demanda de los “productores” (que no son los consumidores), lo cual implica una renuncia, en parte, a las competencias que la Ley confiere a la Administración en el artículo 4 de la Ley 24/2013, ya que habrá de modificar la “planificación vinculante” de la red de transporte, para dar servicio a los “suministradores” (productores) en los siguientes supuestos :

- a) *“De acuerdo con los criterios de planificación establecidos se haya presentado un hecho imprevisto que pudiera afectar de manera significativa a la garantía y seguridad de suministro”*. Esto es previsible y coherente con las competencias y responsabilidades de REE, al tiempo que presupone la existencia de unos criterios de “planificación” que deberían ser vinculantes, pues si no se justificaría la modificación.
- b) *Surjan nuevos suministros cuya alimentación por motivos técnicos únicamente pueda realizarse desde la red de transporte y ésta no pudiera realizarse bajo la planificación de la red de transporte vigente*. Aquí es cuando vemos que el “poder “ regulatorio del Estado se transfiere a iniciativa privada sin condicionantes ni justificación alguna. Es poner la red publica al servicio de la generación privada, cuando debería ser al contrario, ya que se supone que es un servicio publico o de interés público el suministro de energía.
- c) *Concurran razones de eficiencia económica del sistema*. Correcto.
- d) *La construcción de determinadas instalaciones en la red de transporte resulte **crítica para la transición energética y la electrificación de la economía** y estas no estuvieran contempladas en el instrumento de planificación vigente*. Esta excepción solo puede comprenderse si se corresponde a una planificación previa, detallada “y vinculante”de la generación de energía, pues de otra manera no se podría valorar ese juicio previo de “criticidad”.

Y del mismo modo, tampoco se entiende que en el apartado 5 del artículo 4 el Gobierno apruebe **planes de desarrollo de energías renovables con carácter meramente indicativo** 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”, pues sería dejar en manos de la iniciativa privada el cumplimiento de una obligación asumida por el Estado a nivel internacional, competencia (y responsabilidad) que solo él tiene y es, repetimos, irrenunciable, de cuyo incumplimiento se derivarían perjuicios para nuestro país. Es más, a diferencia de la

anterior directiva de renovables, **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** fija unos objetivos vinculantes, establece normas sobre ayudas financieras a la electricidad de fuentes renovables, su autoconsumo y uso, establece procedimientos administrativos, define criterios de sostenibilidad y de reducción de gases de efecto invernadero para biocarburantes y todo eso no se puede llevar cabo sin una previa planificación “vinculante”. Tan es así, que en su exposición de motivos dice que “la planificación de la infraestructura necesaria para la producción de electricidad a partir de fuentes renovables debe tener en cuenta las políticas relativas a la participación de quienes se vean afectados por los proyectos, en particular la población local.” Baste ver todo su articulado para observar que los verbos empleados en la anterior regulación de “procurará”, “alentará” ahora se sustituyen por el “deberrán”, “garantizarán”, “velarán” etc. Es decir, **toda su regulación es vinculante y vinculante ha de ser su planificación, garantizando la participación pública de los afectados.**

La planificación vinculante del despliegue de renovables en la nueva Directiva también lo vemos en los siguientes textos que extraemos:

(27) **La planificación de la infraestructura NECESARIA** para la producción de electricidad a partir de fuentes renovables debe tener en cuenta las políticas relativas a la participación de quienes se vean afectados por los proyectos, en particular la población local.

(30) **La obligación de los Estados miembros de elaborar planes de acción e informes de situación en materia de energías renovables y la obligación de la Comisión de informar sobre los progresos de los Estados miembros resultan fundamentales para incrementar la transparencia, aportar claridad a los inversores y a los consumidores, y facilitar un seguimiento eficaz. El Reglamento (UE) 2018/1999 integra dichas obligaciones en el sistema de gobernanza de la Unión de la Energía, en el que se racionalizan las obligaciones de planificación, notificación y seguimiento en los ámbitos del clima y la energía. Además, se integra la plataforma de transparencia sobre energías renovables en la plataforma electrónica más amplia establecida por dicho Reglamento.**

En conclusión, la propuesta es que por parte del Gobierno se lleve a cabo una adecuada planificación vinculante del desarrollo de las energías renovables, creando un marco preciso, transparente y participativo, que defina donde si y donde no, y con qué requisitos podrán los suministradores llevar a cabo proyectos de instalación de energías renovables, para alcanzar los objetivos del PNIEC con respeto absoluto a la normativa de protección ambiental para impedir su regresión. Todo ello con la participación real y

efectiva, como no puede ser de otro modo, de las CCAA, productores, sociedad civil, publico interesado y afectados.

1.2. *Justificación de la utilidad pública del suministro de energía*

Según el artículo 4, de la Ley 24/2013 (al igual que vimos en el artículo 1) al hablar del objeto de la ley, el objeto de la planificación es atender **a las necesidades de los consumidores, (no de los productores de energía)** y estará predeterminada por criterios de eficiencia y ahorro energético, así como la protección del medio ambiente para minimizar los impactos. Y como consumidores, habremos de entender, los consumidores españoles dado el ámbito de la Ley. No está previsto en la ley que el sector eléctrico haya de atender a las necesidades de los consumidores de otros Estados, aunque en el artículo 11 relativo a *Intercambios intracomunitarios e internacionales de electricidad* se contemple la adquisición y venta de energía a través de interconexiones con otros estados, miembros o no de la UE.

Sin embargo, en el actual marco europeo de la energía, se contemplan los convenios entre Estados para la exportación e importación de energía renovable, (convenios que en nuestro caso deberían ser aprobados por las Cortes) así otros instrumentos para facilitar la transferencia e interconexión (que es obligada al menos en un 15%) en el marco de un mercado europeo de la energía, posibilidades todas ellas que deberían reflejarse en la Ley del Sector de la Energía estableciendo las condiciones de realización y sus consecuencias, en vez de delegar su regulación en el ejecutivo vía reglamentaria. Es decir, es preciso que la Ley contemple de forma clara esta realidad de un mercado único europeo de la energía, en el que la energía ha de ser un bien mas del comercio internacional, por lo que su condición de “utilidad pública nacional” merece una profunda revisión.

Y es que de si la producción de alimentos en el mercado único agrícola común, no tiene la condición de interés general o interés público (cuando sin alimentos no se podría vivir) no se entiende que la producción de energía sí goce del beneficio de la utilidad publica de forma indiscriminada y puedan ser expropiados bienes y tierras (dedicadas incluso a la producción de alimentos) para producir energía, que servirá en alguna medida para satisfacer las necesidades de otros países, quedándonos en nuestro país con el daño ambiental o social que comportan.

Pero es que tampoco se entiende que la producción de un bien sometido a reglas del mercado pueda gozar de esa condición de utilidad pública por Ley, sin necesidad

de justificación alguna de la necesidad concreta que ha de satisfacer cada instalación, de su destino en definitiva, y de su concreta y verdadera utilidad.

Y esto tiene mucho que ver con la integración de este despliegue de renovables en el territorio, es decir, con la planificación territorial y urbanística, que si bien atiende al interés público (razón por la que también goza del derecho de expropiación forzosa para la ejecución del planeamiento) este interés público ha de acreditarse, motivarse, como toda actividad discrecional, pero referido solo y exclusivamente al ámbito territorial del plan. **Y actividad mas discrecional que implantar parques de renovables donde sus promotores elijan y sin planificación alguna o contra ella, o cambiándola a tal fin, no puede haber, por mucho que la ley diga que es una actividad reglada, (o mas bien “desreglada” en el sentido de este estudio).**

Valga como ejemplo la reciente **sentencia nº 566/2021** del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de diciembre de 2021 en la que se anula la modificación del Plan General de Cáceres para regular la instalación de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos (SNUP-LL) **por falta de motivación del interés general** al que atendía dicha modificación (además de ser contraria al principio de no regresión) a pesar de que la empresa promotora de la planta fotovoltaica (filial de Iberdrola) y de la modificación, disponía de resolución de autorización para la implantación y para la construcción de una planta fotovoltaica de 150 MW así como de declaración de utilidad pública . Y es que no es lo mismo una utilidad pública genérica ex lege de toda instalación de generación de energía, que la utilidad pública que se ha de acreditar para la implantación en suelo protegido e incluso para modificar un plan urbanístico.

Tampoco vemos la utilidad pública de expropiar fincas de cultivo productivas para sustituirlas por plantas solares, cuando esa planta solar solo va a satisfacer un mercado cuyo ámbito incluso se desconoce. Para que las leyes se cumplan han de estar revestidas de legitimidad, y de sentido común, porque con ellas estamos definiendo, además, la sociedad que somos y hacia donde enfocamos el progreso. **Y no parece razonable que sea el mercado y no la ética y la justicia, la que legitime las actuaciones de los poderes públicos,** y marque nuestro destino.

Y como la realidad ambiental y física sobre la que opera esta actividad es única e indivisible, y aunque las autorizaciones se concedan sin perjuicio de otras licencias y autorizaciones, **la declaración de utilidad publica no puede ser genérica, debe ser acreditada de forma especifica en cada instalación y su otorgamiento no puede desconocer la compatibilidad urbanística y ambiental, ni el interés social “CONCRETO”**

al que atiende, por lo que los artículos 54,55 y 56 de la Ley 24/2013 deberían ser modificados, en el expresado sentido, cuando no suprimida dicha declaración de utilidad pública de no cumplirse determinadas condiciones que previamente se establezcan a tal fin. Por los mismos motivos y en el mismo sentido se revisarían los artículos 57 y 58 relativos a las servidumbres.

1.3. Integración de la planificación energética en la planificación territorial

La producción de energía renovable **habrá de integrarse en el territorio a través del planeamiento urbanístico y territorial**, tal y como reconoce la **Ley 24/2013 en su artículo 6.1.a)** al considerar las instalaciones de “*suministro de energía*” como infraestructuras propias del suministro eléctrico por lo que, en el caso de estar reconocidas de utilidad pública, tienen la consideración **de sistemas generales** que deberán estar previstos en los correspondientes planes urbanísticos (**art. 5.4**). Todo ello con independencia de que estas instalaciones comporten un mero uso industrial cuando su finalidad sea la comercialización mediante su vertido a la red eléctrica y no la de atender a una necesidad de abastecimiento concreto a una población, pues la Ley no distingue.

En cualquier caso, estas instalaciones, sobre todo cuando son de gran tamaño, ya sea por su impacto paisajístico y ambiental o la gran ocupación de suelo que requieren, pueden llegar a modificar la configuración estructural de un municipio o una comarca o región, e incluso su configuración social y económica, habida cuenta de que suelen localizarse en el suelo rústico. Es decir, implican una modificación sustancial del modelo territorial y urbano establecido en el planeamiento, modificación que se hace a espaldas de la población y sin los debidos requisitos de toda revisión de la planificación que para tal redefinición requieren las leyes urbanísticas.

Esta necesaria integración territorial de una adecuada planificación de implantación de renovables está reconocida incluso a nivel europeo en la **DIRECTIVA (UE) 2019/944 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO** de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, que al regular el procedimiento de autorización para nuevas instalaciones de generación de energía establece, entre otras determinaciones:

1. Para la construcción de nuevas instalaciones generadoras, los Estados miembros adoptarán un procedimiento de autorización, que deberá seguir criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

2. Los Estados miembros fijarán los criterios para la concesión de las autorizaciones de construcción de instalaciones generadoras en su territorio. Al determinar los criterios apropiados, los Estados miembros tomarán en consideración los siguientes elementos:

d) **la ordenación del territorio y la elección de los emplazamientos.**

En el mismo sentido la **Ley 7/2021 de Cambio Climático** y Transición Energética, en el artículo 25 establece que “El despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial”.

La nueva *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* no es ajena a esta necesidad de planificación y participación pública de la población afectada cuando dice: (27) “**La planificación de la infraestructura “necesaria” para la producción de electricidad a partir de fuentes renovables debe tener en cuenta las políticas relativas a la participación de quienes se vean afectados por los proyectos, en particular la población local.**”

A nivel europeo se considera necesaria la coherencia entre los objetivos de desarrollo de energías renovables y el conjunto del derecho de la unión, por lo que no se entiende que a nivel estatal dicha coherencia no se predique. Así lo vemos en la Directiva (UE) 2018/2001 en relación con el derecho de protección ambiental, dado que no tiene competencia en materia urbanística ni de ordenación territorial:

(45) Debe garantizarse la coherencia entre los objetivos de la presente Directiva y el conjunto del Derecho de la Unión en materia medioambiental. En particular, durante los procedimientos de evaluación, planificación o concesión de licencias a instalaciones de energía renovable, los Estados miembros deben tener en cuenta el conjunto del Derecho de la Unión en materia medioambiental y la contribución que aportan las energías procedentes de fuentes renovables a la consecución de los objetivos en materia de medio ambiente y cambio climático, por contraposición en particular a las instalaciones de energía no renovable.

Y algo semejante ocurre con la falta de coordinación entre administraciones con competencias en diferentes ámbitos que concurren finalmente en la puesta en funcionamiento de estas instalaciones:

(50) Ha quedado patente que la falta de normas transparentes y de coordinación entre los diferentes organismos de autorización dificulta el despliegue de las energías procedentes de fuentes renovables.

En suma, a la necesidad de una planificación energética a escala nacional, regional y local hemos de añadir la necesidad de una planificación territorial y urbanística que las incorpore, debiéndose establecer por ley los mecanismos de cooperación y coordinación necesarios para que la planificación conjunta no llegue cuando el daño ya esté hecho como, por ejemplo, la moratoria en la generación de energías renovables que los afectados y algunos gobiernos regionales están demandando.

1.4. Adaptación de las normas de procedimiento de autorización de instalaciones

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre eliminó el régimen especial de las renovables para someterlas al procedimiento general, pero esta avalancha de proyectos ha puesto de manifiesto deficiencias e insuficiencias del régimen general, y su incapacidad para afrontar la transición energética comprometida con Europa con la suficiente precisión, claridad y armonización con el resto del ordenamiento jurídico, y para garantizar la seguridad jurídica de todos los actores. Se propone pues una revisión de las normas básicas del procedimiento de autorización, al menos a los efectos de las renovables, a las que habrán de adaptarse a su vez los procedimientos que desarrollen las CCAA en el ámbito de sus competencias.

Estos son algunas de las dificultades encontradas a la hora de hacer alegaciones a proyectos de parques eólicos y fotovoltaicos a las que debería hacer frente esta revisión normativa:

- a) Ni en la formulación de proyectos de renovables, ni en los procedimientos seguidos para su autorización se incorporan los principios de prevención, precaución, prevención en la fuente y uso racional de los recursos naturales para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente, principios que han de ser transversales a todos los sectores de la acción pública y por lo tanto deben de tener su aplicación concreta en estas autorizaciones, salvo que consideremos que son principios vacíos de contenido alguno.

- b) Ni la Ley 24/2013 ni los proyectos de renovables incorporan criterios de sostenibilidad como los establecidos en el **Reglamento (UE) 2020/852** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, conocido como Reglamento de taxonomía. La sostenibilidad a la que se suelen referir los proyectos solo contempla la ventaja de la energía renovable frente a la basada en el carbono, olvidando que ésta ha de resultar de un balance concreto entre los beneficios y los perjuicios “ambientales” y “sociales” que comporta en un lugar y a una sociedad concretas, el ciclo de vida completo del producto, incluyendo la extracción de minerales (no renovables) y el destino, gestión y recuperación de los residuos de toneladas de placas y palas al final de su vida útil. Nunca he visto que se incluyan estos cálculos. Las placas, torres y palas y demás componentes de estos innumerables parques aparecen de forma en el proyecto sin trazabilidad alguna de su ciclo de vida, sin saber las emisiones producidas por la extracción, transporte y transformación de los diversos minerales que las componen y sin que se sepa su destino tras el desmantelamiento, incluidas las emisiones de la gestión de estos residuos.
- c) La **justificación de la necesidad de los proyectos**, cuando existen, porque la **Ley 24/2013 no exige dicha justificación**, son meras vaguedades que refieren a una planificación de renovables obsoleta o un objetivo genérico marcado por el PNIEC que no sirve para que el público que se va a ver afectado entienda porqué y para que la instalación es necesaria en el lugar y el momento en que se somete a información pública, lo cual genera controversia y rechazo social, pues no se disponen de datos temporales y territoriales concretos sobre objetivos a cumplir y cual sea el estado del cumplimiento de dichos objetivos, haya o no planificación a una escala local. Y no existe proyecto más insostenibles que aquel que no es necesario, o cuya relación coste-beneficio ambiental se desconoce.
- d) Si los objetivos de la Ley 24/2013 son atender a la seguridad y eficiencia de un mercado (interior) de la energía, cuando este mercado ya ha traspasado nuestras fronteras y estamos en un escenario de exportación energía y de convenios entre Estados para la importación y exportación de energía (que se desconocen) no se puede justificar la **utilidad pública** de dichas instalaciones y redes, porque la Ley no aclara las necesidades a las que sirven ni el ámbito del sistema eléctrico y del mercado.

- e) En la tramitación de autorizaciones de proyectos de renovables se están manejando terminologías que no están definidas en la Ley como “**la poligonal**” de un parque eólico, o un “**cluster**” de parques, o “**proyectos globales**” de instalaciones de instalación que enmascaran planes sectoriales y locales, cuyos efectos estratégicos no se han tenido en cuenta y que en todo caso dificultan la definición del ámbito de evaluación de impacto ambiental; ni siquiera define lo que es un “**anteproyecto de instalación**” de producción de energía o un “**parque**”.

Esto da lugar a una disparidad de criterios y conceptos básicos del modo de presentar los múltiples tipos de proyectos que se presentan a su autorización y sus estudios de impactos ambiental, viendo situaciones anómalas (pues no están previstas en la Ley) y diferentes en cada región, como el sometimiento de varios proyectos de instalaciones de forma conjunta a información para su autorización conjunta, (cluster), o simplemente se presentan varios parques como si fueran un solo proyecto, pero bajo un solo estudio de impacto ambiental, cuando a cada proyecto debería corresponder un estudio de impacto ambiental, según *la Ley 21/2013 de Evaluación ambiental y la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*. Contradictoriamente, a la hora de hacer un estudio de efectos sinérgicos o acumulativos, este se hace sobre los elementos del cluster o proyecto acumulado de parques, cuando debería haberse respecto a otros parques ajenos al cluster o proyecto global que se presenta a efectos ambientales como un “único proyecto”.

Por el contrario, en otras ocasiones, parecidos proyectos globales o clusters, se fraccionan en varios proyectos, pese a compartir infraestructuras de transformación o evacuación de energía, pudiendo ser inviable el proyecto global si alguno de los proyectos en que se descompone no resulta viable social o ambientalmente, además de suponer generalmente un fraude de ley para evitar la competencia del Estado, al descomponer el proyecto en parques de menos de 50MW.

No cabe duda que una “**planificación**” sectorial y territorial adecuada de estos proyectos globales o clusters evitarían muchos de estos problemas a la hora de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental, pues se

dispondría de la técnica adicional de la evaluación ambiental estratégica, más adecuada a esta situación.

- f) **No se ha traspuesto la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre relativa al fomento del uso de energías renovables**, (cuyo plazo de transposición finalizó el 30/6/2021) en cuanto a los procedimientos de autorización y construcción de estas infraestructuras, a pesar de haberse modificado la Ley 24/2013 mediante *Real Decreto Ley 29/2021 de 21 diciembre por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables*, ni respecto a las previsiones para la integración de las renovables y su planificación a lo cual ya nos hemos referido en anteriores apartados.
- g) Es necesario el establecimiento de procedimientos sencillos para la resolución de conflictos relativos a los procedimientos de autorización, que permitan una **solución extrajudicial de los conflictos, entre promotores y afectados**, tal y como **dispone el art.6.5 de la Directiva 2018/2001**. La Ley 24/2013 solo contempla procedimientos extrajudiciales para los conflictos entre los promotores y demás actores en el mercado o sector de la energía.
- h) Los **procedimientos conjuntos o simultáneos de autorización de instalación, de ejecución** de instalaciones de generación de energía renovables vulneran los principios y normativa de evaluación de impacto ambiental, pues no permiten una participación pública al inicio, cuando todas las opciones son posibles, al presentarse ya un proyecto totalmente definido, en el que poca posibilidad de cambio existe, **convirtiendo la participación pública en una mera formalidad**.

El **artículo 53** de la Ley dice que la autorización administrativa previa (del apartado a) se tramitará con un “ANTEPROYECTO” y que para la tramitación del proyecto de ejecución , del apartado b) se presentará un “PROYECTO”, pero añade al final que *“la tramitación y resolución de autorizaciones definidas en los apartados a) y b) podrán efectuarse de forma consecutiva, coetánea o conjunta*. Esto está dando lugar a la anómala situación de que al presentarse conjuntamente ambas autorizaciones el “anteproyecto” se elimina, desaparece del procedimiento, y en su lugar se presenta un proyecto ya definido para su ejecución en el que incluso se presenta relación de bienes y derechos afectados, con lo que se priva al público afectado de participar en

la definición del proyecto que finalmente se habrá de ejecutar, al eliminarse la etapa previa del “anteproyecto” que es el que se debería someter a información pública. Es decir, **la tramitación conjunta supone la eliminación de la fase de autorización de instalación, un fraude de la Ley de evaluación ambiental, por ser una burla en definitiva al derecho a la participación pública en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente y una vulneración del artículo 6 del Convenio de Aarhus.**

Una propuesta para evitar este problema sería añadir al último párrafo del artículo 53.1.b) la siguiente expresión:

*La tramitación y resolución de autorizaciones definidas en los párrafos a) y b) del apartado 1 del presente artículo podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta, **siempre que no estén sometidas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cuyo caso la autorización de instalación y la declaración de impacto ambiental serán preceptivas para poder solicitar la autorización de construcción.***

- i) En cuanto al **desmantelamiento**, regulado en el **apartado 5 del art. 53** de la Ley, se ha de contemplar especialmente el problema de la gestión de residuos de demolición (placas, molinos, etc) algo que no suele estar previsto en los estudios de impacto ambiental, pese a que la Ley 21/2013 obliga a la previsión de su impacto, dado que esta cuestión se posterga al momento de llevarse a cabo la **misma pues, hoy por hoy, no existe técnica ni normativa específica para la gestión de dichos residuos, lo cual es contrario a la economía circular y la sostenibilidad del proyecto**, como ya indicamos al hablar sobre el Reglamento de taxonomía.

La falta de previsión de la Ley 24/2013 para atender a estas situaciones da lugar a diferentes practicas territoriales por parte de las Subdelegaciones del Gobierno (cuando la autorización corresponde al Estado) y regulaciones autonómicas dispares por falta de regulación de unas condiciones básicas en todo el Estado que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (1.1a) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (1.13ª), así como normas de procedimiento administrativo común y régimen jurídico de las Administraciones públicas y expropiación forzosa (1.8ª).

Adicionalmente, el artículo 15 de la **Directiva 2018/2001**, de 11 de diciembre relativa al fomento del uso de energías renovables establece que los Estados garantizarán que las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local incluyan “disposiciones” para la “integración y despliegue” de las energías renovables, disposiciones que han de tener el carácter normativo de “vinculantes”, no recomendaciones ni buenas practicas.

Dada la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los objetivos y determinaciones vinculantes de las Directivas y Reglamentos europeos, y especialmente como responsable ante la UE en materia de transición energética y despliegue de energías renovables, viene obligado a dictar normas básicas de obligado cumplimiento que armonicen con la normativa ambiental criterios de aplicación obligada en todo el territorio para la correcta penetración de las energías renovables, como única forma de poder rendir cuentas ante la Comisión de su cumplimiento, en la forma establecida en sus respectivas directivas y reglamentos, para lo cual dispone de las competencias constitucionales antes referidas, y de diversos mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativa.

1.5. Las autorizaciones deben incorporar en su texto el resultado de la declaración de impacto o informe de afección ambiental.

El **artículo 8 bis** introducido por la Directiva **2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, establece que el resultado de la evaluación **deberá incorporarse a la autorización**:

1. La decisión de concesión de la autorización incluirá, como mínimo, la siguiente información:

a) la conclusión razonada a la que se hace referencia en el artículo 1, apartado 2, letra g), inciso iv);

b) las condiciones ambientales establecidas en la decisión, así como una descripción de las características del proyecto y/o medidas previstas para evitar, impedir o reducir y, si fuera posible, contrarrestar efectos adversos significativos en el medio ambiente, así como, en su caso, medidas de seguimiento establece que la decisión de concesión de la autorización incluirá como mínimo la “CONCLUSIÓN RAZONADA” y las condiciones ambientales establecidas, en la “decisión”, descripción de las características

del proyecto y medidas previstas para contrarrestar efectos adversos significativos, así como en su caso medidas de seguimiento.

Normalmente las autorizaciones en materia de energía (y en otros sectores) no incorporan este mandato, no integran las condiciones ambientales en la autorización, remitiéndose en su caso a la Declaración de Impacto Ambiental

Si las condiciones se incorporasen a la propia autorización formando parte de la misma, su fuerza obligatoria sería distinta pues podría dar lugar a la pérdida de la autorización en caso de incumplimiento, tal y como ocurre en el sector eléctrico de conformidad al artículo **53.10 de la Ley 24/2013** cuando dice:

10. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones o la variación sustancial de los presupuestos que determinaron su otorgamiento podrán dar lugar a su revocación, previa audiencia del interesado.

Dado que el artículo 53 de la Ley 24/2013 no establece el contenido que ha de tener la propia resolución de autorización, y dado que estamos ante actividades regladas, es importante para la seguridad jurídica añadir un nuevo apartado en el que se especifique el contenido de la resolución de autorización con arreglo al artículo 8.bis la Directiva **Directiva 2011/92/UE** y demás requisitos que deberá cumplir el promotor.

2. MODIFICACIONES EN LA LEY 21/2013, DE 9 DE DICIEMBRE DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La última reforma de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, si bien se anunció por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico como de [“Máxima protección del medio ambiente, agilizar y simplificar procedimientos y homogeneizar la normativa”](#) en realidad se limitó a modificar los Anexos I y II, a pesar de que su objetivo era perseguir y *“garantizar una correcta transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, en su redacción dada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, al tiempo que se otorga a la norma una mayor coherencia y se actualizan sus contenidos, de acuerdo con la experiencia adquirida en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, durante los años de vigencia de la ley.*

En mi experiencia, y haciendo una interpretación lo más favorable posible al logro del objetivo de la Directiva 2011/92/UE, como es alcanzar en el ámbito del medio ambiente un nivel de protección elevado en la Unión (art. 191.2 del Tratado de

Funcionamiento de la Unión europea), hace falta una reforma algo mayor de dicha ley, para lo cual se apuntan algunos problemas, por ser los más urgentes:

2.1. Exigencia del “ documento del alcance” en determinados casos.

No obstante ser voluntaria por parte del promotor la solicitud del trámite de “Documento de alcance” para la realización del Estudio de Impacto ambiental, la **Directiva 2011/92/UE en su artículo 5.2** contempla la posibilidad de que los Estados exijan dicho trámite en determinados casos, aunque no lo pida el promotor:

“Los Estados miembros podrán también exigir a las autoridades competentes que emitan el dictamen como se contempla en el párrafo primero, con independencia de que el promotor así lo solicite.”

Los estudios de impacto ambiental de “macro-proyectos” o “proyectos globales” , clusters o proyectos “híbridos” de renovables, ya sea por su gran impacto global, ya sea por su complejidad, por la dispersión o afección a una gran extensión del territorio; o ya sea por la complejidad de su inserción en el mismo, o por la especial sensibilidad del espacio afectado , mejorarían en gran medida su calidad si existiera este trámite previo de consultas y evaluación como es el documento de alcance. Además, daría lugar a una mayor seguridad jurídica de promotores, administraciones y público interesado y sería un buen cribado para aquellos proyectos inmaduros o de difícil encaje técnico, ambiental, territorial y social. Disminuiría en suma el riesgo del promotor de perder la fianza que ha de depositar con carácter previo a la solicitud del trámite de evaluación ambiental, si finalmente la declaración de impacto ambiental es negativa.

Por otra parte, El **Convenio de Aarhus**, propone esta consulta previa a los posibles afectados cuando establece en el artículo 6.5:

5. Cada Parte *debería*, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con él al respecto antes de presentar su solicitud.

Sería pues aconsejable por los motivos legales y facticos expuestos, una **modificación del artículo 19 de Ley 21/2013** de forma que contemplara la posibilidad de que por parte del órgano sustantivo ante el que se presentaran proyectos complejos que aconsejen un diálogo previo con las administraciones y personas interesadas o

afectadas, exigir al promotor que solicite ante el órgano ambiental la formulación del documento de alcance previa identificación del público afectado.

2.2. Notificación personal del trámite de información pública a personas interesadas

Las personas interesadas (personas afectadas directa o indirectamente por un proyecto, y ONGs de defensa ambiental) solo se pueden enterar del sometimiento a un procedimiento de información pública de un proyecto que pueda afectarles, si se leen todos los días los boletines oficiales de su provincia, comunidad autónoma y del Estado, dándose en muchos casos la situación de que llegan a enterarse del mismo, en el caso de los afectados, en el momento de la expropiación, si el proyecto es declarado de utilidad pública. Esto tiene una especial relevancia en el sector eléctrico y comporta una limitación o impedimento para el ejercicio de un derecho fundamental como es el de **acceso a la justicia** para recurrir aquella autorización de la que deriva la expropiación, ya que llegados al trámite de la expropiación no podrán alegar sobre la legalidad de la autorización que origina la expropiación.

Según la experiencia habida no veo que en fase de alegaciones exista una notificación personal a los interesados, y no hay razón alguna que impida dicha notificación, dados los medios con los que actualmente cuentan las Administraciones para conocer los titulares de los bienes y derechos que se verán afectados. Dicha omisión es además contraria a derecho por los siguientes motivos:

El artículo 9, apartados 3 y 4 de la Ley 21/2013 establecen:

3. Con el fin de garantizar la participación efectiva, los trámites de información pública, y de consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas regulados en esta ley, se efectuarán por vía electrónica y mediante anuncios públicos u otros medios apropiados que garanticen la máxima difusión a la ciudadanía dentro de los municipios afectados y los colindantes.

4. Cuando las personas interesadas que deban ser consultadas sean desconocidas, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente

Es decir, **limitarse a publicar el anuncio en un boletín oficial solo es admisible, en caso de “desconocerse” la persona afectada**, para lo cual se habría de justificar que ha

habido previamente intentos de notificación personal fallidos, de conformidad al artículo 41 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Convenio de Aarhus en su artículo 6.2 establece que *se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso.*”

El artículo 4 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, considera interesado a los que tengan derechos intereses que puedan ser afectados por la resolución que se adopten, atribuyéndoles el derecho de hacer alegaciones y personarse en el procedimiento y este derecho solo lo pueden ejercer si se les notifica el inicio del procedimiento, y la ley no contempla derechos vacíos de contenido.

Por otro lado, **la Directiva 2011/92/UE** en su apartado 4 del artículo 5 dispone que en caso necesario, *“los Estados miembros asegurarán que cualquier autoridad que posea información pertinente, en particular en relación con lo dispuesto en el artículo 3, la pondrá a disposición del promotor”*. Quiere ello decir, que a la hora de identificar el promotor los bienes y derechos afectados, (algo a lo que si obliga la Ley del Sector eléctrico) podría conocer a sus titulares, ya sea a través del Catastro o el Ayuntamiento, quienes vendrían obligados a facilitarle los nombres y direcciones de tales personas, en el caso de que no pueda obtener dichos datos por sus propios medios. De esta forma, el promotor, en su solicitud, junto a la lista de bienes y derechos afectados incorporaría los datos de sus titulares, a los efectos de su notificación personal, sin perjuicio de que dichos datos fueran velados a la hora de la exposición pública, conforme al derecho a la protección de datos de carácter personal.

La obligación de notificación personal a personas interesadas también puede deducirse de **artículo 11 de dicha Directiva 2011/92/CE** en el que se contempla el derecho de acceso a la justicia, cuando dice:

Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente, b) que aleguen el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo, tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan

dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

La única forma de garantizar ese derecho de impugnar la legalidad de la autorización que se ha de someter al trámite de participación pública es notificándole personalmente al interesado, desde el inicio, la solicitud del promotor y ello se podría llevar cabo ampliando o mejorando la **redacción del artículo 9 de la Ley 21/2013**, de forma que quede clara la obligación de notificar a las personas interesadas el inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental desde el inicio, en la forma prevista en el artículo 41 de la Ley 39/2015, dado que esta notificación no se está cumpliendo.

2.3. Publicación de los documentos que integran la solicitud de autorización

El artículo 33 de la Ley 21/2013, de Evaluación ambiental regula el procedimiento por el que se somete a información pública **el proyecto y el estudio de impacto ambiental, pero no se somete a información pública toda la documentación de la solicitud exigida por la legislación sectorial para obtener la autorización.**

En el caso del Sector Eléctrico que ahora nos ocupa, la documentación que ha de incorporarse a la solicitud de autorización de una instalación de producción o transporte de energía eléctrica la regula el Real Decreto 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica en sus artículos 120 a 123, (entre ellos, la documentación acreditativa de la capacidad técnica y económica del promotor, la disponibilidad de permiso de conexión, la prestación del aval, planos, presupuesto y los demás datos que la Administración encargada de tramitar el expediente estime oportuno reclamar)

Esta práctica, que es conforme al expresado artículo 33, no traspone adecuadamente el artículo 6 de la **Directiva 2011/92/UE** en el que textualmente dice que **se someterá a información pública la solicitud de autorización**, en la cual se supone que se incluye el proyecto:

2. Con el fin de garantizar la participación efectiva del público interesado en los procedimientos de toma de decisiones, el público será informado por vía electrónica y mediante anuncios públicos u otros medios apropiados sobre las siguientes cuestiones

*en una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2, apartado 2, y, a más tardar, tan pronto como resulte razonable facilitar la información: **a) la solicitud de autorización del proyecto;***

Y por si hubiera dudas, el mismo artículo añade que en el caso de que se obtenga información necesaria para la autorización con posterioridad al trámite de información pública, esta información deberá estar accesible a las personas interesadas.

*3. Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, **se pongan a disposición del público interesado los elementos siguientes:***

a) toda la información recogida en virtud del artículo 5;

*b) de conformidad con el Derecho nacional, **los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad** o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;*

*c) de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, **la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión** de conformidad con el artículo 8 de la presente Directiva y que solo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo.*

Y es que la Directiva 2011/29/UE traspone con las mismas palabras lo dispuesto en el **artículo 6 del Convenio de Aarhus:**

2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:

a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;

*6. Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el **público interesado pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones** a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público, sin perjuicio del derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones con arreglo a los apartados 3 y 4 del artículo 4.*

En conclusión, se debe modificar el artículo 33 de la Ley 21/2013, estableciendo la necesidad de someter a información pública toda la documentación que integra la solicitud de autorización, para una correcta transposición de la Directiva 2011/29/UE y Convenio de Aarhus

3. MODIFICACIONES EN R.D.L. 7/2015 TEXTO REFUNDIDO LEY DEL SUELO

Un conflicto no resuelto en la inserción de renovables en el territorio es la falta de previsión y planificación de su implantación territorial en gran parte de CCAA y en los planes urbanísticos, que suelen ser antiguos, ya que estas instalaciones se desarrollan en la mayoría de los casos en municipios de escasa población, que frecuentemente carecen de planeamiento incluso. Como ya hemos dicho, las grandes extensiones de placas solares en suelo rural y el sembrado de líneas continuas de molinos en las cumbres, sin duda tienen un efecto notable en el uso del suelo y el paisaje al cual se debería dar soluciones, al ser posible con carácter básico, para su aplicación en todo el territorio.

Algunas de las recientes modificaciones de la legislación de suelo abordan de soslayo el problema y de forma diversa, siendo esta falta de armonización una dificultad sobrevenida para la ordenada y racional penetración de las renovables.

Para lograr esta armonización hemos de examinar primero las posibilidades que nos ofrece el **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**, ya que establece en su artículo 1 que el objeto de la Ley es regular para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.

b)

Asimismo, establece esta ley las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

Estas son algunas observaciones y propuestas tras su lectura

3.1. Los parques eólicos y fotovoltaicos como uso excepcional y no “natural” del suelo rural

En primer lugar, este TRLS solo contempla dos estados básicos del suelo, el rural y el urbanizado. Para el suelo rural, entendido como aquel que se ha preservado de la urbanización (art.21.2,a) se contemplan en el artículo 13.1 un uso propio o natural del mismo, como es el agrícola, ganadero, forestal, cinegético “o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”. En dicho suelo, “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.”

De considerarse que la actividad de generación de energía a través de un parque eólico o fotovoltaico supone hacer un uso natural del suelo rural por estar “vinculado” al uso racional de los recursos naturales, no necesitaría una calificación o autorización de uso excepcional del suelo rural, como recientemente ha entendido la **Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía**, que en su artículo 21 dispone:

1. Son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo

No lo han visto así, hasta ahora, otras CCAA, en las que las instalaciones de renovables no se consideran un “uso natural”, ni siquiera compatible a partir de ciertas dimensiones, sino en todo caso, autorizable, mediante un procedimiento específico de “autorización de uso excepcional”, ya que a partir de ciertos límites están sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Este es el caso del artículo 67 y siguientes de la **Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura**, que en el suelo rústico distingue los siguientes tipos de usos: naturales, vinculados, permitidos, autorizables y prohibidos.

Como usos naturales se contemplan los que son conforme a la naturaleza del terreno (explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola ...)

Como usos vinculados el residencial autónomo vinculado a las explotaciones agropecuarias, cinegéticas, etc y aquellas actividades propias del uso natural que están sujetas a control urbanístico por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales, excluyendo la actividad de transformación de productos.

Entre los usos permitidos, “siempre que estén expresamente determinados en el planeamiento” y no precisen autorización autonómica, está la *producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada,*

Entre los autorizables la producción de energías renovables, que excedan de 5MW.

Y entre los prohibidos, los expresamente catalogados así por el planeamiento.

De esta manera, en Extremadura, para instalar plantas de hasta 5MW es preciso que el planeamiento los contemple, pero no para las de mayor capacidad, bastará que sean que el planeamiento no los prohíba “expresamente” por ser incompatibles con la conservación de sus valores singulares. He aquí un contrasentido que para las pequeñas plantas sea preciso su contemplación en el planeamiento y para las grandes no, además de ser una restricción a la autonomía municipal y la participación de sus habitantes en el diseño de su municipio, cuando se elimina su integración en la planificación.

A buen seguro que examinando otras leyes urbanísticas regionales se encontrarían otras singularidades, pero basten estas dos ejemplos como muestra de la desigual situación en la que se encuentran los ciudadanos, según la comunidad en la que vivan, cuando intentan hacer frente, con sentido y justicia, a esta gran transformación de su territorio que están originando las renovables.

La generación de energía a través de fuentes renovables se considera expresamente un uso industrial en la Declaración Ambiental Estratégica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, por ser conforme a la **Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, cuyo Anexo I**, relativo a las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental ordinaria cuando incluye en el **Grupo 3. Industria energética:**

i) Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 50 o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental.

j) Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie.

Y en el **Anexo II**, relativo a las instalaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental simplificada, incluye en el **Grupo 4. Industria energética**:

b) Construcción de líneas para la transmisión de energía eléctrica (proyectos no incluidos en el anexo I) con un voltaje igual o superior a 15 kV, que tengan una longitud superior a 3 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado, así como sus subestaciones asociadas

g) Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía. (Parques eólicos) no incluidos en el anexo I, salvo las destinadas a autoconsumo que no excedan los 100 kW de potencia total

i) Instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta a la red, no incluidas en el Anexo I ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que, ocupen una superficie mayor de 10 ha.

Es decir, la legislación de protección ambiental considera la producción de energía a través de fuentes renovables como la solar y la eólica que aquí nos ocupan, una actividad industrial, cuando se dan ciertas condiciones (tamaño, no estar destinadas al consumo propio, no ubicarse en tejados o si su destino sea la incorporación de la energía a la red) y como tal uso industrial, o bien el planeamiento les debe destinar un suelo adecuado, o bien precisará de un acto de legitimación **de uso excepcional del suelo rural**, ya que **la producción de energía en sí puede desarrollarse en suelo urbano e industrial**, como precisamente recomienda la Declaración ambiental estratégica del PNIEC, lo cual impide que sea considerado un uso NATURAL o “VINCULADO” al uso racional de los recursos naturales, como podría ser por ejemplo, una explotación minera, la cual necesariamente si está “vinculada” a un suelo rural determinado.

Con el fin de que la penetración de renovables en el suelo rural no de lugar a la quiebra del derecho a La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo, y con el fin de que por parte de las CCAA no se dicten normas que modifiquen el estado básico del suelo rural tal y como ha sido considerado por el artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, se debería aclarar que el aprovechamiento del sol o la energía del viento no son usos “necesariamente” vinculados al suelo, dándole la siguiente redacción al artículo 13.1 :

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal,

*cinagético o cualquier otro vinculado **NECESARIAMENTE** a la utilización racional de los recursos naturales. **NO SON USOS NECESARIAMENTE VINCULADOS AL SUELO RURAL EL APROVECHAMIENTO DEL SOL Y DEL AIRE PARA LA PRODUCCION DE ENERGIA.***

3.2. La integración de renovables que excedan del uso excepcional del suelo rural han de estar contempladas en la planificación urbanística.

Como ampliación de lo ya comentado en el anterior apartado 1.1, sobre la necesidad de planificar a escala pertinente el desarrollo e implantación de estos parques de energías renovables, justificamos la necesidad de su planificación también en el artículo 3.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 cuando dice:

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

Así mismo, el artículo 20.1 dispone:

*1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:
b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial*

Y el artículo 20.2 establece ciertas condiciones mínimas a respetar por las construcciones e instalaciones, entre las que deberían incluirse los parques que nos ocupan:

2. Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo

La integración de plantas solares o parques eólicos en el territorio a través del procedimiento correspondiente de autorización de uso excepcional contemplado en el

artículo 13.1, siempre que su dimensión sea pequeña y suponga efectivamente un “uso excepcional”. Pero cuando este desarrollo de renovables supone la ocupación de gran cantidad de suelo o es solicitada por múltiples promotores en un mismo municipio o varios colindantes, ya no puede considerarse un USO EXPEPCIONAL y precisa de una adecuada planificación, con su correspondiente evaluación ambiental estratégica pues de otro modo se estaría incumpliendo el deber de los poderes públicos de **“adoptar las medidas de ordenación que procedan para asegurar un desarrollo equilibrado”**, además de implicar una transformación de suelo rural en suelo industrial de una forma fraudulenta, al utilizar el instrumento de la autorización excepcional para un fin que no fue previsto y contrario a lo que con él se pretende, impidiendo a su vez contemplar las bellezas naturales, rompiendo la armonía del paisaje y desfigurando la perspectiva propia del mismo.

El Gobierno no puede cerrar los ojos ante este problema y debería exigir, como ya hemos contemplado en el apartado 1.1. de este escrito, al hablar de la planificación conforme a la Ley 24/2013, que las instalación de generación de energía solar y eólica sometidas a evaluación de impacto ambiental (por su mayor tamaño y afección) habrán de estar contempladas expresamente y ser conformes con el planeamiento urbanístico.

3.3. La instalación de parques en suelo rural protegido ha de estar expresamente autorizado en la legislación sectorial y/o urbanística.

El Real Decreto Legislativo 7/2015 en su artículo 13 establece que *“La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”*.

Quiere ello decir, que no basta con que la legislación sectorial y urbanística autonómica y local no prohíban estas instalaciones en suelo no urbanizable, común o especialmente protegido, sino que habiéndose acreditado dichos valores han de estar EXPRESAMENTE AUTORIZADOS. O dicho de otro modo, como viene sosteniendo la jurisprudencia, basta acreditar la existencia dichos valores, para que no se puedan llevar a cabo proyectos que los pongan en riesgo.

Un ejemplo de ello es el Fundamento de Derecho noveno de la Sentencia del [Tribunal Constitucional 86/2019](#), de 20 de junio, en el Recurso de inconstitucionalidad 5049-2017. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias cuando señala que *“en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural no incluido en espacios naturales protegidos, **sólo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos** en los planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000, en su defecto el correspondiente plan insular de ordenación y, en defecto de este último, el respectivo plan general municipal, o, en ausencia de ordenación, los que sean compatibles con la finalidad de protección o necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores*

Contrariamente a este precepto, vemos que la legislación autonómica del suelo, (como el caso de la ley extremeña) invierte la obligación de estar “expresamente permitidos” por el de “no estar expresamente prohibidos” para permitir el establecimiento de estos parques u otros usos, lo cual entiendo es inconstitucional, y ha cogido desprevenidos a muchos municipios con planeamiento ajustado a la anterior legislación que no contemplaba dicha previsión.

Dado que el PNIEC no ha establecido ninguna determinación vinculante en cuanto a la compatibilidad de este despliegue de renovables en suelo protegido, ello esta dando pie a que se proyecten y aprueben estas instalaciones en espacios protegidos o dignos de protección cuyas normas de protección sectorial o urbanística no contemplaron en su momento esta posibilidad (pues no podían prever este PNIEC ni avalancha de proyectos) y no lo prohibieron expresamente. Esta situación esta afectando a la biodiversidad, por lo que debería ser solucionado el problema a nivel estatal , dado el destino “nacional” (o internacional) de la energía producida por estas instalaciones, cualquiera que sea su lugar de ubicación, en aplicación precisamente del artículo 149.1.22ª de la CE que confiere competencia exclusiva al Estado para *la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecta otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.*

En Cáceres, a 7 de enero de 2022

M^a Ángeles López Lax