

SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. UN RETO PARA LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN LA UE¹

Administrative Simplification in the Energy Transition. A Challenge for Renewable Energy in the EU

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS²
Universidad de Alicante, Valencia, España

Resumen

El despliegue en masa de las energías renovables supone uno de los principales desafíos para los ordenamientos jurídicos de los países miembros de la Unión Europea en el horizonte 2030. Por ello, en el presente trabajo se analizan las novedades en el Derecho Europeo que buscan garantizar procedimientos administrativos ágiles y modernos, que permitan autorizar con éxito las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables.

Palabras clave

Energías renovables, simplificación administrativa, medio ambiente, Unión Europea.

Abstract

The deployment of renewable energies represents one of the main challenges for the legal systems of the EU Members States in the 2030 horizon. For this reason, this paper tackles the developments in the EU Law to granting agile and modern administrative processes to allow successfully the authorization for energy production facilities from renewable sources.

Keywords

Renewable energies, simplification of administrative, environment, European Union

1. Introducción

Evidentemente la tierra es limitada, como también lo son los recursos que contiene, aunque la finitud afecta muy distintamente a los no renovables que a los renovables. Los primeros se acabarán en cierto momento, algunos relativamente pronto, pero los no renovables no tienen por qué extinguirse, al menos en millones de años, si se manejan juiciosamente (Martín Mateo, 19991, p. 379).

¹ El presente estudio se ha realizado en el marco del proyecto de investigación titulado “La transformación del modelo energético: propuesta de un marco regulatorio integral para el desarrollo de las energías renovables” (PRODENER), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en la convocatoria “Retos de la sociedad 2017” (Referencia: DER2017-89157-R), investigadores principales: Juan Rosa Moreno y Germán Valencia Martín (Universidad de Alicante).

² Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante. Doctor en Derecho ambiental (2017). Forma parte del Grupo de Investigación de Derecho Ambiental y del Instituto del Agua de la UA. Correo electrónico: jmiguel.beltran@ua.es; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5645-4747>.



Teniendo en cuenta esta importante premisa, como suele ser habitual, la política medioambiental en los Estados miembros viene impulsada por la Unión Europea, y las cuestiones relacionadas con la regulación general y el fomento del uso de las energías renovables no son ajenas a esta realidad. Hasta hace muy poco, la normativa de referencia en esta cuestión venía encabezada por la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.³ Partía del presupuesto innegable de que el control del consumo de energía en Europa, y la mayor utilización de la energía procedente de fuentes renovables, constituyen una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para cumplir el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (considerando primero). Por ello, establecía como objetivos obligatorios nacionales alcanzar una cuota del 20 % de energía procedente de fuentes renovables en el consumo de energía y una cuota del 10 % de energía procedente de fuentes renovables en el consumo de combustibles para el transporte en la Comunidad para 2020.

En 2018, la Unión Europea actualizó por completo su política energética con un nuevo Reglamento sobre gobernanza de la Unión de la Energía y Acción por el Clima, (Reglamento 2018/1999) y dos nuevas Directivas sobre energía procedente de fuentes renovables y eficiencia energética (Directiva 2018/2001 y 2018/2002 respectivamente); dentro del paquete de Energía Limpia para Todos los Europeos que puso en marcha la Comisión en 2016, con el objetivo de preservar la competitividad del territorio en la materia y garantizar su transición hacia una energía limpia. De las tres destacamos ahora la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía renovable,⁴ que deroga la Directiva de 2009 y fija objetivos más ambiciosos sobre la contribución de las energías renovables, tanto en el consumo bruto de energía como en el consumo de energía final para el transporte, constituyendo una pieza clave en esta transición así como una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir el Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático (García García, 2019).

En concreto, la nueva Directiva fija un objetivo vinculante en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables⁵ en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030 (art. 1). Así, los Estados miembros velarán conjuntamente por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea de al menos el 32 % del consumo final bruto de energía de la UE en 2030. Pues bien, alcanzar este ambicioso objetivo requiere que la implantación de energías renovables sea una tarea relativamente “sencilla” para los promotores de proyectos. No nos referimos a las cuestiones técnicas o económicas que ello exige (y que también son esenciales), sino a que la actividad de control o de policía administrativa que llevan a cabo los Estados no sea un obstáculo al despliegue de este tipo energías.

Es por ello por lo que el considerando 44 de la Directiva señala que:

En aras de lograr una rápida difusión de la energía procedente de fuentes renovables y dada su gran utilidad general desde el punto de vista sostenible y del medio ambiente, los

³ Por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

⁴ Del Parlamento y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018.

⁵ Según el artículo 2.1 de la Directiva 2018/2001 se entiende por “energía procedente de fuentes renovables” o “energía renovable” la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía oceánica, energía hidráulica y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, y biogás.

Estados miembros deben, al aplicar las normas administrativas o planificar las estructuras y la legislación destinadas a conceder licencias a instalaciones [...] *tener en cuenta la contribución de la energía procedente de fuentes renovables al logro de los objetivos en materia de medio ambiente y cambio climático, por contraposición en particular a las instalaciones de energía no renovable.*

Esto supone, en consecuencia, que las Administraciones Públicas deberán considerar los beneficios que aporta para el medio ambiente que una determinada instalación para la producción de energía renovable sea autorizada cuando ello se ajuste a la legalidad. En este sentido, debemos advertir que los procedimientos administrativos de autorización tienen generalmente “carácter reglado”, pues la Administración ha de comprobar si la instalación proyectada cumple o no con los requisitos dispuestos en la normativa en vigor; pero cierto es también que estos procedimientos tienen un elevado componente técnico que remite a otras disciplinas que confieren a la Administración un poder de análisis y valoración de los distintos presupuestos de hecho de las normas, que la sitúan claramente en el ámbito de la discrecionalidad técnica (Barrero Rodríguez, 2010, pp. 18-19). Es por ello que la Administración deberá ofrecer siempre una motivación suficiente de sus decisiones, una explicación de las razones por las que, en su caso, se da un “no” a los beneficios que aporta para el medio ambiente que una determinada instalación para la producción de energía renovable sea autorizada, tal y como señala la Directiva. No debe olvidarse, además, que existen tres intereses implicados en el proceso de apertura de una instalación: el interés de quien desea iniciar la actividad (en este caso el promotor de la instalación), el interés de los terceros afectados por la actividad y el interés general, representado de forma primordial en las normas de protección de valores medioambientales (Tornos Mas, 2000, p. 73).

Además de precisar estos criterios a la hora de tomar decisiones, la Directiva también se ha preocupado de identificar las barreras u obstáculos administrativos que retrasan o entorpecen la autorización ágil y exitosa de instalaciones de producción de energías renovables, al señalar en su considerando 50 que:

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. Orientando a los solicitantes a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud y concesión de permisos por medio de un punto de contacto administrativo se pretende reducir la complejidad para los promotores de proyectos y aumentar la eficiencia y la transparencia.

En efecto, uno de los obstáculos al despliegue de las energías renovables es el número de controles y la complejidad de los procedimientos de autorización de las instalaciones productoras. Es un tema que dista mucho de estar resuelto a pesar de que las Directivas precedentes sobre energías renovables señalaban que los procedimientos debían ser proporcionados y necesarios. En particular, en el caso de España, el tema de la racionalización de los procedimientos es especialmente preocupante, dada la multiplicación de procedimientos autorizatorios para lograr la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables (Alenza García y Sanz Rubiales, 2017, p. 469). El problema radica en que las diversas normas de aplicación (sector eléctrico, evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada, licencias locales, etc.) establecen los mecanismos de intervención y control para la salvaguarda del bien jurídico que tienen encomendado, sin preocuparse por establecer fórmulas de integración entre los procedimientos que eviten solapamientos y reiteraciones innecesarias de trámites (2017, p. 469).

En definitiva, por todo ello, la Directiva afirma con rotundidad en su considerando 51 que:

los procedimientos administrativos prolongados constituyen un obstáculo administrativo importante y resultan costosos. La simplificación de los procedimientos administrativos de concesión de permisos y la fijación de plazos claros para las decisiones que hayan de adoptar las correspondientes autoridades competentes para la emisión de la autorización de la instalación de generación de electricidad sobre la base de una solicitud completa debe incentivar una tramitación más eficiente de los procedimientos y, consecuentemente, reducir los costes administrativos.

En respuesta, la norma europea propone la elaboración de un manual de procedimientos que facilite la comprensión de los procedimientos a los promotores de proyectos y a los ciudadanos que deseen invertir en renovables. En la misma línea, además, para fomentar el uso de las energías renovables por parte de las microempresas, de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y del ciudadano, obliga al establecimiento de un procedimiento simple para notificar al órgano competente las conexiones a la red en el caso de los proyectos de energías renovables de menor envergadura. Esto incluye los descentralizados, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas (García García, 2019).

Teniendo en cuenta la realidad apuntada, las debilidades y obstáculos que identifica la Directiva para la autorización de instalaciones, y las soluciones que aporta para favorecer el despliegue sólido de la energía renovable, el presente trabajo se ocupa de analizar qué cambios necesitan incorporar a sus normativas internas los Estados miembros para acomodarse a las exigencias del Derecho europeo, pues el impacto de las acciones de energía y clima está seriamente comprometido por el marco institucional y organizativo en el que han de ejecutarse, requiriéndose una mayor cooperación en todos los niveles de gobierno (Galera Rodrigo, 2017, p. 511).

2. Autorización de instalaciones en la Directiva 2018/2001

2.1. Principios y objetivos

El artículo 15 de la Directiva 2018/2001 establece una serie de obligaciones para los Estados miembros respecto de los procedimientos administrativos, reglamentos y códigos, de forma que deberán velar por que las normas nacionales —relativas a los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a las instalaciones y redes conexas de transporte y distribución para la producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes renovables⁶— sean proporcionadas y necesarias y que contribuyan al cumplimiento del principio: “primero, la eficiencia energética”. La definición de este principio se encuentra en el apartado 18 del artículo 2 del Reglamento (UE) 2018/1999 de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que dispone que:

es el principio por el cual en las decisiones de planificación, estrategia e inversión en materia de energía se deben tener plenamente en cuenta medidas alternativas en materia de eficiencia energética que sean eficientes en costes y que permitan dotar de mayor eficiencia a la demanda y el suministro de energía, en particular mediante ahorros de energía en el uso final eficientes, iniciativas para la respuesta de la demanda y una transformación, transmisión y distribución más eficiente de la energía, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de dichas decisiones.

⁶ Así como al proceso de transformación de la biomasa en biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa u otros productos energéticos y carburantes líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico.

Además, el desafío climático configura importantes retos no solo políticos y propios de la gobernanza, sino también normativos. Así, cabe inferir que a los poderes reguladores les compete la actualización de la arquitectura del modelo energético tradicional, entre otras acciones que resultarán necesarias para cumplir con los objetivos prioritarios en esta materia. De igual forma, corresponde un papel principal a las Administraciones Públicas y al resto de entidades del Sector Público, cuyas actuaciones han de servir de guías ejemplarizantes, a fin de promover modelos de gestión satisfactorios y buenas prácticas, más ecoeficientes y sostenibles (Dopazo Fraguío, 2020a, p. 5).

De este modo, se plasma una voluntad clara por parte del legislador europeo, por un lado, de que las autorizaciones de instalaciones de energías renovables sean exitosas y que la actividad administrativa de control no sea un obstáculo para que puedan desarrollarse nuevas instalaciones. Y, por otro, de que los procedimientos administrativos y la normativa que los regulen tengan como objetivo principal y básico la búsqueda de la eficiencia, tanto en la producción como en el consumo de energía (esto es, reducir las necesidades energéticas), pues anteponer la eficiencia energética es admitir que la fuente de energía más barata y limpia es la energía que no necesita ser producida o utilizada, lo que lleva a elevar los objetivos de ahorro (Galera Rodrigo, 2017, p. 501).

Teniendo en cuenta los objetivos señalados, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar los siguientes extremos:

(1) Que los procedimientos administrativos “se simplifiquen y se aceleren” en el nivel administrativo adecuado y se fijen plazos previsibles (y razonables) para los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias. En este sentido, la simplificación administrativa debe consistir en hacer la tramitación y gestión burocrática menos complicada y más sencilla, para lo cual puede resultar válido reducir determinados trámites o intervenciones administrativas que gravan de forma innecesaria a los administrados (Martínez Gutiérrez, 2016, p. 11), consistiendo en la reducción de plazos, omisión de trámites que de hecho resulten inútiles, eliminación de intervenciones reiterativas de órganos distintos, etc. (Tornos Mas, 2000, p. 66). Ahora bien, la simplificación no es un valor absoluto, de forma que puede afectar a trámites que sí tienen una razón de ser, una función de protección de los intereses o derechos del interesado o de conformación del interés general. En estos casos deberán ponderarse los bienes en juego: por ejemplo, la eficacia o celeridad frente a la buena administración. La simplificación deberá ser fruto de una decisión proporcionada, en el sentido de que sea una medida adecuada al fin perseguido y que cause el menor daño posible a otros bienes implicados (2000, p. 66), como pudieran ser los medioambientales.

(2) Que las normas relativas a la autorización, la certificación y la concesión de licencias sean objetivas, transparentes y proporcionadas, no discriminen entre solicitantes y “tengan plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables” (art. 15.1 Directiva 2018/2001). De este modo, por ejemplo, en el caso de España, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)⁷ señala que los procedimientos administrativos actuales no se encuentran, en general, adaptados y diseñados para contemplar el despliegue de “instalaciones híbridas” en las que convivan distintas tecnologías de

⁷ La UE demanda a cada Estado miembro la elaboración de un PNIEC, de forma tal que los PNIEC presentados por cada Estado miembro sirven a la Comisión para determinar el grado de cumplimiento conjunto y establecer actuaciones para corregir posibles desvíos. En particular, el PNIEC identifica como objetivos a abordar el despliegue de energías renovables en tierra y en el mar, incluyendo proyectos híbridos, el despliegue de la generación descentralizada (autoconsumo y comunidades energéticas), la agilización y clarificación de procedimientos administrativos para proyectos renovables y la minimización del impacto sobre el territorio.

generación de energía renovable que pongan en valor las oportunidades para la integración en el territorio que suponen las nuevas tecnologías o modelos de organización (p.12). Por ello, es necesaria la revisión de los procedimientos administrativos con el objetivo de agilizar los proyectos y evitar a los promotores cargas innecesarias.

(3) Que las tasas administrativas pagadas por los consumidores, los planificadores, los arquitectos, los constructores y los instaladores y proveedores de equipos y sistemas sean transparentes y proporcionales a los costes.

(4) Que se instaure un “procedimiento de notificación simple”, para los equipos descentralizados, para la producción y el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables.

Todas estas medidas requieren de cambios estructurales tanto en la normativa como en los procedimientos administrativos nacionales, de forma tal que los Estados miembros deberán poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, a más tardar el 30 de junio de 2021 (art. 36.1 de la Directiva).

2.2. Particularidades del procedimiento

Precisados tanto los principios que han de regir los procedimientos administrativos de autorización y control de las instalaciones de producción de energías a partir de fuentes renovables, así como los objetivos a alcanzar por parte de los Estados miembros en este sentido y que serán trasladados al derecho interno de cada Estado a través de las medidas que permitan alcanzarlos, la Directiva da un paso más allá y establece unas reglas de mínimos en relación con la organización y duración del procedimiento de concesión de permisos.

2.2.1. El procedimiento administrativo unificado

En primer lugar, el procedimiento de concesión de permisos debe englobarlos “todos”, es decir todo tipo de licencias y autorizaciones, de forma que el promotor que inicie un procedimiento a estos efectos; y una vez resuelto el mismo, debe poder poner en funcionamiento la instalación. Así lo establece claramente el apartado 1º del artículo 16 de la Directiva al señalar que:

el procedimiento de concesión de permisos deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y poner en servicio instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables y los activos necesarios para su conexión a la red. El procedimiento de concesión de permisos abarcará todos los procedimientos desde el acuse de recibo de la solicitud hasta la transmisión de la decisión final del procedimiento.

En este sentido, puesto que el control sobre las cuestiones energéticas, territoriales y ambientales (entre otras) se realiza por órganos distintos (los competentes en materia de energía y los competentes en materia territorial y ambiental) es más que factible que surjan problemas en la tramitación o que esta se dilate en exceso en el tiempo. Por ello, es necesario esforzarse en la coordinación y apostar por soluciones de procedimientos que integren, tal y como señala la Directiva 2018/2001, todos los trámites y controles necesarios para poder poner en funcionamiento las instalaciones, de forma que se ofrezca un enfoque global que permita apreciar los beneficios ambientales de las energías renovables y superar, cuando sea posible, los obstáculos técnicos de las conexiones a la red o la compatibilidad con el planeamiento territorial, entre otros. Así lo establece también el PNIEC al señalar como mecanismo necesario de actuación “la apertura de mesas de diálogo”, en las que se identifiquen las mejores prácticas en los procesos administrativos de ámbito local, autonómico y estatal

que sean claros, objetivos, efectivos y eficientes y que aporten valor a la hora de garantizar la protección del medio ambiente y el interés público y la adaptación de los proyectos a la realidad territorial (p.112). Este proceso debe contar además con la corresponsabilidad de todos los actores para garantizar un desarrollo del potencial renovable equitativo en el conjunto del territorio.

2.2.2. El Punto de contacto único

En la búsqueda de proporcionar orientación a los promotores de las instalaciones de energías renovables, con el fin de reducir la complejidad y aumentar la eficiencia y transparencia de los procedimientos, la Directiva exige el establecimiento de un “punto de contacto único” de forma que no se exija al solicitante contactar con más de un punto para todo el procedimiento (art. 16.1). Es decir, que el solicitante pueda ante un mismo órgano administrativo entregar toda la documentación y relacionarse únicamente con ese punto de contacto. Se trata del “principio de ventanilla única” aplicado a la autorización de este tipo de instalaciones, introducido por primera vez en el entorno europeo en 2006 por la llamada “Directiva servicios”,⁸ y que supone que todos los procedimientos y trámites necesarios, en especial las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes (art. 6), se puedan llevar a través de un único canal de comunicación (Gamero Casado, 2010, p. 499). De esta forma, para la autorización de instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables, se establecerá un punto de contacto único (electrónico) desde el que se puedan realizar todos los trámites necesarios para solicitar la meritada autorización, así como para obtener toda la información relativa a los trámites (Gómez Puente, 2019, p. 129).

Ello requiere de obligaciones adicionales, pues los Estados deberán establecer uno o más puntos de contacto e identificarlos claramente, y estos orientarán y facilitarán, a petición del solicitante, todo el procedimiento de solicitud y concesión de permisos, de manera transparente, desde la solicitud hasta la toma de decisiones por la administración competente; y, además, le facilitará toda la información necesaria e involucrará, en su caso, a otras autoridades administrativas. En consecuencia, para que el procedimiento unificado funcione, será necesario que los distintos instrumentos del procedimiento administrativo de las diferentes Administraciones Públicas intervinientes para autorizar la instalación se encuentren interconectados entre sí, para lo cual deberán cumplir con las medidas y garantías de interoperabilidad, seguridad y protección de datos (Martínez Gutiérrez, 2016, p. 212).

Adicionalmente, señala la Directiva que “se permitirá a los solicitantes presentar los documentos pertinentes *también* en forma digital” (art. 16.2). Dos consecuencias podemos extraer de esta afirmación. Primero, que el medio preferente para la tramitación de las autorizaciones de este tipo de instalaciones es electrónico (forma digital como señala la Directiva.) Y segundo, que al utilizar el término “también” entendemos que se admite, además del formato digital, el soporte documental en papel para tramitar la autorización o permiso que se solicite. En cualquier caso, la información “disponible en línea” deberá indicar al solicitante el punto de contacto a utilizar para su solicitud, y de contar con varios, cual es el correspondiente a utilizar (art. 16.3 de la Directiva). De este modo, pese a la salvedad apuntada del uso en papel, la Directiva apuesta por el uso de medios electrónicos como factor de simplificación en la tramitación de las autorizaciones, pues:

⁸ Formalmente, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

las nuevas tecnologías de información y comunicación ponen de manifiesto las nuevas oportunidades que se ofrecen a las Administraciones para mejorar sus relaciones con los ciudadanos y simplificar procedimientos de actuación. Los flujos de información desde el ciudadano a la Administración y desde ésta al ciudadano, así como todos los circuitos administrativos internos, pueden mejorarse de forma radical con las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías son factor de simplificación (Tornos Mas, 2000, p. 40).

2.2.3. Plazos para la tramitación y resolución de los procedimientos

Tal y como señala el PNIEC, el retraso en la ejecución de los proyectos supone el encarecimiento de su promoción (p.112). Existe un riesgo de tramitación administrativa, ligado a plazos o trámites que dilatan o generan incertidumbre en la obtención de permisos sin necesariamente aportar mejoras o garantías de tipo ambiental, social o de adaptación al territorio.

A este respecto, la Directiva 2018/2001 señala como imperativo que la obtención de todos los permisos a los que ya hemos hecho referencia (recordemos, aquellos necesarios para construir, repotenciar y poner en servicio instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables y los activos necesarios para su conexión a la red) y que se obtendrán dentro de un único procedimiento administrativo, no podrán tener una duración superior a “dos años” cuando se trate de “instalaciones de producción”, incluyendo todos los procedimientos pertinentes de las administraciones competentes. Únicamente, cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias, que la Directiva no define, y que por tanto deberá precisar cada Estado, ese plazo podrá prorrogarse un año adicional como máximo (art. 16.4). Además, cuando se trate de instalaciones de potencia menor, lo que la Directiva cifra en aquellas con una capacidad eléctrica inferior a 150 kW, el plazo máximo para tramitar y resolver el procedimiento se reduce a “un año”. Nuevamente, este plazo admitirá prórroga extraordinaria máxima de otro año al concurrir circunstancias debidamente justificadas (art. 16.5).

Adicionalmente, para favorecer la repotenciación de centrales de energías renovables existentes,⁹ los Estados deberán garantizar un procedimiento de concesión de permisos simplificado y rápido, que no podrá superar el plazo de “un año” (art. 16.6). Y también en estos casos, cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias (en esta ocasión la Directiva sí indica ejemplos de estas circunstancias), tales como por razones imperiosas de seguridad cuando el proyecto de repotenciación repercuta de manera sustancial en la red o la capacidad, el tamaño o el rendimiento iniciales de la instalación, ese plazo de un año podrá prorrogarse por un año como máximo. Asimismo, aunque en este caso “de forma potestativa”, los Estados miembros “podrán” establecer un procedimiento de notificación simple de conexiones a la red para los proyectos de repotenciación. Cuando los Estados miembros procedan a lo anterior, la repotenciación se autorizará previa notificación a la autoridad competente cuando no se espere un impacto social o medioambiental negativo significativo. Dicha autoridad decidirá en un plazo de seis meses desde la recepción de dicha notificación si esta es suficiente (art. 16.8). Cuando la autoridad competente decida que la notificación es suficiente, concederá automáticamente el permiso. Cuando dicha autoridad decida que la notificación no es suficiente, será preciso solicitar un nuevo permiso y serán de aplicación los plazos indicados en el apartado 6 (es decir, un año prorrogable por otro más). Se trata, por tanto, de plazos breves que buscan la agilidad en la tramitación y aportar

⁹ Por repotenciación se entiende la renovación de las centrales eléctricas que producen energías renovables, incluyendo la sustitución total o parcial de las instalaciones o de los sistemas operativos y de los equipos, con el objetivo de reemplazar la capacidad o mejorar la eficiencia o la capacidad de la instalación (art. 2.10 Directiva 2018/2001).

seguridad a los inversores, haciendo atractiva la presentación de proyectos que, de cumplir con los requisitos legales, podrán empezar a producir energía en un lapso razonable que permita alcanzar los objetivos de transición energética fijados para 2030.

3. La cuestión ambiental

Debemos partir del hecho de que la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas y acciones de la Unión Europea es una obligación o mandato imperativo para las instituciones comunitarias, de forma que han de valorar debidamente, y con carácter previo, las implicaciones ambientales que puedan tener las medidas a adoptar en el seno de cualquier otra política. En otras palabras, nada será válido si no se toman en consideración los requisitos y limitaciones que impone la protección ambiental, que tiene que recorrer el resto de las políticas europeas, sea el sector que sea, incluido, obviamente, el sector energético (Verdú Amorós, 2008, 182-183). Por ello, pese a los plazos señalados por la Directiva para la tramitación y resolución de los procedimientos autorizatorios, es preciso advertir que estos se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión aplicable en materia de medio ambiente, y podrán prorrogarse tanto tiempo como duren dichos procedimientos (art. 16.7, Directiva 2018/2001).¹⁰ Así, aunque la Directiva propugna la simplificación administrativa y la celeridad de los procedimientos,

advértase que en buen número de los procedimientos administrativos se da una creciente y necesaria introducción de elementos de juicio nuevos que es obligado considerar piénsese, por ejemplo, [...] la valoración del impacto ambiental de buen número de actuaciones administrativas. Son determinaciones que necesariamente hay que introducir en los procedimientos administrativos, que devienen con ello mucho más complejos (Martín Retortillo Baquer, 1998, p. 35).

No cabe duda de que el impulso de las renovables produce efectos positivos, pues ayudan a incrementar la mejora de la calidad ambiental, el ahorro energético, la competitividad empresarial y la creación de empleo de calidad, entre otros (Dopazo Fraguío, 2020b, p. 14). Sin embargo, es preciso señalar que los beneficios ambientales que el cambio de concepto energético puede implicar para la conservación del medio ambiente no están exentos de efectos ambientales y sociales sobre el territorio. Por ejemplo, a pesar de que el impacto que se suele atribuir a la explotación eólica es inferior al de otras fuentes de energía, y suele estar ligada casi exclusivamente a la vida operacional del sistema productor energético, el carácter disperso y descentralizado que caracteriza las instalaciones eólicas les hace adquirir afecciones territoriales de mayor importancia que las que poseen las energías convencionales (Martínez Sánchez, 2011, p. 81). Por tanto, aunque los beneficios ambientales globales de las energías renovables son indudables, los problemas surgen por los efectos o impactos que pueden producir sobre el entorno local e inmediato las grandes instalaciones de generación de electricidad a partir de fuentes renovables (Alenza García y Sanz Rubiales, 2017, p. 465).

Siguiendo con el ejemplo anterior, la energía eólica es considerada como la más limpia de entre las renovables, pues no deja casi residuos, no precisa combustible, ocupa relativamente poco suelo y la instalación y desinstalación de parques eólicos no resulta, en

¹⁰ A los procedimientos ambientales, la Directiva añade las acciones y recursos judiciales u otros procedimientos ante un órgano jurisdiccional, así como los mecanismos alternativos de resolución extrajudicial de litigios, incluidos los procedimientos de reclamación y las acciones y recursos extrajudiciales.

principio, compleja (Barrena Medina, 2011, pp. 139-149). Si bien, no cabe incurrir en la conclusión de que la energía eólica no tiene repercusiones negativas para el medio ambiente, pues no dejan de ser instalaciones industriales y como tales, producen ruidos, provocan el fallecimiento de aves por colisión, tienen residuos derivados de su actividad, limitan la posibilidad de utilización de esos terrenos ocupados para otros fines como la agricultura, la ganadería, y afectan a la calidad paisajística, etc. (2011, p. 140).

Además, dado que la construcción de parques eólicos está limitada a los emplazamientos que disponen del recurso eólico preciso, se produce una saturación de los enclaves potencialmente idóneos, pues para que este recurso sea aprovechado de forma rentable se precisa de localizaciones carentes de elementos que obstaculicen el viento, lo cual señala como lugares idóneos para su aprovechamiento muchos entornos con grandes valores ambientales y paisajísticos. Se trata por tanto de una serie de impactos generados principalmente en paisajes naturales o rurales, muy frágiles y susceptibles de sufrir grandes cambios derivados de estas instalaciones (Martínez Sánchez, 2011, p. 81). En concreto, los impactos no sólo se producen en la fase de instalación y posterior funcionamiento de los aerogeneradores, sino también en la fase de fabricación y de obtención de la materia prima que los compone. De este modo, los impactos ligados a la obtención de materias primas coinciden con los generados en cualquier explotación minera, y suelen tener una incidencia significativa sobre el entorno donde se localizan los recursos a explotar (2011, pp. 81-82). Ahora bien, es en la fase de instalación y funcionamiento la que mayores conflictos ambientales generan. Las principales afecciones que sufre el entorno en la instalación de parques eólicos son (2011, pp. 82-83):

- Cambios en el paisaje. Pueden provocar fragmentación, cambio de textura y de colores en el paisaje, además de actuar como efecto pantalla.
- La erosión producida en la cubierta vegetal en la construcción y desmantelamiento del parque eólico. Es causada tanto por la cimentación de los aerogeneradores, como con las infraestructuras asociadas de la red de carreteras, red eléctrica de conexión o edificaciones auxiliares.
- Peligro de colisión de las aves y murciélagos con las palas de los aerogeneradores o de electrocución con las líneas eléctricas, pudiendo ocasionar cambios en la dinámica migratoria de las aves y las tasas de vuelo de éstas en el entorno de los aerogeneradores.
- El ruido emitido por el movimiento mecánico de los aerogeneradores y el roce del viento con las palas, que puede provocar enfermedades psicológicas en los habitantes de poblaciones cercanas y provocar molestias en el comportamiento de los animales, por ejemplo, durante su reproducción.
- El esbatimento (sombras que genera la luz solar al proyectarse sobre los aerogeneradores), que puede generar también afecciones psicológicas en las poblaciones cercanas y cambios en la actividad de los seres vivos, debido sobre todo a la continua variación de sombras, denominada “efecto discoteca”.

Muchos de estos impactos pueden ser evitados o reducidos con una correcta selección del emplazamiento u otras medidas preventivas, correctoras y compensatorias. Para ello, deberá llevarse a cabo, en los casos previstos por la legislación de evaluación ambiental de cada Estado,¹¹ la correspondiente Evaluación de Impacto de Ambiental (EIA)¹² que determinará

¹¹ Materia esta que también ha sido desde hace años impulsada por la normativa europea, en concreto, en la actualidad, 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.

¹² La EIA se configura en el Derecho europeo como un procedimiento específico, pero no independiente del procedimiento sustantivo principal en el que se inserta, de tal modo que el desarrollo del procedimiento de evaluación ambiental depende de la incoación del procedimiento sustantivo, su desenvolvimiento corre, de igual forma, paralelamente a éste y, por último, su resolución debe incorporarse a la resolución del procedimiento principal (Rosa Moreno, 1992, p. 248).

si procede o no la realización del proyecto de instalación de energías renovables a los efectos ambientales; y, en su caso, las condiciones ambientales en las que puede desarrollarse, las medidas correctoras de los efectos ambientales negativos y, si proceden, las medidas compensatorias de los citados efectos ambientales negativos. En definitiva, la protección ambiental como fin público constitucionalmente consagrado impone la existencia de esta rigurosa actividad autorizatoria por parte de la Administración, y las energías renovables no son una excepción (Rosa Moreno, 1992, pp. 274-275).

Todo ello guarda relación con lo que señalábamos al principio de este apartado respecto de los plazos máximos para tramitar y resolver las autorizaciones, de forma que la tramitación del componente ambiental de las autorizaciones según el potencial daño ambiental que puedan generar; y la determinación, en caso de ser necesarias, de las medidas correctoras, justifica, como bien señala la Directiva, que los plazos máximos por ella misma fijada se puedan extender más en el tiempo por la necesidad de proteger correctamente el medio ambiente.

4. La notificación simple para las conexiones a la red

Es necesario señalar que la capacidad de acceso a la red se ha convertido en un recurso escaso y posiblemente en una de las principales barreras al desarrollo de nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables. Ello pone en peligro la consecución de los objetivos relacionados con el aumento de energías renovables en el sistema eléctrico, pieza imprescindible para la transición energética y la descarbonización de la economía.

En efecto, el principal motivo para acometer las especificidades propias de las instalaciones de generación es el gran volumen de solicitudes de acceso de este tipo que se han acumulado en los últimos años, hasta el punto de saturar la práctica totalidad de los nudos de transporte a los que se vierte la energía producida—y gran parte de la red de distribución de más alta tensión— en las zonas donde existe disponibilidad de recurso eólico o solar. En consecuencia, es prioritario ordenar y dar un horizonte de factibilidad al elevado número de proyectos propuestos, máxime en el marco de un esfuerzo europeo sin precedentes para alcanzar unos ambiciosos objetivos de penetración de energías renovables. En el mismo sentido, como indica el PINEC en España:

el proceso de transición energética requiere una adecuada planificación de la red de transporte de electricidad que permita la integración masiva de nueva generación renovable al ritmo necesario para alcanzar los objetivos en el medio y largo plazo, garantizando la operación segura del sistema eléctrico al mínimo coste para los consumidores. Por ello, el adecuado diseño y planificación de la misma desempeña un papel esencial en la integración de una mayor cantidad de generación eléctrica de carácter intermitente, permitiendo la conexión de más generación (p.182).

A este respecto, el artículo 17 de la Directiva prevé que se establezca un procedimiento de notificación simple para las conexiones a la red (potestativamente respecto de los proyectos de repotenciación, como ya precisamos), mediante el cual las instalaciones o las unidades de producción agregada de los autoconsumidores de energías renovables y los proyectos de demostración, con una capacidad eléctrica de 10,8 kW o inferior, o equivalente para conexiones distintas de trifásico, se conecten a la red de distribución previa notificación al gestor de la red. Recibida la notificación, el gestor de la red podrá, en un plazo limitado (un mes) a partir de la notificación, rechazar la conexión solicitada o proponer otro punto de

conexión a la red por “motivos justificados” de seguridad o de incompatibilidad técnica de los componentes del sistema. En caso de que el gestor de la red adopte una decisión positiva, o no adopte una decisión en el plazo de un mes a partir de la notificación, la instalación o unidad de producción agregada podrá conectarse. Adicionalmente, los Estados miembros podrán permitir un procedimiento de notificación simple para las instalaciones o unidades de producción agregadas con una capacidad eléctrica superior a 10,8 kW y hasta 50 kW, en la medida en que se mantengan la estabilidad, fiabilidad y seguridad de la red, lo que, en definitiva, dependerá de la capacidad de esta para asumir las conexiones. Por tanto, no se trata de eximir de los correspondientes permisos de acceso y conexión a la red eléctrica a las instalaciones de producción de energía renovable, sino de optar por agilizar el proceso y permitir la conexión donde sea técnicamente factible sin excesivas cargas burocráticas.

5. Valoración final. La simplificación procedimental como pieza indispensable de la transformación del modelo energético

“El año 2021 marcará el inicio de una nueva y esencial etapa en la política energética de la Unión Europea, encaminada a convertirla en el líder mundial de las energías renovables” (Rosa Moreno, 2018, p. 9). El problema al que hay que hacer frente ahora es la identificación de las necesarias reformas de los actuales marcos normativos nacionales sobre energías renovables para afrontar los retos que plantea la aludida etapa de la política energética de la Unión.

En este trabajo hemos procurado abordar el estudio desde una perspectiva concreta, esta es, las reformas necesarias para afrontar el futuro marco regulatorio de las autorizaciones de las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables. Ciertamente, la Directiva 2018/2001 sienta las bases de la necesidad de muchos cambios respecto de esta cuestión, partiendo de una premisa clara, que las normas nacionales relativas a estos procedimientos autorizatorios sean proporcionadas y necesarias y sirvan al principio de la eficiencia energética. Resulta claro que la transición energética hacia un modelo sostenible como el que se pretende debe ser impulsada por los poderes públicos en todas sus esferas, pero también es más claro aún que dependerá de los ciudadanos en general y de los productores de energía en particular, que esta finalmente se adopte. En efecto, dichos productores de energía deben encontrar una apuesta atractiva en las energías renovables, y en este sentido, la transformación no puede producirse si, a nivel administrativo, se pretenden aplicar los mismos mecanismos de control que a las fuentes de energía convencionales o tradicionales. Por ello, la Directiva señala con rotundidad que las normas relativas a la autorización y concesión de licencias tengan plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables.

En este sentido, por ejemplo, del mismo modo que los impactos al medio ambiente que resultan de la producción de energía a partir de fuentes renovables no son los mismos (aunque no son inexistentes, como se ha podido comprobar) —al contrario, contribuyen al logro de los objetivos en materia de medio ambiente y cambio climático— los criterios o procesos para su autorización no pueden ser los mismos que con las instalaciones de energía no renovable. A ello hay que sumar que el cambio de modelo energético presenta de por sí numerosas complicaciones de tipo técnico o económico, por ejemplo, las dificultades que entraña que los puntos de conexión a la red puedan asumir el despliegue de estas energías en masa. Por ello, la actividad administrativa de policía, destinada a controlar el correcto cumplimiento de la legalidad por parte de los promotores de proyectos de estas instalaciones, no puede ser un obstáculo al progreso de la energía limpia. Evidentemente, el control ha de existir y los requisitos de índole administrativa en sentido estricto, medioambientales,

territoriales y técnicos han de ser verificados por cada Administración competente, pero debe hacerse de la forma menos onerosa posible.

Consciente de todo ello, la Unión Europea, a través de esta Directiva encomienda a los Estados la tarea de simplificar los procedimientos autorizatorios mediante normas transparentes y de coordinación entre los diferentes organismos que participan en la toma de decisiones. Esta simplificación no constituye en ningún caso la eliminación, como decimos, del control, sino meramente su racionalización y su correcta sistematización en un único procedimiento; de forma tal que el solicitante se dirija a un único punto de contacto con la Administración y pueda poner en marcha todo un complejo pero eficaz procedimiento que aglutine todas las autorizaciones, permisos y licencias necesarios para que al terminar el mismo, y si se cumplen los requisitos, se pueda poner en marcha la instalación. Ello requiere un nivel de integración administrativa sumamente eficiente, en el que cada Administración, en el ámbito de sus competencias, bien por materias (medio ambiente, energía, ordenación del territorio u otras) o bien por ámbito territorial (administración estatal, autonómica o local), puedan ejercer su labor en el proceso de decisión a través de una red interconectada, apoyándose en los procedimientos y registros electrónicos, para brindar en un lapso de tiempo razonable (los procesos administrativos prolongados constituyen un obstáculo administrativo importante y resultan costosos) la respuesta necesaria para que el avance hacia las renovables se produzca con éxito. Todo ello deberá ser alcanzado en una fecha próxima, esta es, antes del 30 de junio de 2021, y aunque los Estados miembros ya están en marcha, se presenta un reto jurídico que marcará el progreso y la economía de los próximos años.

Referencias bibliográficas

- Alenza García, J. F. y Sanz Rubiales, I. (2017) Las energías renovables y la eficiencia energética como instrumentos claves en la lucha contra el cambio climático. En GALÁN Vioque, R. Y González Ríos, I. (Dirs.). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- Barrena Medina, A. M. (2011). Energía, sostenibilidad y paisaje. *Estudios sobre Parques Eólicos*. Monografía asociada la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 18, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- Barrero Rodríguez, C. (2010). Las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento en Andalucía de instalaciones de energías con fuentes renovables. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, 18-19.
- Dopazo Fraguío, M. P. (2020a). Transición energética y contratación “smart energy”: ¿se abre la caja de pandora de los “PPAs”? *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, 5.
- (2020b). La renovación energética ante el cambio climático: marco estratégico, instrumentos y prácticas. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 98,14. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/02/2020_02_03_Dopazo_Renovacion-energetica-cambio-climatico.pdf
- Galera Rodrigo, S. (2017). Transición energética en España: retos jurídicos más allá del mercado. En GALÁN VIOQUE, R. Y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dirs.). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.

- Gamero Casado, E. (2010). Ventanilla única y Administración electrónica en la transposición de la Directiva de Servicios. En Vicente Blanco, D. F.J. Y Rivero Ortega, R (Dirs.) *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*. Valladolid: Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León.
- García García, S. (2019). Legislación al día. 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. *Actualidad Jurídica Ambiental*. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-energia-renovables/>
- Gobierno de España: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*.
- Gómez Puente, M. (2019). La Administración Electrónica. El procedimiento administrativo digital. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- Martín Mateo, R. (1991). *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium.
- Martín Retortillo Baquer, S. (1998). De la simplificación de la Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 35.
- Martínez Gutiérrez, R. (2016). El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- Martínez Sánchez, J. (2011). La nueva colonización industrial del medio rural: los parques eólicos. *Estudios sobre Parques Eólicos, Monografía asociada la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- Rosa Moreno, J. (1992). Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental. Madrid: Trivium.
- (2018). La transformación del modelo energético. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 39, 9.
- Verdú Amorós, M. (2008). Concepto y Formulación del Principio de Integración Ambiental. *Monografía Asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12.
- Tornos Mas, J. (2000). La simplificación procedimental en el ordenamiento español. *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero-abril, 40, 66, 73.

Legislación

- Unión Europea (2018). *Directiva (UE) 2018/2001*. Adoptado por el Parlamento Europeo y del Consejo el 11 de diciembre de 2018.