

*Planificación y
compatibilidad
urbanística de un
despliegue de
renovables masivo y
acelerado*

M^a Ángeles López Lax
info@lopezlax-abogados.com

SEMINARIO SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE RENOVABLES

CENEAM (Valsaín) 2 y 3 de Junio de 2023



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

ORGANISMO
AUTÓNOMO
PARQUES
NACIONALES

CENTRO NACIONAL DE
EDUCACIÓN AMBIENTAL

Estrategia de la Energía de la UE

- **REGLAMENTO (UE) 2018/1999** DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2018 sobre la **gobernanza** de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima y se modifican otros reglamentos y directivas (modificado por REGLAMENTO (UE) 2021/1119)
- Planes nacionales integrados de energía y clima para el período de 2021 a 2030
- Estrategia de descarbonización a largo plazo: neutralidad climática a 2050 conforme Convenio de París
- Objetivo renovables: mínimo del 32 % del consumo final en 2030 (Directiva 2018/2001 renovables)
- Eficiencia energética: mínimo del 32,5% para 2030 (Directivas 2012/27/UE, y 2018/2002 eficiencia)
- Mercado interior: interconexión del 15% para 2030
- Reducción de emisiones: 55% para 2030
- **Consulta pública:** (art.10) en la elaboración y aprobación de los PNIEC y Estrategia. Cada Estado miembro se asegurará de que el público sea informado, fijará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para que el público sea informado, participe y manifieste sus opiniones.
- **Plataforma de diálogo multinivel sobre clima y energía** (art.11)

Estrategia de la Energía de la UE

- [**DIRECTIVA 2012/27/UE**](#) de 25 de octubre de 2012 relativa a la **eficiencia energética**, un 20 % de ahorro para 2020, basado bien en el consumo de energía primaria o final, bien en el ahorro de energía primaria o final, bien en la intensidad energética.
- [**DIRECTIVA \(UE\) 2018/2002**](#) de 11 de diciembre de 2018 modifica la Directiva 2012/27/UE y eleva al 35,5% el objetivo de eficiencia, que será vinculante. Que se entiende por eficiencia:
 - La moderación de la demanda de energía
 - principio de «primero, la eficiencia energética» en la planificación y decisiones de inversión
 - [Recomendación \(UE\) 2021/1749](#) de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 sobre el principio de «primero, la eficiencia energética»
- [**Reglamento \(UE\) 2018/842**](#), de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones **de gases de efecto invernadero** por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030
 - Obligación reducir emisiones en un 30 % por debajo de los niveles de 2005 en los sectores regulados (energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos), con asignaciones concretas a los estados miembros. España -26%
- [**Reglamento \(UE\) 2021/1060**](#), de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas a los **fondos europeos**, entre ellos, los de transición justa. Entre sus cometidos está combatir la pérdida de biodiversidad.

Estrategia de la Energía de la UE

- **DIRECTIVA (UE) 2018/2001** de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes **renovables** .
 - OBJETIVO VINCULANTE: 32% consumo final renovables a 2030,
 - Exposición de motivos en la que se toma en cuenta la planificación, la economía circular, Convenio de Aarhus,
 - Define criterios de sostenibilidad : despliegue con “riesgo bajo” de energías renovables mediante análisis de zonas aptas. “ZONAS IDÓNEAS”
 - Licitación de ayudas con normas claras y transparentes no discriminatorias que promuevan la diversificación regional e informarán a la Comisión a 31.12.21 y cada 3 años, sobre la capacidad de licitaciones para conseguir objetivos como la limitación del impacto ambiental y la aceptación social.
 - Art. 15 procedimientos administrativos de autorización y códigos técnicos edificación, bajo el criterio de “eficiencia primero”.
 - Art. 16 .Simplificación y limitación duración del procedimiento de concesión de permisos a 2 años, sin perjuicio de evaluaciones ambientales , recursos y mecanismos alternativos de **resolución extrajudicial de litigios.**
 - Transposición 30/6/21 (sin cumplir ni incorporar al PNIEC)

Estrategia de la Energía de la UE

MEDIDAS PARA LA ACELERACIÓN (SIMPLIFICACIÓN) DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN

- PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética
- REGLAMENTO (UE) 2022/2577 DEL CONSEJO de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables
 - Efecto temporal (18 meses prorrogables) por situación de emergencia guerra de Ucrania
 - Posibilidad de eliminar procedimientos de EIA y evaluación “adecuada” de especies Anexo IV Dva 92/43/CE, previa evaluación ambiental estratégica y zonificación, en caso de necesidad de integración de las renovables, y condicionado a medidas de compensación y restauración.
 - **Presunción de interés general superior “refutable”, con excepciones y condiciones**
 - **Aplicación del Convenio de Aarhus**
 - **Principio de solidaridad**

Estrategia nacional de Transición Energética

- [PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES DE ESPAÑA \(PANER\) 2011 - 2020](#)
- [La Estrategia de Transición Justa](#). El objetivo es que no se produzcan impactos negativos sobre el empleo ni la despoblación..
 - Se articulan Convenios de Transición Justa ad hoc con financiación.
 - Crea el Instituto de Transición Justa y el Consejo Asesor del Instituto.
- [Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo](#), para una economía moderna, competitiva y climáticamente neutra [en 2050](#): objetivo Reducción (GEI) 90% respecto a 1990.

“Se prestará especial atención a los efectos acumulativos de las instalaciones renovables en el entorno rural, promoviendo criterios ambientales específicos, evitando la afección a valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, promoviendo el desarrollo rural sostenible y justo, y evitando las afecciones a los espacios naturales protegidos y a Los entornos forestales, silvopastoriles, agrícolas y ganaderos que puedan suponer un especial riesgo para el mantenimiento del patrimonio natural, la biodiversidad y la actividad económica tradicional vinculada al territorio”

- [Plan nacional de adaptación al cambio climático 2021-2030](#)
 - Programas de trabajo. Informes de seguimiento
- [Plan nacional integrado de energía y clima 2021-2030](#)
- [Ley7/2021 de 20 de mayo de Cambio Climático](#)
- Medidas parciales eficiencia energética: edificios, transporte, temperatura interior

Plan Nacional Integrado de energía y clima 2020-2030

- Entregado a la CE el 30.12.2019 sin participación pública
- Aprobado definitivamente por [Acuerdo del Consejo de Ministros 16.3.2021](#)
- Incorpora **¿por "remisión"?** las determinaciones de la Declaración ambiental estratégica.
- Sin mención alguna a la biodiversidad
- No incorpora resultados ni los trámites seguidos para la participación pública
- Objetivos (revisables) poco claros por baile de cifras
 - de 42% (UE 32%) de renovables en consumo final de energía: despliegue a 2030: 39,181 GW fotovoltaica y 50,33 GW eólica
 - 23% reducción de emisiones GEI (UE 45/55%) respecto a 1990
 - 39,6 % eficiencia energética (UE 32,5%)
 - 74% % de energía renovable en la generación de energía
- No hace **planificación territorial** ni obliga a las CCAA a hacerla, pese alegaciones.
- Tramitación simultánea a la Ley de Cambio Climático. Remisión circular

EVALUACION AMBIENTAL DEL PNIEC

[Resolución de la DGECA 30.12.2020](#)

- Paralización del despliegue cuando se hayan **alcanzado los objetivos**
- **Inadecuación de la DAE al documento de alcance**
- Meras recomendaciones (en vez de determinaciones) sobre preferencias de instalación
- Se asume el impacto severo sobre la fauna y la importante ocupación de suelo que se mitigarán ocupando espacios urbanos, optimización existentes, participación pública, integración territorial, preferencia zonas degradadas y zonificación orientativa del MITERD.
- Valora como crítica la acumulación de proyectos en una zona
- No prohíbe ni evalúa adecuadamente el despliegue en Red Natura: se remite a los planes de ordenación, a la zonificación de sensibilidad del MITERD y procedimientos de EIA de proyectos
- **EsAE inconsistente:**
 - En las alternativas no aparece la biodiversidad y la elegida se justifica someramente sin datos
 - Omite "evaluación adecuada" de afección a la Red Natura 2000
 - Omite datos e informes científicos
 - Rechaza alegaciones sobre planificación y aprobación de criterios ,en base en base a la competencia autonómica y liberalización del sector energético

Planificación autonómica. Ejemplos

- No contemplan zonificación territorial idónea, excepto Directrices sectoriales de ordenación del territorio para el aprovechamiento de la energía eólica de 2007, Asturias
- Acuerdos que aprueban planes energéticos autonómicos (Navarra, Extremadura, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra) o locales (Andalucía, Aragón)
- Leyes para la transición energética y cambio climático (Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valencia, Navarra)
- Medidas de fomento, aceleración y simplificación de procedimientos de autorización (Asturias, Aragón, Castilla la Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Extremadura)
- Procedimientos específicos de autorización distintos a Ley 24/2013 (Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana)
- Medidas extraordinarias, proyectos de interés autonómicos, proyectos prioritarios autonómicos (Aragón), proyectos de interés estratégico (Andalucía), proyectos declarados de interés especial (Galicia)

Integración en la planificación y ordenación territorial

¿Obligación de planificar?

- **Ley 7/2021 Cambio Climático y Transición energética:**

- Art. 25 “El despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada **ordenación territorial**”.
- Art 21: Para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, **se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión** por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. A tal fin el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará y actualizará periódicamente una herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, y velará, en coordinación con las Comunidades Autónomas, para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, **preferentemente, en emplazamientos con menor impacto**.
- Directiva (UE) 2018/2001, uso de energía procedente de fuentes renovables:
 - **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

Integración en la planificación y ordenación territorial

¿Obligación de planificar?

- **R.D.L. 7/2015, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.**
- **Art. 3 Principio de desarrollo urbano y territorial sostenible**
 - “Los poderes públicos **formularán y desarrollarán**, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional”.
 - El ejercicio de la **potestad (irrenunciable)** de ordenación y urbanística atenderá a:
 - *La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
 - *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*
- “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.**”
- **ART. 20.1.c)** Obligación de las administraciones de destinar suelo suficiente para usos productivos, como la energética

Integración en la planificación y ordenación territorial

- [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#)
 - **Art. 5. Coordinación con planes urbanísticos.** Integración de las redes de transporte en el planeamiento. ¿aplicación analógica a las de evacuación?
 - *Art. 5.4 A todos los efectos, las infraestructuras propias de las actividades del **suministro** eléctrico, reconocidas de utilidad pública por la presente ley, tendrán la condición **de sistemas generales**.*
 - *Art. 1.2 "Son actividades destinadas al suministro de energía eléctrica: generación, transporte,..."*
 - *Artículo 35. Autorización de instalaciones de transporte de energía eléctrica.*
 - *Art. 53. La solicitud de autorización previa justificará el cumplimiento de obligaciones legales, aunque "Las autorizaciones se dicten **sin perjuicio de** las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial **las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.**"*
- [R.D. 1955/2000](#)

Posibilidad de hacer objeciones por parte de Administraciones a los proyectos de construcción y declaración de utilidad pública, que serán respondidas por el promotor aceptando o rechazando

Régimen básico de usos del suelo

R.D.L. 7/2015, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

- **Art. 13** Usos del suelo rural: agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. (¿Art. 45 CE?)

*“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.**”*

STC 86/2019 *“**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”*

*“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.” RENOVABLES*

- “Uso excepcional” no ampara acumulación de renovables en un determinado suelo.

Ejemplos autonómicos de usos del suelo

- La producción de energía para vertido a la red es un **uso industrial** al serle de aplicación la Ley 21/1992 Industria (art. 3.4.) y estar comprendidos entre actividades industriales en anexos Ley 21/3013 de Evaluación ambiental
- Ley Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de **Andalucía**, art 21 dispone son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables
- Ley 11/2018, de ordenación territorial y urbanística sostenible de **Extremadura**
 - Usos permitidos en suelo rural renovables hasta 5 MW; autorizables, los que excedan ; en suelo protegido, no podrán implantarse solo si expresamente está prohibido por el planeamiento por ser incompatibles con la conservación de sus valores singulares
 - Los planes de ordenación territorial delimitarán las zonas idóneas para la instalación de renovables
- [Ley 2/2016 del suelo de Galicia](#)
 - La producción de energía es uso admisible en cualquier clase de suelo rural. Art. 35.m) Si es en suelo protegido requiere autorización o informe sectorial previa

Ejemplos autonómicos de usos del suelo

- [D.L. 1/21 Texto refundido Ley ordenación del territorio, urbanismo y paisaje](#) . **VALENCIA**
 - **Art. 10.bis** En aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica
 - Art. 221. La zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, con carácter excepcional, la generación de energías renovables, conforme al planeamiento
- ¿Modificación del planeamiento para permitir renovables donde estaban prohibidas?
 - Art. 4. TRLS .“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general”
 - Principio de no regresión
- ¿Renovables en suelo rústico comportan cambio de uso del suelo? No, pero

Régimen de usos del suelo en R.N. 2000

- La mayoría de los planes de ordenación de lugares de la Red Natura 2000 son previos a esta avalancha y no contemplan estos usos (ni prohíben ni autorizan) pero pueden establecer limitaciones que los hagan inviables.
- Habrá que ir a la planificación autonómica de la RN 2000 y a cada P.O. o a legislaciones específicas y legislación de la ordenación territorial y urbanística
- Ejemplos
 - ❖ No están excluidas en zona RN 2000 de Euskadi (zonificación propia), Aragón, Castilla y León (plan eólico), La Rioja, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía, Extremadura (se localizarán preferentemente fuera de la ZIP y de la ZAI) , Ceuta , Melilla, Castilla la Mancha (fotovoltaica)
 - ❖ Si están excluidas en zona RN 2000 de:
 - **Catalunya**, (D.L. 16/2019) salvo que el Plan Territorial sectorial justificadamente lo modifique
 - **Galicia** . Prohíbe pero permite la modificación de las existentes,
 - **Cantabria , Asturias , Islas Baleares**
 - **Castilla la Mancha** (eólica)
 - **Navarra**: Orden Foral 64/2006 especifica para las solares que las prohíbe en zonas de alto valor ambiental, paisajístico reconocido y agrícola (RN, espacios y hábitats protegidos, enclaves de especies amenazadas)

Zonificación ambiental

- Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica del MITERD
 - Tanto el EsAE, como la DAE de PNIEC y el propio PDRTEE subsanan falta de territorialidad y de medidas para prevenir la afección ambiental mediante esta herramienta. Cuando se debería haber hecho en fase PNIEC, con transparencia y participación pública.
 - Gradúa el territorio en sensibilidad Extrema, Muy Alta, Alta, Moderada y Baja, pero no sirve para la protección de la biodiversidad, paisaje y otros valores.
 - Solo considera la RN 2000 como máxima sensibilidad si en su Plan de Gestión se prohíbe expresamente o se justifica la incompatibilidad. En el resto se remiten a lo que diga la DIA, por lo que se han implantado parques eólicos en zonas de urogallo o fotovoltaicos en zonas de lince, y sisones sin justificar alternativas.
 - Los corredores ecológicos los circunscribe a una banda de 1km.,etc.
 - En la eólica no se respetan las recomendaciones del Documento de Alcance del EsAE del PNIEC.
 - No parte de datos actualizados ni tampoco tenemos suficientes datos que revelen los valores
 - Son meras recomendaciones que no se respetan sin justificar que no hayan otras alternativas