

# CALIDAD NORMATIVA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR ENERGÉTICO EUROPEO: A PROPÓSITO DE LOS PROCESOS DE CONCESIÓN DE AUTORIZACIONES DE ENERGÍAS RENOVABLES\*

Dolors CANALS AMETLLER

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho. Universitat de Girona

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN: EXPECTATIVAS JURÍDICAS Y RIESGOS DEL DERECHO.— 2. CALIDAD NORMATIVA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA: INSTRUMENTOS CONOCIDOS Y SECTORIALMENTE INSUFICIENTES.— 3. MEDIDAS RECIENTES DEL DERECHO EUROPEO PARA RACIONALIZAR LOS PROCESOS DE CONCESIÓN DE AUTORIZACIONES DE ENERGÍAS RENOVABLES: 3.1. El fundamento: crisis climática, crisis energética y principio «primero, la eficiencia energética»; 3.2. La definición europea de «energía renovable» y de «proceso administrativo de concesión de autorización»; 3.3. La concurrencia de medidas normativas europeas ante la emergencia energética: 3.3.1. El régimen permanente con medidas estables a largo plazo; A. La zonificación territorial de las energías renovables; B. Reglas y principios fundamentales del proceso administrativo de concesión de autorizaciones; C. La presunción legal refutable de interés público superior: rivalidad y priorización de intereses jurídicos presentes; D. Cooperación interadministrativa y suma de capacidades. 3.3.2. Las medidas urgentes y excepcionales para el período 2023 a 2025: A. El carácter temporal y adicional de las medidas de emergencia; B. Simplificación, proporcionalidad y racionalización de procedimientos administrativos; C. De nuevo, la presunción jurídica refutable; D. Mitigación de daños ambientales y medidas compensatorias; 3.3.4. Las medidas temporales que perduran hasta junio de 2025.

---

\* Para citar este artículo: CANALS AMETLLER, Dolors (2024), «Calidad normativa y racionalidad administrativa en el sector energético europeo: a propósito de los procesos de concesión de autorizaciones de energías renovables», *Cuadernos de Derecho Regulatorio* Vol. 2 2024, Madrid, Marcial Pons.

## 1. INTRODUCCIÓN: EXPECTATIVAS JURÍDICAS Y RIESGOS DEL DERECHO<sup>1</sup>

Utilizo aquí el concepto «expectativa jurídica» siguiendo la definición del profesor Ferrajoli, es decir, como expectativa de efectividad de un derecho subjetivo o de una facultad que el derecho positivo reconoce.<sup>2</sup>

Es sabido que, en particular, el derecho administrativo sectorial puede llegar a generar grandes expectativas y, a la vez, importantes riesgos normativos, unos riesgos que derivan del mismo derecho objetivo. El sector de las energías procedentes de fuentes renovables es buena muestra de ello y así ha tenido ocasión de señalarlo la doctrina académica en no pocas ocasiones.<sup>3</sup>

El derecho europeo de las energías renovables está subordinado a modificaciones constantes, principalmente por ser un sector de marcado carácter estratégico y cambiante ante circunstancias excepcionales por imprevistas.<sup>4</sup> Tales cambios inciden en las expectativas que, en un momento dado, la legislación vigente genera en los operadores privados y, también, en la ciudadanía. Luego, ciertos riesgos jurídicos emergen de la inestabilidad normativa, de los cambios sucesivos de la regulación de un determinado sector económico. Así, teorías como la de los denominados «riesgos regulatorios» revelan las imperfecciones del ordenamiento jurídico, incluido el ordenamiento europeo,

---

<sup>1</sup> Este trabajo parte de la ponencia presentada en las *I Jornadas del Foro Jurídico Binomio Agua y Energía*, que tuvieron lugar en Almería los días 27 y 28 de abril de 2023. Se realiza en el marco del proyecto de investigación «La regulación de riesgos derivados del cambio climático y las nuevas fórmulas para su justa distribución social. La transición hídrica como sector de referencia» (PID2022-140060NB-I00).

<sup>2</sup> FERRAJOLI, Luigi, (1997), «Expectativas y garantías. Primeras tesis de una teoría axiomatizada del Derecho», edición digital *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 20, pp. 235-278, quien reconoce que el concepto «expectativa» es extraño al léxico jurídico corriente, pero «central para el análisis lógico de las diversas figuras de derecho subjetivo, así como de las relaciones jurídicas y de las correspondientes garantías» (p. 236); y considera que «todos los derechos subjetivos consisten, en efecto, en expectativas» (p. 240). En particular, «las expectativas jurídicas son expectativas de efectividad de las normas jurídicas y de las obligaciones y prohibiciones dispuestas o predispuestas por ellas. El sentimiento de seguridad jurídica viene dado precisamente por la (máxima) correspondencia entre expectativas normativas y expectativas cognitivas, generada por la existencia de las garantías idóneas» (p. 245).

<sup>3</sup> Me excuso desde este momento por no citar las incontables fuentes bibliográficas existentes sobre el tema de las energías renovables, ante el riesgo de no incluir las más relevantes. Este trabajo tiene únicamente por objeto realizar una descripción crítica de legislación europea en la materia aprobada los últimos años, a los meros efectos que constan en su título.

<sup>4</sup> En los días de cierre de este trabajo se ha publicado nueva legislación europea sobre el mercado de la electricidad que incide, aunque poco, en el régimen de la energía eléctrica procedente de fuentes renovables. Me refiero al Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión, y la Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y 2019/944 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión (DOUE núm. 1747, de 26 de junio de 2024).

así como de la actividad de regulación de los organismos públicos que supervisan los mercados.

Asimismo, la sobrerregulación incide de manera negativa en el ejercicio de las facultades que la legislación reconoce a personas físicas o jurídicas, porque dificulta la accesibilidad del derecho; una sobrerregulación que, todo sea dicho, se acrecienta a su vez por la propia expansión del derecho europeo, y no solo en los ámbitos de la energía.

Otras veces las posibilidades de ejercicio de derechos y facultades se truncan sin que existan cambios normativos sustanciales o un exceso de regulación. Se frustran por una normativa de baja calidad —por su alta complejidad, pongamos por caso— que implica graves dificultades de aplicación de las reglas jurídicas al caso concreto por parte de las autoridades competentes. Igualmente se puede hablar de riesgo normativo cuando existe una gestión pública deficiente del marco jurídico ordenador de un sector que afecta de manera directa a las expectativas que ese mismo marco ha generado.

Con este panorama aumentan los costes de cumplimiento normativo, las infracciones y la conflictividad administrativas, así como una judicialización excesiva de la interpretación de las reglas jurídicas; y, en el caso específico que aquí nos ocupa, crecen los obstáculos a la transición energética indispensable para ralentizar el cambio climático y superar, en los tiempos actuales, la crisis energética.

Por consiguiente, los derechos subjetivos que reconoce el derecho objetivo tienden a ser inestables por la falta o debilidad de las garantías de la efectividad de su ejercicio. Y ello afecta a la confianza legítima en los reguladores. Los mayores riesgos normativos son la degradación de la seguridad jurídica, la desconfianza y la carencia de credibilidad de la legislación. El principio constitucional de seguridad jurídica exige unos requisitos mínimos de calidad del sistema normativo, el cual ha de ofrecer certeza y garantías de las expectativas jurídicas reconocidas por el derecho positivo.

Con todo, como se pondrá de relieve en este trabajo, en los últimos años la Unión Europea atiende a los riesgos que, para la efectividad los derechos subjetivos, puede implicar la concurrencia de autoridades de diferentes niveles gubernamentales en procedimientos administrativos superpuestos para el otorgamiento de un único título jurídico habilitante, es decir, para lograr una única resolución administrativa en un procedimiento complejo gestionado por diferentes administraciones públicas. La presencia de intereses públicos y privados en contradicción es una constante en cualquier procedimiento administrativo, mucho más cuando nos situamos en el sector de las energías renovables ante procedimientos de alta complejidad con intereses de titularidad de las distintas administraciones implicadas en razón de las respectivas competencias sectoriales (medio ambiente, energía, agua, ordenación del territorio y urbanismo, entre otras), con, además, una considerable falta de coordinación y colaboración entre ellas.

Ello me lleva a cuestionar seriamente si el reparto constitucional y estatutario de competencias materiales entre las diferentes administraciones que componen un

Estado multinivel como el nuestro —atendiendo, por supuesto, al ámbito de autonomía correspondiente para la gestión de los respectivos intereses públicos—, puede generar importantes riesgos para el ejercicio de los derechos subjetivos que reconoce o regula el ordenamiento jurídico. La intervención de diversas administraciones y órganos para la gestión del cúmulo de trámites previstos en las normas jurídicas incide en las iniciativas y la confianza de los operadores económicos, sobre todo por el alto coste de las cargas administrativas de los preceptivos títulos habilitantes ya sea para las instalaciones energéticas ya sea para las actividades vinculadas a las mismas.

A partir de este contexto, el presente trabajo pretende describir la reciente legislación europea aplicable al sector de las energías de fuentes renovables y, en particular, las medidas jurídicas excepcionales adoptadas por la Unión ante la situación de emergencia energética causada por la invasión rusa de Ucrania. Las medidas urgentes se orientan de manera directa al crecimiento y expansión de las energías renovables en un plazo breve de tiempo y en todo el territorio de la Unión, ante la situación extraordinaria de un posible desabastecimiento energético por los sucesivos conflictos bélicos. Por consiguiente, gran parte de ellas están orientadas a la racionalización administrativa, si bien la concurrencia de distintos instrumentos legislativos para idénticas medidas merece más de una crítica.

## 2. CALIDAD NORMATIVA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA: INSTRUMENTOS CONOCIDOS Y SECTORIALMENTE INSUFICIENTES

Las técnicas e instrumentos conocidos para mejorar la calidad de las normas son la simplificación y la reducción de cargas administrativas, así como la evaluación de impacto normativo.

La técnica, incluso el principio jurídico, de la simplificación administrativa ha de realizarse considerando el marco jurídico en el que se asienta porque la política pública de reforma o de mejora de la calidad de la regulación, con la que engarza la simplificación de procedimientos y de trámites administrativos, proviene de su inclusión en las agendas políticas internacionales, nacionales y regionales por imperativos económicos, con una cultura jurídica algo alejada entre sí.

De hecho, la simplificación administrativa es un objetivo en sí mismo —un objetivo global, podría decirse— para cuya consecución se articulan estrategias, programas y acciones públicas cuyos orígenes coinciden, en parte, con la *Regulatory Reform* gestada en Estados Unidos de América en los años setenta y ochenta del siglo pasado. También en los pasados noventa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señaló la necesidad de abordar la reducción de barreras normativas y, con ello, la mejora de las normas, con el fin de mejorar la competitividad empresarial y estimular el crecimiento económico global.

Algo más tarde, la reforma regulatoria se traslada desde los EEU a la Unión Europea en una suerte de préstamo legal (*legal borrowing*) y como clara manifestación

de hibridación (*hybridization*) —según las acertadas expresiones de Wiener— que culminará con las conocidas políticas europeas *Better Regulation* y *Smart Regulation*. Con estas estrategias comunitarias enlazan la simplificación y la reducción de cargas administrativas, ambas orientadas a la mejora de la calidad normativa en términos de eliminación de barreras burocráticas. En este escenario tuvo un papel protagonista 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, a la que dedicamos muchas horas de estudio en su momento. Es muestra clara de que los procesos de simplificación administrativa llevados a cabo por la Unión y los Estados miembros se han visto renovados de manera sucesiva a lo largo de 20 años.

Ahora bien. Como se pondrá de relieve en las páginas sucesivas, la nueva llamada de la Unión Europea a la mejora de la calidad normativa mediante una mayor simplificación administrativa demuestra que en el sector estratégico de las energías renovables que la reducción de trámites y cargas administrativas no ha sido suficiente. La Unión no solo pretende mayor reducción de trámites para una mayor racionalización de los procedimientos de autorización de instalaciones de energías de fuentes renovables. El legislador europeo va más allá y lleva a cabo una ponderación entre los intereses jurídicos presentes, en particular entre la protección medioambiental y la aceleración de las energías renovables, priorizando la segunda sobre la primera, con la previsión de presunciones legales a favor de las energías renovables. De ahí emergen, sin duda alguna, considerables riesgos normativos para el medio ambiente.

La ponderación de intereses públicos en liza debería llevarse a cabo a través de otra de las técnicas nucleares de la política de calidad normativa, esto es, la evaluación de impacto normativo. A grandes rasgos, esta evaluación consiste en un proceso de análisis holístico de los diferentes impactos de las normas jurídicas, entre ellos la incidencia en la efectividad de los derechos subjetivos y la tutela de los intereses afectados por las medidas normativas; en el caso que nos ocupa, el proceso analítico debería buscar el equilibrio entre la protección ambiental y la transición energética. En este sentido, las evaluaciones de impacto, debidamente documentadas en los correspondientes informes o memorias, deberían considerar también la perspectiva ambiental; ya en 2017 la Comisión Europea estableció que las evaluaciones de impacto de las iniciativas legislativas europeas incluirían la valoración de los efectos ambientales.<sup>5</sup>

La evaluación de las incidencias de las medidas del 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, lo encontramos en el Informe de la Comisión al Consejo sobre la revisión de este Reglamento europeo. En particular, en relación con el impacto de las medidas normativas en el medio ambiente, en el Informe se afirma que: «Por lo que se refiere a las preocupaciones expresadas en relación con la amplia aplicación de la disposición [artículo 3] y el impacto que ello puede tener en el elevado nivel de protección del medio ambiente, la Comisión recuerda que la pre-

---

<sup>5</sup> Véase la guía de la Comisión Europea *Better Regulation Guidelines* (2017) y, también, la más reciente de 2021, *Better Regulation guidelines. Commission staff working document*, SWD(2021) 305 final.

sunción de interés público superior a favor de las energías renovables es refutable, lo que significa que las autoridades responsables de la concesión de autorizaciones y los tribunales pueden no aplicarla cuando existan pruebas claras de que dichos proyectos tienen efectos adversos importantes sobre el medio ambiente que no podrán mitigarse ni compensarse. Además, los Estados miembros podrán limitar su aplicación a ciertas tecnologías y ámbitos específicos».<sup>6</sup>

### **3. MEDIDAS RECIENTES DEL DERECHO EUROPEO PARA RACIONALIZAR LOS PROCESOS DE CONCESIÓN DE AUTORIZACIONES DE ENERGIAS RENOVABLES**

#### **3.1. El fundamento: crisis climática, crisis energética y el principio «primero, la eficiencia energética»**

De conformidad con el artículo 194.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la promoción de las energías renovables es uno de los objetivos de la política energética europea. Sobre esta base, durante los últimos años la Unión ha aprobado diferentes textos legislativos con medidas jurídicas específicas orientadas a aumentar la producción de energía a partir de fuentes renovables. En origen, tales medidas están encaminadas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y al cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre el cambio climático, así como del marco europeo en materia de clima y energía.

Con la invasión rusa a Ucrania a finales de febrero del 2022, la Unión Europea se situó ante una amenaza real de falta de energía fósil por la reducción sin precedentes del suministro de gas procedente de Rusia y ante un incremento de los costes energéticos que amenazaba el suministro energético del conjunto de la Unión. En respuesta a esa nueva coyuntura, el 8 de marzo de 2022 la Comisión Europea publicó la Comunicación «*Repower EU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*», con la rotunda voluntad de acelerar las energías renovables en la generación de electricidad. En este contexto, para incrementar el ritmo de despliegue a corto plazo de este tipo de energía y superar la crisis energética consecuencia del conflicto bélico, el Consejo dio un paso más y adoptó un conjunto de medidas excepcionales mediante el citado Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

Al mismo tiempo, el Consejo proyectó modificaciones específicas de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre energías renovables, con el fin, entre otros, de que los Estados miembros diseñaran áreas territoriales dedicadas a las energías renovables con procesos de autorización abreviados y simplificados en zonas con menores riesgos ambientales o con daños ambientales compensables. Las modificaciones se aprobaron con la Directiva

---

<sup>6</sup> Informe de la Comisión: Bruselas, 28.11.2023 COM(2023) 764 final, p. 12.

(UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023,<sup>7</sup> cuyo plazo de transposición finaliza el 21 de mayo de 2025, salvo para algunas medidas concretas, que se alarga hasta el 21 de noviembre de 2025 y, para otras, hasta el 21 de febrero de 2026.

Gran parte de las nuevas previsiones europeas inciden en la constatación de que los procedimientos administrativos son un impedimento para el despliegue rápido de las energías renovables indispensable para mitigar los efectos de la crisis climática y, más recientemente, de la crisis energética. Por ello, establecen mandatos orientados a una mayor racionalización administrativa a través de instrumentos bien conocidos, como las mencionadas simplificación y reducción de cargas burocráticas, así como la previsión de plazos breves de resolución de los procedimientos de autorización. Tales mandatos muestran, sin duda alguna, el escaso éxito o el insuficiente resultado que en el sector de las energías renovables han tenido idénticas medidas contemplada en el pasado, como he señalado con anterioridad. Siguen siendo muchas las exigencias de proporcionalidad, simplificación y eficiencia administrativas —incluso, normativas— que constan en la más reciente legislación europea relativa al sector energético renovable.

En este sentido, la Directiva UE 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, modificada por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre, ordena a los Estados miembros que sus normas jurídicas «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 renovables, al proceso de transformación de la biomasa en biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa u otros productos energéticos y a los combustibles renovables de origen no biológico, sean proporcionadas, necesarias y contribuyan al cumplimiento del principio “primero, la eficiencia energética”» (art. 15.1, apartado primero).<sup>8</sup>

Este principio europeo se introdujo por el Reglamento (UE) 2018/1999, del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima y en la Directiva (UE) 2018/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, relativa a la eficiencia energética.<sup>9</sup> En concreto, el Reglamento sobre la gobernanza define el principio «primero, la eficiencia energética» como «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, transporte y distribución más eficiente de la energía, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de dichas decisiones» (art. 2.18).

---

<sup>7</sup> por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70 en lo que respecta a la promoción de energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

<sup>8</sup> En redacción dada por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre.

<sup>9</sup> Véase también la 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».

Este principio orienta el conjunto de medidas jurídicas previstas en la última legislación europea adoptada, con el propósito común de acelerar los procesos de concesión de autorizaciones de energía renovable, a través de las técnicas de simplificación y de reducción de cargas administrativas, ante lo que podríamos calificar de un «derecho deficiente» de la energía renovable, al menos en lo que a la tramitación de los títulos habilitantes se refiere. En otros términos, la Unión impone que la racionalidad y la eficiencia administrativas deben estar al servicio de la eficiencia energética.

Veamos a continuación las nociones centrales del reciente derecho europeo para, con posterioridad, atender a las concretas medidas normativas, las cuales pueden clasificarse en dos grupos: por una parte, las medidas estables y perdurables al largo plazo, y, por otra, las medidas temporales y excepcionales para un periodo de tiempo corto.

### **3.2. La definición europea de «energía renovable» y de «proceso administrativo de concesión de autorización»**

La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo define la energía renovable como «la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, energía osmótica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía oceánica, energía hidroeléctrica, y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogas» (art. 1 por el que se modifica el art. 2, párrafo segundo, de la Directiva (UE) 2018/2001).

Por su parte, el Reglamento (EU) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre, define el proceso de concesión de autorizaciones como el proceso administrativo que comprende: «a) todas las autorizaciones administrativas pertinentes expedidas con el fin de construir, repotenciar y explotar instalaciones para la producción de energía procedentes de fuentes renovables, incluidas las bombas de calor, las instalaciones de almacenamiento de energía coubicadas y los activos necesarios para su conexión a la red, incluidas las autorizaciones de conexión a la red y las evaluaciones medioambientales que se requieran», y, «b) todos los trámites administrativos que comiencen a partir del acuse de recibo de la solicitud completa por parte de la autoridad pertinente y finalicen con la notificación por parte de la autoridad pertinente de la decisión definitiva sobre el resultado del proceso» (art. 2.1).

La definición europea de lo que se entiende por proceso administrativo de autorización, esto es, la agrupación secuencial de trámites y actuaciones de competencia de distintas Administraciones públicas con responsabilidades de intervención sectorial en materia de energías renovables encaja poco con la noción básica de procedimiento que contiene nuestra legislación vigente, en concreto con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Téngase en cuenta que, entre nosotros, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas

Pero quizás la Unión Europea sobrepasa la mera idea de simplificación administrativa, incluso de la tramitación de urgencia de los procedimientos. Lo que en realidad parece estar regulando es un auténtico procedimiento de carácter interadministrativo de concesión de autorizaciones de energías renovables; de ahí la expresión «proceso administrativo». Este proceso específico deberá tramitarse de manera conjunta y coordinada entre las diferentes instancias administrativas con competencias de intervención y control sobre el concreto proyecto energético, lo que implicará algo más que una mera racionalización administrativa. Supondrá eliminar la superposición de procedimientos de carácter habilitante repartidos entre distintos niveles de administración pública hasta obtener la resolución de la autorización definitiva para la instalación, la producción o el almacenamiento de energía eléctrica renovable.

Ahora bien. Esta forma de actuar podría conllevar una alteración del marco competencial de las distintas administraciones públicas en los Estados miembros descentralizados como el nuestro, salvo que existiera la voluntad expresa e indiscutible de cada una de ellas de integrar sus respectivas actuaciones y trámites en un procedimiento de competencia interadministrativa, evitando de esta manera solapamientos y dilaciones en la tramitación de los títulos habilitantes; y, como no, de posibles debates constitucionales sobre afectaciones competenciales. No cabe duda de que ello requiere de un apropiado marco de cooperación y colaboración administrativa, complejo en la práctica, si bien el recurso a la digitalización podría ayudar a superar reticencias y dificultades. Conocemos experiencias a partir de las autorizaciones ambientales integradas a las que tanta atención prestó parte de nuestra doctrina, y, también, experiencias de tramitación unificada a partir de puntos de contacto o ventanillas únicas, las cuales intentó generalizar, sin demasiado éxito, la antes mencionada Directivas de Servicios de 2006.<sup>11</sup>

---

y sociales de la guerra en Ucrania, dispone que, respecto de la simplificación de los procedimientos de autorización de los proyectos de generación mediante energías renovables competencia de la Administración General del Estado, declarados de urgencia por razones de interés público, será de aplicación la reducción de plazos y demás efectos establecidos por el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de decir, tramitados con carácter de urgencia. Además, establece la obligación de efectuar de manera conjunta la tramitación y resolución de las autorizaciones previa y de construcción definidas, acumulándose los trámites de información y de remisión del proyecto de ejecución a las distintas Administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general en la parte de la instalación que pueda afectar a bienes y derechos a su cargo, y simultaneándose con el trámite de información pública. El procedimiento para los proyectos para los que los promotores hayan solicitado su declaración como de utilidad pública se acumulará en sus trámites equivalentes a este procedimiento. Tras ello, el área funcional o, en su caso, dependencia de Industria y Energía dará traslado inmediato del expediente y de su informe a la Dirección General de Política Energética y Minas a efectos de resolución (art. 7).

Otra rectificación que realizar es a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, para priorizar el despacho de los expedientes que correspondan a proyectos de generación mediante energías renovables ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada conforme a la «zonificación ambiental para la implantación de energías renovables» (art. 6).

<sup>11</sup> Como ejemplo de experiencia resaltable, puedo traer a colación la actuación de la Oficina de Gestión Empresarial (OGE) de la Generalitat de Catalunya, que funciona como único punto de tramitación para las empresas; mediante la resolución inmediata, la simplificación de los trámites y las nuevas

La medida simplificadora y racionalizadora que implica el diseño de un proceso administrativo único para la autorización de energías renovables encaja con los requerimientos de mejora de la calidad normativa ante la urgencia de expandir este sector energético para hacer frente a la crisis climática y, en la actualidad, a la crisis energética.

Sin embargo, lo que no casa bien con la mejora regulatoria es la coexistencia, durante un mismo periodo de tiempo, de dos normas europeas para el fomento y aceleración de este sector energético: la Directiva (UE) 2023/2413, que establece medidas estables, y el Reglamento (UE) 2024/223, de 22 de diciembre, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577, el cual contempla medidas excepcionales, con previsiones solo coincidentes parcialmente. En mi opinión, esta concurrencia normativa añade mayor complejidad a la interpretación y aplicación del derecho europeo de las energías renovables tanto para los operadores económicos como para las instancias públicas competentes de los Estados miembros. Este trabajo intenta ofrecer algo de claridad.

### **3.1. La concurrencia de medidas normativas europeas ante la emergencia energética**

#### *3.1.1. El régimen permanente con medidas estables a largo plazo*

##### A. La zonificación territorial de las energías renovables

Para regular el diseño de las zonas territoriales necesarias para las contribuciones nacionales al logro del objetivo global de la Unión para el 2030 en el sector renovable, la Directiva (UE) 2023/2413 introduce un nuevo art. 15 *ter* en el texto de la Directiva (UE) 2018/2001. El precepto obliga a los Estados miembros, a más tardar el 21 de mayo de 2025, a llevar a cabo una cartografía coordinada del despliegue de este tipo de energías en su territorio a fin de determinar el potencial nacional y las zonas terrestres, ubicadas en la superficie y en el subsuelo, y en las zonas marítimas o de aguas interiores disponibles, para las necesidades de instalación de plantas de energía renovables y sus infraestructuras de evacuación, como la red y las instalaciones de almacenamiento que sean necesarias para cubrir al menos sus contribuciones nacionales al mencionado objetivo europeo. Para estas finalidades, los Estados miembros podrán utilizar los planes de ordenación territorial existentes, incluidos los planes de ordenación del espacio marítimo, garantizándose en todo caso la coordinación entre todas las autoridades nacionales, regionales y locales, así como los operadores de redes.

Para la distribución territorial de la energía renovable la misma Directiva europea añade varias medidas —con la incorporación de los correspondiente artículos—, como la planificación de zonas de aceleración renovable, como subconjunto de zonas, para uno o más tipos de fuentes de energía renovable (art. 15 *quater*); planificación que deberá estar finalizada por las autoridades competentes a más tardar el 21 de

---

tecnologías da servicio al sector empresarial y profesional, facilitándoles el cumplimiento de los trámites y obligaciones ante la Administración autonómica y las administraciones locales adheridas.

febrero de 2026 y en la que deberá garantizarse la participación pública, e, incluso, con aceptación pública mediante la participación directa de las comunidades locales en dicha planificación (art. 15 *quinquies*). Así también, los Estados miembros podrán adoptar planes para designar áreas de infraestructuras de red específicas y de almacenamiento necesarias para integrar la energía renovable en el sistema eléctrico en las que no se prevea que la ejecución de los proyectos tenga un impacto ambiental significativo; un impacto ambiental que pueda mitigarse o, en su defecto, compensarse de manera debida. Estas áreas apoyarán y complementarán las zonas de aceleración de renovables (art. 15 *sexies*).

Esta modalidad de zonificación territorial supone una medida normativa de la Unión orientada a la racionalización de los usos del territorio como recurso escaso de los Estados miembros. Incentiva la distribución territorial en cada Estado miembro —y, de las comunidades autónomas en nuestro caso— de las instalaciones energéticas, atendiendo por supuesto a su idoneidad, es decir, a la existencia de la necesaria fuente renovable (sol o viento), de tal manera que los otros usos, como el uso agrario, y el patrimonio natural o el paisaje, como intereses jurídicos asimismo protegibles, no se vean comprometidos en exceso por grandes instalaciones de energía renovable. En otros términos, nos situamos ante medidas normativas de reparto territorial, social y ambiental de los costes de la transición energética.

#### B. Reglas y principios fundamentales del proceso administrativo de concesión de autorizaciones

Como he avanzado, la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre, tiene por finalidad la reducción de los costes de las inversiones en energías renovables. Para lograr tal objetivo, introduce un mandato de proporcionalidad de administrativa e insta a los Estados miembros a que modifiquen los requisitos y procedimientos previstos por el derecho nacional para que sean procesos administrativos ágiles y rápidos que permitan autorizar con éxito instalaciones de energías renovables. La Unión considera que el procedimiento para la autorización y concesión de licencias a tales instalaciones «debe ser objetivo, transparente, no discriminatorio y proporcionado cuando se apliquen las reglas a proyectos específicos» (Considerando 43). El mandato de proporcionalidad administrativa se refuerza con la aprobación de la más reciente Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre.

La Unión también recomienda la fijación de plazos claros para las decisiones a adoptar por las autoridades nacionales competentes, así como una tramitación procedimental más eficiente para lo que sugiere facilitar manuales de procedimientos administrativos a los promotores de proyectos y a los ciudadanos que deseen invertir en energías renovables y ayudarles así a su interpretación. Para el caso de las pymes y la ciudadanía, propone simplificar los trámites para notificar al órgano competente las conexiones a la red en el caso de los proyectos de energías renovables de menor envergadura, incluidos los descentralizados, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas. Asimismo, ordena racionalizar los trámites de la concesión de permisos para repotenciar las instalaciones de energías renovables existentes.

En concreto, los Estados miembros han de adoptar las medidas legales y administrativas adecuadas para garantizar que: a) los procedimientos administrativos se simplifiquen, se aceleren en el nivel administrativo adecuado y se fijen plazos previsibles; b) las normas relativas a la autorización, la certificación y la concesión de licencias sean objetivas, transparentes y proporcionadas, no discriminen entre solicitantes y tengan en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables; c) 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; y, d) se instauren procedimientos de autorización simplificados y menos onerosos, incluido un procedimiento de notificación simple para los equipos descentralizados, para la producción y el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables (art. 15.1).

Por otra parte, las autoridades nacionales deben definir de manera clara cualquier especificación técnica que deban respetar los equipos y sistemas de energías renovables para poder beneficiarse de los sistemas de apoyo. Cuando existan normas europeas, como las etiquetas ecológicas y las energéticas y otros sistemas de referencia técnica establecidos por los organismos europeos de normalización, las especificaciones técnicas se expresarán en los términos de dichas normas y no impondrán el lugar de certificación de los equipos y sistemas, y no impedirán el correcto funcionamiento del mercado interior (art. 15.2).<sup>12</sup> Además, promoverán los ensayos de tecnología innovadora de energía renovable para producir, intercambiar y almacenar energía renovable en proyectos piloto en un entorno real, durante un periodo de limitado, de conformidad con el derecho europeo aplicable y acompañado de salvaguardas adecuadas para garantizar el funcionamiento seguro del sistema energético y evitar un impacto desproporcionado en el mercado interior (art. 15.2 *bis*).<sup>13</sup>

Los Estados miembros deben garantizar asimismo que las autoridades competentes de todos los niveles gubernamentales incluyan disposiciones para la integración y el despliegue de las energías renovables —así como para el autoconsumo y las comunidades energéticas— a la hora de planificar, diseñar, construir y renovar infraestructuras urbanas, zonas industriales, comerciales o residenciales e infraestructuras energéticas, incluidas las redes de electricidad, los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, las redes de gas natural y las de combustibles alternativos (art. 15.3).<sup>14</sup> En el sector de la construcción, introducirán las medidas adecuadas en sus normas y códigos de construcción para aumentar la cuota de energía de fuentes renovables (art. 15.4).<sup>15</sup>

A continuación, la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre, establece los principios fundamentales para la racionalización del proceso administrativo de concesión de autorizaciones mediante una nueva redacción del art. 16 de la Directiva

---

<sup>12</sup> En redacción dada por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre.

<sup>13</sup> Apartado *2bis* introducido en el art. 15 por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre.

<sup>14</sup> En redacción dada por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre.

<sup>15</sup> La Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre, incorpora además un art. 15*bis*, relativo a la integración de la energía renovable en los edificios.

(UE) 2018/2001, en la misma línea que el citado Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo. En concreto dispone que el procedimiento debe englobar los correspondientes permisos para construir, repotenciar y explotar plantas de energía renovable, incluidas las que combinan distintas fuentes, bombas de calor, y almacenamiento de energía, en coubicación, incluidas las instalaciones eléctricas y térmicas, así como los activos necesarios para la conexión de dichas plantas, bombas de calor y almacenamiento a la red, y para integrar las energía renovables en las redes de calefacción y refrigeración, también los permisos de conexión a la red y, cuando sean necesarias, las evaluaciones ambientales. El procedimiento debe comprender todas las etapas administrativas, desde el reconocimiento de que la solicitud de autorización está completa hasta la notificación de la resolución final por parte de la autoridad o autoridades competentes (art. 16.1).

En cuanto a los plazos de resolución, ordena un plazo máximo de 30 días desde la recepción de la solicitud de autorización de plantas de energías renovables situadas en zonas de aceleración renovable para que la autoridad competente se pronuncie sobre si la solicitud está completa o si la persona solicitante debe completarla sin demora; para las solicitudes de plantas de energía renovable situada fuera de las zonas de aceleración renovable, el plazo será de un máximo de 45 días. La fecha de declaración de que la solicitud correspondiente esta completa se considerará la fecha de inicio del procedimiento de autorización (art. 16.2).

Además, la reciente Directiva europea insta a los Estados miembros a designar uno o varios puntos de contacto para ordenar y facilitar, a petición de la persona solicitante, todo el procedimiento de solicitud y de concesión de autorizaciones, guiándola a lo largo de la tramitación —en las etapas relacionadas con la protección ambiental inclusive—, y suministrándole la información necesaria hasta que las autoridades competentes adopten la resolución o resoluciones finales. Ello debe impedir que se exija a la persona solicitante contactar con más de un punto de contacto porque la ventanilla única implicará, en su caso, a todas las autoridades con alguna responsabilidad en el proceso. Será el punto de contacto el órgano responsable de garantizar el cumplimiento de los plazos del procedimiento de autorización. Para acelerar más la tramitación, los Estados miembros garantizarán, antes de 21 de noviembre de 2025, que todos los procedimientos de autorización se realicen en formato electrónico (art. 16.3). Será el punto de contacto único el órgano que pondrá el manual de procedimientos a disposición de los promotores de plantas de energías renovables, con información en línea indicando la ventanilla de contacto correspondiente atendiendo a la solicitud presentada, en el que se diferenciarán los proyectos a pequeña escala, los de autoconsumidores y los de las comunidades energéticas (art. 16.4). Los Estados serán responsables de que tanto el público en general como las personas solicitantes tengan un acceso fácil a procedimientos sencillos para la resolución de conflictos relativos a los procesos de autorización, incluidos mecanismos alternativos de resolución de conflictos (art. 16.5), así como que los recursos administrativos y judiciales que en su caso se interpongan en el contexto de cualquier proyecto de energía renovable, incluidos los recursos relacionados con aspectos ambientales, sean objeto de un procedimiento administrativo o judicial más rápido (art. 16.6).

Otras medidas permanentes introducidas por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre, se refieren a las particularidades de determinados procedimientos, como las relativas al de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable (art. 16 *bis*) y de autorizaciones fuera de zonas de aceleración renovable (art. 16 *ter*), así como normas para la aceleración del procedimiento de concesión de autorizaciones para la repotenciación (art. 16 *quater*), de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar (art. 16 *quinquies*) y de concesión de autorizaciones para la instalación de bombas de calor (art. 16 *sexies*).

Por último, se añaden también otras medidas y correspondientes preceptos en el texto de la Directiva (UE) 2018/2001 que no están relacionadas con los mandatos de racionalización administrativa, entre ellas, las relativas al apoyo a la integración de la electricidad renovable en el sistema (art. 20 *bis*); a la integración de la energía renovable en la industria (art. 22 *bis*); a las condiciones para la reducción del objetivo relativo al uso de los combustibles renovables de origen no biológico en el sector industrial (art. 22 *ter*); al incremento de energías renovables y reducción de la intensidad de gases de efecto invernadero en el sector del transporte (art. 25, con nueva redacción); a las normas de cálculo en el sector del transporte y en lo que respecta a los combustibles renovables de origen no biológico independientemente de su uso final (art. 27, con nueva redacción); a los criterios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para combustibles renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (art. 29 *bis*); y, a la bases de datos de la Unión para el seguimiento de los combustibles renovables líquidos y gaseosos y los de carbono reciclado (art. 31 *bis*).

C. La presunción legal refutable de interés público superior: rivalidad y priorización entre intereses jurídicos presentes

Merece especial atención la medida normativa relativa a la presunción refutable de interés público superior. Esta presunción *iuris tantum* implica —como he señalado con anterioridad— una evaluación previa del legislador europeo para ponderar y priorizar los intereses públicos en presencia, algunos rivales entre sí; algo que, por otra parte, viene siendo habitual en el sector de las energías renovables desde la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, en la que se instaura la priorización del fomento de este tipo de energía como mecanismo para luchar contra el cambio climático.

A tenor del nuevo artículo 16 *septies* que incorpora la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre:

«A más tardar el 21 de febrero de 2024, hasta que se logra la neutralidad climática, los Estados miembros garantizarán que, en el procedimiento de concesión de autorizaciones, se presuma que la planificación, la construcción y la explotación de plantas de energía renovable, la conexión de dichas plantas a la red, la propia infraestructura de evacuación y los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas a la hora de sope-

sar intereses jurídicos en los casos individuales, a efectos del artículo 6, apartado 4, y el artículo 16, apartados 1, letra c), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo [relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre], el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento y del Consejo [por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas], y el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [relativa a la conservación de las aves silvestres]. Los Estados miembros podrán restringir, en determinadas circunstancias debidamente justificadas, la aplicación del presente artículo a determinadas zonas de su territorio, a determinados tipos de tecnologías o a proyectos con determinadas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima presentados con arreglo a los artículos 3 y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999. Los Estados miembros informarán a la Comisión de dichas restricciones, al igual que de sus motivos».

Este precepto y medida normativa son casi idénticos al artículo 3 del Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre, al que me referiré más adelante.

#### D. Coordinación interadministrativa y suma de capacidades

La Unión Europea reclama la imprescindible coordinación entre administraciones públicas ante una patente falta de coordinación entre los diferentes organismos de autorización, lo que dificulta el despliegue de las energías renovables. Con este objetivo, y para orientar los autoconsumidores y las comunidades energéticas a lo largo del procedimiento de solicitud y concesión de permisos, recomienda establecer un punto de contacto administrativo, como los previstos en el antes mencionado artículo 16 de la misma Directiva, para reducir la complejidad para los promotores y, con ello, reducir cargas administrativas innecesarias. Como he indicado, los puntos de contacto únicos deben actuar de intermediarios en todo el procedimiento administrativo, de manera que el solicitante no esté obligado, a menos que prefiera hacerlo, a ponerse en contacto con otros órganos administrativos.

Es significativa también la medida que contempla la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre, relativa al establecimiento por los Estados de un marco que incluya mecanismos que permitan afrontar las barreras que siguen existiendo para tener sistemas eléctricos seguros, adecuados y aptos para un alto nivel de energía renovable; en particular, para abordar las barreras que siguen existiendo, incluidas las de carácter no financiero, como la falta, por parte de las autoridades estatales, de suficientes recursos digitales y también recursos humanos para procesar el número creciente de solicitudes de permisos (Considerando 11). Incide, por consiguiente, en la necesidad de aumentar la capacidad humana y la digitalización de los trámites administrativos.

### 3.3.2. *Las medidas urgentes y excepcionales para el período 2023 a 2025*

#### A. El carácter temporal y adicional de las medidas de emergencia

Por su parte, el Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre, establece normas de emergencia con medidas jurídicas excepcionales y adicionales a las previstas en la Directiva (UE) 2018/2001. Por consiguiente, es legislación europea de carácter

temporal, aprobada de acuerdo con el principio de subsidiariedad (art. 5 del Tratado de la Unión Europea) dado que los objetivos perseguidos no pueden ser alcanzados de forma separada por los Estados miembros. Su validez se limita a 18 meses (hasta el 30 de junio de 2024), con una cláusula de revisión que ha permitido a la Comisión la posterior ampliación de alguna de las medidas excepcionales establecidas en el mismo. Esta ampliación se aprueba por el Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023.

Tales medidas excepcionales se aplican únicamente a los procesos de concesión de autorizaciones que tuvieran su fecha de inicio en el periodo de aplicación del Reglamento europeo (o sea, hasta junio de 2024), si bien los Estados miembros podían aplicar algunas de las disposiciones a los procedimientos administrativos que no tuvieran aun resolución definitiva, siempre que la aplicación de las normas europeas respectara los derechos preexistente de terceros y sus expectativas legítimas, es decir, de todas las partes interesadas (Considerando 7).

Ello no obstante, algunas de las previsiones del Reglamento (UE) 2022/2577 tienen alcance más general, como la mencionada presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior a efectos de la legislación ambiental pertinente, la introducción de aclaraciones sobre el ámbito de aplicación de determinadas directivas medioambientales, así como la simplificación del marco de autorización para la repotenciación de las instalaciones de producción de electricidad procedente de energías renovables de modo que se centre en los impactos derivados de las modificaciones o ampliaciones respecto al proyecto original (Considerando 4).

## B. Simplificación, proporcionalidad y racionalización de procedimientos administrativos

Con la aprobación del Reglamento (UE) 2022/2577 la Unión insta de nuevo a los Estados miembros a garantizar procesos más rápidos y cortos de concesión de autorizaciones para determinados proyectos de instalaciones de energía renovable, como los de energía solar en estructurales artificiales, de menor complejidad que las instalaciones en suelo, siempre que se mantengan la estabilidad, fiabilidad y seguridad de la red (Considerando 10). Así pues, algunas de las medidas se aplican solo a tecnologías o tipos de proyectos específicos de este tipo de energía con mayor capacidad para acelerar a corto plazo el ritmo de despliegue de las fuentes de energía renovable en la Unión Europea (art. 1); entre ellos, los equipos solares en estructuras artificiales existentes e instalaciones solares a pequeña escala para los autoconsumidores individuales y los autoconsumidores colectivos como las comunidades locales de energía.

En concreto, el Reglamento (UE) 2022/2577 ordena que el proceso de concesión de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar y los activos de almacenamiento de energía coubicados, incluidas las instalaciones solares integradas en edificios y los equipos de energía solar en tejado, en estructuras artificiales existentes o futuras —con exclusión de las superficies de masas de aguas superficiales—, no

exceda de los 3 meses, siempre que el objetivo principal de estas estructuras no sea la producción de energía solar. Por lo general, estas instalaciones de equipos de energía solar estarán exentas del requisito, si fuera aplicable, de que se realice una evaluación de impacto ambiental. Los Estados pueden excluir determinadas zonas o estructuras de estas exenciones y plazo reducido de resolución por razones de protección del patrimonio cultural e histórico o por razones relacionadas con intereses de defensa o seguridad nacional. Por último, establece un régimen de silencio administrativo positivo para los procesos administrativos relativos a instalaciones de capacidad igual o inferior a 50 kW, en cuyo caso la falta de respuesta por parte de las autoridades competentes en el plazo de 1 mes a partir de la solicitud dará lugar a que el permiso se considere concedido, siempre que la capacidad de los equipos de energía solar no supere la capacidad existente de conexión a la red de distribución (art. 4).

En lo que se refiere al proceso de autorización para la repotenciación de las instalaciones de producción de electricidad procedente de energías renovables, no excederá de 6 meses, incluidas las evaluaciones de impacto ambiental cuando así lo exija la legislación pertinente. El plazo será de 3 meses para las conexiones a la red de transporte o distribución cuando la repotenciación no dé lugar a un aumento de más del 15% de la capacidad de la instalación de producción de electricidad, a menos que existan motivos justificados de preocupación por razones de seguridad o que exista una incompatibilidad técnica de los componentes del sistema. En caso de ser necesaria una previa evaluación de impacto ambiental, esta se limitará a los posibles impactos significativos derivados de la modificación o la ampliación con respecto al proyecto original. Si no implica uso de espacio adicional y cumple con las medidas de mitigación aplicables a la instalación original, el proyecto quedará exento del requisito de evaluación de impacto ambiental (art. 5).

Por otra parte, para la aceleración del despliegue de bombas de calor, tanto en edificios como en la industria, se establece que el proceso administrativo de concesión de autorizaciones será simplificado y para instalaciones con una capacidad eléctrica inferior a 50 MW la resolución final no excederá de 1 mes y, en el caso de bombas de calor geométricas, de 3 meses (art. 7).

En todos los plazos anteriores (energía solar, repotenciación, y bombas de calor) al aplicar los mencionados plazos no se contabilizarán los ciertos periodos de tiempo, como, por ejemplo, el dedicado a los trámites administrativos necesarios para las mejoras significativas de la red requeridas para garantizar su estabilidad, fiabilidad y seguridad (art. 8).

### C. De nuevo, las presunciones jurídicas refutables

Este tipo de presunción *iuris tantum* se introduce por el artículo 3 del Reglamento (UE) 2022/2577, según el cual «se presumirá que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red, así como la propia red conexa y los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y segu-

ridad públicas, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso, a efectos del artículo 6, apartado 4, y el artículo 16, apartado 1, letra c), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo [relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre], el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento y del Consejo [por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas], y el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [relativa a la conservación de las aves silvestres]. Los Estados miembros podrán restringir la aplicación de estas disposiciones a determinadas zonas de su territorio, así como a determinados tipos de tecnologías o a proyectos con determinadas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima».

Continúa el precepto obligando a los Estados miembros a garantizar, al menos en el caso de los proyectos que se consideren de interés público superior, que, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones, se dé prioridad a la construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía renovable y al desarrollo de la infraestructura de red conexas. Por lo que se refiere a la protección de las especies, la regla anterior solo deberá aplicarse en tanto en cuanto se adopten las medidas adecuadas de conservación de especies que contribuyan a mantener las poblaciones de esas especies en un estado de conservación favorable, o a restablecerlas a ese estado, y se destinen suficientes recursos financieros, además de zonas, a tal efecto.

Por tanto, la presunción de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior, a efectos de la legislación ambiental europea, salvo que existan pruebas claras de que dichos proyectos tienen efectos adversos importantes sobre el medio ambiente que no puedan mitigarse ni compensarse, permite que tales proyectos se beneficien, de inmediato, de una evaluación simplificada de las excepciones específicas que se contemplan en dicha legislación medioambiental. Nos situamos ante una priorización legal entre intereses jurídicos concurrentes que realiza directamente el Consejo, priorización europea «con el fin de eliminar los cuellos de botella en el proceso de concesión de autorizaciones y en la explotación de instalaciones de energías renovables» (Considerando 9). Ahora bien, los Estados miembros pueden restringir la aplicación de esta presunción a determinadas partes de sus territorios o a determinadas tecnologías o proyectos

Como he adelantado, la previsión de esta categoría de presunción legal *iuris tantum* también se contempla —y con una redacción casi idéntica— en la Directiva (UE) 2023/2413 de 18 de octubre de 2023, de modificación de la Directiva (UE) 2018/2001 (art. 16 *septies*).

#### D. Mitigación de daños ambientales y compensaciones monetarias

Los Estados miembros podrán eximir a los proyectos de energías renovables, así como a los proyectos de almacenamiento de energía y de red conexas necesarias para integrarlas en el sistema, de la evaluación de impacto ambiental exigible de acuer-

do con la legislación medioambiental europea, a condición de que el proyecto esté ubicado en una zona específica de energías renovables, si bien esta posibilidad es facultativa para los Estados miembros. En caso de exención ambiental, la autoridad nacional competente deberá garantizar, sobre la base de los datos existentes, que se apliquen medidas de mitigación adecuadas y proporcionadas a fin de garantizar el cumplimiento de las previsiones de las directivas ambientales europeas. A falta de tales medidas mitigadoras, la autoridad competente garantizará que el operador pague una compensación monetaria para programas de protección de las especies, a fin de garantizar el estado de conservación de las que se vean afectadas (art. 6).

### 3.3.4. *Las medidas temporales que perduran hasta junio de 2025*

El Reglamento (UE) 2022/2577 ha estado en vigor hasta el pasado 30 de junio de 2024 y parece haber contribuido a acelerar el ritmo de despliegue de las fuentes de energía renovable en la Unión, en particular mediante la racionalización de los procedimientos administrativos, aunque la aceleración no ha sido igual en todos los Estados miembros. También parece haber tenido un efecto de «sensibilización política acerca de la importancia de acelerar el proceso de concesión de autorizaciones de energía renovables», según señala el Considerando 10 del Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre, que lo modifica y amplía la vigencia de algunas de las medidas excepcionales hasta el 30 de junio de 2025.

El fundamento de la extensión de un año más de las medidas temporales de emergencia se justifica por el Consejo en la elevada volatilidad y fragilidad del mercado, derivada, entre otras cosas, de las tensas circunstancias geopolíticas como la crisis de Oriente Próximo, por lo que persiste un grave riesgo de escasez de energía y a precios elevados en el sector en el conjunto de la Unión.

Pues bien. Con anterioridad he enfatizado la complejidad del marco normativo europeo de las energías renovables, entre otras razones por la concurrencia de dos normas con medidas parcialmente coincidentes en un mismo periodo de tiempo (hasta el 30 junio de 2025). La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica la Directiva (UE) 2018/2001, entró en vigor el pasado 20 de noviembre de 2023, un mes antes de aprobarse el Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre, y contempla medidas normativas similares con vigencia hasta el año 2030 y más allá.<sup>16</sup>

La Comisión, después de llevar a cabo la revisión del Reglamento (UE) de 2022, concluyó que era necesario acelerar aún más el despliegue de las energías renovables y, ante la inseguridad del suministro energético, propuso la prórroga de la validez de algunas de sus disposiciones, en particular, de aquellas que son diferentes de las

---

<sup>16</sup> Véase, también, la reciente Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas.

medidas incluidas en la Directiva (UE) 2018/2001 y, por tanto, no suponen una duplicación. Así, las medidas normativas de la Directiva europea, modificada por la Directiva (UE) 2023/2413, serán aplicables de forma paralela al Reglamento (UE) de 2024, como medidas de emergencia adicionales durante un periodo de tiempo limitado.

Sin duda, esta situación normativa oscurece la claridad que la misma Comisión exige a la normativa interna de cada uno de los Estados miembros. La simultaneidad de las dos normas supone un reto de aplicación para las autoridades nacionales, así como para los operadores del sector y la ciudadanía. Además, existe una falta de coherencia entre ambas normas aprobadas casi de manera simultánea, lo que no responde a la exigida y exigible racionalidad normativa.

La incoherencia normativa se reconoce por el mismo Reglamento europeo: «Algunas de las medidas introducidas por el Reglamento (UE) 2022/2577 se incluyeron también en la Directiva (UE) 2018/2001 mediante la Directiva (UE) 2023/2413. Sin embargo, la Directiva (UE) 2023/2413 no reflejaba algunas de las medidas excepcionales incluidas en el Reglamento (UE) 2022/2577, lo que delimitaba el carácter excepcional y temporal de aquellas medidas. En su lugar, la Directiva introdujo un régimen permanente y estable a largo plazo para acelerar procedimientos de concesión de autorizaciones, que establece etapas y procedimientos específicos que requieren de un plazo de aplicación más largo. Los Estados miembros tienen la obligación de transponer a Directiva (UE) 2023/2413 a su legislación a más tardar el 21 de mayo de 2025, a excepción de algunas disposiciones relativas a los procedimientos de concesión de autorizaciones, que tienen una fecha de transposición temprana, a saber, el 1 de julio de 2024, que es inmediatamente después de la fecha de fin de la validez del Reglamento (UE) 2022/2577. Una vez transpuesta la Directiva (UE) 2023/2413, los proyectos de energías renovables se beneficiarán de las disposiciones introducidas por ella para racionalizar los procedimientos de concesión de autorizaciones» (Considerando 2).

Se prorrogan las medidas temporales que la Comisión considera que han tenido efectos positivos y que tienen un potencial de aceleración significativo, entre ellas:

— La presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, a efectos de excepciones específicas previstas en la legislación medioambiental europea; ahora bien, no se prorroga la aplicación del artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2022/2577, ya que dicha presunción refutable es aplicable en virtud del art. 16 *septies* de la Directiva (UE) 2018/2001.

Sin embargo, la medida del artículo 3, apartado 2 del Reglamento (UE) de 2022 no existe en la Directiva (UE) 2018/2001, por lo que se prorroga el art. 3.2 con una nueva redacción: «2. Los Estados miembros garantizarán, en el caso de los proyectos que consideren de interés público superior que, al ponderar los intereses jurídicos en cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones, se dé prioridad a la construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía

procedente de fuentes renovables y al desarrollo de la infraestructura de red conexas. // Por lo que se refiere a la protección de especies, el párrafo primero solo debe ser aplicable en tanto en cuanto se adopten medidas adecuadas de conservación de especies que contribuyan a mantener las poblaciones de esas especies en un estado de conservación favorable, o a restablecerlas a ese estado, y se destinen suficientes recursos financieros, además de zonas, a tal efecto».

— Se inserta un nuevo artículo *3bis* que incorpora una interpretación de «ausencia de soluciones alternativas o satisfactorias» a un proyecto de instalación de energía renovable o una infraestructura de red que resulte necesario para integrarlas en el sistema eléctrico;<sup>17</sup> se entenderá que no existen soluciones alternativas satisfactorias capaces de alcanzar el mismo objetivo que el proyecto en cuestión, en particular en términos de desarrollo de la misma capacidad de energía renovable, a través de la misma tecnología energética, en el mismo plazo o en un plazo similar, y sin costes significativamente superiores. En el caso de llevar a cabo medidas compensatorias para un proyecto de central o de instalación de energía renovable, y la correspondiente infraestructura de red, los Estados miembros podrán permitir que tales medidas compensatorias se lleven a cabo paralelamente a la ejecución del proyecto, a menos que existan pruebas evidentes de que un proyecto concreto afectaría de manera irreversible los procesos ecológicos esenciales para el mantenimiento de la estructura y las funciones del emplazamiento y pondría en peligro la coherencia global de la Red Natura 2000 antes de que las medidas compensatorias se pongan en marcha. Los Estados miembros podrán permitir que dichas medidas compensatorias se adapten con el tiempo, en función de si se espera que los efectos negativos importantes se produzcan a corto, medio o largo plazo.

— Se prorroga el artículo 5, con una nueva redacción del apartado 1, de acuerdo con la cual el proceso de concesión de autorizaciones de repotenciación de instalaciones de energías renovables existentes no excederá de 6 meses, incluidas las evaluaciones de impacto ambiental cuando así lo exija la legislación pertinente. Ahora bien, al aplicar los plazos a los que se refiere el artículo 5.1 no se contabilizarán en ellos los siguientes períodos de tiempo, excepto cuando coincidan con otros trámites administrativos del proceso de concesión de autorizaciones (art. 8 con nueva redacción):

---

<sup>17</sup> Según la Comisión, «existen dificultades a la hora de aplicar otra condición para aplicar excepciones específicas previstas en la legislación medioambiental de la Unión, a saber, el requisito relativo a la ausencia de otras soluciones alternativas. Dichas dificultades limitan la utilidad práctica de la presunción refutable de que los proyectos de energías renovables, su conexión a la red, la propia red conexas y los activos de almacenamiento son de interés público superior, pues demostrar que un proyecto no podría llevarse a cabo en otro lugar resulta un obstáculo considerable que hay que valorar en cada territorio de todo un país, y más aún si deben valorarse otras tecnologías de energías renovables. Por consiguiente (...) conviene especificar, a los efectos del presente Reglamento, cómo pueden alcanzarse tales condiciones para aplicar las excepciones específicas previstas en la legislación medioambiental de la Unión por lo que respecta al alcance de las condiciones alternativas pertinentes que deben valorarse» (Considerando 15).

*a)* el período de tiempo durante el cual se construyan o repotencien las instalaciones, sus conexiones a la red y, con vistas a garantizar la estabilidad, la fiabilidad y la seguridad de la red, la infraestructura de red necesaria conexa, y

*b)* el período de tiempo dedicado a los trámites administrativos necesarios para las mejoras significativas de la red requeridas para garantizar su estabilidad, fiabilidad y seguridad.

En suma, se prorrogan el artículo 1, el artículo 2, punto 1, el artículo 3, apartado 2, el artículo 3bis, el artículo 5, apartado 1, y los artículos 6 y 8.