



**LA DIRECTIVA DE FOMENTO DE
LAS ENERGÍAS RENOVABLES III Y
LA ACELERACIÓN DEL DESPLIEGUE
DE RENOVABLES EN ESPAÑA**

El **Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)** es una organización sin ánimo de lucro registrada en España y fundada en 1996 con el objetivo de contribuir a la protección del medio ambiente y a la consecución de un desarrollo sostenible a través del estudio, desarrollo, aplicación y ejecución del Derecho desde una perspectiva internacional y multidisciplinar. Desde 1998, IIDMA está acreditada como observador ante la Asamblea del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En 2001 fue declarada de interés general por el Ministerio del interior de España.

Para más información sobre el IIDMA, visite: <https://www.iidma.org/>

Se permite reproducir el informe citando la fuente: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), “La Directiva de Fomento de las Energías Renovables III y la Aceleración del Despliegue de Renovables en España”, Madrid, octubre, 2024.

Autor:

Ana Barreira, *Directora*, IIDMA: Licenciada en Derecho (Universidad Complutense), Máster en Derecho Ambiental (Universidad de Londres), Máster en Estudios Jurídicos Internacionales (Universidad de Nueva York).

Resumen ejecutivo

La Unión Europea ha sido líder en la lucha contra el cambio climático desde los inicios de las negociaciones internacionales para la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) habiendo trasladado a su ordenamiento jurídico los compromisos alcanzados en el plano internacional.

En 2001, ya adoptó su primera Directiva sobre la promoción de energías renovables. Antes de la finalización del primer balance mundial (global stocktake), exigido por el Acuerdo de París, adoptado en la COP28 y plasmado en el histórico Consenso de los Emiratos Árabes Unidos, que insta a triplicar la capacidad mundial de energías renovables en consonancia con una senda para limitar el calentamiento global a 1,5 °C de una manera determinada a nivel nacional, ha dado un paso más revisando la Directiva de Fomento de las Energías Renovables.

Esa revisión ha elevado el objetivo vinculante conjunto de la UE relativo a la producción de energía renovable de un 32% al 42,5% para el año 2030. Además, ha recomendado un esfuerzo adicional de los Estados miembros para alcanzar un 45% conjunto, en consonancia con el plan REPowerEU. Esto implica que, en un período de seis años, se debe llevar a cabo un despliegue masivo y acelerado de energías renovables.

Para ello es necesario hacer frente a una multitud de obstáculos para las inversiones en proyectos de energías renovables y sus infraestructuras de evacuación. Entre los principales obstáculos que se deberán suprimir están:

- La excesiva duración de los procedimientos administrativos de concesión de autorizaciones.
- La complejidad de las normas aplicables en relación con la selección de emplazamientos y las autorizaciones administrativas de dichos proyectos.
- La complejidad y la duración de la evaluación del impacto ambiental de tales proyectos y las redes de energía relacionadas.
- Los problemas de conexión a la red.
- Las limitaciones para adaptar las especificaciones tecnológicas durante el procedimiento de concesión de autorizaciones.
- Los problemas relativos al personal de las autoridades que conceden las autorizaciones o de los operadores de red.

En España, la eliminación de esas barreras y la correcta transposición y aplicación de la nueva Directiva de Fomento de Energías Renovables supone un reto importante dada la distribución competencial prevista en nuestra Constitución.

Este informe revisa cual es el punto de partida para eliminar los obstáculos al despliegue de energías renovables en España desde el punto de vista normativo y administrativo, centrándose en los aspectos relativos a los procedimientos de concesión de permisos y la identificación de zonas de aceleración de renovables. A partir de ese análisis llega a una serie de conclusiones y recomendaciones con el propósito de contribuir a una

correcta aplicación de las obligaciones previstas en esa Directiva, así como de sus objetivos.

El análisis realizado concluye que, si bien en España algunas de las obligaciones previstas en la nueva Directiva ya están reflejadas en nuestro ordenamiento jurídico, muchas de ellas aún deben ser transpuestas y/o se necesita la actuación del Gobierno o de las administraciones públicas, en sus tres niveles, para poner en marcha muchas de las medidas requeridas.

Uno de los puntos esenciales para su correcta transposición y aplicación es la coordinación y la acción concertada entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios ya que todos ostentan competencias para la autorización de proyectos de energías renovables.

Asimismo, se requiere que las normas que regulan los procedimientos administrativos sean modificadas para agilizarlos, incluyendo la reducción de los plazos. Se tendrá que garantizar el cumplimiento de estos en los procedimientos, tanto en los administrativos como en los judiciales, algo que por regla general no sucede. Al mismo tiempo, hay que nombrar los puntos de contacto y elaborar las guías de tramitación. Asimismo, habrá que establecer medios alternativos de resolución de conflictos.

Las principales competencias en materia de planificación y protección territorial corresponden a las Comunidades Autónomas y a los municipios. Esta competencia es clave en la designación de las denominadas zonas de aceleración de renovables, puesto que la Directiva exige que se fomenten las sinergias entre las energías renovables y los demás usos de la tierra, como la producción de alimentos. Estos usos múltiples deberán ser definidos en base a las normas de ordenación territorial adoptadas a nivel autonómico y los planes urbanísticos. La Administración General del Estado debería impulsar un proceso de colaboración para utilizar todos los instrumentos, normativos y no normativos, existentes en los planos autonómico y local, dirigido a elaborar el plan o planes que designen las aquellas zonas.

Para el diseño de las medidas de mitigación, y sobre todo para la definición de los impactos ambientales aceptables, se podrían utilizar las bases de datos que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas han ido elaborando para la preparación de las declaraciones de impacto ambiental, formuladas a lo largo de los años.

Para que toda la planificación desarrollada cumpla con su propósito, es igualmente importante establecer garantías adicionales en las distintas etapas del procedimiento de licitación y concesión de autorizaciones.

En el contexto del desarrollo de las energías renovables, la planificación estratégica emerge como un componente crucial. Esta planificación debe ir más allá de simplemente identificar áreas geográficas adecuadas para la instalación de infraestructuras renovables; también debe considerar cuidadosamente diversos factores, como el impacto ambiental, la interacción con las comunidades locales y la infraestructura existente. Al delinear zonas aceptables para el desarrollo de proyectos renovables, se establece un marco que equilibra las necesidades de generación de energía con la conservación del medio ambiente y el bienestar de las poblaciones locales.

Executive summary

The European Union has been a leader in the fight against climate change since the early stages of the international negotiations to adopt of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The EU has brought its commitments at the international level into its legal order. In 2001, it had already adopted its first Directive on the promotion of renewable energy sources. Before the conclusion of the first global stocktake adopted at COP 28, as required by the Paris Agreement, reflected in the historic United Arab Emirates Consensus, which calls for a tripling of global renewable energy capacity in line with a path to limit global warming to 1.5°C determined nationally, the EU took another step forward by revising the Directive on the Promotion of Renewable Energy.

This revision raised the EU's binding collective target for renewable energy production from 32% to 42.5% by 2030. Moreover, the Directive recommended additional efforts by Member States to reach a collective 45%, in line with the REPowerEU plan. This implies that, within six years, a massive and accelerated deployment of renewable energy must be carried out.

To achieve this, it is necessary to address a multitude of obstacles to investments in renewable energy projects and their associated infrastructure. The main obstacles to be removed include:

- The excessive length of administrative procedures for granting permits.
- The complexity of applicable rules regarding site selection and administrative authorizations for such projects.
- The complexity and duration of the environmental impact assessment for such projects and related energy networks.
- Grid connection issues.
- Limitations on adapting technological specifications during the authorization process.
- Problems related to the staff of the permitting authorities or grid operators.

In Spain, removing these barriers and correctly transposing and applying the new Renewables Energy Directive is a significant challenge, given the distribution of competencies outlined in our Constitution.

This report reviews what is the point of departure for eliminating obstacles to the deployment of renewable energy in Spain from a regulatory and administrative perspective, focusing on aspects related to permit procedures and the identification of renewable acceleration zones. Based on this analysis, it draws a series of conclusions and recommendations aimed at contributing to the proper implementation of the obligations outlined in the Directive, as well as its objectives.

The analysis concludes that, while some of the obligations set out in the new Directive are reflected in Spain's legal framework, many must still be transposed and/or require

action by the Government or public administrations at all three levels to implement many of the required measures.

One of the essential points for its correct transposition and implementation is the coordination and concerted action between General State Administration, the Autonomous Communities, and municipalities, as all hold competencies for authorizing renewable energy projects. Additionally, the rules governing administrative procedures must be modified to streamline them, including shortening deadlines. Compliance with these deadlines in both administrative and judicial procedures must be ensured, something that generally does not happen. At the same time, contact points need to be created, and administrative procedures guidance must be developed. Alternative dispute resolution mechanisms must also be established.

The primary competencies in territorial planning and protection belong to the Autonomous Communities and municipalities. This competence is key to designating so-called renewable acceleration zones, as the Directive requires fostering synergies between renewable energy and other land uses, such as food production. These multiple uses must be defined based on territorial planning rules adopted at the regional level and urban planning. The General State Administration should promote a collaborative process to use all the existing regulatory and non-regulatory instruments at the regional and local levels to develop the plan or plans that designate these zones.

For designing mitigation measures, and especially for defining acceptable environmental impacts, databases that both the General State Administration and the Autonomous Communities have developed for preparing environmental impact statements over the years could be used.

To ensure that all developed planning meets its purpose, it is equally important to establish additional guarantees at the different stages of the bidding and authorization procedures.

In the context of renewable energy development, strategic planning emerges as a crucial component. This planning must go beyond simply identifying suitable geographic areas for renewable infrastructure installations; it must also carefully consider various factors, such as environmental impact, interaction with local communities, and existing infrastructure. By outlining acceptable zones for renewable project development, a framework is established that balances the need for energy generation with environmental conservation and the well-being of local populations.

Índice

Resumen ejecutivo	2
Executive summary	4
Índice	6
Acrónimos	7
Presentación.....	8
1. Introducción	10
2. Principales obligaciones de la DFERs III en materia de aceleración de renovables.	12
2.1. Objetivos y principales obligaciones relativas a los procedimientos de concesión de autorizaciones.....	12
2.2. Obligaciones de planificación para el despliegue de renovables.....	16
3. Análisis de la situación en España	19
3.1. Distribución competencial	19
3.2. Marco jurídico-institucional de la autorización de instalaciones de energía renovable..	24
3.3. La cartografía y los planes de ZARs	35
3.3.1. La cartografía coordinada del despliegue de las energías renovables y de las infraestructuras de evacuación	35
3.3.2. Los planes de ZARs	37
4. Conclusiones y recomendaciones	41

Acrónimos

AGE	Administración General del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DFERS	Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
EA	Estatuto de Autonomía
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
GEI	Gases de Efecto Invernadero
LEA	Ley de evaluación ambiental
LIC	Lugares de Importancia Comunitaria
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRN	Ley de Restauración de la Naturaleza
LSE	Ley del Sector Eléctrico
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
POEM	Planes de Ordenación del Espacio Marítimo
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PTCan	Plan de Transición Energética de Canarias
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
ZAPER	Zonas de Alto Potencial para el desarrollo de la Energía Eólica
ZARS	Zonas de Aceleración Renovable

Presentación

A finales de junio de 2021, el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA) publicó el informe titulado “Cómo conciliar el despliegue de las renovables con la biodiversidad y el territorio”¹. Con esta publicación IIDMA pretendía contribuir a impulsar y facilitar la instalación de plantas de energía renovable haciendo hincapié en su ubicación. Estos proyectos son necesarios para hacer frente al cambio climático y descarbonizar el sistema energético y, de esta manera, favorecer el logro de los objetivos de mitigación y de penetración de renovables tanto de la Unión Europea (UE) como de nuestro país. La elección de un correcto emplazamiento es un factor clave para evitar rechazo social y sus potenciales impactos en la biodiversidad y el territorio. En aquellos momentos, ya vislumbramos cierta conflictividad por esas razones y constatamos la escasa consideración del “poder de la ubicación” en el proceso de despliegue de renovables.

Para evitar o reducir el rechazo social, analizamos algunas experiencias comparadas, incluyendo el programa de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, denominada “Re-powering America’s Land”, de la que quizá la propia Comisión Europea encontró inspiración para el REPowerEU². Asimismo, realizamos una serie de propuestas haciendo hincapié en mejorar y agilizar el proceso de localización ambientalmente responsable de los proyectos, garantizando una mayor implicación de los actores locales, identificando zonas de baja sensibilidad y proponiendo el impulso de programas que facilitaran la ubicación de los proyectos en emplazamientos alternativos donde se minimizaría su impacto, como suelos potencialmente contaminados o contaminados por la actividad industrial previa, vertederos clausurados o emplazamientos de antiguas minas, entre otros. Igualmente, entre nuestras propuestas incluimos la necesidad de realizar una cartografía para identificar las zonas más favorables para los proyectos con la participación tanto de personas interesadas como de otros actores, lo que podría llevarse a cabo a través de la creación de lo que denominamos oficinas de ubicación de energías renovables.

Tan solo un año después de la publicación de nuestro informe, como consecuencia de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, en mayo de 2022 la Comisión Europea presentó su denominado paquete REPowerEU en el que entre otras cosas se propuso un aumento de la penetración de las energías renovables en la generación de energía para alcanzar la autonomía estratégica de la UE y abandonar la dependencia energética de los combustibles fósiles. Para lograrlo, incluyó una propuesta de modificación de la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DFERs III), modificación más ambiciosa de la que había propuesto inicialmente en su paquete “Fit

¹ Disponible en: <https://iidma.org/publicaciones-iidma/>

² Información sobre REPowerEU disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

for 55”³. Para ello, incorporaba disposiciones dirigidas a eliminar los obstáculos del despliegue de las renovables, como la necesidad de agilizar la tramitación de los procedimientos de autorización de estas instalaciones y de identificar, a través de planes, las denominadas “zonas propicias para las renovables”, dando prioridad a las superficies artificiales y construidas, como los tejados, las zonas de infraestructuras de transporte, las zonas de estacionamiento, los vertederos, las zonas industriales, las minas, las masas de agua interior, lagos o embalses artificiales, entre otros. Esto coincide con la propuesta que realizaba IIDMA un año antes. Nos satisfizo comprobar que nuestro trabajo fue en la dirección adecuada y la Comisión Europea se hizo eco de algunas de nuestras propuestas, en línea con el propósito de nuestro informe. Una vez adoptada la DFERs III, esas zonas finalmente se han denominado “zonas de aceleración de renovables”.

Es importante recordar que el primer balance mundial (*global stocktake*), exigido por el Acuerdo de París, adoptado en la COP28 y plasmado en el histórico Consenso de los Emiratos Árabes Unidos, insta a triplicar la capacidad mundial de energías renovables en consonancia con una senda para limitar el calentamiento global a 1,5 °C de una manera determinada a nivel nacional.

Teniendo como base el contexto internacional y de la UE, con este nuevo informe nuestro propósito es doble. Por una parte, examinar los pasos que se han dado o se prevén dar en España para cumplir con las exigencias de la DFERs III relativas a eliminar o reducir las barreras en la aceleración del despliegue de renovables para agilizar los trámites administrativos en los procedimientos de autorización, así como en la designación de las zonas de aceleración de renovables. Por otra, ofrecer algunas recomendaciones para la transposición y aplicación de esos requerimientos.

Ana Barreira
Directora

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente

³ Información sobre el paquete “Fit for 55” disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_es