

# LOS CONDICIONANTES AMBIENTALES DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES: EL EJEMPLO DE LA ENERGÍA EÓLICA Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL <sup>(1)</sup>

*Manuela Mora Ruíz* <sup>(2)</sup>

---

## **RESUMEN:**

El trabajo que se presenta pretende ser un estudio de la ordenación jurídica de las energías renovables actual teniendo en cuenta la dirección de futuro que este sector debe tomar, tanto por la incidencia de las corrientes liberalizadoras provenientes de Europa, como por la nueva regulación del sector a partir de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables. En este sentido, el aprovechamiento eólico y la regulación más reciente de esta materia por las Comunidades Autónomas plantea un escenario idóneo para la reflexión, teniendo en cuenta el papel de las normas ambientales como límite a la liberalización del ejercicio de la actividad económica.

## **PALABRAS CLAVE:**

Energías renovables; aprovechamiento eólico; legislación estatal; legislación autonómica; condicionantes ambientales; energía; liberalización, mercado.

## **ABSTRACT:**

This paper aims to study the legal framework of the renewable energies, taking into consideration the new guidelines of this field with regard of the liberal context of European Law and the New EC Directive 2009/28/CE on Renewable Energies. In this concern, we want to focus on wind energy and the legal regulation in Spain in order to consider the need of change of this field, not only because of the environmental laws, but also because of the deregulation process of Law.

## **KEY WORDS:**

Renewable energies; wind energy; national law; regional law; environmental requirements; energy; deregulation; market.

---

<sup>1</sup> Este Estudio se lleva a cabo en el marco del Proyecto del Estado DER2010-16543, sobre *Procedimiento Administrativo: Simplificación administrativa, mejora de la eficacia y garantías de los ciudadanos*.

<sup>2</sup> *Manuela Mora Ruíz es Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva.*

## 1. EL ESCENARIO ACTUAL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES: LA AUSENCIA DE BASES ESTATALES EN LA MATERIA Y LA PLURALIDAD DE REGÍMENES AUTONÓMICOS

### 1.1. Energía y medio ambiente: la importancia del fomento de las energías renovables

Energía, desarrollo y medio ambiente son, en la actualidad, los tres vértices de una ordenación jurídica de las energías renovables que precisa de una intervención cualificada del Derecho Administrativo, en la que la satisfacción del interés general implica el equilibrio de estos tres elementos para conseguir los objetivos de seguridad en el abastecimiento de la energía, continuidad en el desarrollo económico de los Estados y tutela del bien jurídico medio ambiente, habida cuenta de que las energías renovables se conceptualizan, casi de manera unánime por la doctrina, como “aquellas fuentes primarias de energía que, de forma periódica, se renuevan a través de ciclos naturales, por lo que se pueden considerar inagotables”<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, la efectiva ordenación de las energías renovables es determinante para la consecución de estos objetivos que, aunque dispares en apariencia, se encuentran íntimamente relacionados.

En ese sentido, el estudio que vamos a realizar sobre las energías renovables, con especial consideración de la energía eólica, tiene una particular justificación en la actualidad, dadas, por un lado, las exigencias de liberalización de los sectores económicos, plasmadas en nuestro Ordenamiento a través de las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejecución y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (*famosa Ley Omnibus*)<sup>4</sup>, y, por otro, el giro de la política energética comunitaria tras el Tratado de Lisboa, en el que la variable ambiental se instala definitivamente en la configuración de dicha política, en tanto que vinculada a una efectiva estrategia de lucha contra el cambio climático<sup>5</sup>. En este sentido, creemos que la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo

---

<sup>3</sup> DOMINGO LÓPEZ, E., *Régimen Jurídico de las Energías Renovables y la Cogeneración Eléctrica...op.cit.* p. 29. En este sentido, habría que poner de manifiesto que los propósitos ambientales de estas energías no sólo se logran por su carácter “renovable”, sin que se agoten los recursos naturales, sino también por su mínima incidencia en cuanto a la producción de CO<sub>2</sub>, sin que ello signifique que se trate de energías completamente inocuas para el medio ambiente; piénsese, en este sentido, en la energía eólica, considerada como fuente primaria de energía eléctrica, que no genera combustión, evitando, pues la producción de CO<sub>2</sub>, y que no requiere más importación que la tecnológica para su obtención, pero que, sin embargo, plantea serios problemas desde la perspectiva de biodiversidad o la protección del paisaje. En todo caso, y por lo que interesa a este Trabajo, entre las energías renovables vamos a considerar la energía solar (térmica y fotovoltaica), la energía eólica, la energía geotérmica, hidráulica/mini hidráulica y la energía obtenida a partir de biomasa.

<sup>4</sup> Respectivamente, BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009 y núm. 308, de 23 de diciembre. De hecho, las normas autonómicas más recientes contemplan como una razón justificativa del modelo de ordenación anterior la necesidad de adaptarse a este nuevos escenarios de liberalización: así lo ponen de manifiesto la EM de la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, sobre aprovechamiento eólico en Galicia (DOCG núm. 252, de 29 de diciembre), o el Decreto 20/2010, de 20 de abril, sobre autorización de parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCLM núm. 77, de 23 de abril).

<sup>5</sup> En este sentido, el art. 191.1 TUE, en la versión consolidada de versión consolidada de 28 de mayo de 2010, establece lo siguiente: “La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:....el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático”, y el art. 194.1, en el Título XXI, *Energía*, dispone:”En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado

y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables<sup>6</sup>, plantea un nuevo escenario para el Ordenamiento español en esta materia, en el que se impone la adaptación a las aludidas exigencias de liberalización, y, sobre todo, la necesidad de conseguir que la producción de energía en los Estados Miembros a partir de fuentes energías renovables constituya una parte notable de dicha producción, constituyendo una fórmula idónea de reducción de Gases de Efecto Invernadero (en adelante, GEI). A nuestro juicio, la Directiva citada representa un punto de inflexión, por las razones que luego se dirán, en la ordenación jurídica de las energías renovables<sup>7</sup>, dando cabida a las dos direcciones del Derecho Comunitario que acabamos de señalar.

Desde esta perspectiva, y por lo que toca al significado y relevancia actual de las energías renovables, (también de la eficiencia energética, aunque esto último no va a ser objeto de consideración específica en este Trabajo), debe insistirse en la importancia que la doctrina especializada, y no sólo la jurídica, reconoce a la relación entre energía y medio ambiente, que, si bien no era desconocida, está adquiriendo, en el ámbito comunitario, unas dimensiones considerables, hasta el punto de que la variable ambiental, se convierte en rasero de la política comunitaria en materia de energía, que se caracteriza ahora por ser una política integradora de ambos sectores, en el marco irrenunciable del desarrollo sostenible<sup>8</sup>. La cuestión no es en absoluto baladí, porque la introducción de las exigencias medioambientales en el ámbito energético, por su íntima relación con las estrategias comunitarias de lucha contra el cambio climático en clave de reducción de emisiones de GEI<sup>9</sup>, hace que haya un cierto desplazamiento de la política energética hacia las instancias

---

interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas”.

<sup>6</sup> Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DOUE L. 140, de 5 de junio de 2009).

<sup>7</sup> Sobre la consideración de la Directiva como un punto de partida en la ordenación de las energías renovables y, en su caso, del ahorro y la eficiencia energética, véase M. MORA RUIZ, “La Ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257, abril-mayo 2010, p. 171.

<sup>8</sup> En este sentido, la orientación comunitaria a la que acabamos de aludir no es producto de la improvisación, sino de toda una trayectoria con un referente claro en el Libro Verde de la Comisión sobre *La estrategia Europea para la energía sostenible, competitiva y segura*, (COM (2006) 105 final, de 8 de marzo de 2006. Además, la necesidad de integración de las variables seguridad-eficiencia-sostenibilidad se plantea por sectores diversos, además del jurídico: entre otros, véase J.L., GARCÍA DELGADO/J.C., JIMÉNEZ, “Un debate necesario: la regulación energética”, en J.L., GARCÍA DELGADO/J.C., JIMÉNEZ, *Energía y Regulación*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, p. 8.

<sup>9</sup> En este sentido, se ha puesto de manifiesto la relación directa entre el estado de la biosfera y la demanda de energía, con grave riesgo para la primera, a pesar de reconocerse como una “infraestructura natural”, lo cual plantea la necesidad de orientar el desarrollo hacia un equilibrio sostenible en términos ambientales y no sólo de crecimiento económico. Gráficamente señala el Prof. GARCÍA NOVO “que el acceso a la energía...adquiere en el tercer milenio la condición de supervivencia de la sociedad y biosfera”, de forma que, en nuestra opinión, la relevancia de las fuentes de energía renovables trasciende del mero auxilio en la lucha contra el cambio climático, adquiriendo una dimensión global fundamental: véase F., GARCÍA NOVO, “Escenario ambiental del modelo energético”, en GARCÍA DELGADO, J.L. /JIMÉNEZ, J.C., *Energía y Regulación, ...op.cit.* pp. 231, 232.

comunitarias, relativizándose, pues, la capacidad de decisión del Estado sobre sus recursos energéticos, entre los que deben contarse las fuentes de energía renovables.

En este sentido, anticipando la última parte de este trabajo e insistiendo en la importancia del marco jurídico comunitario actual, la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril, consolida la política comunitaria ambiental-energética, al considerarse como punto de llegada en el diseño de estrategias de lucha contra el cambio climático a través de la generalización de las energías renovables y la eficiencia energética<sup>10</sup>, pero ello ofrece, en nuestra opinión, una dimensión diferente a la mera incidencia de la Directiva en la configuración de la política comunitaria en materia de energías renovables y, por extensión, de la política energética general, ya que la norma, en su afán armonizador de las medidas de intervención de las Administraciones en el sector que nos ocupa, da una vuelta de tuerca al principio de subsidiariedad en relación con la intervención de la Unión en esta materia, dotándolo de una cierta *vis atractiva* hacia el nivel comunitario, en clara contraposición con uno de los rasgos tradicionales de la política comunitaria de la Unión en el ámbito energético, esto es, la prevalencia de la competencia estatal frente a la de la Comunidad cuando del abastecimiento energético se trata. De hecho, el art. 194.1 del vigente Tratado de la UE<sup>11</sup> señala que, en aras de la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, “la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables<sup>12</sup>; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas”. Para ello, el art. 194.2 prevé que Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias. De forma que, aunque se sigue reconociendo “el derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético”<sup>13</sup>, es evidente que la garantía del medio ambiente crea un espacio competencial propio de la Unión Europea en materia de política

---

<sup>10</sup> Sobre la evolución normativa de la política energética de la Unión hacia las exigencias de la sostenibilidad, véase B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, 9ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2008, 564 y ss.

<sup>11</sup> Sobre la regulación del medio ambiente en el Tratado de Lisboa, véase D., FERNÁNDEZ DE GATTA, “Política Ambiental de la Unión Europea”, en F. LÓPEZ RAMÓN (Coor.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, (Navarra), 2008, pp. 55 a 61.

<sup>12</sup> En este sentido, el Prof. MARTÍN MATEO había puesto el acento, con bastante antelación, en las medidas de ahorro energético, como vía de equilibrio del crecimiento económico ante el aumento de demanda de energía, de forma que “...el ahorro energético pasa a constituir la denominada «fuente invisible de energía», sin que ello suponga necesariamente la disminución del ritmo de desarrollo, ni la limitación de satisfacciones...”: véase R. MARTÍN MATEO, *Nuevo Derecho energético*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, p.146.

<sup>13</sup> Así lo señala el art. 194.2 párr. segundo del TUE, añadiendo que tal derecho se reconoce sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192, esto es, la posibilidad de que el Consejo, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adopte “las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético”, de manera que, a nuestro juicio, se impone una cierta supervisión o control de la Unión de medidas que, tradicionalmente, por la importancia de las fuentes de energía para un Estado, han correspondido a éste, produciéndose una clara orientación comunitaria de la política energética, por efecto del componente ambiental de la misma.

energética, en el que las energías renovables y, en su caso, la eficiencia energética (ER y EE) han de ocupar un papel central. Desde esta perspectiva, lo ambiental gana terreno en la política energética y, en consecuencia, la Directiva aparece como una pieza clave de esta nueva orientación comunitaria.

Lo expuesto nos lleva, en definitiva, a insistir en la importancia de la ordenación de las energías renovables, conectada a las valoraciones que acabamos de hacer sobre la necesaria relación entre energía, medio ambiente y sostenibilidad, y a poner de manifiesto la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado y, sobre todo, eficaz, no sólo desde la perspectiva puramente ambiental, sino también, desde un enfoque económico asociado a la relevancia del sector energético como ámbito de desarrollo económico. Desde esta perspectiva, lo ambiental se incorpora decididamente en el diseño de estas políticas, pero precisa de una ordenación jurídica acertada que, por un lado, haga atractiva a los inversores la producción de energía a partir de fuentes renovables y, de otro, no convierta las exigencias de sostenibilidad en un elemento de distorsión en los mercados energéticos, con el consiguiente riesgo de no avanzar en la generalización de estas energías<sup>14</sup>.

La implantación de parques eólicos y/o la regulación del aprovechamiento eólico es, en nuestra opinión, representativa de esta necesidad de ordenación de las fuentes de energía renovables a partir de las exigencias de tutela ambiental y de liberalización de los sectores económicos, ya que la regulación actual de este sector en nuestro Ordenamiento dista considerablemente de estar en la línea de la aludida liberalización y, por otro lado, en los términos que se exponen a continuación, no es posible reconocer una ordenación racional favorecedora de la generalización de la energía obtenida a partir de fuentes de energías renovables en general, de la eólica en particular, a fin de lograr los objetivos ambientales asociados a estas energías. Desde esta perspectiva, el presente Trabajo pretende poner de manifiesto la situación vigente del sector de las renovables en nuestro Derecho, con especial consideración de la ordenación del sector eólico, que ha recibido un impulso considerable en nuestro país, pero que sigue presentando grandes carencias en cuanto a su conexión con las exigencias comunitarias, tanto por la propia regulación de esta energía, como por la multiplicidad de controles ambientales a los que se someten no sólo las instalaciones eólicas, consideradas como actividades o proyectos con repercusión ambiental, sino también la planificación sectorial que sobre las mismas Estado<sup>15</sup> y CC.AA

---

<sup>14</sup> La doctrina especializada en el análisis de los aspectos económicos de las políticas energéticas pone de manifiesto las tensiones existentes entre las aludidas variables de seguridad, eficiencia y sostenibilidad, y señala que una política energética bien diseñada debe tratar de minimizar las situaciones de *trade-off*, esto es, una orientación excesiva hacia cualquiera de estas variables, con el consiguiente distanciamiento de las otras, de forma que una regulación económica real está en la base de la generalización o el impulso de las energías renovables; al respecto, véase GARCÍA DELGADO, J.L. / JIMÉNEZ, J.C., “Un debate necesario: la regulación energética”...*op.cit.*p.9. Por su parte, entre la doctrina administrativista, debe citarse al Prof. E. ARANA GARCÍA, quien, en su “Prólogo” a la obra de M.J., LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 21 y 22, plantea la necesidad de revisar la ordenación jurídica actual de las energías renovables, en aras de la simplificación y la racionalidad de dicha ordenación, con la idea de hacer más atractivo para la iniciativa privada este sector.

<sup>15</sup> Piénsese en la evaluación estratégica del Plan de Implantación de parques eólicos marítimos: Véase Resolución conjunta de la Secretaría General de Energía y Secretaría General del Mar, por la que se aprueba el estudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos (BOE núm. 112, de 8 de mayo de 2009).

llevan a cabo<sup>16</sup>. El punto de llegada será un análisis más detenido de la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables, para saber cuál es el horizonte de esta ordenación, y las perspectivas de generalización de las fuentes de energías renovables, en tanto que solución parcial a la lucha contra el cambio climático. Sin duda, la implantación de un nuevo paradigma energético<sup>17</sup> está en la base de una estrategia eficaz de reducción de GEI.

### **1.1.2 La actual ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: Ausencia de bases estatales y pluralidad de regímenes autonómicos**

A la vista de todo lo expuesto, se hace necesario valorar la efectiva ordenación de las energías renovables en nuestro Ordenamiento, a fin de conocer exactamente el marco jurídico en que han de aplicarse las normas jurídicas relativas a la implantación de parques eólicos y al aprovechamiento de esta fuente primaria. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la regulación de las energías renovables corresponde tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, y ello por efecto de diversos títulos competenciales que legitiman a ambas instancias para su regulación, creándose, así, un modelo fragmentario y disperso en relación con estas energías<sup>18</sup>.

En este sentido, el Estado tiene capacidad para regular la materia que nos ocupa tanto por las previsiones específicas del art. 149.1.25, en cuanto a las bases del régimen minero y energético, del art. 149.1.22, respecto de la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”, como por otros títulos competenciales que podrían considerarse transversales, como el relativo a la legislación básica en materia de medio ambiente, o las bases de la planificación económica, en los términos del art. 149.1.13<sup>19</sup>.

Lo anterior constituye el fundamento de todo un bloque normativo en torno a la ordenación de los sectores energéticos en el que es forzoso hacer referencia a las siguientes normas: Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, Ley 34/1998, de 7 de

---

<sup>16</sup> En este sentido, se ha señalado que uno de los problemas de la regulación española sobre el sector de las renovables es su falta de estabilidad, lo cual dificulta conocer el marco jurídico aplicable en cada momento; al respecto, véase J.Mª NEBREDA PÉREZ, “El régimen especial de producción eléctrica”, en S.MUÑOZ MACHADO/ M.SERRANO GONZÁLEZ/ M. BACIGALUPO SAGESSE (DIR.), *El Sector energético*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2009, p. 460.

<sup>17</sup> Así lo señala el Prof. PÉREZ MORENO, en A., PÉREZ MORENO, “Las Energías renovables”, A., PÉREZ MORENO, (Coor.), *El Derecho de la Energía*, IAAP, Sevilla, 2006, p.457.

<sup>18</sup> Seguimos en este extremo el reciente trabajo de M. MORA RUIZ, “La Ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las energías renovables”, *op.cit.*...pp. 172 y ss.

<sup>19</sup> Así lo pone de manifiesto M.J. LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...op.cit.*, pp. 160 y ss, en relación con el art. 149.1.13 CE. En este sentido, el autor manifiesta que la centralización normativa sería una opción deseable en materia de procedimientos y requisitos de instalación, frente a la diversidad de regímenes existentes entre las CC.AA (p.165). Sin duda, este es un aspecto de la actual ordenación jurídico-administrativa que va a verse profundamente afectado por la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril.

octubre del Sector de Hidrocarburos<sup>20</sup>, y con bastante anterioridad, la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, de Conservación de la Energía<sup>21</sup>. Por su parte, el desarrollo reglamentario de este bloque en aspectos directamente relacionados con las energías renovables y el ahorro y eficiencia energética ha correspondido, entre otras, a las siguientes disposiciones: Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de producción de energía eléctrica en régimen especial<sup>22</sup>, modificado por el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo<sup>23</sup>; Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, 2008-2012<sup>24</sup>; el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se regulan algunas especificaciones técnicas de las gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y por el que se regula el uso de determinados biocarburantes; Real Decreto 47/2007, de 19 de enero<sup>25</sup>, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios en nueva construcción<sup>26</sup> y más recientemente el Real Decreto 1578/2008, de 28 de septiembre, sobre retribución de la energía fotovoltaica<sup>27</sup>. Estamos, evidentemente, ante un conjunto disperso de disposiciones, de entre las que interesa destacar, no obstante, los reglamentos relativos a la producción de energía eléctrica, porque recogen las notas esenciales de uno de los sistemas de incentivo a la producción de las energías renovables previsto en la Directiva 2009/28/CE. En este sentido, baste apuntar que el sistema consiste en una intervención regulatoria sobre el precio de la energía eléctrica producida<sup>28</sup>, de forma que se establece un sistema de tarifas o primas a la producción de electricidad renovable estable,

---

<sup>20</sup> Respectivamente, *BOE* núm.285, de 28 de noviembre y *BOE* núm. 241, de 8 de octubre; rect. *BOE* núm. 29 de 3 de febrero 1999. En materia de energías renovables podemos destacar, sin ánimo exhaustivo las previsiones del art. 3.3.h) de la Ley 54/1997, en cuya virtud, con independencia de las competencias de la Administración General del Estado, corresponde a las Comunidades Autónomas el fomento de las energías renovables de régimen especial y de la eficiencia energética en el territorio de su Comunidad, las de los arts. 27 a 31, sobre producción eléctrica en régimen especial y las disposiciones Transitorias octava, décima y décimosexta, ésta última en relación con el Plan de Fomento del Régimen Especial para las Energías Renovables, así como la reciente redacción de la Disposición adicional vigésimo quinta sobre actualización del Plan de Fomento de las energías renovables. En todo caso, para un estudio exhaustivo de la norma, así como de la Ley del Sector de Hidrocarburos, véase M.J. LÓPEZ SAKO, ...*ibidem*, pp. 198 y ss.

<sup>21</sup> *BOE* núm. 23, de 27 de enero 1981.

<sup>22</sup> *BOE* núm. 75, de 30 de marzo.

<sup>23</sup> Respectivamente, *BOE* núm. 75, de 30 de marzo de 2004 y *BOE* núm. 126, de 26 de mayo de 2007.

<sup>24</sup> *BOE* núm. 282, de 25 de noviembre.

<sup>25</sup> *BOE* núm. 17, de 31 de enero; rect. *BOE* núm.276, de 17 de noviembre.

<sup>26</sup> Con carácter menor, puede citarse la Orden ITC 1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energías renovables y cogeneración de alta eficiencia (*BOE* núm. 131, de 1 de junio; rect. *BOE* núm. 170, de 17 de julio de 2007).

<sup>27</sup> *BOE* núm. 234, de 27 de septiembre; correc. *BOE* núm. 251 de 17 de octubre. Esta norma modifica, a su vez, el régimen de retribuciones previsto en el Real Decreto 661/2007, mediante la reforma del art. 26.1 y 2 en cuanto al sistema de retribución de la producción de energía eléctrica, contemplando la posibilidad de que determinadas instalaciones se acojan a un sistema de discriminación horaria para establecer la tarifa que habrán de fijar por su producción, y manteniendo el sistema de retribución del RD 661/1997 e incluso del Real Decreto 436/2004, para “el resto de instalaciones de la categoría a) acogidas al Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, o a su disposición transitoria primera, que deberán atenerse a lo previsto en los artículos 24.4 y 26.3 de dicho real decreto o al artículo 22.4 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo” (Disposición adicional segunda del Real Decreto 1578/2008).

<sup>28</sup> Seguimos aquí, por lo sistemático de sus consideraciones, a E. DOMINGO LÓPEZ, “La promoción de las energías renovables en la Unión Europea: el modelo italiano *versus* el modelo español”,...*op.cit.* pp. 584 y ss. El autor expone, así, las ventajas del llamado *REFIT*, *Renewable energy feed in tariffs*, valorando la idoneidad del modelo y su operatividad en nuestro país. Además, se contraponen a otros sistemas de apoyo como el sistema de cuotas y certificados verdes, característicos en países como Italia, Bélgica o Reino Unido (pp. 555 a 558).

por períodos de 10 o 20 años, con el atractivo de que el productor de energía eléctrica producida a partir de fuentes de energías renovables o de tecnologías de esta naturaleza tiene el derecho a que toda su producción se venda a la red eléctrica y a obtener un incentivo en los términos mencionados, esto es, a un precio fijado legalmente o a un precio fijado conforme al mercado, pero al que se le añade un incentivo que tiene en cuenta “el valor ambiental de la producción renovable”<sup>29</sup>. Sin duda, se trata de un mecanismo de apoyo fundamental, muy atractivo para los productores de energía a partir de fuentes renovables pero que puede hacer aguas si, a la postre, el precio de la energía de origen renovable se repercute de manera considerable en el consumidor final<sup>30</sup>. El Estado regula, pues, el llamado régimen especial de producción de electricidad, aunque el sistema de autorizaciones que establece al respecto y que permite la articulación de un sistema de apoyo como el expuesto no será competencia del Estado, sin perjuicio de que éste autorice otras instalaciones de generación de energía eléctrica, dependiendo de la potencia de las instalaciones de producción eléctrica o, en su caso, de que las mismas puedan afectar al territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 3 LSE<sup>31</sup>). En este sentido, la mera regulación del sector energético en el nivel de leyes y reglamentos no agota la competencia del Estado, que desciende al plano de la ejecución, en concurrencia con las competencias autonómicas sobre las energías renovables, creándose, pues, una regulación difícil de asimilar en cuanto a su extensión y aplicación.

Junto a ello, la normativa mencionada no agota toda la regulación estatal relativa a las energías renovables, puesto que hay que tener en cuenta la planificación efectuada en materia energética, tanto de carácter general, como la específica de las energías renovables, vinculada a la estrategia de lucha contra el cambio climático<sup>32</sup>. En este sentido, también en el ámbito de la planificación el marco jurídico creado refleja la complejidad a la que

---

<sup>29</sup> J.M<sup>a</sup> NEBREDA PÉREZ, en “El régimen especial de producción eléctrica”,...*op.cit.*p.386, caracteriza este sistema como un “régimen subvencional a largo plazo”. Este enfoque, sin embargo, parece estar cuestionándose en la actualidad: Véase EL Economista, de 25 de junio de 2010, en relación con la negociación de un *Pacto de Estado* en el sector energético, en el que las primas a las renovables son objeto de valoración y reformulación, atendiendo a la “evolución seguida por las tecnologías”.

<sup>30</sup> A ello apunta también el Prof. DOMINGO LÓPEZ, además de señalar otros posibles fallos del sistema, como la falta de transparencia, planteando que el *REFIT* es un sistema adecuado para el incentivo de las energías renovables siempre y cuando se apliquen tarifas adecuadas: E. DOMINGO LÓPEZ...*ibidem*, pp.563 a 565.

<sup>31</sup> El Art. 2.a) dispone que es competencia del Estado “autorizar las instalaciones eléctricas de generación de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, las de transporte secundario y distribución que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, y todas las instalaciones de transporte primario”. Por su parte, el art. 3.3.c) establece la competencia autonómica para “autorizar las instalaciones eléctricas no contempladas en el punto a) del apartado 2, así como ejercer las competencias de inspección y sanción que afecten a dichas instalaciones. En todo caso, se entenderán incluidas las autorizaciones de las instalaciones a que hacen referencia los artículos 12 y 28.3”.

<sup>32</sup> Para una exposición sistemática de estos planes, véase M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables...”...*op.cit.*pp. 175 a 177. Específicamente, la autora alude a la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía limpia- horizonte 2007-2012-2020*; *Plan de Energías Renovables 2005-2010*; y *Plan de Acción de Aborro y Eficiencia Energética 2005-2007*, recientemente actualizado por el *Plan de Acción de la Estrategia de aborro y eficiencia energética + en España para 2008-2012*. No obstante, debe advertirse que los documentos que se citan tienen un cierto carácter eventual, puesto que, en el momento de escribir estas líneas, la Administración General del Estado se encuentra en pleno proceso de revisión de los mismos, en los términos planteados en el Informe de Seguimiento a 1 de marzo de 2010 sobre *Las líneas estratégicas de lucha contra el cambio climático* publicado por la Secretaría de Estado de Cambio Climático, del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp. 7 y ss.

acabamos de referirnos, y ello en un doble sentido: por un lado, por la dualidad que existe entre la planificación energética general y la que se da en materia de energía renovables, y, por otro, porque esta misma dualidad se proyecta sobre un aspecto fundamental, cual es el grado de vinculación de los instrumentos de planificación aludidos, que no siempre tienen valor vinculante, sino meramente programático o indicador para la implantación de las energías renovables y, en su caso, la eficiencia energética.

En todo caso, la planificación y programación parece tener una significación especial en el ámbito de las energías renovables en cuanto a su operatividad ya que permiten el establecimiento de objetivos relacionados con la implantación de las mismas y las previsiones temporales para su consecución, además de los medios necesarios. En este sentido, lejos de que esta consideración sobre el alcance programático de la planificación relativa a las energías renovables pueda valorarse en negativo, creemos que la generalidad de estos documentos encuentra justificación en consideraciones de distinta índole que, sin embargo, bajo el paraguas del desarrollo sostenible, están íntimamente ligadas. Específicamente, debemos poner de manifiesto que la planificación indicativa es la característica de los sectores liberalizados como el de las energías (sector eléctrico y sector de hidrocarburos), puesto que se impone como proyección directa de la libertad de empresa; en consecuencia, los destinatarios del plan se verán vinculados de manera diferente en atención a su naturaleza pública (ya que las Administraciones sí están obligadas a la consecución de los objetivos que los planes señalados imponen) o privada, de forma que este sector, (los ciudadanos), recibe a través de esta planificación una orientación, en clave de responsabilidad compartida, pero que le releva de ser destinatario de medidas obligatorias cuyo incumplimiento genera consecuencias jurídicas desfavorables (al menos no cuando se atiende al contenido de los planes, y en el nivel más general de dicha planificación)<sup>33</sup>. No obstante, esto debe entenderse en sus justos términos, porque es posible que esta planificación indicativa de las energías renovables deba adecuarse a una planificación vinculante, cuando del acceso a las redes de distribución se trata<sup>34</sup>.

Por su parte, las Comunidades Autónomas no tienen atribuida por la CE la competencia específica sobre energías renovables, pero es claro que pueden intervenir mediante la regulación de esta materia, y ello no sólo por sus competencias de desarrollo de la legislación básica, sino porque expresamente el art. 3.3.h) de la Ley 54/1997 atribuye a las Comunidades Autónomas el fomento de las energías renovables de régimen especial y de la eficiencia energética en el territorio de su Comunidad<sup>35</sup>. A partir de aquí puede afirmarse que las Comunidades Autónomas han creado un auténtico mosaico en el ámbito que nos ocupa, que difícilmente puede reconducirse a unidad, aunque haya algunos elementos

---

<sup>33</sup> Seguimos en este extremo las consideraciones de M.J., LÓPEZ SAKO, que, sintetizando los planteamientos de G. ARIÑO, refleja perfectamente las características de la planificación en materia de energías renovables, la cual, pese a su valor indicativo, debe estar bien estructurada en cuanto a objetivos y medios para lograrlos, en *Regulación y autorización de los parques eólicos...* *op.cit.* pp. 260 y ss.

<sup>34</sup> En relación con esa otra planificación en el sector eléctrico y en el de hidrocarburos, M.J., LÓPEZ SAKO... *ibidem*, pp. 269 y ss.

<sup>35</sup> No obstante, tal previsión sí se ha incluido en el nivel Estatutario: a modo de ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña tiene atribuida competencias compartidas en materia de energía, lo cual incluye la autorización de las instalaciones de producción ubicadas en Cataluña, así como el fomento y gestión de las energías renovables (art. 133).

comunes, lo cual dificulta la identificación de una auténtica ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables.

Desde esta perspectiva, la normativa aprobada por las CC.AA es susceptible de una cierta clasificación, atendiendo a criterios formales, relativos a la existencia o no de normas de cabecera para la ordenación del sector que nos ocupa, y criterios materiales, más difíciles de establecer por la variedad de regulaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas y por el distinto grado, entendido como intensidad, con el que las Autonomías han querido ordenar las energías renovables y, en su caso, el ahorro y la eficiencia energética. Así, sin ánimo exhaustivo, puede destacarse lo siguiente<sup>36</sup>:

En primer término, sólo tres Comunidades Autónomas han llevado a cabo la ordenación de las ER y AEE de manera global, esto es, a través de leyes que de forma integral ordenan el sector, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, éste sí de carácter sectorial, en atención a aspectos concretos de las leyes. Se trata de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, Ley 1/2007, de 15 febrero, de fomento de las energías renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética de Castilla- La Mancha y Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética en la Región de Murcia<sup>37</sup>. El afán integrador de las normas se manifiesta en diversos aspectos, como la importancia concedida a los principios sobre los que debe diseñarse la política autonómica en materia de energías renovables y eficiencia energética, la inclusión de instrumentos de planificación y programación de este sector, vinculados a los instrumentos de planificación territorial, y, finalmente, la previsión de medidas comunes a las energías renovables y a la eficiencia energética, en las que el peso del fomento, como fórmula idónea de conseguir la generalización de unas y otra en la sociedad, se institucionaliza, convirtiéndose en elemento clave de la acción pública autonómica en este ámbito.

Así, en relación con la base principialista de las normas consideradas, las leyes tratan con desigual intensidad este aspecto, de forma que hay una gran diferencia entre proclamaciones meramente programáticas, como “la potenciación de una cultura energética” (art. 3 Ley 1/2007, de Castilla- La Mancha), o el establecimiento de auténticos principios ordenadores de la política energética-ambiental de la Comunidad autónoma, como el principio de primacía de las energías renovables, cooperación interadministrativa y solidaridad colectiva en el uso de la energía (art. 3 Ley 2/2007, de Andalucía), que tienen proyección directa en el articulado de la norma: Así, a modo de ejemplo, el art. 10.1 de la Ley andaluza, reconoce la primacía de la energía producida a partir de fuentes renovables en el acceso y conexión a redes de transporte y distribución, estableciendo la obligación de que el Sector Eléctrico adquiera preferentemente toda la energía útil procedente de energías renovables y la Disposición Adicional Primera de la Ley Andaluza contempla la declaración

---

<sup>36</sup> Para un estudio más amplio de la regulación autonómica de las energías renovables, véase M.J. LÓPEZ SAKO...y más recientemente, M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa...”, pp. 178 y ss, que reconduce la legislación autonómica sobre energías renovables a dos grandes grupos, a saber: CCAA con leyes de cabecera, y CC.AA que sólo han regulado aspectos parciales de las energías renovables y la eficiencia energética.

<sup>37</sup> Respectivamente, *BOJA* núm. 70, de 10 de abril de 2007; *DOCM* núm. 55, de 13 de marzo y *DOCM* núm. 55, de 13 de marzo, y *BORM* núm. 2, de 3 de enero de 2007

de interés autonómico de las instalaciones de generación, en régimen ordinario y especial, y las infraestructuras de transporte y distribución energéticas, en conexión con la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, para garantizar un suministro de calidad a la población.

En relación con los instrumentos de planificación, las leyes regulan también este aspecto con distinta intensidad, y con diferente grado de vinculatoriedad para cada uno de estos planes o programas. Así, a modo de ejemplo, la Ley 10/2006, de Murcia, diferencia entre *Directrices Sectoriales de impulso a las Energías Renovables* (art. 4), con una importante carga programática, de los Programas del art. 5, concebidos como planes sectoriales cuyo objeto y ámbito de aplicación es considerablemente menor. Por su parte, la Ley Manchega prevé, en su art. 5, y de manera jerarquizada, la aprobación de un Plan Estratégico para el Desarrollo Energético de la Comunidad<sup>38</sup>, el Programa de fomento de las ER (con la inclusión de una “zonificación energética”) y los programas territoriales para zonas determinadas<sup>39</sup>. La Comunidad Autónoma de Andalucía establece que el Programa de Fomento de las Energías Renovables tendrá la consideración de *plan con incidencia en la ordenación del Territorio*, en los términos previstos por la Ley andaluza 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 11.1) y, junto a ello, la planificación territorial y la urbanística deben garantizar que los espacios vinculados a la generación y transporte de energías renovables previstos en las áreas preferentes contenidas en los programas territoriales se destinen a este uso preferentemente, aunque cabe la posibilidad de una ubicación alternativa (art. 11.3).

Finalmente, y como aspecto destacable de estas leyes, entre las medidas comunes a las que hemos aludido, cabe reconocer la previsión de dispositivos de intervención tradicionales, esto es, la autorización de determinados procedimientos, inspección y supervisión de actividades, para garantizar el cumplimiento de la legislación, como la autorización de aprovechamiento del art. 10.1 Ley 10/2006, de Murcia, entendida como “autorización unificada que comprende todas las autorizaciones y requisitos exigibles por la legislación, previa a la implantación de un proyecto”, con el fin de facilitar la gestión de proyectos e instalaciones relacionadas con las energías renovables o la exigencia de certificaciones técnicas para acreditar determinados niveles de eficiencia<sup>40</sup>. En todo caso, el grueso de la intervención pública en la ordenación de las energías renovables se proyecta sobre la obligación de las Administraciones Públicas de fomentar la implantación y generalización del recurso a las energías renovables, a través de medidas económicas, financieras, tributarias y honoríficas, lo cual constituye la referencia ineludible de numerosos Decretos y Órdenes aprobados por estas Comunidades Autónomas para el establecimiento de ayudas a favor del medio ambiente y el desarrollo de las energías renovables<sup>41</sup>. La articulación de estas ayudas crean, en opinión de la Prof<sup>a</sup> MORA RUIZ, “un régimen estable del fomento

---

<sup>38</sup> Regulado de manera específica en el art. 11 de la norma.

<sup>39</sup> Nos hacemos eco en este punto de las consideraciones de M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables...” *op.cit.* p. 181.

<sup>40</sup> Véase arts. 18 Ley 1/2007, de Castilla-La Mancha, y 26.1 Ley 2/2007, de Andalucía.

<sup>41</sup> Así, a modo de ejemplo, Andalucía ha aprobado recientemente el Decreto 23/2009, de 27 de enero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a favor del M.A y del desarrollo energético sostenible que se concederán por la Junta de Andalucía (BOJA núm. 25, de 6 de febrero), además de la Orden de 4 de febrero de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo sostenible y se efectúa la convocatoria para 2009-2014 (BOJA núm. 30, de 13 de febrero).

del uso de las energías renovables y de eficiencia energética, con el aliciente de abrir la posibilidad de las ayudas autonómicas a sujetos públicos y privados”<sup>42</sup>.

Por su parte, las Comunidades Autónomas no incluidas en el grupo anterior carecen de una ordenación administrativa de las energías renovables bien estructurada desde el punto de vista formal, al carecer de leyes de cabecera a partir de las cuales regular el sector; antes al contrario, la fragmentación de la normativa en estas CC.AA es aún mayor, como consecuencia de los diferentes instrumentos jurídicos empleados para la regulación del sector que nos ocupa (no siempre con rango legal, y a partir de planes con grado de obligatoriedad diverso) y del hecho de que hay ámbitos dentro de las energías renovables con mayor desarrollo frente a los demás. Sin duda, el supuesto paradigmático es el de la Comunidad Autónoma de Galicia, que acaba de aprobar la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, en cuya virtud prácticamente se ordena de nuevo el sector, contemplando, incluso el desestimiento unilateral de los procedimientos de autorización administrativa previa<sup>43</sup> para la construcción, explotación, modificación sustancial, transmisión y cierre de parques eólicos y de sus instalaciones de conexión (arts. 27 y ss) iniciados conforme a la regulación anterior (sobre esta norma volveremos más tarde).

En todo caso, lo característico de estas otras CC.AA es la heterogeneidad de sus regulaciones, que van desde el fomento y el incentivo al uso de las energías renovables<sup>44</sup>, la regulación de la producción de energía a partir de ciertas fuentes de energías renovables, mediante el establecimiento de procedimientos autorizatorios, en los que la implantación de parque eólicos tiene un lugar destacado, como ahora se verá, hasta la previsión de las certificaciones de eficiencia energética de edificios, tal y como ejemplifica el Decreto 112/2009, de 31 de julio, del Consell de la Comunidad Autónoma de Valencia<sup>45</sup>, por el que se regulan las actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios.

El escenario presentado es, ciertamente, complejo y plantea serias dudas en relación con su vigencia, si tenemos en cuenta las obligaciones impuestas por la Directiva 2009/28/CE, de Fomento de las Energías Renovables, a los Estados Miembros en esta materia, a fin de conseguir objetivos cuantificados de reducción de emisiones de GEI. A nuestro juicio, no puede afirmarse que exista en nuestro Ordenamiento una auténtica ordenación material de las energías renovables, y ello constituye, sin duda, un inconveniente para su generalización. A mayor abundamiento, y a ello dedicaremos los siguientes epígrafes de este Trabajo, algunas fuentes de energía renovable como la eólica vienen siendo objeto de una regulación

---

<sup>42</sup> Véase M. MORA RUIZ, ...*op.cit.*p. 185.

<sup>43</sup> Así lo señala la Disposición Transitoria 1ª de la Ley autonómica, con previsión de indemnizaciones por los gastos debidamente justificados que hayan efectuados los operadores económicos: “1. Las justificadas razones que motivan esta norma, son causas necesarias y suficientes de interés público que determinan el desistimiento de los procedimientos de autorización de parques eólicos en tramitación instruidos al amparo de la Orden de 6 de marzo de 2008. 2. En aplicación de lo previsto en el párrafo anterior, la persona titular de la consejería competente en materia de energía, en el plazo del mes siguiente a la entrada en vigor de la Ley, dictará resolución acordando, expresa y unilateralmente, el desistimiento y, en consecuencia, la finalización del procedimiento y de los trámites instruidos al amparo de la Orden de 6 de marzo de 2008”.

<sup>44</sup> Destacaríamos, por ser la norma más reciente, el Decreto 263/2008 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de 29 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras del régimen de concesión de subvenciones para la promoción de energías renovables.

<sup>45</sup> DOGV de 4 de agosto de 2009.

particularizada que no mejora la situación descrita en cuanto a la diversidad y fragmentación de la normativa examinada. Antes al contrario, a la ordenación de carácter general sobre energías renovables, habrá que sumar la diversidad de previsiones sobre energía eólica, además de las particularidades autonómicas de la legislación ambiental de carácter general.

Sin duda, esto plantea la necesidad de una puesta en cuestión del modelo seguido en nuestro país, caracterizado por la dispersión, y la necesidad de encontrar una ordenación diferente que, por otra parte, conecte con las exigencias de la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril. Desde esta perspectiva, y con ello acabamos este epígrafe, parece necesario el desarrollo de una bases estatales suficientes para crear un mínimo común en relación con una actividad económica fundamental, como es la producción de energía, en la que es claro el predominio del Estado, *ex art.* 149.1.25 CE, capaz de frenar la llamada “motorización legislativa” del sector que nos ocupa<sup>46</sup>. En este sentido, no hay duda del alcance “unificador” de los Planes Nacionales y de los sistemas de apoyo previstos en la Directiva, puesto que establecen unos mínimos comunes entre los Estados Miembros, cuya incorporación al Ordenamiento interno debe hacerse a través de bases indisponibles para Estados que, como el español, presenta una organización territorial descentralizada. A nuestro juicio, el Proyecto de Ley sobre Economía Sostenible<sup>47</sup> pretende ser una primera vía de transposición de la Directiva en cuestión, a falta de una Ley de Eficiencia Energética y Energías Renovables<sup>48</sup>, al diferenciar entre una planificación energética indicativa, que establecerá un modelo de generación de energía acorde con los principios recogidos en la norma<sup>49</sup>, incluyendo entre sus contenidos el incentivo público necesario para los objetivos

---

<sup>46</sup> Esta es la expresión utilizada por el Prof. ARANA GARCÍA, en M.J. LÓPEZ SAKO, en *Regulación y autorización de los parques eólicos...* *op.cit.* p.21, para referirse a la producción normativa en este sector, generando una situación de cierta incertidumbre que produce un efecto negativo en la consolidación de las energías renovables.

<sup>47</sup> Véase Proyecto de Ley de Economía Sostenible, cuyo Título III, conforme al Texto que ahora se encuentra en enmiendas por la Comisión de Economía y Hacienda publicado en *BO. Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, núm. 60-1, 9 abril 2010, dota de contenido el concepto de “sostenibilidad ambiental”, a través de la regulación, entre otras cuestiones, de un modelo energético sostenible (arts. 78 a 89), mediante el establecimiento de principios y objetivos relativos a las energías renovables y el ahorro y la eficiencia energética, la regulación de la planificación e, incluso, la previsión de medidas organizativas. A nuestro juicio, estas previsiones son, ante la ausencia de una norma específica en la materia, lo más próximo a ese marco normativo estable que planteamos.

<sup>48</sup> Así lo pone de manifiesto el mencionado Informe de Seguimiento de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, de 1 de marzo de 2010, p. 7.

<sup>49</sup> Por su parte, el art. 78 del Proyecto de Ley establece los “principios de la política energética” en los términos siguientes, haciéndose eco de las exigencias del Derecho Comunitario y de la necesidad de diseñar una política energética ambiental:

“1. La política energética estará orientada a garantizar la seguridad del suministro, la eficiencia económica y la sostenibilidad medioambiental. En especial, el modelo de consumo y generación de energía debe ser compatible con la normativa y objetivos comunitarios y con los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático.

2. A dichos efectos, en esta ley se fijan objetivos nacionales de ahorro energético y participación de las energías renovables, se establece el marco procedimental para la elaboración de una planificación integral del modelo energético, se sientan las bases para la elaboración de los Planes de ahorro y eficiencia energética y se desarrollan las condiciones adecuadas para la existencia de un mercado energético competitivo.

3. Con tal finalidad, el Gobierno impulsará la diversificación de las fuentes de suministro de energía, el desarrollo eficiente de las infraestructuras, la transparencia y competencia de los mercados energéticos, la suficiencia de las retribuciones, la creciente incorporación de las energías renovables y las políticas de ahorro y eficiencia”.

fijados en el art. 80 del Proyecto, y una planificación energética vinculante, de acuerdo con las Leyes del Sector Eléctrico y de Hidrocarburos (art. 81).

## **2. EL APROVECHAMIENTO EÓLICO: RÉGIMEN JURÍDICO DE IMPLANTACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS PARQUES EÓLICOS**

Todo lo expuesto hasta este momento pretendía hacer evidente el escenario normativo en el que se desenvuelve la regulación del aprovechamiento eólico, en tanto que conceptualizado como fuente de energía renovable, ya que la vinculación de la energía eólica a este sector de energías está en la base del considerable grado de implantación de las instalaciones de aprovechamiento eólico, generalmente agrupadas en torno al concepto de parque eólico. Sin duda, lo renovable, en tanto que ambiental, puede aparecer como una oportunidad de negocio que, además, se encuentra fuertemente impulsado por las Administraciones Públicas.

No obstante, también estamos ante un sector contagiado de los problemas expuestos en relación con la ordenación jurídica de las energías renovables que, en determinados aspectos, pueden considerarse agravados como consecuencia de la incidencia directa de la regulación del Sector Eléctrico en el mismo, y la diversidad de regímenes regulatorios creados por las CC.AA, en atención al propio interés de éstas en la explotación de parques eólicos<sup>50</sup>, de forma que la efectiva puesta en marcha de los parques eólicos dependerá, en gran medida, de que la regulación autonómica relativa a la autorización de construcción, explotación, modificación sustancial, la transmisión y el cierre de instalaciones de producción de energía, a partir de la energía eólica no resulte excesivamente gravosa y, en cierto sentido, fiscalizadora de la actividad, porque ello constituirá, a pesar de los sistemas de apoyo, un claro desincentivo para la generalización de este tipo de infraestructuras. Desde esta perspectiva, la efectiva implantación de instalaciones de aprovechamiento de energía procedente de fuentes renovables cuestiona seriamente la apuesta del Derecho Comunitario por estas energías, y plantea la necesidad de valorar si, efectivamente, el Ordenamiento Jurídico está en condiciones de conseguir los objetivos ambientales vinculados a estas energías. En nuestra opinión, esta última cuestión no está clara, y, verdaderamente, el contexto económico actual pone en entredicho la estrategia de lucha contra el cambio climático basada en la reducción de GEI a través del recurso a estas fuentes.

Dicho todo lo anterior, nos queda exponer el “régimen jurídico de los parques eólicos”, si bien desde una perspectiva modesta, como consecuencia, en primer término, de que el enfoque adoptado es el de su vinculación al fomento de las energías renovables, por tanto, de lo que se trata es de conocer en qué medida el régimen jurídico de estas instalaciones es proclive o no al fomento de las mismas, y, en segundo lugar, porque el estudio detallado de todos los aspectos del funcionamiento de estas instalaciones supera con creces el propósito

---

<sup>50</sup> A juicio de LÓPEZ SAKO, el régimen de autorizaciones de proyectos eólicos constituye un ámbito en el que hay grandes diferencias entre las Comunidades Autónomas, en función de la actitud positiva de las Administraciones autonómicas en la implantación de los parques eólicos: véase M.J. LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...* op.cit., p.289.

de este estudio, que se dirige de forma intencionada a la consideración de la fase inicial de la implantación y puesta en marcha de las instalaciones de aprovechamiento eólico.

En este sentido, el propósito de este Trabajo es exponer, en primer lugar, los rasgos generales del régimen de establecimiento de parques eólicos, para, en un segundo momento, considerar el peso de las exigencias ambientales en los procedimientos generales de implantación de dichos parques, ya que los mismos, pueden constituir el elemento clave en la denegación de autorizaciones, después de procedimientos que, como mínimo, hay que tildar de farragosos.

## **2.1. La regulación general del aprovechamiento eólico: el régimen jurídico de los parques eólicos.**

El aprovechamiento eólico está directamente vinculado a la producción de energía eléctrica, razón por la cual el punto de partida en la exposición del régimen jurídico de las instalaciones dedicadas al mismo se encuentra en la LSE, fundamentalmente, por la vía de considerar que la producción de energía eléctrica procedente de energía eólica, siempre y cuando tenga una potencia inferior a 50 MW, forma parte del llamado régimen especial de producción eléctrica (arts. 27 y ss. LSE)<sup>51</sup>. La consecuencia fundamental de esta afirmación, es que la propia Ley reconoce que esta energía tiene una regulación específica<sup>52</sup> y que el hecho mismo de ser producción de energía eléctrica en régimen especial convierte a la Comunidad Autónoma en competente para todas las autorizaciones asociadas a dicho régimen, a saber: la propia condición de instalación de producción en régimen especial (art. 27.2), y las autorizaciones relativas a la construcción, explotación, modificación sustancial, la transmisión y el cierre de instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, consideradas por la propia LSE como autorizaciones regladas (art. 28.1), y, en su caso, la autorización que podríamos considerar sustantiva o principal, de carácter industrial, y que reglamenta la realización de la actividad de pretendida (producción, transporte, distribución, comercialización, suministro<sup>53</sup>).

A partir de aquí la LSE se limita a establecer los aspectos mínimos indisponibles del régimen de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en este régimen,

---

<sup>51</sup> Así lo señala expresamente el art. 27. 1. “La actividad de producción de energía eléctrica tendrá la consideración de producción en régimen especial en los siguientes casos, cuando se realice desde instalaciones cuya potencia instalada no supere los 50 MW:...b) Cuando se utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, siempre y cuando su titular no realice actividades de producción en el régimen ordinario”. De todas formas, no es posible identificar toda la producción de energía en régimen especial con energía eléctrica procedente de fuentes renovables, porque en este régimen se incluyen supuestos como el de la cogeneración, que es un procedimiento con implicaciones en eficiencia energética. Asimismo, puede existir energía eléctrica procedente de fuentes renovables que no se encuentre en el régimen especial, por producirse a partir de una potencia superior a 50 MW, como ocurre en el caso de los parques eólicos marinos (*offshore*). En este sentido, el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, que regula los procedimientos administrativos aplicables para la instalación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña (*DOG* núm. 5472, de 28 de septiembre), en su art. 2.1, señala que la norma no sólo es aplicable a instalaciones de producción de energía eléctrica procedente de energía eólica acogidas al régimen especial, sino, también, a aquellas que, sin límite de potencia, se encuentran en régimen ordinario.

<sup>52</sup> El Art. 28.1 señala, además, que se trata de instalaciones que “gozarán de un trato diferenciado según sus particulares condiciones, pero sin que quepa discriminación o privilegio alguno entre ellas”.

<sup>53</sup> En este sentido, véase J. LÓPEZ SAKO, ...*ibidem*, p.439.

señalando los deberes de los productores de esta energía, sus derechos, entre los que cabe destacar la prioridad que se otorga en el acceso a las redes de transporte y distribución, y regula de manera más detallada el sistema de primas que se articula para estos productores, lo cual constituye el sistema de apoyo fundamental previsto en nuestro Ordenamiento<sup>54</sup>. Finalmente, la Ley exige la inscripción de estas instalaciones en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica a que se refiere el apartado 4 del artículo 21 de la presente Ley, especificando en cada caso, el régimen retributivo al que se encuentren acogidos (art. 31).

A esta mínima regulación, sin perjuicio de las especificaciones reglamentarias a las que ya nos hemos referido, debe añadirse lo establecido por las CC.AA, que son las que han ido creando el régimen jurídico del aprovechamiento eólico, en el que la disparidad parece ser la nota fundamental. No obstante, creemos que esta situación se encuentra en la actualidad en crisis, por efecto, fundamentalmente, de las Directivas comunitarias aprobadas en la materia y en relación con la liberalización del sector energético, porque estas normas parecen estar en la base de las nuevas regulaciones autonómicas sobre energía eólica, que, en cierto modo, presentan una cierta tendencia a homogeneizar sus dispositivos, en los términos que ahora se verán.

Así, el primero de los rasgos que cabe destacar del régimen jurídico de las instalaciones para el aprovechamiento eólico es su propia complejidad e, incluso, una cierta inseguridad en cuanto a la norma aplicable, por la incesante actividad normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia. En este sentido, ya dijimos que son las CCAA las que regulan el procedimiento de autorización para la instalación y explotación de los parques eólicos, pero ello no se ha asumido por las CC.AA por igual, de forma que nos encontramos con Autonomías que han desarrollado considerablemente estos procedimientos (Galicia o Castilla-La Mancha<sup>55</sup>), frente a otras que sólo han regulado aspectos parciales y que, en consecuencia, precisan la aplicación supletoria de la norma Estatal correspondiente, esto es, el RD 1995/2000, de 1 de diciembre, regulador de las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de energía eólica, (Andalucía; también Baleares y Murcia)<sup>56</sup>.

Junto a ello, el otro rasgo esencial del régimen jurídico para la implantación de parque eólicos es la densidad en cuanto a los títulos autorizatorios que la efectiva puesta en marcha de estas instalaciones precisa: por un lado, deben tenerse en cuenta exigencias que podrían

---

<sup>54</sup> *Vid. Supra* nota al pie núm. 29. Al respecto, téngase en cuenta el art. 30.3 a 5 LSE, en cuya virtud estamos ante un sistema inicial de prima que completa en determinados casos el precio de la producción, fijado, en principio, conforme a la oferta y demanda, en los términos del art. 16.1: tratándose de instalaciones de aprovechamiento eólico cabrá la aplicación de estas primas, incluso si superasen la potencia de 50 MW, característica, en principio, de las instalaciones de régimen especial.

<sup>55</sup> Nos referimos, respectivamente, a la Ley 8/2009, de 22 de diciembre y al Decreto 20/2010, de 20 de abril.

<sup>56</sup> A modo de ejemplo, en Andalucía podemos hacer referencia a la Orden de 29 de febrero de 2008, que regula el procedimiento para la priorización en la tramitación del acceso y conexión a la red eléctrica en Andalucía para la evacuación de energía de las instalaciones de generación que utilicen como energía primaria la energía eólica, contempladas en el RD 661/2007, de 25 de mayo de 2007 (*BOJA* núm. 55, de 19 de marzo; *rect. BO* núm. 89, de 6 de mayo); mientras que en Baleares o Murcia las normas reguladoras de los procedimientos autorizatorios se refieren a cualquier tipo de instalación eléctrica (respectivamente, Decreto 36/2003, de 11 de abril, *BOIB* núm. 57, de 24 de abril, y Orden de 25 de abril de 2001, *BORM* núm.102, de 4 de mayo).

considerarse preliminares al inicio del procedimiento autorizatorio definitivo, y, por otro, los requisitos establecidos por cada Comunidad Autónoma, o, en su defecto por el Real Decreto 1995/2000, de 1 de diciembre. Con lo primero queremos hacer referencia a la exigencia de que el reconocimiento de instalación en régimen especial vaya precedido de la obtención de los derechos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes (art. 5 RD 661/2007 en relación con el art. 28.3 LSE)<sup>57</sup>: Como señala LÓPEZ SAKO<sup>58</sup>, la medida ralentiza considerablemente la obtención de la autorización de instalación, pero no es menos cierto que no tiene sentido poner en marcha toda la maquinaria autorizatoria si, finalmente, la red de transporte y distribución no puede asumir la producción de energía eléctrica en régimen especial, de ahí la razonabilidad de la nueva previsión de la LSE, en cuya virtud el gestor de las redes, “atendiendo a criterios de seguridad de suministro, podrá establecer límites por zonas territoriales a la capacidad de conexión”. No obstante, no hay duda de que esta limitación de la red de transporte y distribución de electricidad mitiga considerablemente la liberalización del sector eléctrico y condiciona de manera definitiva el ejercicio de la libertad de empresa en el sector que nos ocupa.

Además, estos procedimientos también habrán de tener en cuenta los pronunciamientos necesarios de la Administración local, sometidos en la actualidad a revisión por efecto de las normas liberalizadoras aprobadas en nuestro país. En todo caso, es claro que debe procederse a una simplificación procedimental en lo que a las instalaciones que nos ocupan se refiere, y a llevar a cabo las exigencias de coordinación administrativa de manera efectiva, a fin de no frustrar las expectativas empresariales en este sector.

Con todo lo dicho, no nos queda sino hacer unas breves consideraciones de los elementos fundamentales de los procedimientos autorizatorios para la instalación de parques eólicos, para completar, así, la exposición del régimen jurídico de los mismos. En este sentido, las normas autonómicas pueden sistematizarse en torno a dos cuestiones fundamentales<sup>59</sup>, a saber:

Por un lado, la regulación autonómica sobre aprovechamiento eólico suele incluir la noción de parque eólico, bien con alcance meramente descriptivo del ámbito de aplicación de las normas (Castilla y León), bien con definición del mismo, a fin de concretar el objeto de ordenación de la norma (mayoría de Comunidades Autónomas). En este sentido, el parque eólico se define como “un proyecto de inversión que se materializa en una instalación integrada de producción de energía eléctrica ...que utiliza como energía primaria la energía del viento, que se constituye por uno o varios generadores...con todos los elementos auxiliares de los mismos, interconectados eléctricamente mediante redes propias, compartiendo una misma estructura de accesos y control, con medición de energía propia y con conexión a la red general en un punto único”. En consecuencia, dos son las características fundamentales de estos parques: la producción de energía eléctrica a través

---

<sup>57</sup> Hay que tener en cuenta que el procedimiento de autorización de instalación lleva aparejada la necesidad de obtener la autorización del anteproyecto de instalación, la aprobación del proyecto de ejecución y la autorización de explotación del proyecto, en los términos del art. 115 del RD 1995/2000, de 1 de diciembre.

<sup>58</sup> M.J. LÓPEZ SAKO, ...*ibidem*, p. 442.

<sup>59</sup> Seguimos aquí el magnífico trabajo del Prof. LOPEZ SAKO, ...*ibidem*, pp. 448 y ss.

de aerogeneradores, y la interconexión entre los mismos, y en su caso a la red. Se diferencia, así, entre parques ordinarios, que vuelcan su producción eléctrica a la red general, parques destinados al autoconsumo de la energía producida, y parques con fines experimentales o de investigación<sup>60</sup>. En otro ámbito se encontrarán los parques eólicos marinos, regulados por el RD 1028/2007, de 20 de julio<sup>61</sup>.

Por otro lado, el grueso de la regulación autonómica está en los procedimientos autorizatorios, que pueden reconducirse a dos grandes grupos, atendiendo a que la norma contemple o no el concurso público como fórmula a través de la cual se preadjudican las subsiguientes autorizaciones. Así, LÓPEZ SAKO diferencia entre aquellas Comunidades que exigen a los promotores la presentación de un Plan eólico estratégico, para el caso de que quieran poner en marcha más de un parque eólico, de forma que los promotores pueden obtener un “derecho preferente de cara a la autorización de los proyectos eólicos individualmente considerados”, lo cual posibilita la implantación de los parques por áreas, de manera racionalizada y ordenada por el propio sector privado<sup>62</sup>; y aquellas otras Autonomías que introducen un trámite de presentación de solicitudes en concurrencia, por plazo determinado, y que parece ser el modelo al que van a tender las normas más recientes aprobadas en esta materia. Desde esta perspectiva, el concurso incorpora una fase de adjudicación previa transparente en la que se adjudica o potencia eólica (Castilla-La Mancha Cantabria) o se aceptan los anteproyectos de parques eólicos (Galicia, Cataluña y Asturias), y permite a la Comunidad Autónoma incorporar ciertos elementos discrecionales que minoran el carácter reglado de la autorización última de los del art. 28.1 LSE. En nuestra opinión, ello tiene la indudable ventaja de que la Comunidad Autónoma, de alguna manera, articula una fase que permite una cierta racionalidad en la efectiva instalación de parques eólicos, y ello porque es la propia Comunidad la que abre la fase de concurrencia, y la que fija los criterios a valorar en esta fase previa a la autorización, de forma que tiene oportunidad de garantizar la explotación adecuada de un recurso escaso como es el suelo.

En esta dirección ya se encontraban las Comunidades Autónomas de La Rioja (Decreto 48/1998, de 24 de julio<sup>63</sup>) o la Comunidad Valenciana<sup>64</sup>, y es también la orientación que asumen las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla-La Mancha, Cataluña<sup>65</sup> y Cantabria, tras las normas aprobadas en 2009 y 2010. La novedad de las normas justifica, en nuestra opinión, que hagamos algunas valoraciones sobre las mismas, porque, a pesar del elemento común aludido, estamos ante regulaciones diferentes que son significativas del posicionamiento de cada Comunidad en cuanto al fomento de las energías renovables:

---

<sup>60</sup> A modo de ejemplo, el art. 3 del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, que regula los procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias, diferencia entre parques eólicos convencionales, parques eólicos de autoconsumo, públicos o privados, y parques de investigación, con un régimen especial en cuanto a su titularidad y gestión.

<sup>61</sup> BOE núm. 183, de 1 de agosto.

<sup>62</sup> Este era el ejemplo del Decreto de la Comunidad Autónoma de Galicia de 1995, Aragón, y Castilla-La Mancha y Cantabria hasta las reformas de 2009.

<sup>63</sup> BO núm. 90, de 28 de julio.

<sup>64</sup> A través del Plan Eólico aprobado por Acuerdo del Gobierno Valenciano de 26 de julio de 2001 (DOGV núm. 4061, de 9 de agosto).

<sup>65</sup> También Asturias estaba en esta línea, tras el Decreto 43/2008, de 15 de mayo (BOPA núm. 128, de 3 de junio).

La Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, por el que regula la instalación de parques eólicos en la Comunidad Autónoma<sup>66</sup>, asumiendo que el objetivo de la norma es dar un empuje a la política energética de Cantabria, especialmente a través de las renovables, y que es necesario sustituir el anterior sistema, basado en la elaboración por los promotores de parques eólicos de los “Planes Directores Eólicos”, por un sistema “de asignación de potencia eólica fundamentado en el procedimiento de concurso público, sistema que aporta transparencia al proceso y que se considera el más adecuado para permitir compatibilizar el elevado y creciente número de agentes interesados en el establecimiento de parques eólicos en Cantabria con las exigencias de respeto a los recursos ambientales, culturales y paisajísticos de la Comunidad...”<sup>67</sup>; además, aclara la norma, ello respeta plenamente el principio de libertad de instalación en materia de generación de energía eléctrica (art. 1.1). El objeto, pues, del Decreto es la regulación del procedimiento de autorización para la instalación de parques eólicos situados en tierra, con potencia inferior a 50 MW, así como de las condiciones técnicas, socio-económicas, urbanísticas y medioambientales para su implantación (art. 1.2).

La autorización para la instalación de parques eólicos sólo podrá otorgarse a quienes hayan obtenido previamente en concurso público convocado al efecto “la asignación de potencia eólica necesaria para llevar a cabo dicha instalación” (art. 2.1, como regla general). El Concurso se adjudicará teniendo en cuenta principalmente “criterios de eficiencia energética, impacto y rentabilidad económica y social de las instalaciones, protección y minimización de las afecciones medioambientales, nivel tecnológico de las instalaciones y seguridad del suministro...al objeto de obtener un empleo racional y sensible de los recursos existentes en la Comunidad Autónoma de Cantabria que limite el impacto medioambiental y proporcione un tratamiento global a las infraestructuras<sup>68</sup>” (art.3). En todo caso, la resolución favorable de asignación de potencia contendrá, entre otros aspectos, las condiciones y requisitos para la autorización de los parques, plazos de presentación de solicitudes de autorización, plazos para la puesta en servicio de los parques y ejecución de actuaciones complementarias (art. 5.4). Estamos ante una autorización que caduca en el caso de que se incumpla el plazo de solicitud de la autorización, o alguna otra condición (art. 5.5) y respecto de la que la Consejería competente en materia de energía podrá requerir la introducción de cambios en las propuestas presentadas. Además, el art. 6 prevé la constitución de garantías para la participación en el concurso y posterior construcción de parques. En nuestra opinión, debemos destacar que toda esta regulación comporta un grado de intervención considerable por parte de la Administración autonómica.

Por su parte, el Decreto reenvía a la normativa autonómica la tramitación del procedimiento de autorización para la construcción, explotación, transmisión y cierre de Parque Eólico (Decreto 6/2003, de 16 de enero y, supletoriamente RD 1995/2000, de 1 de diciembre) y completa el régimen de la misma con el sometimiento genérico a la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental integrado, y al Real Decreto-

---

<sup>66</sup> *BO Cantabria* núm. 51, de 16 de marzo de 2009.

<sup>67</sup> Así lo señala su Exposición de Motivos.

<sup>68</sup> El art. 5 del Decreto concreta cuál es la información mínima que ha de recoger las bases de la convocatoria del concurso, sin establecer el plazo máximo de duración de los procedimientos de asignación de potencia.

Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, sin perjuicio del resto de autorizaciones y licencias que procedan (arts. 8 y 9, respectivamente), y la exigencia de aprobación posterior a la autorización del proyecto técnico de ejecución por la Dirección General competente y la autorización de puesta en servicio del parque eólico (arts. 10 y 11). Finalmente, las exigencias ambientales se traducen también en la obligación del promotor del parque de “remoción de las instalaciones y de restauración de los terrenos que ocupe a su estado original, una vez finalizada la actividad de producción de energía eléctrica”, para lo que será preciso constituir una fianza por importe de 20.000 € por cada MW instalado del presupuesto de obras (art. 15).

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el marco de su Ley de fomento de Energías renovables e incentivación del ahorro y eficiencia energética, acaba de aprobar el Decreto 20/2010, de 20 de abril, para regular el aprovechamiento de la energía eólica, con idénticas pretensiones a las de la Comunidad Autónoma de Cantabria en cuanto al empuje de este sector, la tutela del medio ambiente y el pleno respeto al principio de libertad de instalación en materia de generación eléctrica. En este sentido, la norma contempla, igualmente, un procedimiento previo de concurrencia para la asignación de potencia de evacuación eólica<sup>69</sup>, y un procedimiento administrativo ulterior a efectos de obtención de las correspondientes autorizaciones (art.6.2)<sup>70</sup>. En cuanto a la fase de concurso querríamos llamar la atención sobre la documentación que es exigible a los promotores, porque en ella tienen cabida, como elementos a valorar, los compromisos adquiridos a través de los Planes Integrales de desarrollo eólico<sup>71</sup>, o los compromisos voluntarios adicionales de inversión no empresarial y medioambientales relacionados con el parque eólico y el territorio afectado por su instalación (art. 13.3 *in fine*), y, junto a ello, sobre la constitución de una Comisión de valoración, que habrá de resolver conforme a criterios como “la mejor relación entre producción energética, afección ambiental y eficiencia” o la valoración del

---

<sup>69</sup> El Art. 2 establece el ámbito de aplicación de la norma, contemplando el segundo apartado los supuestos de exclusiones de este peculiar régimen (p.e instalaciones de autoconsumo y de carácter experimental).

<sup>70</sup> Frente a la norma cántabra, el Decreto 20/2010 contempla una regulación más extensa en cuanto a los requisitos de capacidad de los promotores de parques eólicos, y utiliza las exigencias ambientales para delimitar en negativo las competencias del órgano competente para asignar la potencia de los parques y posterior autorización, mediante la relación de “áreas de exclusión de parques eólicos”, como espacios naturales protegidos, en tramitación o zonas sensibles (art. 10). La cuestión puede parecer superflua, pero no lo es si tenemos en cuenta que algunas CC.AA permiten relativizar esta exigencia, en aras del desarrollo de las zonas afectadas por el espacio. En este sentido, LÓPEZ SAKO llama la atención sobre la legislación canaria de ordenación del territorio, de carácter limitativo para la instalación de parques eólicos, por la prevalencia de la protección ambiental, pero también pone de manifiesto que esta misma legislación asume ciertas modulaciones cuando del fomento de la riqueza de la zona se trata, si no hay transformación del paisaje o de los elementos naturales: véase J.M. LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...op.cit.* p.338.

<sup>71</sup> El art. 3 del Decreto define estos planes como “propuesta de compromisos voluntarios de ejecución, presentada por los solicitantes de autorizaciones para la instalación de parques eólicos, que incluirá el conjunto de actuaciones de carácter económico, vinculadas principalmente al desarrollo eólico y en general al del sector energético renovable en Castilla-La Mancha...teniendo carácter prioritario aquellos proyectos ligados al ámbito de las energías renovables no vinculados a la generación eléctrica, en cuanto efecto dinamizador del tejido industrial y empresarial vinculado a las energías renovables en Castilla-La Mancha”. A nuestro juicio, la definición merece dos consideraciones: en primer lugar, la clara orientación de esta normativa hacia un enfoque interesado entre lo que quiere el empresario y la contraprestación que ofrece a la Administración, y, por otro lado, la duda sobre la efectiva puesta en marcha de estos planes y, en su caso, la capacidad de seguimiento por parte de la Administración en su aplicación.

plan integral de desarrollo eólico (art. 15.1<sup>72</sup>). En definitiva, estamos ante un procedimiento que, reunidas sus dos fases, puede tener una duración máxima de 18 meses en la que la falta de resolución lleva aparejada un resultado de silencio negativo (art. 17 y 20).

Finalmente, y por lo que toca a la tramitación de la autorización de instalación, de nuevo son las exigencias ambientales de sometimiento a EIA las que, por su carácter vinculante, pueden determinar la denegación de la autorización, produciéndose el desplazamiento hacia la variable ambiental desde la normativa sectorial sobre energía. Quizás, estas normas ponen en evidencia las dificultades de articular procedimientos administrativos integradores de una multiplicidad de actuaciones procedentes de diferentes órganos y administraciones, especialmente cuando son varios los sectores de actuación los que deben coordinarse y, en este sentido, las normas aludidas no siempre regulan suficientemente el modo en que las diferentes intervenciones debe producirse y el alcance vinculante o no de las mismas<sup>73</sup>.

Por último, y con ello concluimos este apartado, queríamos hacer referencia a la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, que regula el aprovechamiento eólico en Galicia y crea el canon eólico y el Fondo de compensación ambiental, ya que presenta una regulación bastante completa de esta nueva ordenación de los parques eólicos a la que hemos hecho referencia.

Así, la Ley comparte en gran medida las justificaciones anteriores para llevar a cabo esta nueva regulación, ya sean de carácter general, relacionadas con la necesidad de liberalizar el sector y garantizar el máximo de transparencia y concurrencia en materia de energía eólica, además de dar cumplimiento a las exigencias comunitarias de simplificación y agilización de los procedimientos, ya sean de carácter sectorial, en el marco de la Directiva de Fomento de las Energías renovables y en íntima conexión con la función pública de tutela ambiental, habida cuenta de las repercusiones negativas de los parques eólicos, tal y como señala su Exposición de Motivos. Desde esta perspectiva, podríamos identificar tres grandes ámbitos en los que la norma pretende incidir, a saber: la planificación eólica, la creación del canon eólico y el Fondo de compensación Ambiental, así como un nuevo procedimiento autorizador de estas instalaciones (art. 1), articulado a través de dos fases, en términos muy similares a lo que acabamos de exponer.

Respecto de la planificación, a nuestro juicio, la Ley hace el esfuerzo de clarificar los instrumentos de esta planificación especialísima, y de establecer el carácter vinculante del Plan Sectorial eólico de Galicia, caracterizado como plan de ordenación territorial (art. 6.3).

---

<sup>72</sup> Los criterios establecidos pueden considerarse bastante abiertos, aunque es cierto que el precepto exige que estos criterios estén asociados a una puntuación numérica, tal y como dispone art. 15.2 en relación con el art. 16, que establece las reglas de resolución de la convocatoria, para el caso de que haya más concurrencia de la que se puede autorizar.

<sup>73</sup> El Art. 19 del Decreto 20/2010 es excepcional en este sentido, por detallar los trámites que han de observarse en el procedimiento de autorización, con especificación del alcance vinculante de las actuaciones. Es más, el art. 22 especifica las causas tasadas de denegación de la solicitud, a saber: EIA desfavorable, la existencia de deficiencias técnicas no subsanables, la presentación de proyectos en zonas del territorio de la Comunidad declaradas como áreas de exclusión y la financiación insuficiente sobrevenida del proyecto. Desde esta perspectiva, también debe tenerse en cuenta el esfuerzo integrador de los condicionantes ambientales, urbanísticos y energéticos del Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, en la regulación de los procedimientos de autorización de instalación de parques eólicos y de ejecución para parques eólicos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El canon eólico y el Fondo de compensación se caracterizan como instrumentos de “equilibrio territorial”, esto es, “para proteger el medio ambiente, para estimular la incorporación de las nuevas tecnologías en los aerogeneradores, para aminorar el número de éstos y para reforzar el equilibrio territorial generado por la instalación de los parques eólicos” (art. 7). Es evidente, que ambos instrumentos de naturaleza extrafiscal y finalidad compensatoria son una fórmula clara de materialización del principio Quien contamina Paga, pero en la clave preventiva que en la actualidad la Ley 26/2007, de 23 de octubre, asocia a la responsabilidad medioambiental, lo cual hace que la norma gallega se sitúe en la vanguardia de una cuestión tan compleja como la responsabilidad ambiental (arts. 7 y ss).

Finalmente, y por lo que toca al procedimiento de autorización, la regulación de la Ley es ligeramente distinta a la que hemos examinado, puesto que lo que entra en concurrencia es el anteproyecto de instalación, aunque sobre la base de la determinación previa de grupos de ADE adscritas a un mismo nudo de evacuación y cupos de potencias en megavatios a conceder para cada uno de esos grupos (art. 28.1). Admitida esta cuestión, la Ley regula la documentación que deben presentar los promotores y fija los criterios conforme a los cuales una Comisión de valoración propondrá a la Dirección General competente la resolución (arts. 34 y 35); en este sentido, los criterios incluyen “las menores afecciones ambientales”, junto al “compromiso firme y periodificado de un proyecto de desarrollo de naturaleza industrial en la Comunidad”, u otros factores que aparezcan en la orden, en relación con la legislación del sector eléctrico. Finalmente, habiéndose preseleccionado un anteproyecto, conforme a las reglas mencionadas, debe iniciarse el procedimiento de otorgamiento de la autorización de instalación, que puede considerarse reglada si se observan satisfactoriamente los requisitos de evaluación de impacto ambiental (art. 36 en relación con el art. 38).

Lo expuesto plantea, a nuestro juicio diversas cuestiones, con diferente proyección en la ordenación concreta de las energías renovables y en el Derecho Administrativo General (y esto último sin más pretensión que poner de manifiesto la incidencia del Derecho Ambiental, entendido en este estudio en términos amplios sobre el Derecho Administrativo):

En primer término, es claro que el establecimiento de una fase de concurso, sea para la asignación de potencia, sea para la selección previa del proyecto de parque eólico, se convierte en una fórmula diferente de intervención en el sector energético, aunque justificada por la obligación de los poderes públicos de poder garantizar el uso racional de los recursos naturales (suelo y aire). Sin embargo, la cuestión tiene mayor trascendencia, porque da pie a una fórmula especial de control de la actividad económica por parte de las Administraciones, que, en cierta medida, crean un mercado que no impide la libre iniciativa pero que le permite establecer el marco jurídico de la actuación privada. El Derecho Ambiental es, en este sentido, referente, al contemplar los supuestos de asignación previa de derechos de emisión o de derechos de explotación del agua, aunque en estos casos hay luego todo un mercado regido por la oferta y la demanda, que no deja de existir en el ámbito de los parques eólicos por la vía de la transmisión de las autorizaciones.

En segundo lugar, y ya lo hemos dicho, el carácter reglado de las autorizaciones de instalación se mediatiza a través del concurso, en el que la Administración autonómica dispone de margen para establecer una preasignación más o menos vinculante (según la regulación concreta) de la fase de autorización. En consecuencia, sobre la base de criterios considerablemente abiertos como la tutela ambiental, la ordenación del territorio o las condiciones socio-económicas del proyecto, la Comunidad Autónoma atrae para sí la regulación del sector energético, lo cual puede plantear serios problemas de diferenciación entre unos territorios y otros que no van a casar bien con la nueva Directiva de Fomento de las Energías renovables.

Por otra parte, y en íntima conexión con lo anterior, lo ambiental parece ser determinante en la implantación de los parques eólicos, cualquiera que sea la fase en la que nos situemos, ya que puede legitimar una denegación de adjudicación de potencia, o ser la consecuencia de que el procedimiento reglado de autorización de instalaciones produzca un resultado negativo, e, incluso, puede actuar como fundamento de obligaciones de carácter económico que, a nuestro juicio, están estrechamente vinculadas al modelo de prevención-reparación de la Responsabilidad Ambiental. Desde esta perspectiva, es claro el peso de los condicionantes ambientales en el progreso de las energías renovables, si los beneficios también ambientales de la misma, se subordinan a las exigencias de control de manera extrema. Los principios de prevención y proporcionalidad deberán estar en la base de la decisión administrativa.

Por último, y ello con carácter más general, la regulación de un procedimiento administrativo que culmina en una autorización, pero que trae causa de otro de mayor envergadura se conecta directamente con los llamados actos administrativos complejos, que son el producto de diferentes fases procedimentales que se mueven en planos distintos. De nuevo, el Derecho Ambiental es claro ejemplo de categorías que, cuanto menos, replantean las categorías tradicionales del Derecho Administrativo<sup>74</sup>.

## **2.2. La legislación ambiental sectorial condicionante del establecimiento y explotación de los parques eólicos.**

Finalmente, este epígrafe relativo al régimen jurídico de los parques eólicos, debe concluir con una exposición sumaria de los aspectos ambientales que abiertamente pueden considerarse condicionantes de la actividad que nos ocupa, en el sentido de limitar y en su caso impedir la autorización de estas instalaciones. La cuestión es, a nuestro juicio, particularmente importante, porque puede llegar a producirse una clara situación de contradicción entre la consecución de objetivos ambientales generales, conectados a la lucha contra el cambio climático, y objetivos de carácter particular, relacionado con la concreta implantación de un proyecto determinado, en un entorno concreto. Algún autor ha planteado en este caso que los condicionantes ambientales específicos de la instalación no pueden llegar a ser tan extremos que hagan impracticable la puesta en marcha de una

---

<sup>74</sup> Sobre esta idea de acto administrativo complejo en el marco del principio ambiental de responsabilidad compartida, y en relación con instrumentos de gestión ambiental de carácter económico o de mercado, véase M. MORA RUIZ, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 376, 379 y 380.

política energética favorecedora del medio ambiente a partir del fomento de las energías renovables (LÓPEZ SAKO). Desde esta perspectiva, posiblemente es muy difícil encontrar una postura de equilibrio, pero no hay duda de que, sin renunciar a los controles ambientales imprescindibles, sí debe procurarse que el cumplimiento de los mismos sea lo menos gravoso posible desde un punto de vista procedimental y de ahorro de tiempo. El control integrado de la contaminación está en esta línea, luego estamos ante propósitos que no son desconocidos para el Derecho Ambiental.

Dicho lo anterior, sólo queremos ahora llamar la atención sobre los aspectos esenciales de la legislación ambiental que tienen incidencia en la implantación de los parques eólicos, tratando de sistematizar las técnicas directamente vinculadas a esta cuestión:

Así, en primer lugar, hemos de hacer referencia a las razones o fundamentos de estos condicionantes ambientales, especialmente vinculados a la protección del paisaje, la biodiversidad o los espacios naturales. Es decir, la implantación de los parques eólicos se va a ver fuertemente condicionada por las disposiciones tuteladoras de estos elementos, sin perjuicio de la aplicación de dispositivos de control al modo de la EIA; como señala LÓPEZ SAKO, las Comunidades Autónomas disponen de una regulación suficientemente amplia en cuanto a sus elementos territoriales como para dar cabida a la implantación de los parques eólicos, permitiendo la realización de los objetivos ambientales asociados a las energías renovables, pero, a la vez, ello está a expensas de los usos que la Comunidad quiera darle al territorio, considerado como un bien escaso<sup>75</sup>.

Desde esta perspectiva, puede señalarse que lo ambiental tiene un doble nivel de proyección en el ámbito de los parques eólicos, a saber: en relación con la propia planificación energética o específica eólica, y respecto de la implantación efectiva de parques eólicos, en cuyo caso habrá que discernir entre las limitaciones derivadas de la protección de espacios naturales y las correspondientes a los controles de actividades o proyectos con incidencia ambiental, en tanto que actividad económica. En este último sentido, piénsese en la importancia de la técnica de zonificación, tanto en orden a la exclusión de zonas para la implantación de los parques eólicos, como para la identificación en positivo de aquellas zonas que expresamente resultan idóneas para los mismos, teniendo en cuenta, además, criterios ambientales (piénsese, a modo de ejemplo, en la posibilidad de determinación de áreas preferentes de energías renovables en la Ley andaluza 2/2007, de fomento de las energías renovables, o la identificación de zonas aptas del Plan eólico sectorial de la Comunidad Autónoma de Galicia).

En relación con la planificación sectorial eólica, debemos llamar la atención sobre el carácter de instrumento de ordenación del territorio de estos planes, de forma que, representan una oportunidad de racionalizar la implantación en la Comunidad Autónoma de los parques eólicos. Sin embargo, dos son los problemas que pueden plantearse de cara a la generalización de este tipo de instalaciones de la mano de una planificación específica: por un lado, su necesaria vinculación con las exigencias de la planificación energética estatal, e, incluso, su compatibilidad con los dictados de la política energética comunitaria, y, de otro, su necesaria adecuación a las exigencias ambientales, que pueden convertirse en

---

<sup>75</sup> M.J., LÓPEZ SAKO, ...*op.cit.* P. 491.

título prevalente frente a las meramente ordenadoras del territorio si, como señala LÓPEZ RAMÓN, la Ordenación del Territorio prescinde de su conexión con la política económica, en cuyo caso “la función ordenadora del territorio pierde buena parte de su sentido específico, para confundirse con la función protectora del medio ambiente”<sup>76</sup>. En este último caso, es evidente que la componente ambiental de la planificación eólica autonómica es irrenunciable, sin que deba agotar el margen de maniobra de la Comunidad Autónoma en las decisiones de Ordenación del Territorio, y, en último extremo, la evaluación estratégica de planes y programas debe representar la válvula de seguridad fundamental de esta planificación<sup>77</sup>. Junto a ello, es evidente que las exigencias de coordinación entre las distintas Administraciones se imponen de manera innegable, hasta el punto de que debería darse el salto cualitativo hacia la cooperación administrativa, a fin de poder articular un sistema de planificación verdaderamente eficaz para el objetivo que nos ocupa. A nuestro juicio, la Directiva Comunitaria de fomento de Energías renovables impone un sistema de planificación que, definitivamente, debe hacer que las Administraciones Públicas aprendan a planificar conjuntamente, si bien estamos ante una cuestión extremadamente compleja si tenemos en cuenta la multiplicidad de títulos competencias que Estado y CC.AA pueden ostentar en esta materia.

Finalmente, en relación con los dispositivos de control a los que se someten los parques eólicos, no hay duda de que la técnica estrella es la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, EIA), contemplada expresamente como exigencia ambiental irrenunciable de los procedimientos autorizatorios ya vistos, incluso en las versiones aprobadas por las CC.AA. Así, en primer término, el Real Decreto-Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba la Ley de Evaluación de Impacto ambiental somete en todo caso a esta técnica a “las instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 50 o más aerogeneradores, o que se encuentren a menos de 2 Kms de otro parque eólico” (Grupo 3. I Anexo I). Por su parte, los parques eólicos no incluidos en el Anexo I están contemplados en el Anexo II de la norma, quedando a discreción de la Comunidad Autónoma la decisión de someterlos o no a EIA; en este sentido, de un modo u otro, esa ha sido la decisión de las CC.AA, a veces mediante la exigencia de ciertas características técnicas de los parques eólicos, a veces con carácter general. Así, sin ánimo exhaustivo, entre las Comunidades que no hacen diferenciación, puede citarse a la Comunidad Autónoma Andaluza, que, al someter a los parques eólicos a la peculiar figura de la Autorización Ambiental unificada, somete también la actividad a EIA (art. 16.2 LGICA); Castilla-León, Extremadura<sup>78</sup>, Galicia o Madrid. Por el contrario, también son numerosas las Comunidades Autónomas que prevén requisitos relativos al número de aerogeneradores o distancias entre los parques eólicos (distintos de los contemplados en el Anexo I de la norma estatal), para someterlos a EIA, o equivalente autonómico (Canarias o Valencia).

---

<sup>76</sup> En LÓPEZ SAKO, ... *ibidem*, p. 310.

<sup>77</sup> No obstante, LOPEZ SAKO no valora del todo en forma positiva estas exigencias, en la medida en que suponen adelantar el momento de intervención pública sobre el ciudadano, al añadir en un estadio temprano el condicionante ambiental sobre la actividad privada: *ibidem*, p. 423.

<sup>78</sup> Decreto 192/2005, de 30 de agosto, DOE núm. 104, de 6 de septiembre.

A nuestro juicio, estas previsiones plantean diversos problemas, unos característicos de la ordenación jurídica de este sector, y otras específicas de la duplicidad de controles ambientales con objetivos similares. Así, respecto de la primera cuestión, debe insistirse, por un lado, en la indeterminación de estas normas respecto de la conceptualización de parque eólico, por lo que habría que entender que aquellas instalaciones que no entren dentro de lo que las normas específicas señalan como tales quedarían fuera de estos controles. Por otro, hay que llamar la atención, de nuevo, sobre la diversidad de regímenes autonómicos también en la creación de dispositivos de control de actividades con repercusión en el medio ambiente, porque ello puede generar una situación de distorsión considerable entre unas Comunidades Autónomas y otras, con clara incidencia en la mayor o menor dificultad en la tramitación de los parques eólicos, lo que actúa como claro desincentivo para los promotores de esta actividad<sup>79</sup>.

A la vez, y ello conecta con el segundo de los aspectos que señalábamos, las Comunidades Autónomas han desarrollado las bases estatales sobre medio ambiente tanto en EIA, como en control integrado de la contaminación, a través de la creación de figuras autonómicas que siguen sin integrarse de forma clara en los procedimientos sustantivos y que no han realizado un esfuerzo de simplificación en cuanto a los instrumentos de control se refiere. En este sentido, nos parece paradigmática la regulación de la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Andalucía que, por un lado, deroga su propio procedimiento de EIA, y, por otro, pese a que los parques eólicos no están sometidos a AAI, sí los somete a AAU, entendida ésta como una fórmula similar a la AAI para el control integrado de la contaminación de actividades de menor incidencia sobre el medio ambiente que las sometidas a AAI. El problema que se plantea, entonces, es que la Ley sigue exigiendo la EIA para actividades sometidas a AAI y AAU, generándose, sin duda, una situación de duplicidad en los controles, porque la norma se limita a incluir en el contenido de la autorización el sentido de la EIA, sin fijar los efectos de una evaluación desfavorable emitida por el órgano autonómico.

Lo dicho, no es más que un ejemplo, pero plantea el problema fundamental de los condicionantes ambientales sobre los parques eólicos, es decir, la necesidad de conseguir un régimen jurídico simplificado e integrador de estos condicionantes de manera racional. De nuevo, parecen imponerse las exigencias de coordinación y cooperación administrativa.

---

<sup>79</sup> LÓPEZ SAKO, ...*op.cit.*p. 434.

### **3. BALANCE DE LA SITUACIÓN: LA DIRECTIVA 2009/28/CE, DEL PARLAMENTO Y EL CONSEJO, DE 23 DE ABRIL, DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES**

Todo lo expuesto en los epígrafes anteriores ofrece un escenario característico de la ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables y, de la eólica en particular que, a nuestro juicio, pone en entredicho la regulación actual de esta materia y, sobre todo, la verdadera operatividad de las energías renovables como sector económico con claras ventajas para el medio ambiente. A nuestro juicio, se han puesto de manifiesto algunos elementos claves de la aludida ordenación que, no obstante, deben someterse en la actualidad a una profunda revisión, por exigencias de la Directiva de fomento de las energías renovables, puesto que, según anunciamos, constituye un punto de inflexión en la regulación de las energías renovables y, por tanto, condiciona de manera directa la regulación de los parques eólicos. Y ello por las siguientes razones<sup>80</sup>:

En primer término, para la Directiva es clara la relación entre energías renovables y medio ambiente, como una exigencia irrenunciable para los poderes públicos (art.1). En este sentido, la Directiva fija los porcentajes mínimos que habrían de alcanzarse en el uso de energía procedente de fuentes renovables<sup>81</sup>, y, además, establece normas relativas a la garantía de origen de este tipo de energía, al acceso a la red eléctrica, a los procedimientos administrativos involucrados, y los criterios de sostenibilidad para biocarburantes y biolíquidos (art.1). La Directiva procura, así, una ordenación material y procedimental del uso de las energías renovables, en el marco de la que podría considerarse una amplia actividad de fomento.

Junto a ello, la Directiva pretende actuar como norma-código de las energías renovables, estableciendo los aspectos esenciales para la consolidación de las mismas en los mercados energéticos. De hecho, puede diferenciarse, en cuanto a su contenido, previsiones generales, relacionadas con la configuración del fomento, y medidas de carácter sectorial, que no son sino la proyección concreta de las primeras en al ámbito de ciertas energías renovables (especialmente biolíquidos y biocarburantes<sup>82</sup>), en la garantía de acceso a la redes eléctricas o de gas de energía procedente de fuentes renovables (arts. 15 y 16), en la edificación (art. 13.4), o en la ordenación del sector transporte (art.21):

Respecto de la aludida “parte general”, debe destacarse, en primer lugar, las obligaciones precisas de los Estados Miembros en cuanto al porcentaje de uso de energías renovables que debe alcanzarse, de forma que la Directiva cuantifica de manera unívoca estos objetivos, ya que los mismos se encuentran estrechamente vinculados a las estrategias de lucha contra el cambio climático. Ello se acompaña, a su vez, de la regulación de dispositivos jurídicos propios que, sin duda, plantean un ejercicio de revisión y adaptación de los dispositivos nacionales a las medidas previstas en la norma comunitaria.

---

<sup>80</sup> Seguimos, parcialmente, el trabajo de M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables...”, *op.cit.* pp. 188 a 193.

<sup>81</sup> Se establece que, en 2020, debe haberse alcanzado un porcentaje global de 20% de energía procedente de estas fuentes renovables, y un incremento del 10% en el uso de las mismas en el transporte (art.3.1).

<sup>82</sup> Arts. 17 a 19.

En este sentido, el primero de los aspectos que debe destacarse es que el fomento de las energías renovables y, en su caso, el de la eficiencia energética debe articularse a través de los Planes de Acción Nacionales que los Estados han de diseñar<sup>83</sup>. Como señala MORA RUIZ<sup>84</sup>, se produce una evaluación cualitativa de la planificación en materia de energías renovables “desde lo meramente programático a una planificación vinculante para el Estado Miembro (a través de la actuación de las Administraciones Públicas), que ha de especificar objetivos, plazos y, sobre todo, dispositivos empleados para la generalización de las ER y EE, y que es fiscalizada por la Comisión, en la medida en que ésta es competente para evaluar dichos planes, pudiendo, incluso, realizar recomendaciones (art.4.5)”. Desde esta perspectiva, la planificación energética sectorial, como la que afecta a la energía eólica se encuentra, sin duda, en revisión, porque el objetivo de la generalización de las energías renovables viene impuesto desde arriba hacia abajo, y, por tanto, la necesidad de conseguir objetivos globales para la Unión limita, en gran medida, el margen de maniobra que las Comunidades Autónomas puedan tener en el ejercicio de sus competencias sobre Ordenación del Territorio y fomento de las energías renovables: en cierta medida, se diseña un modelo de planes que reconduce el eje de las energías renovables hacia el Estado, en tanto que sujeto cualificado de la política energética-ambiental de la UE, y única instancia competente para aprobar el Plan Nacional de Energías renovables.

Por otro lado, los elementos claves de la ordenación prevista por la Directiva son los “sistemas de apoyo” y “mecanismos de cooperación” que, de manera flexible, garanticen la realización de los objetivos cuantificados a los que ya hemos aludido<sup>85</sup>. De esta forma, los Estados Miembros pueden, incluso, compartir sistemas de apoyo, o que pueden compensar su grado de consecución de objetivos en la implantación de estas energías, para dar cumplimiento a los objetivos más globales de la norma Comunitaria. Por tanto, a través de instrumentos propios de las relaciones entre Estados, como los Proyectos Conjuntos entre Estados Miembros o entre éstos y Terceros Países o los Sistemas de Apoyo conjunto, se determina cómo el Estado<sup>86</sup> y las Comunidades Autónomas deben procurar la generalización en el uso de las energías renovables, suponiendo, pues, la Directiva una *condición* del ejercicio de sus competencias sobre las energías renovables<sup>87</sup>. Sin

---

<sup>83</sup> Estos planes se han de ajustar a los términos del art. 4 de la Directiva y las previsiones y especificaciones del Anexo VI de la misma y la Decisión de la Comisión, de 30 de junio de 2009, por la que se establece un modelo para estos planes (DOUE L 182, de 15 de julio de 2009).

<sup>84</sup> M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables...”, *op.cit.* p. 190.

<sup>85</sup> En este sentido, aunque los sistemas de apoyo son reconducibles a cinco grandes grupos (sistema de primas en las tarifas, certificados verdes, sistemas basados en licitaciones, incentivos fiscales y subvenciones para la inversión), lo cierto es que la Comisión ya había puesto de manifiesto las dificultades de establecer el marco comunitario de los referidos sistemas: sobre evolución de esta cuestión, véase M.J. LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...op.cit.* pp. 151-153.

<sup>86</sup> Véase, respectivamente, arts. 7, 9 y 11.

<sup>87</sup> A modo de ejemplo, el art. 11 de la Directiva contempla la posibilidad de que dos o más Estados Miembros decidan voluntariamente reunir o coordinar parcialmente sus sistemas de apoyo nacionales, lo cual, aunque en último término se traduce en la compensación de cuotas de uso de energía procedente de fuentes renovables o en el establecimiento de reglas comunes para la distribución de la energía (aptado.1), comporta, sin duda, una cooperación de máximo nivel entre los Estados que, en cierta medida, armonizan sus sistemas de apoyo, mediatizando la aplicación de sistemas de apoyo propios de las Comunidades Autónomas.

duda, la Directiva plantea un giro necesario hacia la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas para el logro de sus objetivos<sup>88</sup>.

De otra parte, el otro aspecto fundamental de la Directiva es el fomento de las ER y EE basada en los “sistemas de apoyo” (y, en su caso, “sistemas de apoyo nacional”), entendidos como “cualquier instrumento, sistema o mecanismo aplicado por un Estado Miembro o por un grupo de Estados Miembros, que *promocione* el uso de la energía procedente de fuentes renovables gracias a la reducción del coste de esta energía...” (art. 2.k)); así, el sistema de apoyo puede consistir en la imposición de la obligación de adquirir energías procedentes de estas fuentes, en ayudas, exenciones, o, incluso, en “sistemas de apoyo a la obligación de utilizar energías renovables” (como los certificados verdes), teniendo en cuenta que esta obligación se conceptúa como “sistema nacional de apoyo que obliga a los productores de energía a incluir un determinado porcentaje de energía procedente de fuentes renovables en su producción, a los proveedores ...y a los consumidores...” (art. 2.l)<sup>89</sup>. La Directiva establece una obligación de fomento por parte de los Estados Miembros, si bien dentro de los sistemas o fórmulas que la misma establece, de forma que, como indica, MORA RUIZ<sup>90</sup>, la norma es, de nuevo, un punto de inflexión, en la medida en que, “aunque parta de una inicial actividad de promoción, lo cierto es que, por un lado, ésta queda institucionalizada para el Estado como cauce para la consecución de ciertos objetivos y, por otro, el sistema de apoyo no es en absoluto una categoría comprensiva exclusivamente de la actividad de fomento en sentido estricto”; antes al contrario, estamos ante la que podría considerarse actividad de regulación en sentido amplio por parte de los Estados, a través de sus Administraciones, mediante acciones normativas, la articulación de dispositivos de incentivo y el establecimiento de otros mecanismos de control como el que representan los certificados verdes al amparo de una obligación mayor de utilizar las energías renovables, superándose, con creces, los márgenes de decisión que el fomento tradicional implica para el destinatario de la medida, que debe ser libre para adherirse o no a la misma. Por tanto, también el concepto de “sistema de apoyo” ofrece la oportunidad de una ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables integradora de la multiplicidad de ámbitos en los que las Administraciones pueden intervenir, sea de manera mediata o, por el contrario, directa.

A nuestro juicio, esta última afirmación pone de manifiesto uno de los aspectos más importantes de la Directiva, que trasciende el contenido concreto de la misma en cuanto al dispositivo que el Estado puede emplear para la consecución de los objetivos que la propia Directiva impone, ya que se plantea, cuanto menos, la revisión de los rasgos

---

<sup>88</sup> El art. 82 del Proyecto de Ley de Economía sostenible es muy significativo de lo que queremos decir. Así, en primer lugar, el establecimiento de la Conferencia Sectorial de Energía, como “órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía” (aptdo.1). Además, el aptdo. 3 impone una obligación específica a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas de establecer “marcos de cooperación y coordinación con las Administraciones locales para alcanzar los objetivos fijados y para implementar los correspondientes Planes, medidas y actuaciones en el ámbito local”. En todo caso, en el mismo sentido, véase M.J. LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...* *op.cit.* p. 617.

<sup>89</sup> La Directiva refleja, así, los dos sistemas fundamentales de apoyo que han ensayado los países de la Unión, esto es, los llamados *REFITS*, junto al sistema de cuotas y certificados verdes. Al respecto, véase *supra* nota al pie núm. 28.

<sup>90</sup> M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables...”, *op.cit.* p. 192.

caracterizadores de la actividad administrativa en sus términos clásicos para dar paso, en su caso, a otros conceptos que expliquen el grado de intervención pública que mediante los sistemas de apoyo se produce en la economía en general, y en el sector energético en particular. Desde esta perspectiva, es claro que la adopción de un sistema concreto de apoyo no queda a la improvisación de los Estados Miembros, sino que trae causa de una planificación con rasgos y contenidos concretos, establecidos en la Directiva que nos ocupa, y que excede con mucho las características del fomento tradicional<sup>91</sup>. Como señala el Prof. ESTEVE PARDO, parece que no tiene sentido y puede ser contraproducente seguir enmarcando la actuación de las Administraciones en la clasificación tripartita clásica de la actividad administrativa, por cuanto que ésta se basa en el contenido de la actuación, determinando las formas a través de las cuales se producía la intervención<sup>92</sup>. Desde esta perspectiva, y de la ahí la trascendencia de la Directiva que examinamos, el concepto de *regulación*<sup>93</sup> parece imponerse para explicar el grado y las fórmulas de intervención de las Administraciones en una actividad económica como la que representa la producción, distribución y comercialización de energía producida a partir de fuentes renovables<sup>94</sup>, ya que el mismo es suficientemente amplio para dar cabida a actuaciones de la Administración de muy diversa naturaleza, que pueden ir desde las acciones de planificación, hasta la obligación de adquirir energía procedente de fuentes renovables por los operadores, y todo ello en aras de la promoción de las energías renovables. Además, en nuestra opinión, esta noción de regulación conecta con la idea de que las exigencias ambientales (concretadas en este caso, en la promoción de las energías renovables por su vinculación a las estrategias de lucha contra el cambio climático) constituyen un sector de referencia en el que están planteando fórmulas alternativas de actuación de las Administraciones, en un contexto más amplio de liberalización, que tiene consecuencias generales, al imponer una cierta reformulación de lo público<sup>95</sup>. Sin duda, si este es el escenario, Estado y Comunidades

---

<sup>91</sup> Éste ha significado una intervención de mayor calado en la esfera de los ciudadanos que la actividad de policía, habida cuenta del carácter preventivo de la misma, a través de la cual la Administración pretende orientar, la actividad de los particulares, a través del incentivo, a fin de cumplir objetivos determinados. En consecuencia, se trata de ayudar a la “actividad privada de interés público”: Véase L. COSCULLUELA MONTANER/M. LÓPEZ BENITEZ, *Derecho Público Económico*, 2ª edición, Ed. Iustel, Madrid, 2008, p.245.

<sup>92</sup> Véase J. ESTEVE PARDO, “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho Público”, en S. MUÑOZ MACHADO/J. ESTEVE PARDO (Dir.), *Derecho de la Regulación: Fundamentos e Instituciones de la Regulación (I)*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp.389-392.

<sup>93</sup> Véase S. MUÑOZ MACHADO, “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en S. MUÑOZ MACHADO/J. ESTEVE PARDO (Dir.), *Derecho de la Regulación: Fundamentos e Instituciones de la Regulación(I)*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, p. 111, quien expresamente reconoce una “función de regulación, que define el modo básico de intervención pública en la economía...(y) alude a un conjunto de poderes de actuación con características propias, que se ejercitan por órganos especiales...”, lo cual es comprensivo de actuaciones normativas, de supervisión del ejercicio de la actividad, ordenación del funcionamiento del mercado e, incluso, la resolución de controversias y la potestad sancionadora.

<sup>94</sup> Como señala el Prof. ESTEVE PARDO, cabe la posibilidad de reconocer un concepto de regulación en sentido amplio, que abarcaría el conjunto de la actividad pública de intervención y supervisión de la economía, y una noción estricta de regulación, que es la que interesa a este Trabajo, por cuanto se vincula a la actividad administrativa de las Administraciones en los sectores denominados mercados regulados, como el de la energía, incluyendo cuestiones tales como la regulación de las relaciones entre operadores piénsese en el acceso a las redes: véase J. ESTEVE PARDO,...*ibidem* pp. 404, 405.

<sup>95</sup> Sobre esta última afirmación, aunque a partir de un modelo de gestión ambiental compartida, véase M. MORA RUIZ, *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado...*pp.355 y ss: la autora plantea la necesidad de reformular las categorías de actividad administrativa a la luz de un principio más amplio de cooperación entre sujetos públicos y privados que ofrezca el marco de una intervención administrativa

Autónomas deber *actualizar* el reparto de competencias que existe sobre las renovables en general, y sobre la energía eólica, en particular, porque el fomento de las mismas incorpora una variedad de actuaciones en clave de regulación que puede exigir un enfoque diferente.

Por último, la Directiva es, de nuevo, un punto de inflexión en la ordenación de estas energías si atendemos al art. 13, en cuya virtud se fijan reglas procedimentales de simplificación, celeridad y transparencia en el ámbito de los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias de instalaciones e infraestructuras conexas de transporte y distribución para la producción de energía eléctrica, calor y frío a partir de fuentes de energías renovables<sup>96</sup> (aptado. 2), incidiendo de pleno en la ordenación de los parques eólicos. Estas previsiones, junto a las exigencias del art. 22.3, en cuya virtud los Estados Miembros habrán de determinar el organismo administrativo único competente para tramitar las solicitudes de autorización y certificaciones mencionadas y una solución similar a la de silencio administrativo positivo ante las solicitudes de planificación y producción de energías renovables<sup>97</sup>, constituyen aspectos fundamentales a los que las normas existentes examinadas tanto en el nivel estatal como en el autonómico deberán adaptarse, replanteando la necesidad de una regulación integral, con un escenario más claro en cuanto a la relación bases-desarrollo, de las energías renovables<sup>98</sup>.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, hemos de concluir con un cierto balance de la situación expuesta, teniendo en cuenta cuál es la línea de evolución que marca el Derecho Comunitario:

Así, en primer lugar, en relación con la situación actual de las energías renovables y, específicamente, en cuanto a su regulación, es clara la necesidad de una verdadera ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables y la eficiencia energética, que reconduzca a una cierta unidad la situación descrita de dispersión y facilite el establecimiento del marco jurídico de una actividad de regulación de las Administraciones Públicas más amplia que la mera actividad de fomento.

Desde esta perspectiva, ya hemos puesto de manifiesto el carácter fragmentario del Ordenamiento español en el ámbito de las energías renovables, y la importancia de contar con una legislación básica bien estructurada, conectada a la ordenación general de los sectores energéticos, a partir de la cual las Comunidades Autónomas puedan establecer su

---

cualitativamente distinta de las que estas categorías planteaban, en un contexto de liberalización incluso de la tutela ambiental.

<sup>96</sup> El precepto también exige la aprobación de normas proporcionales y necesarias para los procedimientos aludidos y para los procesos de transformación de la biomasa en biocarburantes u otros productos energéticos (aptado.1). En todo caso, la simplificación y la racionalización de la regulación de las energías renovables viene siendo una reivindicación doctrinal: entre otros, véase M.J. LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...* *op.cit.* p. 192

<sup>97</sup> El art. 22 de la Directiva establece el contenido de los informes que los Estados Miembros han de elevar a la Comisión, para seguimiento de la aplicación de la Directiva. Específicamente, el art. 22.3.b) señala que, en su primer informe, el Estado debe “prever la aprobación automática de las solicitudes de planificación y licencias para instalaciones de producción de energías renovables si el organismo responsable de la autorización no ha respondido en los plazos fijados”

<sup>98</sup> Véase M. MORA RUIZ, “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables...”, *op.cit.* p.193.

legislación de desarrollo, teniendo en cuenta, además, sus competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente.

Además, la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, ofrece, a nuestro juicio, el marco de referencia necesario para que el Estado lleve a cabo la ordenación básica de la materia que nos ocupa, habida cuenta del modelo de planificación que instaura la norma comunitaria, las posibilidades de compensación previstas entre los Estados Miembros y la determinación de los sistemas de apoyo en los términos ya expuestos. En este sentido, el Proyecto de Ley de Economía sostenible, conforme al texto consultado en el momento de escribir estas líneas, parece recoger la orientación ordenadora que venimos planteando en el ámbito de las energías renovables y en su caso la eficiencia energética, a través del establecimiento de elementos claves de lo que el Proyecto de Ley considera debe ser la *sostenibilidad ambiental*. La cuestión está en su efectiva aplicación.

Por otro lado, las normas examinadas evidencian la conveniencia de regular adecuadamente técnicas o dispositivos de ordenación, con las propias de la actividad de fomento, lo cual es el enfoque de la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril y, en todo caso, la previsión de ayudas y subvenciones ponen de manifiesto el carácter estructural de la actividad de fomento clásica en la que podrían considerarse como políticas públicas de sostenibilidad energética. En otro plano, estarían las dudas sobre el peso específico de las ayudas, especialmente desde una perspectiva estrictamente ambiental y en relación con el principio Quien contamina Paga.

Sin embargo, y con ello damos paso a las reflexiones sobre el modelo de ordenación jurídica de las energías renovables al que parece tenderse a partir de la Directiva 2009/28/CE, de 23 de mayo, el fomento en los términos planteados no da cobertura suficiente a cada uno de los dispositivos constitutivos de los sistemas de apoyo, por lo que cabe afirmar que la Directiva opera como el marco de una función de regulación en cuya virtud las Administraciones disponen de una variedad de dispositivos de diferente naturaleza con capacidad para ordenar el sector en un doble sentido, a saber: en cuanto a la generalización del recurso a las energías renovables, por su operatividad en la reducción de emisiones de GEI, y en orden a su inclusión en los correspondientes mercados energéticos. En este sentido, la Directiva constituye, en nuestra opinión, un punto de partida y no de llegada de la regulación de estas energías, a partir del cual diseñar una política energética ambiental, en la que la implantación de estas energías sea cada vez más real.

Además, la Directiva conecta con las tendencias actuales de reducción de lo público en cualquier ámbito, y de ahí el interés por la reducción y simplificación de la regulación de procedimientos relativos a la explotación y distribución de estas energías, facilitando, pues, la incorporación de las mismas a los aludidos mercados energéticos.

No obstante, lo expuesto tropieza, en nuestra opinión, con dos problemas de distinta naturaleza que ponen en cuestión el sistema de apoyo establecido en la Directiva, a saber:

Por un lado, porque, pese a la importancia del aspecto ambiental de las energías renovables por su estrecha vinculación a la lucha contra el cambio climático, este planteamiento se encuentra “amenazado” ante el fracaso de la Reunión de Copenhague de

finales de 2009, en la que no fue posible llevar a cabo la revisión del Protocolo de Kyoto. En este contexto, se plantea si estamos en el momento procesal oportuno para que Europa siga liderando el proceso de formación del régimen internacional en materia de clima, en el que la política energética de la Unión está especialmente implicada, no sólo por las exigencias ambientales, sino también, porque ello incide de pleno en su competitividad internacional y en la seguridad del abastecimiento<sup>99</sup>. Las incertidumbres generadas en torno al Acuerdo de Copenhague no favorecen esta situación, y ello puede representar serios obstáculos a la consecución de los objetivos establecidos por la Directiva de fomento de las energías renovables.

Por otro lado, y con ello concluimos, puede decirse que existe unanimidad en la doctrina respecto de la intervención pública en materia de energías renovables, así como en la necesidad de institucionalizar el incentivo para su promoción. También es unánime la idea de que las energías renovables no debe ser un sector desregularizado, pero sí se presentan ciertas diferencias ante la necesidad de diseñar convenientemente los instrumentos de intervención, especialmente el sistema de apoyo al que recurrir para la generalización de las energías renovables. Desde esta perspectiva, el hecho de que los sistemas de apoyo se nutran de considerables inversiones por parte de los poderes públicos llega a cuestionar la total idoneidad del modelo, y, como señala el Prof. ARANA GARCÍA<sup>100</sup>, la oportunidad de articular otras formas de intervención, que no representen un gasto público excesivo. En nuestra opinión, como ya hemos señalado, el concepto de sistema de apoyo está estrechamente vinculado a intervenciones de diferente naturaleza, que no tienen por qué consistir en la asunción del coste de las energías renovables por las Administraciones: si, como se ha llegado a plantear, el problema de la energía es, fundamentalmente, económico<sup>101</sup>, y no ambiental, parece oportuno valorar otros costes de la regulación administrativa, a fin de incidir en los mismos y transformar el incentivo a la iniciativa privada en soluciones distintas al pago de un precio determinado o el establecimiento de tarifas, en tanto en cuanto se pretenda que las energías renovables formen parte del mercado energético. La simplificación de procedimientos, el ahorro en tiempo y requisitos estarían, pues, en esta otra línea de incentivos que, por otro lado, también recoge la Directiva.

Desde esta última perspectiva, parece que el sector eólico es especialmente representativo, tanto de los problemas que hemos detectado en cuanto a la generalización de las energías renovables, como de la nueva orientación de la normativa más reciente, en aras a procurar satisfacción a las aludidas tendencias de simplificación y celeridad. No obstante, estamos muy lejos de que estas normas sean representativas de estas orientaciones, representando

---

<sup>99</sup> Al respecto, véase R. M., GILES CARNERO, “La Reunión de Copenhague de 2009: las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de Clima”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 42, 2010, pp. 152, 153.

<sup>100</sup> Véase E. ARANA GARCÍA, en su “Prólogo” a la obra de M.J., LÓPEZ SAKO, *Regulación y autorización de los parques eólicos...op.cit.* p. 21.

<sup>101</sup> Véase R. FOLCH, “La sostenibilidad energética”, en J.L. GARCÍA DELGADO/J.C. JIMÉNEZ, *Energía y Regulación...op.cit.* p. 173, quien afirma expresivamente que “...el tema no es un problema ecológico, porque el planeta soporta estas alteraciones sin mayores dificultades. El tema es un problema para los humanos y nuestra economía, para nuestra forma de ocupar el espacio y usar la biosfera para nuestro sistema productivo. El problema es económico”.

en ello la legislación ambiental un elemento fundamental, porque no puede reconocerse una verdadera integración de procedimientos que haga del cumplimiento de la legalidad ambiental una ventaja más que un nuevo inconveniente en el desarrollo de la explotación de parques eólicos.

En todo caso, no hay duda de que el reto de las políticas energéticas está en inclinar definitivamente la balanza hacia las energías renovables. Desde esta perspectiva, las energías renovables no constituyen una solución definitiva ni a los problemas energéticos ni a los ambientales<sup>102</sup>, pero sí una vía idónea para encontrar el equilibrio entre las variables enumeradas: la ordenación jurídico-administrativa de este sector se convierte, así, en la pieza fundamental de este mosaico, debiendo integrar las exigencias del interés general relacionadas con el medio ambiente, así como las derivadas de las demandas energéticas y, en último término, las del propio desarrollo económico. Si dicha regulación no se ajusta a las exigencias del desarrollo sostenible, a través de una ordenación racional y sistemática de este sector, las energías renovables no constituirán una parte importante de los mercados energéticos y, por extensión, no serán una alternativa firme de lucha contra el cambio climático.

## 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARENAS CABELLO, F.J., “Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nú. 13/2008.

J.ALENZA GARCÍA/ M. SARASÍBAR IRIARTE, *Cambio climático y energías renovables*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, (Navarra), 2007.

COSCULLUELA MONTANER, L./LÓPEZ BENITEZ, M., *Derecho Público Económico*, 2ª edición, Ed. Iustel, Madrid, 2008.

DOMINGO LÓPEZ, E., *Régimen Jurídico de las Energías Renovables y la Cogeneración Eléctrica*, INAP, Madrid, 2000.

- “La promoción de las energías renovables en la Unión Europea: el modelo italiano versus el modelo español”, en PÉREZ MORENO, A., (Coor.), *El Derecho de la Energía*, IAAP, Sevilla, 2006, pp.551-567.

ESTEVE PARDO, J., “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho Público”, en S. MUÑOZ MACHADO/J. ESTEVE PARDO (Dir.), *Derecho de la Regulación: Fundamentos e Instituciones de la Regulación(I)*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 387-405.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D., “Política Ambiental de la Unión Europea”, en F. LÓPEZ RAMÓN (Coor.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, (Navarra), 2008, pp. 55-80.

---

<sup>102</sup> En este sentido, piénsese en el riesgo del suministro discontinuo de energía cuando la misma proviene de fuentes renovables, o en las tensiones que pueden producirse entre la producción de biocombustibles y las necesidades alimenticias de la población mundial.

FOLCH, R., “La sostenibilidad energética”, en J.L. GARCÍA DELGADO/J.C. JIMÉNEZ, *Energía y Regulación*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 171-179.

GARCÍA DELGADO J.L./JIMÉNEZ, J.C., “Un debate necesario: la regulación energética”, en J.L.

GARCÍA DELGADO/J.C. JIMÉNEZ, *Energía y Regulación*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 3-17.

GARCÍA NOVO, F., “Escenario ambiental del modelo energético”, en J.L. GARCÍA DELGADO/J.C. JIMÉNEZ, *Energía y Regulación*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 227-253.

GILES CARNERO, “La Reunión de Copenhague de 2009: las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de Clima”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 42/2010, pp. 125-153.

LÓPEZ SAKO, M.J., *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 9ª edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2008.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. IV, Edisofer, Madrid, 2003.

- *Tratado de derecho Ambiental*, vol. II, Ed. Trivium, Madrid, 1992.
- *Nuevo Derecho energético*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.

MORA RUIZ, M., “La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, de Parlamento y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las Energías Renovables”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257, 2010.

- *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.

MUÑOZ MACHADO, S., “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en S.

MUÑOZ MACHADO/J. ESTEVE PARDO (Dirs.), *Derecho de la Regulación: Fundamentos e Instituciones de la Regulación(I)*, Ed. Iustel, Madrid, 2009

NEBRED A PÉREZ, J. M<sup>a</sup>, “El régimen especial de producción eléctrica”, en S.MUÑOZ MACHADO/M.SERRANO GONZÁLEZ/ M. BACIGALUPO SAGESSE (DIR.), *El Sector energético*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

PÉREZ MORENO, A., “Las Energías renovables”, en PÉREZ MORENO, A., (Coord.), *El Derecho de la Energía*, IAAP, Sevilla, 2006, pp. 455-508.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., “Energías renovables” en B.LOZANO CUTANDA/E.ALONSO GARCÍA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, pp. 567-580.

SORIANO GARCÍA, J.E./BRUFAO CURIEL, P., “Energía y medio ambiente: electricidad y gas”, en B.LOZANO CUTANDA/E.ALONSO GARCÍA, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, pp.557-567.