

“COMENTARIO AL REAL DECRETO LEY 23/2020 DE 23 DE JUNIO POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EN MATERIA DE ENERGÍA Y EN OTROS ÁMBITOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA”

"COMMENTARY TO THE ROYAL DECREE LAW 23/2020 OF JUNE 23, APPROVING MEASURES IN THE FIELD OF ENERGY AND IN OTHER AREAS FOR ECONOMIC REACTIVATION"

Autor: Carlos Fernández-Espinar Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid. Investigador asociado en la Spin-off Ius Publicum Innovatio. Colaborador del Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.
carlos.fernandezespinar@gmail.com

Resumen:

El objeto del presente trabajo es el estudio de las novedades legislativas incluidas en el reciente Real Decreto-ley 23/2020 de 23 de junio por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Estas medidas responden a la urgente finalidad de intentar paliar cuanto antes los efectos de la grave recesión económica causada por la crisis sanitaria del Covid-19 que ha sacudido nuestro país y el mundo entero súbitamente. Conjugando ambos contextos, a saber, la emergencia climática y la crisis sanitaria y económica, el Gobierno plantea la política energética como una gran protagonista y motor, la denominada “*palanca verde*” de la recuperación económica y de empleo, a la vez que intenta cumplir con los ineludibles compromisos internacionales. El Real Decreto-ley objeto de estudio se ha aprobado en el marco de la tramitación parlamentaria de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética que ha sufrido un no deseable retraso por una enmienda a la totalidad, decidiendo el Gobierno dar cabida dentro de un Real Decreto-ley a la aprobación de una batería abundante de medidas que, por la urgencia en su implementación, debían ser acordadas lo antes posible ante la necesidad de poner todos los medios posibles para fomentar la recuperación económica. En general, se trata de cambios y novedades que responden a propuestas muy demandadas por el sector de las energías renovables que, en términos generales, aplaude su adecuación, aunque, cabe decir que dichos cambios llegan tarde y a destiempo, máxime teniendo en cuenta que hay ya varias comunidades autónomas que han aprobado su propia Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Así,

por ejemplo, Cataluña con la Ley 16/2017 de 1 de agosto, desarrollada en materia de energías renovables mediante el Decreto-Ley 16/2019 de 26 de noviembre, Andalucía con la Ley 8/2018 de 8 de octubre y Baleares con la Ley 10/2019 de 22 de febrero; así como otras, como País Vasco y Comunidad Valenciana que se encuentran tramitando su Borrador de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

En el presente trabajo, analizaremos en detalle las siguientes medidas: la nueva regulación de acceso y conexión para evitar la especulación atendiendo a la viabilidad técnica y solidez de los proyectos; el nuevo mecanismo de concurrencia competitiva para proyectos de energías renovables, y las subastas, intentando dotar a estas tecnologías nuevamente de un marco retributivo predecible y estable; la mejora y simplificación en la tramitación de los procedimientos de autorización de la construcción, ampliación, modificación y explotación de las instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución; la inclusión del concepto de modificación no sustancial de instalaciones de generación que hayan obtenido autorización administrativa de tal manera que únicamente deben obtener la autorización de explotación, previa acreditación del cumplimiento de las condiciones de seguridad de las instalaciones y del equipo asociado; la incorporación de los criterios para la consideración de una misma instalación de generación a efectos de los permisos de acceso y conexión; el impulso de nuevos modelos de negocio; medidas relativas a almacenamiento, agregadores independientes, comunidades de energías renovables, hibridación, infraestructuras de recarga de alta capacidad (>250kW), autorización simplificada de proyectos de I+D+i, bancos de prueba regulatorios, autorización simplificada de instalaciones de red móviles, la optimización del uso de la capacidad de acceso concedida; la mejora de la eficiencia energética adaptando el procedimiento de cálculo de las obligaciones de ahorro de cada sujeto obligado para dotar al sistema de una mayor transparencia y previsibilidad para los sujetos obligados; la reforma de la Ley de evaluación ambiental con el fin de agilizar los trámites relativos al documento de alcance y las prórrogas de la evaluación e informe de impacto ambiental, equiparando la regulación de estas dos últimas figuras y, por último, asegurar el equilibrio y la liquidez en el sistema eléctrico, requisito necesario para la continuidad de la actividad y el impulso de nuevas inversiones y, por tanto, el éxito de la transición energética.

Abstract:

The purpose of this work is the study of the legislative developments included in the recent Royal Decree-Law 23/2020 of June 23, which approves measures in the field of energy and in other areas for economic recovery. These measures respond to the urgent purpose of trying to alleviate as soon as possible the effects of the serious economic recession caused by the Covid-19

health crisis that has suddenly shaken our country and the entire world. Combining both contexts, namely the climate emergency and the health and economic crisis, the Government proposes energy policy as a major protagonist and engine, the so-called "*green lever*" of economic and employment recovery, while trying to fulfill with the inescapable international commitments. The Royal Decree-Law under study has been approved within the framework of the parliamentary procedure of the Climate Change Law which has suffered an undesirable delay due to an amendment to the entirety, the Government deciding to accommodate within a Royal Decree-Law the approval of an abundant battery of measures that, due to the urgency in their implementation, had to be agreed as soon as possible in view of the need to put all possible means to promote economic recovery. In general, these are changes and novelties that respond to proposals that are highly demanded by the renewable energy sector, which, in general terms, applauds their adequacy, although, it should be said that these changes come late and out of time, especially taking into account that there are already several autonomous communities that have approved their own Law on Climate Change and Energy Transition. Thus, for example, Catalonia with Law 16/2017 of August 1, developed in the field of renewable energy through Decree-Law 16/2019 of November 26, Andalusia with Law 8/2018 of October 8 and the Balearic Islands with Law 10/2019 of February 22; as well as others such as the Basque Country and Valencia that are processing their draft Climate Change and Energy Transition Law.

In the present work, we will analyze in detail the following measures: the new access and connection regulation to avoid speculation based on the technical feasibility and soundness of the projects; the new competitive competition mechanism for renewable energy projects, and auctions, trying to provide these technologies again with a predictable and stable remuneration framework; improving and simplifying the processing of authorization procedures for the construction, expansion, modification and operation of electrical production, transport and distribution facilities; the inclusion of the concept of non-substantial modification of generation facilities that have obtained administrative authorization in such a way that they must only obtain the operating authorization, prior accreditation of compliance with the safety conditions of the facilities and associated equipment; the incorporation of the criteria for the consideration of the same generation facility for the purposes of access and connection permits; the promotion of new business models; measures related to storage, independent aggregators, renewable energy communities, hybridization, high capacity recharging infrastructures (> 250kW), simplified authorization of R+D+i projects, regulatory test benches, simplified authorization of mobile network facilities, optimizing the use of the access capacity granted; improving energy efficiency by adapting the procedure for calculating the savings obligations of each obligated subject to provide the system with greater transparency and predictability for obligated

subjects; the reform of the Environmental Assessment Law in order to streamline the procedures related to the scope document and the extensions of the environmental impact assessment and report, equating the regulation of these last two figures and, lastly, to ensure balance and liquidity in the electricity system, a necessary requirement for the continuity of activity and the promotion of new investments and, therefore, the success of the energy transition.

Palabras clave: Energías renovables. Transición energética. Acceso y conexión a redes. Autorizaciones. Marco retributivo. Almacenamiento. Hibridación. Vehículos eléctricos.

Keywords: Renewable energy. Energy transition. Connection to networks. Authorizations. Remuneration framework. Storage. Hybridization. Electric vehicles.

Sumario:

1. Introducción
2. Medidas para el desarrollo ordenado e impulso de las energías renovables
 - 2.1. Criterios para ordenar el acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad
 - 2.2. Desarrollo ordenado de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables
 - 2.3. Modificación del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica
3. Medidas para el impulso de los nuevos modelos de negocio
 - 3.1. Almacenamiento
 - 3.2. Hibridación
 - 3.3. Agregador independiente
 - 3.4. Comunidades de energías renovables
 - 3.5. I+D+i
 - 3.6. Estaciones de carga de vehículos eléctricos e instalaciones móviles
4. Medidas para el fomento de la eficiencia energética: modificación de la Ley 28/2014
5. Modificación de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental
6. Otras disposiciones de interés
 - 6.1. Capacidad de acceso de los nudos de transición justa
 - 6.2. Destino del superávit del Sector Eléctrico
7. Conclusiones

Summary:

1. Introduction
2. Measures for the orderly development and promotion of renewable energies
 - 2.1. Criteria for ordering access and connection to electricity transmission and distribution networks
 - 2.2. Orderly development of electrical energy production facilities from renewable energy sources
 - 2.3. Modification of Royal Decree 1955/2000, of December 1, which regulates the activities of transportation, distribution, marketing, supply and authorization procedures for electrical energy installations
3. Measures to promote new business models
 - 3.1. Storage
 - 3.2. Hybridization
 - 3.3. Independent aggregator
 - 3.4. Renewable energy communities
 - 3.5. R + D + i
 - 3.6. Electric vehicle charging stations and mobile facilities
4. Measures to promote energy efficiency: modification of Law 28/2014
5. Modification of Law 21/2013 on environmental assessment
6. Other provisions of interest
 - 6.1. Access capability of fair transition nodes
 - 6.2. Destination of the surplus of the Electricity Sector
7. Conclusions

1. INTRODUCCIÓN

El acercamiento decisivo de nuestro Derecho interno a la transformación renovable del modelo energético se produce a partir de la Ley 27/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible que aprueba el nuevo marco de lo que se denominó “modelo energético sostenible”, y tras la aprobación de la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.¹

¹ Entre la bibliografía sobre la misma y el nuevo marco regulatorio de las energías renovables a partir de esta fase, véanse las obras: ALENZA GARCÍA, J.F. (dir.), *“La regulación de las energías renovables ante el cambio climático”*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014; GONZALEZ RIOS, I., *“Régimen Jurídico-administrativo de las Energías Renovables y de la Eficiencia Energética”* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011; y REVUELTA PEREZ, I. (dir.^a), *“La regulación de las energías renovables a la luz del derecho de la Unión europea”* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017;

El nuevo modelo energético diseñado hace nueve años, exigido desde la Unión Europea, respondía así a los nuevos principios de eficiencia económica y competitividad; ahorro y eficiencia energética; y desarrollo de las energías renovables como punta de lanza en la lucha contra el cambio climático. Un nuevo modelo energético impuesto por Europa, cuyo pilar básico y finalidad principal ya era en aquel momento la radical transformación de nuestro modelo en su triple manifestación de generación, distribución y consumo, en un giro copernicano motivado por la ya ineludible defensa ambiental de nuestro planeta, de la salud de las personas, y de la biodiversidad.

Tras la declaración del estado de emergencia climática en España el 17 de julio de 2019 por parte del Pleno del Congreso de los Diputados, llegó a continuación por parte del Parlamento Europeo, un mes más tarde en 28 de noviembre, la declaración de la emergencia climática y medioambiental, pidiendo a todos los gobiernos de la UE que adoptasen, con urgencia, medidas para frenar esta amenaza presente y real. Actualmente nos encontramos en el siguiente paso de la evolución en este proceso, es decir, con la tramitación y posterior aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

No obstante, ante el citado proyecto de Ley de Cambio Climático un nuevo partido de la oposición parlamentaria ha mostrado su irracional desacuerdo inicial de totalidad con su misma existencia, posicionándose en contra y causando con ello un retraso en su tramitación parlamentaria, cuestión que no es de extrañar, por otra parte, en dicha formación negacionista ya que la misma se posicionó en contra tanto de la declaración española como de la europea de emergencia climática. El referido partido ha registrado así en el Congreso de Diputados, con fecha de el 17 de junio, una enmienda a la totalidad del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética con el intento de su devolución al Gobierno, al considerar que no es compatible con “*la auténtica emergencia económica y social a la que se enfrentan los españoles*” y, por tanto, pone en riesgo la “*supervivencia nacional*”, alegando además que el Gobierno quiere “*transformar radicalmente*” la economía, la sociedad y hasta el modo de vida de los españoles, cuando habla de la “*necesaria implicación de la ciudadanía en la transición energética*”.²

² Muy peligrosa deriva negacionista, por el aparente apoyo que está obteniendo por el momento esta nueva formación, en pleno siglo XXI que es necesario que se conozca. La misma plantea que, con este proyecto de ley, el Gobierno sólo pretende que en España seamos “más verdes que nadie” sin que el Gobierno piense en el bienestar de los ciudadanos o la competitividad de las empresas, todo ello pese a la más que acreditada constatación científica de la situación de emergencia climática y de los efectos de la acción antropogénica sobre nuestros recursos naturales, la biodiversidad y la propia salud de las personas. Porque si hay una enseñanza que por encima de todas nos está dejando el COVID-19, como ha puesto de relieve con énfasis la prestigiosa filósofa CAMPS Victoria “El deber de cuidar” en *Ethic*, 9 de julio, es que la lección antropológica que nos deja la

Dicho proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética fue aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de mayo y establece, como objetivo principal, que España pueda alcanzar la neutralidad climática en 2050. Para entonces, el sistema eléctrico deberá ser totalmente renovable, pero antes deberemos recorrer una hoja de ruta con hitos intermedios como, por ejemplo, alcanzar en 2030 una rebaja de las emisiones de CO₂ del 20% respecto a 1990.

La enmienda a la totalidad citada ha supuesto un retraso no deseable en el proceso legislativo ordinario cuyo debate y votación de totalidad se producirá el próximo 14 de julio, y, por lo tanto, también del fin que pretende lograr la disposición legislativa y la política del Gobierno. Ante esta situación, éste ha decidido aprobar de forma urgente e inmediata el Real Decreto-ley objeto de estudio en el presente trabajo, y cuya exposición de motivos replica, de manera contundente, las alegaciones decimonónicas e inmovilistas formuladas por la aludida formación política, que están muy alejadas de las exigencias derivadas de nuestra integración en la Unión Europea y en la sociedad globalizada internacional. Esta nueva formación del arco parlamentario mantiene un perfil totalmente “nacionalista”, paradójicamente, por otra parte, defendiendo la misma posición “nacionalista” de los partidos que critica habitualmente como “leitmotiv” permanente de su posición política.

Los efectos producidos por la pandemia del COVID-19, declarada por la OMS el 11 de marzo, han sido patentes y han sacudido nuestro modelo productivo desde sus cimientos, provocando un descenso drástico del consumo y el empleo vinculado al mismo, afectando de manera más acuciante, como en toda crisis, a los ciudadanos más vulnerables y en situaciones más precarias. Ello sin hablar, por supuesto, de lo más importante, el cuantioso número de fallecidos que está dejando atrás la pandemia. Como intento de situar muros de contención, entre otros, a este tsunami repentino, el Gobierno ha tomado medidas urgentes y rápidas para proteger el empleo, promoviendo así la medida de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) en lugar del fácil recurso al despido, o aprobando el Ingreso Mínimo Vital destinado a los ciudadanos con riesgo de caer en la pobreza y exclusión social.

Conjugando ambos contextos, a saber, la emergencia climática y la crisis sanitaria y económica, el Gobierno plantea la política energética como una gran protagonista y motor, la denominada “*palanca verde*” de la recuperación

pandemia es que “el desconocimiento, la incertidumbre, la escasez de medidas preventivas y las dimensiones insospechadas de la catástrofe han puesto el foco en este imperativo irrenunciable: el de cuidarnos por la vía de cuidar de los demás”.

económica y de empleo, a la vez que intenta cumplir con los ineludibles compromisos internacionales, destacando el reciente Pacto Verde Europeo “*Green Deal*” presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2019 (Cumbre del Clima COP 25). Éste supone el documento de referencia y la hoja de ruta en materia climática a corto y medio plazo, insistiendo en la neutralidad del sistema energético y su descarbonización, ofreciendo un punto de vista transversal e integrador sobre todos los sectores de la economía, destacando al transporte, energía, la agricultura, los edificios y las industrias, como las de la siderurgia, el cemento, las TIC, los textiles y los productos químicos.

Como ha señalado ROSA MORENO, J, la transformación renovable del sistema energético ha entrado en su etapa de transición con el nuevo marco normativo europeo aprobado en los últimos años. En esta transición, juega un papel esencial la Directiva 2018/2001 (conocida como DFERII), cuyo plazo de incorporación termina el 30 de junio de 2021 fecha de la definitiva derogación de la anterior Directiva 2009/28, y que actualiza todas las exigencias y requerimientos contenidos en la normativa anterior en materia de energía renovable, fija nuevas metas para alcanzar el objetivo de neutralidad climática, y establece una regulación para facilitar el despliegue masivo de las instalaciones de energías renovables en el sistema energético.³

Dicha palanca o motor se articula en el presente Real Decreto-ley tanto a través de la supresión de barreras advertidas en el proceso de transición energética, como mediante el establecimiento de un marco atractivo y cierto para las inversiones, que impulse la reactivación económica y su electrificación, así como la implantación masiva de energías renovables, mientras se respeta la sostenibilidad del sistema eléctrico.

Como se puede apreciar, se ha presentado la “tormenta perfecta” de catástrofes, ese momento oportuno, ese “*kairós*” utilizando la expresión griega, para darle la importancia transversal a la que ya nos hemos referido, que deberían tener las políticas energéticas y ambientales verdes, y que tantas veces se han visto relegadas a un segundo plano por tener asuntos más importantes que atender como siguen diciendo, sorprendentemente, algunos partidos políticos. Prestigiosas voces se han levantado en esta pandemia planteando que, si hubiéramos tenido más cuidado con el hábitat natural de ciertas especies animales, el virus no nos habría invadido.

³ ROSA MORENO, J, “[Requerimientos sectoriales del nuevo marco europeo de la energía renovable](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental* n° 103, Julio 2020, quien destaca que: “La necesaria transformación de nuestro modelo energético tiene en las energías renovables uno de sus más sólidos pilares. Es fácil afirmar que sin la masiva presencia de la energía procedente de fuentes renovables en el sistema energético no se alcanzará el objetivo último, esto es, una economía hipocarbonizada, prácticamente descarbonizada. Pero, a la vez, apostar por las energías renovables tiene también claras ventajas económicas y geoestratégicas para la Unión Europea, y para España, al reducir nuestra alta dependencia energética”.

Como indica acertadamente la exposición de motivos, España se encuentra en condiciones de liderar la transición energética por nuestras ventajas competitivas. Nos ha tocado la "lotería" en términos de potencial energético renovable, como han destacado numerosos estudios, por lo que es necesario un urgente cambio de modelo y paradigma productivo. Cambio que, a mi juicio, este Gobierno está poniendo en marcha en la dirección correcta, aunque tarde y después de oportunidades desaprovechadas.

2. MEDIDAS PARA EL DESARROLLO ORDENADO E IMPULSO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

2.1. Criterios para ordenar el acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad

El volumen de solicitudes de acceso y conexión a las redes está creciendo de manera exponencial en los últimos meses, siendo la media más reciente de 30.000 MW mensuales. Durante los últimos 16 meses se han solicitado más de 430.000 MW de potencia de nueva generación.

Para clarificar la magnitud de estas cifras debemos tener en cuenta que los 430.000 MW solicitados son: cuatro veces la potencia instalada en España de 105.000 MW en 2018; diez veces el pico máximo histórico de demanda del sistema eléctrico de 45.000 MW; y siete veces el objetivo de instalación de nueva generación renovable hasta 2030 presente en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, apenas 60.000 MW.

La razón que explica el despropósito de este volumen de solicitudes es sencilla y bien conocida, al haberse convertido en la gran batalla de Red Eléctrica de España y las empresas generadoras de energía: el mal endémico de la especulación. El modus operandi resulta sencillo y muy lucrativo, de ahí su éxito y popularidad, especialmente entre empresarios locales, quienes se comprometen a generar una cierta cantidad de energía con los derechos de acceso que ello conlleva, con el único fin de revenderlos a un precio muy superior al de compra. Tampoco debemos olvidar que resulta una estrategia eficaz como ariete al alcance de los detractores y perjudicados por las energías renovables con la finalidad curiosamente de frenar y retrasar su inevitable expansión.

La especulación con gran parte de los referidos permisos de acceso y conexión provoca un incremento artificial y evitable de los costes de construcción de las nuevas centrales, que terminan pagando los consumidores, a costa de los beneficios de intermediarios. Ello ha provocado la indignación tanto de generadores eléctricos como de consumidores finales, ajustándose, en

este caso, perfectamente a la definición que hace el filósofo contemporáneo SANDEL: “*La indignación es el tipo especial de ira que se siente cuando alguien obtiene lo que no se merece. Tal indignación es ira contra la injusticia*”.⁴

Especular es posible debido a que el marco regulatorio del procedimiento de acceso y conexión a la red actual no permite diferenciar de forma clara entre proyectos firmes y viables de los meramente especulativos, entre otros factores, debido a la escasa madurez de los proyectos en el momento de realizar las solicitudes de acceso o de autorización administrativa.

El aumento de costes no es el único efecto negativo del aumento de solicitudes con fines especulativos. Otro muy relevante es que están absorbiendo la capacidad de evacuación de la red, convirtiendo dichos puntos de acceso y conexión, verdadero filón en la actualidad para sus titulares, en un recurso escaso que limita y condiciona el despliegue de la nueva generación renovable firme y comprometida. Hasta tal punto llega la saturación artificial de la red, que estamos siendo testigos especialmente a partir de 2019, de la denegación en masa de las mencionadas solicitudes por falta de capacidad en la red. Así, en el tercer trimestre se otorgaron permisos de acceso a 39.000 MW de plantas renovables y se denegaron por falta de capacidad a 21.000 MW, mientras que, en el cuarto trimestre de dicho año, se otorgaron permisos de acceso a 15.500 MW de plantas renovables y se denegaron por falta de capacidad a 39.500 MW.

Para hacer frente a esta situación, el presente Real Decreto-ley reforma de manera estructural los criterios de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución. Para justificar la urgencia en adoptar la forma de Real Decreto-ley, argumenta la exposición de motivos que se pone en riesgo la ejecución de cuantiosas inversiones, la creación de empleo, el cumplimiento de la senda de penetración de renovables que se ha fijado en el PNIEC 2021-2030 y el desarrollo de zonas con escasas alternativas económicas que, además en casos muy relevantes, se encuentran sujetas a procesos de cierres de las grandes centrales térmicas convencionales, con lo que ello conlleva sobre los problemas de continuidad en el empleo y la actividad económica de estas zonas de gran raigambre histórica.

Así, el artículo 1 regula las condiciones para ordenar el acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad, atendiendo ahora a la viabilidad técnica y la solidez de los proyectos solicitados, con el fin de expulsar del sistema a aquellos usuarios cuyo fin es claramente especulativo. Para ello se configura un control a posteriori, a través del cumplimiento y acreditación de una serie de hitos administrativos sucesivos, en la

⁴ SANDEL, M.J. *Justicia: ¿Hacemos lo que debemos?*, Debolsillo, 2012.

denominación literal utilizada en el Decreto-Ley, después de concederse las autorizaciones de acceso y conexión bajo sanción de caducidad automática de éstas últimas.

Para el cumplimiento de dichos hitos se establecen unos plazos máximos que tienen en cuenta, tanto la antigüedad del permiso como la naturaleza del trámite en cuestión. Los permisos de acceso se clasifican en cuatro tipos según su cronología.

- a) Así, para los concedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), no se ha establecido ningún hito ya que su caducidad se regula por la propia LSE.
- b) Para los concedidos desde la entrada en vigor de la LSE y hasta el 31 de diciembre de 2017: 3 meses para la presentación y admisión de la solicitud de autorización administrativa previa, 18 meses para la declaración de impacto ambiental favorable, 21 meses para la obtención de la autorización administrativa previa, 24 meses para la autorización administrativa de construcción y 5 años para la obtención de autorización administrativa de explotación definitiva.
- c) y d) Con el mismo régimen, tanto para los concedidos desde el 1 de enero de 2018 y hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, como para los que se concedan tras la entrada en vigor del presente norma: 6 meses para la presentación y admisión de la solicitud de autorización administrativa previa, 22 meses para la declaración de impacto ambiental favorable, 25 meses para la obtención de la autorización administrativa previa, 28 meses para la autorización administrativa de construcción y 5 años para la obtención de autorización administrativa de explotación definitiva.

El cómputo "a quo" de los referidos plazos posee la siguiente especialidad. Así, el mismo será la fecha de entrada en vigor de la presente norma para los obtenidos con anterioridad a la misma, mientras que será la fecha de obtención del permiso para los que se concedan con posterioridad a ésta.

El incumplimiento de los mencionados hitos administrativos conllevará aparejada, como ya se ha mencionado, la caducidad automática de los permisos concedidos, pero también la ejecución inmediata de los avales y garantías económicas presentadas para la tramitación de la solicitud, exceptuando de lo anterior cuando la declaración de impacto ambiental no fuera favorable por causas no imputables al promotor. Esta excepción obedece principalmente a la previsión de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, que a lo largo de los apartados de su artículo 40 (en la tercera fase del procedimiento de evaluación de impacto relativa al "Análisis técnico del

expediente”) establece que, en caso de que el órgano ambiental no cuente con los elementos de juicio necesarios (informes preceptivos completos de las Administraciones Públicas competentes, información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas) para realizar el análisis técnico del expediente, procederá a dar por terminado el procedimiento y a acordar el archivo de las actuaciones:

1. *El órgano ambiental realizará un análisis formal del expediente de evaluación de impacto ambiental y comprobará que está completo. Si de este análisis resulta que no constan en el expediente los informes previstos en el apartado 37.2, o que la información pública o las consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas no se han realizado conforme a lo establecido en esta ley, o que el estudio de impacto ambiental elaborado por el promotor resulta incompleto por omisión de alguno de los apartados específicos contemplados en el artículo 35.1, el órgano ambiental requerirá al órgano sustantivo para que subsane el expediente en el plazo de tres meses, quedando suspendido el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental. Si transcurridos tres meses, el órgano sustantivo no hubiera remitido la información solicitada, o si una vez presentado el expediente siguiera estando incompleto, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial en su caso.*

2. *Una vez completado formalmente el expediente, el órgano ambiental efectuará el análisis técnico del expediente. Si durante este análisis comprobase que alguno de los informes preceptivos a los que se refiere el artículo 37.2 o los apartados específicos contemplados en el artículo 35.1, no resulta suficiente para disponer de los elementos de juicio necesarios para poder realizar la evaluación de impacto ambiental, el órgano ambiental se dirigirá al órgano sustantivo para que se completen los informes. Si transcurridos tres meses el órgano sustantivo no hubiera remitido los informes solicitados o, si una vez presentados, su contenido sigue resultando insuficiente, el órgano ambiental requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquél que tendría que emitir el informe para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del informe solicitado en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspenderá el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental. Si transcurrido el plazo de diez días el órgano ambiental no hubiese recibido el informe, el órgano ambiental comunicará al órgano sustantivo y al promotor la imposibilidad de continuar el procedimiento, dando por finalizada la evaluación de impacto ambiental ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.*

4. *Durante el análisis técnico del expediente el órgano ambiental podrá recabar, en cualquier momento, ya sea directamente o a través del órgano sustantivo, el informe de organismos científicos o académicos que resulten necesarios para disponer de los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental. Estos organismos deberán pronunciarse en el plazo de treinta días hábiles desde la recepción de la solicitud. El órgano ambiental trasladará copia de los informes recibidos al órgano sustantivo. Si transcurrido el plazo de treinta días hábiles el órgano ambiental no ha recibido los informes solicitados dará por finalizada la evaluación de impacto ambiental ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.*

5. Si el órgano ambiental considera necesario que las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas se pronuncien sobre la nueva información recibida en virtud de los apartados 3 y 4, requerirá al órgano sustantivo para que realice una nueva consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, que deberán pronunciarse en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la recepción de la documentación, quedando suspendido el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental. Transcurrido el plazo de treinta días hábiles, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para formular la declaración de impacto ambiental. En caso contrario, el órgano ambiental comunicará al órgano sustantivo y al promotor la imposibilidad de continuar el procedimiento, dando por finalizada la evaluación de impacto ambiental ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.

Por último, el citado artículo 1 ofrece a los titulares de permisos obtenidos con anterioridad al presente Real Decreto-ley, la opción de renunciar a ellos dentro del plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la presente norma, con la devolución de las garantías económicas presentadas en un principio. La estrategia del Gobierno es clara en este aspecto, premiar la renuncia temprana para despejar y liberar el sistema de especuladores mientras que castiga la pasividad de éstos con la ejecución de las garantías presentadas, cuando colapsen el sistema más de lo debido mediante el incumplimiento de los plazos establecidos para los hitos administrativos expuestos.

2.2. Desarrollo ordenado de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables

El artículo 2 de la presente norma añade el nuevo apartado 7 bis al anterior artículo 14 de la Ley del Sector Eléctrico, estableciendo un nuevo mecanismo de concurrencia competitiva para proyectos de energías renovables, que pretende dotar a las mismas de un marco retributivo predecible y estable con el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía.⁵

Recordemos que la retribución específica actual establecida en la Ley del Sector Eléctrico para las energías renovables, fijado por el apartado 7 de su artículo 14, establece que:

⁵ En relación con los concursos de potencia de energías renovables, y los recientes pronunciamientos judiciales derivados de la aplicación de los principios generales en orden a la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, puede verse el comentario del autor: FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ, C. “[De la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con motivo de la anulación de concursos de energías renovables por vulneración de la normativa ambiental \(a propósito de la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2020\)](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental* n° 99, marzo 2020, págs. 72 a 91.

“adicional a la retribución por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado de producción, estará compuesto por un término por unidad de potencia instalada que cubra, cuando proceda, los costes de inversión para cada instalación tipo que no pueden ser recuperados por la venta de la energía en el mercado, y un término a la operación que cubra, en su caso, la diferencia entre los costes de explotación y los ingresos por la participación en el mercado de producción de dicha instalación tipo”... “El régimen retributivo no sobrepasará el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que permitan competir a las instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos en nivel de igualdad con el resto de tecnologías en el mercado y que permita obtener una rentabilidad razonable referida a la instalación tipo en cada caso aplicable. Esta rentabilidad razonable girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años aplicando el diferencial adecuado.”

Dicho régimen parte de la base que el coste de generación de las energías renovables es superior a lo que se percibe con su venta en el mercado, y tiene como objetivo poner en igualdad de condiciones a los productores de energías renovables con los de no renovables fomentando así su implantación, retribuyendo de manera adicional una cantidad que cubra los costes de producción a la vez que satisfaga un “beneficio razonable”. Pues bien, este planteamiento no es adecuado en los tiempos actuales, ya que, debido a los grandes avances tecnológicos desarrollados en los últimos años, en muchos casos se ha hecho posible abaratar dichos costes hasta situarlos por debajo del precio de venta de la energía y que, por lo tanto, pase a haber beneficios directos de la explotación.

Una vez alcanzado el citado nivel tecnológico, los objetivos económicos y sociales deben ser distintos en la acertada opinión del Gobierno. Por ello, partiendo de la base del derecho de la ciudadanía al disfrute de los avances científicos y teniendo en cuenta la situación de crisis actual, es necesario trasladar la rebaja y ahorro de costes en la producción de energía limpia y barata al consumidor final. Esta perspectiva social de participación del progreso científico, la modernización y aprovechamiento adecuado de los recursos tiene su encaje constitucional en tres artículos principalmente, a saber, el 44.2 “Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general”, 45.2 en lo referente a la mejora de la calidad de vida,

“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” y el 130.1 “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”.

Así, este nuevo marco retributivo fijado por el Gobierno tendrá carácter alternativo al régimen retributivo específico del apartado 7, con el fin de favorecer la previsibilidad y estabilidad en los ingresos y financiación de las

nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable. La solución por la que apuesta el ejecutivo es un nuevo modelo de concurrencia competitiva en el que el producto a subastar sea la energía eléctrica, la potencia instalada o una combinación de ambas y la variable sobre la que se oferte será el precio de retribución de dicha energía. Además, estarán orientados a la eficiencia de costes de tal manera que permita dar estabilidad y previsibilidad a los productores, mientras que abarata la factura de los ciudadanos consumidores. Como excepción al sistema descrito, no se exigirá acudir a la concurrencia competitiva a instalaciones de pequeña magnitud y proyectos de demostración, según lo que se desarrolle reglamentariamente.

Este impulso al desarrollo de nuevos proyectos renovables, a la vez que se preocupa del componente social en tiempos de crisis, ve justificada su urgencia entre otros factores, de nuevo, en el necesario cumplimiento de los compromisos comunitarios e internacionales asumidos por España. Recordemos que el conocido PNIEC 2021-2030 establece como objetivo para el año 2030 que las energías renovables representen un 42 % del consumo de energía final en España. De forma congruente con dicho objetivo, el plan define una serie de objetivos intermedios para la cuota de participación de las energías renovables, situándola en un 24 % para el año 2022 y un 30 % para el año 2025. Esto supone que la generación renovable eléctrica deberá aumentar, según los datos recogidos en el plan, en unas 2.200 ktep en el periodo 2020–2022 y en aproximadamente en 3.300 ktep en el periodo 2022-2025, para lo que será necesario un rápido aumento de la potencia del parque de generación a partir de fuentes de energía renovable. En el periodo 2020-2022 el parque renovable deberá aumentar en aproximadamente 12.000 MW y para el periodo 2020-2025 en el entorno de 29.000 MW, de los que aproximadamente 25.000 MW corresponden a tecnología eólica y fotovoltaica.

Teniendo en cuenta a la vez los ambiciosos objetivos a alcanzar, el extendido período de gestación de los proyectos de energías renovables, y la necesaria rebaja de los precios finales de la energía, queda patente la urgente necesidad y adecuación de la adopción de un marco retributivo predecible y estable que favorezca así su desarrollo.

Por último, es destacable que el sistema propuesto no es una iniciativa a modo de experimento que, de modo caprichoso, pudiera haber adoptado España con los riesgos que ello conllevaría, sino que configuraciones similares han sido implementadas en países cercanos con gran éxito, al verse notablemente rebajado el precio de la energía en comparación con el obtenido en el mercado eléctrico clásico. Por lo tanto, podemos afirmar que resultaba obligada esta reforma en tiempos tan difíciles como en los que vivimos, donde la traslación de estos ahorros al consumidor y la industria es vital y urgente para el bienestar de las familias y la competitividad y supervivencia del tejido empresarial.

2.3. Modificación del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica

El artículo 3 de la presente norma modifica diversos artículos del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica con la finalidad de mejora y simplificación en la tramitación de los procedimientos de autorización de la construcción, ampliación, modificación y explotación de las instalaciones eléctricas de producción, transporte y distribución, de las que vamos a destacar dos.

De una parte, en relación con la consideración de modificaciones no sustanciales de índole menor que afecten a instalaciones de energía renovables, que cumplan una serie de características, a los efectos de lo establecido en el artículo 53.2 de la Ley 24/2013, se establece la exención tanto de la exigencia de una nueva autorización administrativa previa como de la autorización administrativa de construcción, procediendo a la solicitud directa de la autorización de explotación previa acreditación del cumplimiento de las condiciones de seguridad de las instalaciones y del equipo asociado.

Con carácter general, las modificaciones de instalaciones de generación que hayan obtenido autorización administrativa previa, se verán exentas de solicitar una nueva autorización administrativa previa pudiendo obtener directamente la de construcción en el caso que cumplan ciertos requisitos cumulativos de mayor importancia que los referidos anteriormente como son, entre otras, que dichas modificaciones no sean objeto de evaluación ambiental ordinaria, la potencia instalada modificada no exceda del 10% del proyecto original, no haya un cambio en la tecnología de generación, entre otros.

Y, por otra parte, se añade una disposición adicional decimocuarta, que versa sobre la consideración como una misma instalación de generación a efectos de los permisos de acceso y conexión a la red, la de una nueva respecto otra que ya hubiese solicitado u obtenido los citados permisos. Ello será así cuando se cumplan los requisitos del Anexo II, que se añade a la LSE, y que concreta las siguientes condiciones: el mantenimiento de la tecnología de generación, que se dará cuando se mantenga el carácter síncrono o asíncrono y cuando se adicionen elementos de almacenamiento; la no superación del 5% de la capacidad de acceso original; y el mantenimiento de la ubicación geográfica, que se cumplirá cuando el nuevo centro geométrico de la instalación no difiera del original en más de 10.000 metros.

Como se puede observar, los requisitos obedecen a la misma finalidad: agilizar los trámites administrativos y evitar duplicidades en la medida de lo posible, aunque sin dejar de lado el componente de protección ambiental, para así atraer las inversiones y facilitar el tan necesario aumento de instalaciones a fin de avanzar hacia una sociedad descarbonizada, a la vez que cumplimos con los compromisos internacionales citados anteriormente, creando simultáneamente empleo y prosperidad económica.

3. MEDIDAS PARA EL IMPULSO DE NUEVOS MODELOS DE NEGOCIO

Con el avance continuo y exponencial de la tecnología van surgiendo constantemente nuevas posibilidades y modelos de negocio a los que es necesario dar una regulación y cabida legal. La intención respecto a estos nuevos modelos de negocio es la misma que se va reiterando a lo largo de la norma estudiada *“eliminar barreras administrativas, implementado al mismo tiempo un nuevo marco jurídico que permita impulsar la actividad económica, la competitividad del sector, el empleo, la digitalización, la descarbonización y neutralidad climática en el contexto de la Transición Energética”*. En esta ocasión las siguientes figuras con sus respectivas medidas han sido incorporadas a la LSE a través del artículo 4 del presente Real Decreto-ley analizado.

3.1. Almacenamiento

La energía renovable tiene muchas ventajas y es, sin duda, el futuro. Es limpia, respetuosa con el medio ambiente y barata, pero, por otra parte, su implantación es lenta y, teniendo en cuenta el cierre masivo de centrales térmicas, puede ponerse en riesgo la seguridad y continuidad del suministro debido a una pérdida de gestionabilidad del sistema.

La solución a esta cuestión y la gran asignatura pendiente tecnológicamente hablando en materia de energía renovable es, claramente, el almacenamiento de ésta. Tal es así que, grandes fortunas como Bill Gates han anunciado recientemente su interés e inversión en el desarrollo y mejora de la tecnología de almacenamiento.

La Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE y en el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad ya avanza en esta dirección y ahora el artículo 4 del presente Real Decreto-ley modifica la LSE para incluir la definición de instalaciones de almacenamiento de la siguiente manera:

“Los titulares de instalaciones de almacenamiento, que son las personas físicas o jurídicas que poseen las instalaciones en las que se difiere el uso final de electricidad a un momento posterior a cuando fue generada, o que realizan la conversión de energía eléctrica en una forma de energía que se pueda almacenar para la subsiguiente reconversión de dicha energía en energía eléctrica”.

Respecto a dichos titulares, se determina que, podrán obtener de forma directa o indirecta a través de un Agregador independiente los ingresos que les correspondan por su participación en el mercado de producción.

3.2. Hibridación

Resulta necesario maximizar la utilización de las redes ya existentes y minimizar los impactos ambientales para lograr un incremento de la utilización y gestión de energía renovable que conduzca al cumplimiento de los objetivos PNIEC 2021-2030. Para ello, se habilita la hibridación entendida como el acceso a un mismo punto de la red de instalaciones que empleen distintas tecnologías de generación primaria renovable o bien que incorporen instalaciones de almacenamiento, para permitir la autorización de instalaciones con una potencia instalada superior a la potencia de acceso y conexión otorgada, siempre que se respeten los límites de evacuación de la instalación.

Por lo tanto, llega a su fin una restricción carente de sentido en el contexto tecnológico actual relativa a no poder superar el máximo de la capacidad de acceso. Como se habrá podido observar, el almacenamiento y la hibridación están íntimamente relacionadas ofreciendo una solución conjunta al problema del riesgo en el suministro. A partir de ahora será posible instalar más potencia de la que se pueda evacuar en un momento dado tanto hibridando tecnologías como con la misma tecnología de generación.

Este dúo combinado de medidas facilitará el desarrollo de un gran número de proyectos renovables, optimizará la red ya construida siendo más respetuosa ambientalmente al optimizarse el aprovechamiento de los puntos de conexión ya existentes. Con ello, se verán beneficiados los consumidores al llegar a su factura esta mejora en la eficiencia de la red y se rebajará la demanda de nuevas solicitudes de acceso, al mismo tiempo que se pone fin a la posibilidad especulativa, y todo ello sin mermar el estímulo a la actividad y empleo industrial.

3.3. Agregador independiente

Como en el caso del almacenamiento, la figura del agregador independiente nos ha venido dada por Europa con la Directiva y Reglamento sobre el mercado interior de la electricidad antes aludido. Se define como agregador independiente a aquellos intermediarios del mercado eléctrico que, aún no

estando relacionados con el suministrador del cliente, combinan o bien la demanda de electricidad de varios consumidores para su compra o bien la oferta de ésta por varios generadores para su venta.

La urgencia de la incorporación de esta figura de manera formal al ordenamiento jurídico español se fundamenta en dos motivos. En primer lugar, en el dinamismo que aporta al funcionamiento de un mercado eléctrico con un número creciente de actores que complican correlativamente su gestionabilidad. En segundo lugar, en cumplir de manera satisfactoria la trasposición del artículo 15.8 de la Directiva 2012/27 relativa a la eficiencia energética que reza lo siguiente<.

“Los Estados miembros velarán por que las autoridades reguladoras nacionales de la energía propicien la participación de los recursos de la parte de la demanda, como la respuesta de la demanda, junto con la parte de la oferta en los mercados mayoristas y minoristas”.

Ello se debe a que la Comisión Europea señaló la aplicación incorrecta por parte de España de dicho artículo en su dictamen motivado relativo a la infracción n.º 2018/2255, exigencia que, con la nueva redacción en el presente Real Decreto-ley, queda satisfecha.

3.4. Comunidades de energías renovables

Otra figura traspuesta de la normativa comunitaria es la de las comunidades de energías renovables. En esta ocasión, la importamos de la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Se definen como:

“entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales en las que operen, en lugar de ganancias financieras”.

Como se exponía en la introducción del presente análisis, la lucha contra el cambio climático, la descarbonización de la economía y la transición energética es un desafío al que, si queremos hacer frente de manera eficaz, debemos hacerlo toda la sociedad en su conjunto. Quizá el Covid-19 es una buena ocasión para que nos demos cuenta de ello. Apelamos a la responsabilidad de todos por igual, ya que cualquiera de nosotros, aunque no sea grupo de riesgo o sea asintomático puede ser un potencial transmisor del virus y provocar nuevos rebrotes en cadena. Así, esta medida procura la participación efectiva de los ciudadanos y autoridades locales en los proyectos

de energías renovables, lo que permitirá, por una parte, una mayor aceptación local de estas energías, muchas veces repudiadas por sustituir a modelos energéticos no renovables con los que la población estaba cómoda y, por otra parte, una mayor participación de los ciudadanos en la transición energética, apelando a un cambio en el modo de vida de los españoles tan necesario y que tanto han criticado sin justificación alguna determinado grupo parlamentario.

3.5. I+D+i

Como ya se ha reiterado en este trabajo, el componente tecnológico resulta especialmente característico del sector de energías renovables. Nuestras grandes asignaturas pendientes son bien conocidas, el almacenamiento, las energías marinas, la gestión de redes, ... y por ello, para fomentar la investigación y el progreso científico y técnico de estos aspectos y de otros, se habilita al Gobierno para que regule un procedimiento especial de autorización simplificada de instalaciones, cuyo objeto principal sea precisamente éste, facilitando y agilizando así su implantación.

Con el mismo fin que la medida anterior, también se habilita al Gobierno para que pueda establecer, en el ámbito de las instalaciones de I+D+i, bancos de pruebas regulatorios o “*sandboxes regulatorios*”. Es decir, se permite que operen con un régimen especial, pudiendo introducir novedades, excepciones o salvaguardias regulatorias que contribuyan a facilitar la investigación e innovación. Además, pueden servir como un laboratorio legal para constatar qué medidas funcionan y que, en su caso, se puedan generalizar al resto del sistema.

La investigación, el desarrollo y la inversión que los hace posible son los ingredientes básicos e insustituibles del progreso tecnológico, económico y social. Ello en cualquier sociedad, y más en la actual que afronta una crisis de magnitudes inusitadas. En lugar de dejar de lado el I+D+i, como se ha hecho en crisis anteriores, es más necesario que nunca que constituya un factor estratégico para el impulso económico, siendo un elemento esencial de la llamada “*palanca verde*”.

3.6. Estaciones de recarga de vehículos eléctricos e instalaciones móviles

Si en el ámbito de la generación, transporte y distribución de energía renovable el gran obstáculo a superar es el almacenamiento, resulta incluso más conocido el que atañe al desarrollo y popularidad de la automoción eléctrica, a saber, la insuficiencia de estaciones de recarga en las vías interurbanas. Esta insuficiencia cobra especial relevancia en los puntos de vías de alta capacidad más alejados de los núcleos urbanos, donde la posibilidad de que las baterías se queden sin carga provoca la llamada “*ansiedad de rango*” o “*ansiedad de autonomía*”, denominación ciertamente cómica a la vez que gráfica.

De esta manera, la cuota de mercado de los ciudadanos con interés en adquirir uno de estos vehículos se circunscribe, casi exclusivamente en estos momentos, al uso meramente urbano. Para lograr la deseada extensión de dicha cuota de mercado y que la automoción eléctrica sea una alternativa real y factible para todos los consumidores y para cualquier uso, es necesario, a la vez que se mejora la duración de las baterías, el despliegue de una red suficiente de estaciones de recarga de alta potencia por todo el territorio nacional. Con el fin de facilitar el despliegue de las nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas e infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de potencia superior a 250 kW, se someten las mismas a tres autorizaciones (administrativa previa, de construcción y de explotación) si bien sus modificaciones no sustanciales podrán no estar sujetas a las dos primeras.

Como segunda medida de apoyo que ha venido siendo reivindicada con insistencia por parte del sector, se les otorga *ex lege* a las referidas instalaciones “la declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso”, medida muy eficaz, por ejemplo, a la hora de agilizar los procesos expropiatorios como se ha puesto de manifiesto en las leyes autonómicas relativas a construcción de infraestructuras. La relevancia de la expropiación en este ámbito reside en la necesidad de construir líneas eléctricas de media o elevada longitud para alimentar los puntos de recarga de vías interurbanas.

Por otra parte, cuando la norma estudiada se refiere a instalaciones móviles pretende ocuparse de transformadores, reactancias y otros sistemas basados en la electrónica de potencia. Se prevé que dichos instrumentos van a ver su importancia incrementada a medida que avancemos en el proceso de transición energética, ya que permitirán maximizar las posibilidades de las energías renovables al otorgarles flexibilidad y agilidad en su operación; en definitiva, más versatilidad y adaptabilidad para cubrir posibles lagunas y dificultades.

Destaca su utilidad, en concreto, en la reparación de averías. Por ejemplo, las que tengan causa en eventos meteorológicos adversos pueden requerir la instalación transitoria de elementos como posiciones móviles, las cuales también podrán acogerse a este tipo de autorización. Así bien, respecto a estas instalaciones que se conectan a la red de transporte y distribución, se prevé la simplificación del procedimiento de autorización administrativa, ya que, debido a su menor complejidad y repercusión, no se justifica su encaje en el procedimiento general. Dicha simplificación se articula mediante la exención de la autorización administrativa previa y con la sustitución de la de construcción por la llamada “*autorización de implantación*”.

4. MEDIDAS PARA EL FOMENTO DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA: MODIFICACIÓN DE LA LEY 28/2014

Mediante la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, se creó un marco comunitario para fomentar la eficiencia energética de tal manera que se fijaron acciones concretas a fin de alcanzar un notable ahorro de energía acumulado en el período 2014-2020, como la obligación prevista en su artículo 7 relativa a que cada Estado miembro justificara una cantidad concreta de este tipo de ahorro. Dicho artículo además determinó que

“cada Estado miembro establecería un sistema de obligaciones de eficiencia energética mediante el cual los distribuidores de energía y/o las empresas minoristas de venta de energía quedarían obligados a alcanzar en el año 2020 el objetivo de ahorro indicado mediante la consecución anual, a partir del año 2014, de un ahorro equivalente al 1,5 % de sus ventas anuales de energía.”

El diseño de dicho sistema en España se articuló mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, donde se asignó una cuota anual de ahorro energético denominada obligación de ahorro a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor, en adelante sujetos obligados en un sistema nacional de obligaciones que se articula.

El artículo 69 de esta ley señala el final de la duración del aludido sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética en el 31 de diciembre de 2020, pero debemos tener en cuenta que la Directiva 2018/2002 ha ampliado su alcance hasta el 31 de diciembre de 2030. Esta última Directiva da hasta el 25 de junio de 2020 para que los Estados miembros adopten las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas oportunas para así cumplir con su contenido. De esta manera queda acreditado el carácter urgente de extender la vigencia del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética hasta 2030.

Además de la simple prórroga del sistema, el artículo 5 del presente Real Decreto-ley analizado modifica el procedimiento de cálculo de las obligaciones de ahorro. El nuevo sistema de cálculo fija el objetivo de ahorro energético anual multiplicando las ventas de energía que tuvo el sujeto obligado dos años antes por el resultante de dividir el objetivo promedio en el período 2015-2020 entre el promedio anual de ventas en el mismo período, y todo ello multiplicado de nuevo por un factor sujeto a variación calculado para que se llegue a cubrir el objetivo en 2030. Al emplear las mencionadas variables en la fórmula, se obtiene un sistema más transparente y previsible para los sujetos obligados, por no mencionar el aumento en la flexibilidad de la gestión, de tal modo que cualquier modificación en las ventas no suponga un obligado recálculo de las contribuciones del conjunto de los sujetos obligados.

Por último, en relación con esta cuestión, es necesario mencionar por una parte que queda pendiente de regulación específica el mecanismo alternativo al sistema de cumplimiento de obligaciones a través de ingreso económico en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética, consistente en la ejecución directa de proyectos de eficiencia energética con la consiguiente presentación de los Certificados de Ahorro Energético (CAE). Por otra parte, con el objetivo de apoyar a las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYMES) comercializadoras del sector energético para impulsar la salida del estado de alarma, la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley analizado, establece una moratoria de las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2020. De esta manera, se pretende otorgar un tiempo adicional a estas empresas para que recuperen liquidez después de la crisis del Covid-19 y se fija el término de dicho período de moratoria hasta el 28 de febrero de 2021.

5. MODIFICACIÓN DE LA LEY 21/2013 DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

No podemos dejar sin tratar una de las aportaciones más relevantes de la norma analizada en materia de procedimiento, o de "permitting" como se denomina en las empresas del sector energético, y que es la modificación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental por parte del artículo 8 del Real Decreto-ley. Así, con el fin de dotar al procedimiento de evaluación ambiental de una mayor agilidad y seguridad jurídica, se facilita la tramitación de proyectos que reactiven la economía sin descuidar la protección medioambiental, mediante la modificación de los artículos 34, 43 y 47 de la Ley de evaluación ambiental anteriormente aludida.

El artículo 34 regula las consultas tanto a las Administraciones públicas afectadas como a las personas interesadas y la elaboración del documento de alcance. En primer lugar, se establece que en caso que la solicitud de determinación del alcance del estudio de impacto ambiental realizada por el promotor no contuviera la información exigible o suficiente, se le concederá el plazo improrrogable de 10 días para su subsanación, considerándose desistida la solicitud si no lo hace. En segundo lugar, cuando se dé el supuesto consistente en que el órgano ambiental no reciba los informes de las Administraciones públicas afectadas para determinar el alcance del estudio de impacto ambiental, éste estará obligado igualmente a elaborar dicho documento, al contrario que la regulación anterior que forzaba la intervención del promotor para que solicitara dichos informes si quería que se le entregara dicho documento de alcance. En tercer lugar, se limita la vigencia del documento de alcance a dos años contados desde su notificación al promotor y hasta que se presente el estudio de impacto ambiental por parte de éste. De

esta manera, con las medidas expuestas se produce una agilización del trámite que, aunque pueda mermar la fiabilidad de un documento de alcance elaborado sin todos los informes, entendemos positiva.

Por otra parte, el artículo 43 regula la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental relativa al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria, poniendo fin al vacío jurídico, fruto de la derogación de la ordenación original de 2013, que atañía a esta cuestión. Su duración se mantiene en cuatro años, pero la novedad es que el promotor puede solicitar, antes de su finalización, la prórroga por dos años más cuando no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron para realizar la evaluación de impacto ambiental.

El plazo para que las Administraciones públicas afectadas por razón de la materia emitan su informe sobre la solicitud de prórroga de la declaración de impacto ambiental pasa de 2 meses a 30 días, ampliables en 15 días más por razones debidamente justificadas. Y en relación con el plazo de resolución de dicha solicitud de prórroga, se reduce pasando de 6 a 3 meses. Como se puede observar, también en este caso, se agilizan los trámites a través de la reducción de los plazos referidos.

Sin embargo, el silencio positivo característico hasta ahora del transcurso de dicho período de tiempo sin resolución se convierte en negativo, entendiéndose desestimada la solicitud, retrocediendo con ello a una Administración propia de tiempos pretéritos y no servicial hacia el ciudadano, que utiliza incorrecta e inconstitucionalmente el mecanismo del silencio, y tal y como lleva señalando desde hace tiempo nuestro Tribunal Constitucional. Los argumentos a favor de dicha medida plasmados en algunos comentarios publicados, con base en que con ello se está siendo más acorde al principio de prevención, no los podemos compartir en absoluto, ya que la prevención en el derecho ambiental como principio esencial innegable nada tiene que ver con la pasividad o desidia de la Administración y con el incumplimiento de su deber de resolver expresamente las solicitudes de los ciudadanos, sino más bien todo lo contrario, ya que el deber de prevención de los poderes públicos y, en concreto, la prevención ambiental es un principio activo y no pasivo.

Finalmente, el informe de impacto ambiental encuadrado en la evaluación ambiental simplificada se encuentra regulado en el artículo 47 y se modifica su configuración en los siguientes términos. Se recoge para esta figura la posibilidad, común a otros trámites de la evaluación ambiental, de terminar el procedimiento y proceder al archivo de las actuaciones en caso de no contar con elementos de juicio suficientes. Al igual que en el caso de la declaración de impacto ambiental, también para el informe de impacto ambiental se prevé una reducción del plazo de 1 mes a 30 días ampliables en 15 días más, en que las

Administraciones públicas afectadas deberán pronunciarse acerca de las posibles modificaciones en los elementos esenciales con vistas a su prórroga. Por último, en caso de que transcurran 3 meses sin que se resuelva la solicitud de prórroga, se entenderá desestimada mediante silencio negativo. Resulta oportuno mencionar la evidente intención de equiparar ambas figuras por parte del Gobierno con las modificaciones de los artículos 43 y 47.

En definitiva, el denominador común de esta reforma relativa a la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental consiste en su agilización como respuesta y adecuación al contexto actual de necesidad y urgencia de implantación de políticas de reactivación económica, teniendo presentes, además, criterios de transparencia, seguridad jurídica y protección medioambiental.

6. OTRAS DISPOSICIONES DE INTERÉS

6.1. Capacidad de acceso de los nudos de transición justa

Uno de los grandes y a la vez duros pasos en esta transición energética es, especialmente en los dos últimos años, el cierre de las centrales térmicas de carbón. Debemos tener en cuenta que comarcas enteras han articulado su actividad económica en torno a esta industria, creando una dependencia casi en su totalidad de los puestos de trabajo generados, directa o indirectamente, por estas centrales de producción eléctrica. Así, hace menos de dos semanas, con fecha 30 de junio, se ha cerrado definitivamente la central térmica de Andorra (Teruel) de la empresa Endesa quemando así ya las últimas toneladas de carbón en esta central de referencia durante décadas, y que dará paso al mayor parque fotovoltaico de Europa en su conjunto, abriendo así la transición a una nueva vida con las energías renovables. El Plan de Futuro aprobado consiste en la construcción en tres fases hasta 2026 de 1.725 MW de potencia, de los que 1.585 MW corresponderán a sucesivos parques fotovoltaicos y 140 MW de parques eólicos.⁶

La transición energética en marcha debe ser “justa”. En palabras del Gobierno:

⁶ El Plan de Futuro aprobado en este caso, como buen botón de muestra para los restantes casos, prevé una inversión de 1.427 millones de euros en tres fases sucesivas (enero 2021-febrero 2022; marzo 2022-abril 2023; y mayo 2023-febrero 2026). Adicionalmente se instalarán 160 MW de almacenamiento de baterías. La construcción de estas instalaciones generará 4.014 empleos en dicha etapa inicial, y 138 empleos durante más de 25 años en las actividades de operación y mantenimiento de las plantas, que cubrirán así al equivalente número de empleos que trabajaban en la central térmica.

“La Estrategia de Transición Justa es, junto al anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), uno de los tres pilares del Marco Estratégico de Energía y Clima aprobado por el Gobierno de España en 2019. Y el objetivo de esta Estrategia es optimizar los resultados de la Transición Ecológica para el empleo y asegurar que las personas y las regiones aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición y que nadie se quede atrás”.

Para estas zonas está prevista la firma de Convenios de Transición Justa que propongan un plan de acción territorial integral, obedeciendo a los objetivos de creación de actividad y empleo en la zona, fijación de población en los territorios y diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico.

La construcción de las nuevas potencias de renovables facilitará importantes recursos económicos además a los municipios involucrados a través de los tributos correspondientes, así como importantes ingresos anuales recurrentes a largo plazo a los propietarios públicos y privados de los terrenos, comunidades de vecinos titulares en muchos casos en los montes en que se ubiquen.

En esta dirección, el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, incorporó una disposición adicional en la LSE que

“permite regular procedimientos y establecer requisitos para la concesión de la totalidad o de parte de la capacidad de acceso de evacuación de los nudos de la red afectados por dichos cierres que, además de los requisitos técnicos y económicos, ponderen los beneficios medioambientales y sociales”.

Sin embargo, para poder diseñar esos procedimientos, con carácter previo es necesario conocer la capacidad de acceso existente tomando en consideración la evolución de la tecnología y de los criterios técnicos y de seguridad de dichos nudos de redes de transporte llamados de transición justa. Con este objetivo, la disposición adicional primera del presente Real Decreto-ley establece que la Dirección General de Política Energética y Minas podrá solicitar al operador del sistema la capacidad de acceso individualizada de dichos nudos.

Los cálculos serán realizados teniendo en cuenta tanto la situación concreta del nudo como de aquellos que tengan influencia sobre este, además de incluir criterios asociados a la potencia de cortocircuito, la estabilidad estática y dinámica de la red y otros de carácter técnico que el operador considere

oportuno. El listado de los nudos de transición justa de las redes de transporte figura en el anexo del Real Decreto-ley.⁷

Los territorios y comarcas afectadas por esta situación presentan extensas similitudes con las tradicionales zonas mineras del carbón, tanto en sus características de municipios con riesgo de despoblación en lugares apartados de las grandes urbes, como en sus soluciones relativas a la metodología de trabajo a aplicar. Debido a estas evidentes similitudes, resulta clara la adecuación y oportunidad de la transformación realizada por la disposición adicional segunda, consistente en el cambio de denominación y objeto del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y del Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que pasa a tener el nombre de Instituto para la Transición Justa, O.A. Cabe señalar que éste último ya fue aprobado por otra norma este mismo año, el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

6.2. Destino del superávit del Sector Eléctrico

La última medida comentada en el presente trabajo responde a garantizar el equilibrio y la liquidez del sistema eléctrico. Encuentra su justificación en la necesidad de recursos adicionales por parte del sistema de liquidaciones, de modo que se reduzcan las cargas financieras soportadas por los sujetos incluidos en el mismo. También, en estos tiempos de crisis, pretende dotar de una estabilidad que permita la continuidad de las actividades asociadas y el impulso de nuevas inversiones.

Para ello, la disposición adicional tercera habilita a la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a destinar el superávit de ingresos del sistema eléctrico a la cobertura de costes del sistema en los años 2019 y 2020. Dichos costes se ven compuestos fundamentalmente por desajustes temporales producidos al cierre del ejercicio, que serán satisfechos con carácter preferente, y desviaciones transitorias en las liquidaciones mensuales.

7. CONCLUSIONES

Las medidas analizadas tienen su origen esencialmente en las exigencias de protección ambiental y política energética de las instituciones europeas, y se han negociado con el sector. Resultan adecuadas para lograr su finalidad y

⁷ Incluye los siguientes: Carrio, Compostilla, Guardo, La Robla, Lada, Lancha, Litoral, Meirama, Montearenas, Mudejar Narcea, Pinar de Rey, Puentes de García Rodríguez, Puertollano, Soto Ribera, Velilla y Garoña.

disminuir el alcance de los efectos de la grave recesión económica causada por la crisis sanitaria del Covid-19. Responden así a la estrategia de convertir al sector energético en general y a las energías renovables, en particular, en el gran protagonista y motor de la recuperación económica y de empleo, la denominada “*palanca verde*”, a la vez que intenta cumplir con los ineludibles compromisos internacionales.

En el contexto de grave crisis económica, climática y sanitaria resulta necesario que las instituciones y gobiernos mantengan una actitud proactiva y también esperanzada en el futuro social, ambiental y, por qué no decirlo, también económico mediante el desarrollo de las energías renovables.

Las medidas relativas al sector de las energías renovables han consistido en la eliminación de barreras, agilización de trámites, expulsión de los numerosos especuladores que había en el sistema, verdaderos “*parásitos*” siempre al compás de la progresiva liberalización en los sectores y actividades; en definitiva, han consistido en liberar al referido sector de los “*lastres*” que limitaban su potencial desarrollo. Así ocurre también en el cuento distópico del escritor norteamericano Kurt Vonnegut titulado “*Harrison Bergeron*”⁸, aunque esperamos que, en nuestro ámbito de estudio, tenga un mejor final...

⁸ “*Harrison Bergeron*” es un cuento distópico breve (7 páginas) del escritor norteamericano de ciencia ficción Kurt Vonnegut, publicado en 1961. En el mismo, describe una “oficina gubernamental” que establece todo tipo de “*lastres*” a todo aquél que podría destacar por sus cualidades personales o capacidades. El autor satiriza, a lo largo de sus breves páginas, la mediocridad como norma social y la servidumbre de las personas ante un gobierno totalitario, criticando las teorías igualitaristas de la justicia con una argumentación reduccionista *ad absurdum*.