

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de octubre de 2025

URBANISMO Y ENERGÍAS RENOVABLES: LA NECESARIA ADAPTACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA *

URBAN PLANNING AND RENEWABLE ENERGIES: THE
NECESSARY ADAPTATION OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK
TO MEET THE OBJECTIVES OF THE ENERGY TRANSITION

Autor: José Luis García de Cal, Profesor colaborador asociado de Derecho Administrativo, Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) (España)

Fecha de recepción: 18/08/2025

Fecha de aceptación: 19/08/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00440>

Resumen:

La transición energética ha adquirido un papel central en la agenda pública, lo que ha llevado a un refuerzo del mandato legislativo para que los poderes públicos faciliten la implementación de proyectos de energía renovable. Sin embargo, este proceso enfrenta resistencias de ciertos segmentos de la opinión pública que cuestionan su consistencia con el interés público. En este contexto, el urbanismo se ha convertido en un ámbito de actividad sometido a tensiones significativas. Este trabajo reflexiona sobre cómo las determinaciones del Derecho de la UE y la normativa estatal se integran en el ordenamiento urbanístico, con el objetivo de facilitar el desarrollo de proyectos de energía renovable.

* El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

Abstract:

The energy transition has taken a central role in the public agenda, leading to a reinforcement of the legislative mandate for public authorities to facilitate the implementation of renewable energy projects. However, this process faces resistance from certain segments of public opinion that question its consistency with the public interest. In this context, urban planning has become an area of activity subject to significant tensions. This paper reflects on how the determinations of EU law and national regulations are integrated into urban planning, with the aim of facilitating the development of renewable energy projects.

Palabras clave: Energías renovables. Urbanismo. Directiva RED III. Transición energética.

Keywords: Renewable energy. Town planning. Directive RED III. Energy transition.

Índice:

1. La energía renovable en la agenda pública: prioridad y problema
2. El desarrollo de proyectos renovables como prioridad política general: su juridificación y limitaciones para su aplicación práctica
3. Las determinaciones del Derecho europeo relativas a la adaptación de la normativa para facilitar la implantación de proyectos renovables y a la agilización de sus procesos de autorización
4. La recepción en el ordenamiento español del objetivo de reducir las cargas administrativas de la tramitación de los proyectos renovables desde la perspectiva urbanística
5. Una llamada al papel de la legislación básica estatal como elemento para facilitar el cumplimiento de las exigencias del Derecho de la UE sobre adaptación del ordenamiento nacional a la Directiva RED III
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Index:

1. Renewable energy in the public agenda: priority and challenge
2. The development of renewable projects as a general political priority: its legal formalization and limitations for practical implementation
3. European legal provisions regarding the adaptation of regulations to facilitate the deployment of renewable projects and the acceleration of their authorization processes
4. The incorporation into Spanish law of the objective to reduce administrative burdens in the processing of renewable projects from an urban planning perspective
5. A call for the role of basic state legislation as a tool to support compliance with EU law requirements on adapting national regulations to the RED III Directive
6. Conclusions
7. Bibliography

1. LA ENERGÍA RENOVABLE EN LA AGENDA PÚBLICA: PRIORIDAD Y PROBLEMA

La política de transición energética, entendida como el conjunto de las actuaciones destinadas a promover y facilitar cambios en los modelos de producción, distribución y consumo de energía para alcanzar una mayor sostenibilidad se ha convertido en una prioridad política y constituye la principal vía para avanzar hacia la neutralidad climática.¹

Este contexto general incide de forma directa en el ámbito de la energía: se aprecia un consenso generalizado sobre la necesidad de incrementar la capacidad de generación de energía renovable en servicio en detrimento de otras tecnologías que tienen un impacto más perjudicial en el medio ambiente (principalmente, los combustibles fósiles).²

En paralelo a ese cambio estructural en el enfoque de las políticas públicas ambientales y energéticas, la preocupación por la seguridad del suministro, la autonomía energética de los países y la estabilidad de los mercados - agravada

¹ ARIÑO ORTIZ, G.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; Y ROBINSON, D., *La transición energética en el sector eléctrico. Líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados*, Orkestra, Instituto Vasco de competitividad, Fundación Deusto, Bilbao, 2020, pág. 121, ofrecen una reflexión general sobre la transformación de la política energética originada como respuesta a las políticas de transición energética.

² IRENA, *Perspectiva mundial de las transiciones energéticas 2022: ruta de 1.5 °C*, Agencia Internacional de Energías Renovables (Resumen ejecutivo), Abu Dabi, 2022, pág. 12.

por el actual contexto geopolítico - ha despejado buena parte de las reservas que durante años han expresado relevantes sectores políticos y sociales al respecto de los objetivos vinculados a la transición energética y ha facilitado que el ordenamiento jurídico vaya integrando compromisos de descarbonización cada vez más ambiciosos y a los que se les atribuye carácter vinculante.

Es elocuente, en este sentido, la adopción por parte de la UE del Plan RePowerEU³, mediante el cual se busca, precisamente, *“reducir rápidamente nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia y uniendo fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía”* y, para ello, las tecnologías de generación renovable han sido identificadas como una de las principales palancas para la transformación del modelo económico.⁴

Pero la transición energética no es una cuestión acogida de forma pacífica por la totalidad de la opinión pública. La intensificación del uso e implantación de estas tecnologías energéticas innovadoras tiene impacto en la percepción social sobre sus pros y contras y ha contribuido a que se ponga el foco, en no pocas ocasiones, en los efectos no deseados que puede tener sobre el medio ambiente.⁵

Cuestiones como la incidencia de los proyectos con respecto del hábitat animal o los valores paisajísticos - en el plano estrictamente ambiental -, otras de cariz económico como la dispar distribución geográfica entre los territorios productores y consumidores de energía o el desplazamiento de otras actividades productivas en los entornos donde se implantan definen, cada vez más y de forma más relevante, el marco del debate público acerca de la aceptación de estos proyectos en términos legales y sociales.⁶

³ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones, Plan REPowerEU](#), Bruselas, 18 de mayo de 2022 (Fecha de último acceso 15-08-2025).

⁴ Sobre la aceleración del ritmo de la implantación de energía renovables como consecuencia de las circunstancias geopolíticas, ver TAGLIAPIETRA, S., *The geopolitics of energy in Europe: Short-term and long-term issues*, *Papeles de Energía*, nº 17, FUNCAS, Madrid, 2022, pág. 84.

⁵ MOSQUERA LÓPEZ, S. (2024), [Cómo mejorar la aceptación social de proyectos de energía renovable](#), publicado en The Conversation, 15 de mayo de 2024 (Fecha de último acceso 15-08-2025).

⁶ VAN DE VEN, D.-J.; CAZCARRO, I, Efectos en el medio rural de la energía solar y bioenergética en los escenarios de descarbonización de España para 2050, *Papeles de Energía*, nº 9, abril de 2020, FUNCAS, Madrid, 2020, pág. 120, anticipan una creciente relevancia de las externalidades negativas en el debate público a medida que se vaya incrementando la intensidad del uso del territorio por parte de las energías renovables.

Desde el punto de vista de la decisión política, los niveles local y regional son aquellos en los que se manifiesta de manera más clara esa sensibilidad hacia los efectos no deseados de la implantación de los proyectos de generación renovable: por un lado, porque son los más cercanos a la realidad geográfica, social y económica en la que se implantan los proyectos y sobre la que surten efectos sus externalidades negativas; y, por otro, porque la internalización de los beneficios que aporta esta transformación del modelo económico presenta un evidente sesgo en favor de los ámbitos correspondientes a niveles de decisión supra ordenados.⁷

La ordenación del territorio y el urbanismo son ámbitos especialmente relevantes desde la perspectiva de la articulación de los intereses públicos y privados que se proyectan sobre el desarrollo de proyectos renovables. Se trata de una materia sobre la que los niveles local y regional tienen amplias facultades decisorias, tanto en el ámbito normativo como ejecutivo (planeamiento y procedimientos de autorización, entre otros), y consecuentemente, a través de su ejercicio se canalizan habitualmente esos conflictos entre prioridades, sensibilidades y manifestaciones del interés público que se suscitan alrededor de este cambio en el modelo energético.⁸

2. EL DESARROLLO DE PROYECTOS RENOVABLES COMO PRIORIDAD POLÍTICA GENERAL: SU JURIDIFICACIÓN Y LIMITACIONES PARA SU APLICACIÓN PRÁCTICA

La irrupción de la transición energética en la agenda legislativa implica que las políticas energética y ambiental cada vez estén más interrelacionadas y que, incluso, que ambas se integren, al menos parcialmente, y se origine un nuevo vector de actuación pública de naturaleza transversal y al que se le dota de protagonismo en los programas gubernamentales.

⁷ IRENA, *World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2023, pág. 60.

⁸ Ver, en este sentido, FERNÁNDEZ-GARCÍA, J. F. La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (22), 2024, pp. 53–75, donde se argumenta la necesidad de “*identificar mecanismos de ordenación coordinada de esta actividad de generación eléctrica con los objetivos específicos de otras políticas sectoriales*” y se razona que “[d]ado el impacto territorial que comporta la implantación de las infraestructuras de energía eólica, la ordenación de la localización de estas instalaciones se convierte en un elemento clave, lo que hace que los instrumentos expresivos de los fines y objetivos de la política territorial sean el cauce más adecuado para la toma de este tipo de decisiones, que han de preceder a los procedimientos de autorización de los parques eólicos”.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (la **"Ley 7/2021"**) ha positivizado esta filosofía. Esta norma recoge los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, suscrito por nuestro país el 22 de abril de 2016 y, en términos más detallados, dirige al conjunto de los poderes públicos un mandato claro y vinculante para

"facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades" (artículo 1 de la Ley 7/2021).

Por lo que atañe particularmente a las energías renovables, el legislador ha dotado de carácter vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad climática *"en el plazo más corto posible"* y, en todo caso, antes de 2050,

y concreta, entre otros, los de

"alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %" y "alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable" (artículo 3 de la Ley 7/2021).

Se ha establecido, así, un mandato claro y directo a todos los poderes públicos para que, en el ámbito de sus competencias, adopten un enfoque climático en las decisiones y actividades implicadas y que garanticen que las mismas son coherentes y están supeditadas a los objetivos y compromisos de mitigación y de adaptación al cambio climático.⁹ Por tanto, y en aplicación de esas determinaciones, las respectivas normativas autonómicas y municipales, incluidos los instrumentos de planificación urbanística han de interpretarse en el sentido de facilitar la implantación de proyectos de generación renovables, todo ello, sin perjuicio de la autonomía de cada nivel para ejercitar sus competencias.

Se trata de una decisión legislativa importante, por ser la que articula la política de transición energética, pero no puede desconocerse que sus determinaciones están alineadas con otras reglas y criterios que ya habían sido introducidos en el ordenamiento con anterioridad a la Ley 7/2021.

⁹ ALENZA GARCÍA, J.F., Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 38-39, Universidad de Sevilla, Sevilla. 2021, razona sobre el carácter transversal del objetivo de transición energética y su proyección sobre la totalidad de las políticas públicas.

Por ejemplo, en el ámbito de la normativa básica estatal sobre Suelo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ("**Ley del Suelo**") ya había juridificado el principio de desarrollo sostenible en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y, concretamente, el deber de que las políticas públicas asuman como orientación la

"prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo" (artículo 3.2. d) de la Ley del Suelo)

y prioricen

"las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia" (artículo 3.3. i) de la Ley del Suelo).

Ciertamente, el fomento de la implantación de capacidad de generación renovable no ha tenido tradicionalmente un traslado uniforme a la ordenación territorial y urbanística de cada Comunidad Autónoma ni, menos aún, se ha materializado en unos procedimientos administrativos ágiles y simples para el desarrollo de los proyectos.¹⁰

Es más, no han sido pocas las voces que han identificado algunas determinaciones de la ordenación territorial como obstáculos para la implantación de proyectos, tanto en España como en otros Estados miembros de la UE.¹¹ La CNMC, en esa línea, ha señalado la insuficiente adaptación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a las necesidades que se derivan de los objetivos de desarrollo masivo de las energías renovables, así como la excesiva complejidad y prolongación en el tiempo de los trámites para la obtención de permisos como obstáculos para el despliegue.¹²

Y esa problemática, que ya estaba presente en nuestro ordenamiento, no ha hecho sino agravarse al hilo del creciente escepticismo de determinados sectores sociales sobre las energías renovables y la consiguiente mayor

¹⁰ Ver, sobre este asunto, GONZÁLEZ, A., [Interés público superior y usos del suelo rústico: una reflexión a propósito del despliegue de proyectos de energías renovables](#), publicado el 13 de febrero de 2023, Andersen, Madrid (Fecha de último acceso 15-08-2025).

¹¹ TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE, Informe Especial nº 08/2019: Energía eólica y solar para generar electricidad: es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos, Luxemburgo, 2019, pp.. 58 y ss.

¹² COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Municipios y competencia: las dificultades al despliegue de instalaciones de energías renovables en el ámbito local (Documento de trabajo), Madrid, 2022.

sensibilidad de los decisores en esos niveles subcentrales a la influencia de grupos de presión que puedan invocar dichas externalidades perjudiciales.

Todos estos factores actúan de forma indudable como un freno a la transición energética y, por tanto, dificultan los avances hacia la neutralidad climática. Consecuentemente, la reflexión sobre la configuración de los mecanismos jurídicos que permitan dar cumplimiento a los mandatos legislativos señalados adquiere cada vez mayor interés.

3. LAS DETERMINACIONES DEL DERECHO EUROPEO RELATIVAS A LA ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA PARA FACILITAR LA IMPLANTACIÓN DE PROYECTOS RENOVABLES Y A LA AGILIZACIÓN DE SUS PROCESOS DE AUTORIZACIÓN

El mandato a los poderes públicos españoles para contribuir a la consecución de los objetivos relacionados con la neutralidad climática, en lo que concierne a la exigencia de que se facilite y fomente la implantación de proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables en el ámbito urbanístico, encuentra base normativa y viene impulsado desde la UE. Las instituciones europeas han tomado conciencia de la importancia de la ordenación territorial y urbanística para la viabilidad de estos proyectos y, por tanto, las reformas en estos ámbitos han sido identificadas como elementos críticos para el desarrollo de la política de transición energética.

La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo (la **"Directiva Red III"**) introdujo relevantes novedades sobre las exigencias que los ordenamientos de los Estados miembros de la UE han de cumplir a la hora de configurar los procedimientos de autorización de los proyectos renovables.

La Directiva Red III responde a una clara apuesta por agilizar la transición energética. Con esa finalidad, se adopta una expresa preferencia por la implantación de los proyectos renovables en términos de ponderación de las distintas implicaciones para el interés público y exige a los poderes públicos que sus decisiones que puedan influir en el desarrollo de dichas actividades toman en consideración esa opción del legislador.

De esta forma, se establece un mandato directo a los Estados miembros para que garanticen

“que, en el procedimiento de concesión de autorizaciones, se presuma que la planificación, la construcción y la explotación de plantas de energía renovable, la conexión de dichas plantas a la red, la propia infraestructura de evacuación y los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas a la hora de sopesar los intereses jurídicos en los casos individuales” (artículo Art. 16 Septies de la Directiva RED III).

Igualmente, prevé los motivos tasados por los que la normativa nacional puede restringir la aplicación de la regla general indicada, eso sí, siempre de conformidad con las prioridades que figuran en los planes nacionales integrados de energía y clima, disponiendo, asimismo, que dichas excepciones han de ser informadas a la Comisión, con expresa mención de los motivos que las justifican.

Es de reseñar que la Directiva Red III establece una excepción específica con respecto de los requisitos y los trámites de intervención ambiental que sean exigibles para la implantación de los proyectos, salvedad que, sin embargo, no resulta aplicable al urbanismo. Esta distinción es relevante, en la medida en que el legislador europeo equipara los términos de la exigencia de simplificación procedimental y reducción de cargas tanto para las autorizaciones sectoriales como para las urbanísticas, y diferencia la de ambas de las ambientales, y ello con independencia de la distribución competencial que cada ordenamiento nacional establezca a nivel interno con respecto de dichas materias.

Lo anterior permite concluir que las exigencias del Derecho de la UE plasmadas en la Directiva RED III no se oponen al mantenimiento de la competencia decisoria del nivel local en relación con la autorización de los proyectos renovables desde la perspectiva urbanística (ni en términos de planeamiento ni de otorgamiento de licencias), si bien sí que establecen una exigencia de que dicha capacidad decisoria se ejercite teniendo en cuenta los principios de simplificación administrativa y de reducción de cargas.

Con carácter complementario a las determinaciones incorporadas a la Directiva RES III, la Comisión Europea ha dirigido a los Estados miembros una serie de recomendaciones destinadas a reducir las cargas administrativas, primero, con

ocasión de la publicación del paquete RePowerEU¹³ en 2022 y, posteriormente, con ocasión de su revisión en 2024¹⁴.

Con respecto de la zonificación y la identificación de ubicaciones preferentes para la implantación de proyectos de energía renovable, la Comisión Europea se apoya en el mandato ya recogido en la Directiva (EU) 2018/2001 y que exige a los Estados miembros que eliminen las barreras regulatorias que les afectan. En esta línea, el principio que propone la Comisión es que se delimiten aquellas zonas en las que los proyectos no puedan ser ubicados bajo el criterio de que estas exclusiones sean aplicables a las áreas mínimas necesarias y que su definición responda a razones debidamente justificadas relacionadas con la afección a zonas habitadas o servidumbres aeronáuticas o de defensa nacional. Asimismo, se invita a los Estados miembros a que intervengan de manera proactiva en la definición de espacios aptos para la implantación de estas actividades y con respecto de los cuales puedan aplicarse regímenes simplificados de autorización.

Con la finalidad de agilizar y acortar dichas tramitaciones, se recomienda que las normativas nacionales prevean la aplicación en los procedimientos de autorización para estos proyectos la aplicación del procedimiento más favorable en términos urbanísticos y de otorgamiento de permisos, mediante su consideración como actividades de utilidad pública y la calificación como proyectos de interés general.

La Comisión hace hincapié en la conveniencia de que los procedimientos de autorización estén sometidos a términos máximos de resolución por parte de las respectivas autoridades y que, para que dichos plazos se cumplan de manera efectiva, la normativa prevea la estimación de las solicitudes por silencio administrativo, como regla general. Asimismo, se expresa una decidida apuesta por la simplificación administrativa y la simplificación de las cargas administrativas mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación entre administraciones y la preferencia por las tramitaciones simultáneas cuando sean indispensable la intervención de distintas autoridades o la aplicación de normativas diversas, en detrimento del enfoque tradicional basado en la ordenación secuencial de la intervención de las distintas instancias decisorias.

¹³ Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión, sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, Bruselas, 18 de mayo de 2022.

¹⁴ Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas, Bruselas, 13 de mayo de 2024.

En suma, el legislador europeo ha introducido una exigencia que incide directamente en el margen de discrecionalidad de los legisladores y las Administraciones con competencia en los ámbitos de la ordenación territorial y urbanística, por cuanto establece una exigencia de que las determinaciones que adopten sean militantes en favor de la implantación de proyectos renovables.

Corresponde a los legisladores de los Estados miembros, por tanto, someter a una revisión profunda del régimen jurídico aplicable al desarrollo de los proyectos de energía renovable para garantizar el cumplimiento de la Directiva RED III. De conformidad con el esquema competencial propio de nuestro ordenamiento y considerando la relevancia del régimen de la ordenación del territorio y el urbanismo para la consecución de las finalidades exigidas por el Derecho de la UE, corresponde analizar las implicaciones que tiene la reforma desde una perspectiva multinivel (tanto a nivel autonómico como estatal).¹⁵

4. LA RECEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE REDUCIR LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS DE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS RENOVABLES DESDE LA PERSPECTIVA URBANÍSTICA

La complejidad de la distribución de competencias en el ordenamiento español hace que en nuestro país sean especialmente pertinentes las exigencias y recomendaciones procedentes de la UE para la implantación de mecanismos eficaces de cooperación administrativa orientados hacia soluciones de ventanilla única.

Los desarrolladores de proyectos renovables han de interactuar con una pluralidad de autoridades para obtener las distintas autorizaciones necesarias para llevarlos hasta la situación de *ready-to-build* y, aún después, hasta alcanzar la operación comercial. Esta circunstancia actúa como una carga de evidentes consecuencias en términos de tiempo de tramitación, pero también de costes de desarrollo y de evaluación de los riesgos legales por parte de los potenciales inversores.

¹⁵ Sobre la consideración de la dimensión multinivel y la necesaria cooperación entre poderes públicos para la consecución de los objetivos de la transición energética, ver GALERA RODRIGO, S. Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En: GALERA RODRIGO, S. y GÓMEZ ZAMORA, M. (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, 2018, pp. 215-254.

Con carácter general, el ordenamiento español establece un deber de las distintas autoridades para que desarrollen las tareas que son de la responsabilidad de cada una de ellas de forma eficaz y coordinada¹⁶, de modo que el mandato específico del legislador europeo para que se arbitren mecanismos de cooperación es perfectamente compatible (acaso podríamos llegar a considerarlo redundante) con la normativa española.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que la tradición administrativa española no invita al optimismo al respecto de la viabilidad de que se configuren soluciones de ventanilla única que unifiquen y simplifiquen las gestiones a realizar por los desarrolladores ante órganos de distintas Administraciones. Nuestro sistema competencial determina que la aplicación de las exigencias introducidas en el Derecho de la UE y la normativa básica estatal requieran de la adecuación del derecho autonómico y de la intervención del nivel municipal para poder ser llevadas a efecto: la competencia urbanística en el ordenamiento español corresponde a las Comunidades Autónomas en lo relativo a la legislación y la aprobación del planeamiento territorial y urbanístico general de cada municipio, mientras que el planeamiento urbanístico de desarrollo y la ejecución del planeamiento le corresponde al nivel municipal.¹⁷

En el ámbito de la legislación urbanística, algunas Comunidades Autónomas se han afanado en dar cumplimiento al mandato del legislador europeo y han traspuesto las determinaciones sobre preferencia de este uso y su consideración como preferente, conforme a las respectivas figuras previstas en su ordenamiento autonómico.

El caso más claro, en este sentido, es el de Galicia. En virtud de la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se ha trasladado al ordenamiento autonómico las determinaciones de la Directiva RED III en relación con los procedimientos de autorización, construcción y puesta en funcionamiento de parques eólicos de competencia autonómica. A tal efecto, se establece la presunción con respecto de los mismos de que se trata de proyectos de interés público superior y que contribuyen a la salud y a la seguridad públicas y se fija la necesidad de que dicha presunción se tenga en cuenta.

¹⁶ El art. 106.1 CE establece que *"la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*.

¹⁷ Sobre el papel protagonista de los legisladores autonómicos en la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias de la transición energética, ver GONZÁLEZ RÍOS, I. La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (21), 2024, pp. 55–73.

“como un elemento de singular relevancia al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación, concesión de autorizaciones y puesta en funcionamiento, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de las normas que puedan determinar la ponderación de otros intereses para casos concretos”.

Otro ejemplo de proactividad del legislador autonómico en favor de la mejora de la seguridad jurídica para el desarrollo de proyectos renovables, adoptados incluso con carácter previo a las iniciativas vinculadas al plan RepowerEU y a la aprobación de la Directiva RED III es la consideración como uso ordinario del suelo rústico de las energías renovables que acoge la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

En términos procedimentales y en esta misma línea favorable a la promoción de los proyectos renovables, cabe destacar la reforma introducida en la normativa castellanomanchega, en virtud de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, recientemente aprobada: los proyectos de infraestructuras energéticas de carácter supramunicipal dejan de estar sujetos a licencia de obras municipal y se sustituye esa exigencia por una calificación urbanística, sobre la que es competente la Administración autonómica y en cuyo trámite de información al público deberá el ayuntamiento informar sobre la adecuación urbanística del proyecto.

Frente a dichas experiencias, se observan también modificaciones legislativas en sentido contrario. Así, durante los últimos años, se ha hecho frecuente la adopción de medidas restrictivas de la implantación de proyectos renovables en determinadas zonas de sus respectivos territorios por parte de comunidades autónomas y municipios. Dichas restricciones vienen motivadas, comúnmente, por la voluntad del legislador o de la Administración que ejerce la potestad reglamentaria de proteger el medio ambiente (por ejemplo, los valores paisajísticos) u ordenar la convivencia de usos urbanísticos en el ámbito rural.¹⁸

¹⁸ Cabe citar, en este sentido y a modo de ejemplo, la normativa de Castilla y León (Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica) que estableció una serie de restricciones a la implantación de instalaciones fotovoltaicas y eólicas, definidas como distancias mínimas a zonas de protección ambiental y de interés ambiental (áreas críticas de las especies protegidas que cuenten con un plan de conservación o recuperación), montes arbolados, bienes de interés cultural y núcleos urbanos, así como la normativa riojana - Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja -, que ha calificado transitoriamente y en tanto no se aprueba el debido desarrollo reglamentario, como uso prohibido en suelo no urbanizable y en suelo urbanizable no delimitado, que a su vez sea una singularidad paisajística, un paisaje singular, un paisaje sobresaliente, un paisaje protegido, así como un paisaje cultural del vino y del viñedo, se considerará suelo de especial protección al paisaje y estará sujeto al siguiente régimen de usos y actividades que se detallan a continuación, las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía, plantas solares fotovoltaicas y parques eólicos.

Tanto el legislador europeo (a través de la Directiva RED III) como el estatal, en virtud de la normativa básica, han establecido un mandato claro a los legisladores autonómicos con respecto de la necesidad de implementar las medidas normativas necesarias para agilizar y simplificar los procesos de autorización a los proyectos renovables y, en particular, aquellos que se regulan al amparo de las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística.

No obstante, la trasposición o desarrollo de dichas determinaciones a la normativa autonómica, según corresponda, no se produce de manera homogénea en los términos y contenidos, dando lugar a una diversidad de regímenes jurídicos que, además, ahonda en la complejidad regulatoria que enfrenta el sector y origina fracturas en la unidad del mercado, según la mayor o menor simpatía que por los mismos tenga cada legislador autonómico o, incluso, cada municipio.

Las exigencias del legislador europeo plasmadas en la Directiva RED III son plenamente respetuosas con los esquemas competenciales que resulten aplicables en cada ordenamiento nacional, y en este sentido deben interpretarse y aplicarse. Los respectivos legisladores autonómicos y los poderes públicos de ámbito local quedan vinculados por las determinaciones establecidas por el legislador europeo (en este caso, las obligaciones de resultado impuestas por la Directiva RED III relativas a la reducción de cargas y simplificación de las tramitaciones para la implantación de proyectos renovables) con igual intensidad, igual que lo hacen las autoridades del nivel estatal en el ejercicio de sus competencias.

Por ello, y sin perjuicio del reconocimiento del rol fundamental de los niveles autonómico y local para el cumplimiento de las exigencias establecidas en la Directiva RED III, no debe descartarse *prima facie* la contribución que puede hacer el Derecho estatal.

5. UNA LLAMADA AL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL COMO ELEMENTO PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DEL DERECHO DE LA UE SOBRE ADAPTACIÓN DEL ORDENAMIENTO NACIONAL A LA DIRECTIVA RED III

Como se sigue de la exposición precedente, la problemática que se plantea orbita sobre la dificultad para articular de manera eficiente las distintas manifestaciones del interés público concurrente en la proliferación de los proyectos renovables.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esa disparidad de objetivos solo puede resolverse mediante el ejercicio cuidadoso de las competencias atribuidas a cada nivel político-administrativo. Debe ponderarse suficientemente el valor de la positivización de la transición energética y de los objetivos concretos de diversificación del *mix* energético en una norma con rango legal que es vinculante para el conjunto de los poderes públicos y, por tanto, la atribución de naturaleza vinculante a esa decisión.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) reconoce el rol de la normativa básica estatal en materias afines al urbanismo cuando la misma se aprueba en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1. 13ª CE). Así, tal y como el TC ha tenido ocasión de razonar, el carácter exclusivo de una competencia autonómica sobre una materia concreta

"no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector" (...) siempre que el fin perseguido -por la medida estatal- responda efectivamente a un objetivo de planificación económica".¹⁹

Por su parte, por lo que respecta a la competencia estatal en materia de legislación de protección del medio ambiente²⁰, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Estado dispone de habilitación para establecer y fijar una política global de protección ambiental, entre otras razones, por el carácter supra autonómico - nacional e internacional - que reviste esta regulación y los objetivos a los que sirve.²¹

Asimismo, el TC ha declarado que el Estado está habilitado para establecer criterios sobre

"la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible",

¹⁹ Ver, por todas, la STC 11/2015, de 5 de febrero.

²⁰ Ver, en este sentido, GONZÁLEZ RÍOS, I. La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (21), 2024, pp. 55–73, donde se hace referencia al reconocimiento pro el TC de la «afectación transversal», en virtud de la cual se habilita al Estado "para imponer límites específicos o puntuales a las actividades sectoriales de competencia autonómica siempre que tengan como finalidad la preservación y mejora ambiental y no conlleven una regulación de mayor alcance (STC 101/2005 y STC 102/2013)" y se explica que "[p]ara el Alto Tribunal, la determinación de un modelo territorial y urbanístico que propicie la movilidad sostenible y el fomento de las energías renovables y la EE es competencia de las CC. AA., lo que no impide al Estado establecer una directriz básica que propicie ese modelo, aunque no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico (SSTC 141/2014 y 75/2018, de 5 julio)".

²¹ Ver, por todas, las SSTC 118/2017, de 19 de octubre y 109/2017, de 21 de septiembre.

argumentando que

“el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo”.

La conclusión que alcanza el TC es que

“los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, (...): protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar” (el destacado en negrita ha sido añadido).²²

Conforme a esta doctrina, el legislador estatal dispone de cierto margen para establecer unas reglas comunes, de aplicación en el ordenamiento español, que sean coherentes con los objetivos de la transición energética establecidos por el Derecho de la UE y estatal y que permitirían fijar un marco común para que las respectivas normativas urbanísticas se orienten en este sentido de forma mínimamente homogénea.

En concreto, el legislador estatal dispondría de habilitación para delimitar, en ejercicio de su competencia para establecer la normativa básica sobre Suelo, unos criterios generales que definan con carácter vinculante la preferencia de las energías renovables sobre otros usos productivos y la aptitud del suelo en situación básica rural con la excepción de aquellos que se encuentren afectados por protecciones legales que sean incompatibles con el uso en cuestión.

Dicha medida sería coherente con el Derecho vigente (tanto europeo como estatal) y, sobre todo, estaría alineada con la decisión del legislador estatal de dotar a los objetivos de la transición energética de un carácter transversal, elevándolos desde las políticas sectoriales de medio ambiente y energética a la planificación general de la economía y, sobre todo, atribuyéndoles el carácter de vinculantes para la totalidad de las autoridades públicas, en algunos casos, entre los que se encuentran los objetivos de neutralidad climática e incremento del parque de generación renovable en operación.

²² Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, FJ 6.

Dar entrada a dichas reglas en la legislación básica sobre suelo aportaría una indudable ventaja en términos de seguridad jurídica para los desarrolladores en la medida en que despejaría buena parte de las dudas sobre la interpretación de la normativa urbanística en tanto no haya sido objeto de transposición la Directiva RED III en todos los ordenamientos autonómicos, pero también con respecto de aquellas determinaciones del planeamiento urbanístico o de las respectivas legislaciones urbanísticas autonómicas que no hayan sido adaptadas a la Ley 7/2021.

6. CONCLUSIONES

La implantación cada vez más numerosa de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables ha tenido como consecuencia una creciente sensibilización de determinados sectores de la opinión pública con respecto de sus efectos sobre el medio ambiente y, vinculado a lo anterior, cierta resistencia de algunas Administraciones y poderes legislativos autonómicos a facilitar que dichos proyectos puedan ser llevados a término.

Se plantea, por ello, la necesidad de que el ordenamiento jurídico brinde mecanismos para articular eficazmente el interés público y los intereses privados concurrentes alrededor de esta actividad. En particular, corresponde que la normativa urbanística dé respuesta coherente a las exigencias del legislador europeo y estatal para la consecución de los objetivos de neutralidad climática y transición energética en los horizontes temporales comprometidos.

La tesis que se sostiene en este trabajo es la conveniencia de que el legislador básico estatal establezca unos criterios vinculantes detallados que permitan armonizar las distintas reglas autonómicas de ordenación territorial y urbanística aplicables al régimen de usos y los procedimientos de autorización de los proyectos de generación renovable, todo ello con la finalidad de trasponer al ordenamiento nacional las exigencias de la Directiva RED III con un grado suficiente de homogeneidad.

Una medida en la línea propuesta contribuiría a satisfacer las exigencias del Derecho de la UE de una manera eficaz y, conforme se ha explicitado, sería respetuosa con el esquema de distribución competencial propio de nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, la legislación básica estatal vigente ya establece un mandato claro a todos los poderes públicos para que adopten las medidas necesarias para avanzar en la descarbonización de la economía e intensificar la implantación de capacidad de generación de energía a partir de fuentes renovables, garantizando su priorización sobre otras fuentes alternativas.

Los objetivos señalados están vinculados a títulos competenciales reconocidos con carácter exclusivo en favor del legislador estatal – de manera destacada, el relativo a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, prevista en la regla del artículo 149.1 23ª de la Constitución – y que se proyectan sobre vienen jurídicos dignos de protección de dimensión y relevancia supra autonómica.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J.F., Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 38-39, Universidad de Sevilla, Sevilla. 2021.
- ARIÑO ORTIZ, G.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; Y ROBINSON, D., *La transición energética en el sector eléctrico. Líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados*, Orkestra, Instituto Vasco de competitividad, Fundación Deusto, Bilbao, 2020.
- VAN DE VEN, D.-J.; CAZCARRO, I, Efectos en el medio rural de la energía solar y bioenergética en los escenarios de descarbonización de España para 2050, *Papeles de Energía*, nº 9, abril de 2020, FUNCAS, Madrid, 2020.
- COMISIÓN EUROPEA, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas para acelerar los procedimientos de concesión de permisos para proyectos de energías renovables que acompaña al documento Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión de 18 de mayo de 2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, Bruselas, 2022.
- Commission Staff Working Document: Guidance to Member States on good practices to speed up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects Accompanying the document Commission Recommendation on speeding up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects, Bruselas, 2024.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Municipios y competencia: las dificultades al despliegue de instalaciones de energías renovables en el ámbito local (Documento de trabajo), Madrid, 2022.

FERNÁNDEZ-GARCÍA, J. F. La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (22), 2024, pp. 53–75.

GALERA RODRIGO, S. Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En: GALERA RODRIGO, S. y GÓMEZ ZAMORA, M. (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, 2018, pp. 215-254.

GONZÁLEZ, A., [Interés público superior y usos del suelo rústico: una reflexión a propósito del despliegue de proyectos de energías renovables](#), publicado el 13 de febrero de 2023, Andersen, Madrid (Fecha de último acceso 15-08-2025).

GONZÁLEZ RÍOS, I. La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (21), 2024, pp. 55–73.

IRENA, *Perspectiva mundial de las transiciones energéticas 2022: ruta de 1.5 °C*, Agencia Internacional de Energías Renovables (Resumen ejecutivo), Abu Dabi, 2022.

- *World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2023.

MOSQUERA LÓPEZ, S. (2024), [Cómo mejorar la aceptación social de proyectos de energía renovable](#), publicado en *The Conversation*, 15 de mayo de 2024 (Fecha de último acceso 15-08-2025).

TAGLIAPIETRA, S., The geopolitics of energy in Europe: Short-term and long-term issues, *Papeles de Energía*, nº 17, FUNCAS, Madrid, 2022.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE, Informe Especial nº 08/2019: Energía eólica y solar para generar electricidad: es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos, Luxemburgo, 2019.