



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

# La influencia de la transición energética en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de energías renovables y su compatibilidad con la transición ecológica

Autor: Adrià Adalid Parra

Tutor: Alexandre Peñalver i Cabré

Curso académico: 2023-2024

## Máster en Energías Renovables y Sostenibilidad Energética

Dos Campus d'Excel·lència Internacional:



## **Agradecimientos**

Me gustaría comenzar este Trabajo Final de Máster agradeciendo a mi familia el acompañamiento que he recibido durante el curso, la oportunidad de estudiar que me han dado y la confianza que siempre depositan en mí.

También agradecer a mis amigos y compañeros y compañeras de clase por compartir el día a día y hacer que un curso completo parezca dos días.

Y como no, agradecer a Àlex su tutoría y tiempo dedicado, quien me ha permitido elaborar este trabajo y me ha hecho creer que lo que estaba escribiendo era importante. También agradecer a Cristian Fàbrega por la ayuda que me brindó al empezar el trabajo.

*¡Somos quien somos gracias a las personas que nos rodean!*

## Resumen

Nos encontramos en una situación de cambios, en que se plantea una transición ecológica hacia una sociedad mundial más sostenible, y también una transición energética mediante la cual nos abasteceríamos de energía de origen renovable que no tiene emisiones de carbono. Para conseguir tales objetivos se diseñan en la Unión Europea (UE) diferentes estrategias y normativas.

Además, aparece en 2022 una crisis energética fruto de la Guerra de Ucrania, a partir de la cual surgen distintas políticas en la UE que plantean atenuar la protección ambiental y, en especial, la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de generación de energía renovable. La evaluación de impacto ambiental es la herramienta fundamental por la que se protege el medio ambiente de los proyectos, y por tanto su modificación es objeto actualmente de una gran controversia.

En el presente estudio se analiza si tales modificaciones de la evaluación de impacto ambiental entran en contradicción con la transición ecológica y la protección efectiva del medio ambiente. Podemos avanzar que desde la crisis energética la promoción de las energías renovables ha aminorado las exigencias ambientales y está socavando los pilares de la transición ecológica que aparecen en las estrategias ambientales como el Pacto Verde Europeo de 2019 o el VIII Programa de Acción de la UE en Medio Ambiente de 2022. En especial, el Reglamento 2022/2577 (y sus modificaciones posteriores) elimina o flexibiliza la evaluación de impacto ambiental en ciertas zonas para las instalaciones de renovables que los Estados Miembros deberán diseñar. Ello se ha alargado en el tiempo contradiciendo también el carácter excepcional que el primer reglamento debía tener.

**Palabras clave:** transición energética, transición ecológica, evaluación de impacto ambiental, energías renovables, crisis energética.

## Abstract

We live in a situation of change, during which an ecological transition is proposed towards a more sustainable world society, and an energy transition through which we should use renewable energy free of carbon emissions. To achieve this, the European Union designs different strategies and laws.

Also, in 2022 an energy crisis born with the Ukraine War comes into place and triggers diverse European policies that plan to modify the environmental protection and, especially, the environmental impact assessment of renewable energy generation projects. The environmental impact assessment is the fundamental tool used to protect the environment from projects, and thus its modification is controversial.

In this work an analysis is carried out to find out if these modifications of the environmental impact assessment are contradictory to the ecological transition and effective environmental protection. We can advance that from the energy crisis on, the promotion of renewable energy has lessened the environmental requirements and is contradicting the bases of the ecological transition related strategies such as the European Green Deal from 2019 or 8th Environment Action Programme from 2022. Specifically, Regulation 2022/2577 (and its posterior modifications) cuts out or makes more flexible the environmental impact assessment for the renewable energy projects in certain areas that Member States must design. This has been extended, contradicting the exceptional character that the first regulation should have had.

**Key words:** energy transition, ecological transition, environmental impact assessment, renewable energy, energy crisis.

## Índice de abreviaturas

art.	Artículo
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Evaluación de impacto ambiental
PVE	Pacto Verde Europeo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VIII PMA	Octavo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente

## Tabla de contenidos

1. Introducción.....	7
2. Estrategias de la Unión Europea sobre energías renovables y evaluación de impacto ambiental .....	10
2.1. Principales estrategias ambientales .....	11
2.1.1. Comunicación del Pacto Verde Europeo 2019 .....	11
2.1.2. Decisión (UE) 2022/591, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030.....	13
2.1.3. Valoración de las principales estrategias ambientales europeas.....	16
2.2. Otras estrategias que inciden en la evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de energías renovables .....	17
2.2.1. Cambio climático.....	17
2.2.2. Biodiversidad.....	19
2.2.3. Energías renovables .....	20
2.3. Valoración de las estrategias .....	23
3. Normativa de la Unión Europea sobre energías renovables y evaluación de impacto ambiental .....	24
3.1. Valoración de la legislación europea .....	32
4. Conclusiones.....	34
5. Bibliografía.....	36
6. Normativa .....	38

## 1. Introducción

Explica Pedro Linares en “La Transición Energética”<sup>1</sup> que se podría definir una transición energética como un “cambio significativo en el sistema energético de un país, de una región, o incluso, a nivel global” (p. 20). Aquí se incluyen la estructura del sistema, las fuentes de energía o incluso el régimen político-económico en el que tiene lugar este modelo energético. La primera gran transición energética, o como mínimo la más evidente, fue aquella en que se empezaron a usar los recursos fósiles, concretamente el carbón, para dejar atrás el uso de la biomasa y cambiar nuestra sociedad para siempre.

La sociedad mundial tiene actualmente la intención de llevar a cabo una transición energética distinta a la que introdujo los recursos fósiles. Una característica de esta transición, a diferencia de otras que han ocurrido a lo largo de la historia, es que se plantea por necesidad: la temperatura de la superficie global ha llegado a aumentar 1,1°C desde los niveles del siglo XIX por causas humanas, con un calentamiento por gases de efecto invernadero liderado por el dióxido de carbono<sup>2</sup>. Estos gases, como es bien sabido, resultan del uso de los combustibles fósiles y ante la actual situación límite se plantea dejarlos atrás a cambio de fuentes de energías renovables.

Las fuentes de energía renovables ofrecen la oportunidad de generar energía sin emitir gases de efecto invernadero al menos en su fase de generación de energía. Estas fuentes de energía se conocen de hace mucho tiempo y tienen cierto grado de penetración en el *mix energético* de la mayoría de los países desarrollados. El reto actual, aun así, es sustituir las fuentes de energía fósiles por las renovables y no solo llevar a cabo una adición de estas últimas, como ha ocurrido hasta ahora.

En esta lucha contra el cambio climático también nos preguntamos qué papel juega el medio ambiente. Bien, es el momento de hablar de otra transición, en este caso la ecológica. La humanidad a lo largo de la historia ha explotado los recursos de la Tierra para desarrollarse y esto la ha deteriorado en un sinnúmero de maneras que van más allá de la

---

<sup>1</sup> Linares, P. (2018). La transición energética. Revista ambiental, 125, pp. 20-31. [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM%2FPDF\\_AM\\_Ambienta\\_2018\\_1\\_25\\_20\\_31.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2018_1_25_20_31.pdf)

<sup>2</sup> IPCC, 2023: Sections. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

emisión de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global. Ernest Garcia, en la revista *Ambienta*<sup>3</sup>, define la transición ecológica como un “eventual proceso de cambios en los sistemas de producción y consumo, así como en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y los valores de la población, que llevase de la situación actual, demasiado costosa ambientalmente y llena en consecuencia de riesgos excesivos, a una situación futura ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas; y todo ello sin alterar sustancialmente la organización de las actividades económicas” (p. 20). En general esta transición ecológica sería aquel proceso deliberado por el cual la sociedad mundial cambia sus costumbres, por así decirlo, hasta unas nuevas en que el planeta no se deteriore de una forma insostenible. Es cierto que la definición es difusa puesto que este concepto no nace de forma matemática sino de forma orgánica.

Transiciones a un lado, en el año 2022 estalló un conflicto bélico entre Ucrania y Rusia que alteró el suministro energético a la UE de forma significativa. Esta nueva situación que ponía sobre la mesa la dependencia de la sociedad europea de los recursos fósiles y también del suministro exterior, se bautizó como “crisis energética”. Con esta crisis entre manos, la UE puso en marcha una serie de mecanismos de resiliencia centrados en el origen de la energía que la abastece, proceso en el que nacieron una serie de estrategias y normativas que impulsaban el uso de energías renovables.

Nos encontramos entonces en una situación única, con dos transiciones entre manos y con situaciones de crisis que ponen de manifiesto la importancia de la energía en el desarrollo mundial.

En este TFM es clave el concepto de evaluación ambiental puesto que es uno de los elementos ambientales protagonistas que se pone en contraste con las energías renovables.

En general y referenciando las palabras del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del estado español, la evaluación ambiental es “el procedimiento técnico y administrativo por el que se toman en consideración, en el proceso de toma de decisión de aquéllos, todos los aspectos relativos a la protección del medio ambiente. Este

---

<sup>3</sup> Garcia, E. (2018). La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. *Revista ambiental*, 125, pp. 86-100.  
[https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM%2FPDF\\_AM\\_Ambienta\\_2018\\_1\\_25\\_86\\_100.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2018_1_25_86_100.pdf)

procedimiento contribuye a la participación de las administraciones afectadas y del público interesado, siendo de gran utilidad como cauce de participación pública para integrar y considerar adecuadamente sus preocupaciones ambientales”<sup>4</sup>.

Concretamente, la evaluación de impacto ambiental (EIA) en la que nos centraremos nace en la UE fruto de la Directiva del Consejo 85/337 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>5</sup>, y ha ido evolucionando con los años, abarcando diferentes proyectos y refinando sus procedimientos, de modo que la protección del medio ambiente se hiciera más efectiva. La normativa vigente es la Directiva 2011/92 del Parlamento Europeo y del Consejo que garantiza la protección y transparencia en relación con la toma de decisiones en cuanto a los proyectos que puedan afectar al medio ambiente, como son las instalaciones de energía renovable.

El objetivo del presente trabajo es analizar las recientes estrategias y normativas de la UE en materia de evaluación ambiental para tratar de observar cómo la transición energética ha alterado el procedimiento de la EIA en los grandes proyectos de generación de energía renovable, y si estas modificaciones entran en contradicción con la transición ecológica y la protección del medio ambiente.

La pregunta que planteo es la siguiente: ¿son las recientes modificaciones de la evaluación de impacto ambiental para los proyectos de energías renovables, derivadas de los objetivos de transición energética, contradictorias con la transición ecológica y la protección del medio ambiente en la UE? Y la hipótesis es que las recientes modificaciones de la evaluación de impacto ambiental para los proyectos de energías renovables, derivadas de los objetivos de transición energética, son contradictorias con la transición ecológica y la protección del medio ambiente.

La metodología del trabajo consiste en la revisión de textos legales y estratégicos de la UE en relación con la EIA y las transiciones energética y ecológica, así como bibliografía básica que abarca esta temática. Con estas fuentes se pretende analizar la trayectoria de

---

<sup>4</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Evaluación ambiental. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental.html>

<sup>5</sup> Unión Europea. Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Diario oficial de las Comunidades Europeas, L 175/40, 5 de julio de 1985, pp. 9-17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0337>

las estrategias y normativas y tomar de referencia los puntos de vista de diferentes autores que tratan la materia.

Finalmente, indicar que la realización de este trabajo nace de la voluntad de integrar los conocimientos adquiridos durante mi formación previa en el grado de Ciencias Ambientales con los contenidos del Máster en Energías Renovables y Sostenibilidad Energética, que tienen una relación indiscutible con la transición energética, la cual ha sido objeto de estudio durante toda la formación.

Durante la asignatura de Marco Jurídico de las Energías Renovables del máster se puso sobre la mesa el debate de la compatibilidad de la expansión de las instalaciones de generación de energía renovable con la conservación del medio ambiente, en relación con el Real Decreto-ley 20/2022<sup>6</sup>, por el que se modificaba la Ley 21/2013<sup>7</sup>, de evaluación ambiental. En el trabajo se pretende explorar esta temática de forma más amplia y en su origen como es el Derecho de la UE e intentar valorar la compatibilidad de estas medidas con la protección del medio ambiente.

## **2. Estrategias de la Unión Europea sobre energías renovables y evaluación de impacto ambiental**

En este primer apartado se pretende explorar los documentos estratégicos europeos que tienen relación con la EIA, el cambio climático y energías renovables. Por lo general se trata de estrategias que abordan la transición energética y la transición ecológica.

En una primera parte de este apartado se analizarán las principales estrategias ambientales de la UE, siendo estas el Pacto Verde Europeo de 2019 y el VIII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de 2022. En la segunda parte del presente apartado se comentarán otras estrategias europeas que también inciden en la EIA de las instalaciones de energías renovables, y que tratan la biodiversidad, el cambio climático y las energías renovables. Se trata de las siguientes:

---

<sup>6</sup> Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. «BOE» núm. 311, de 28/12/2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-22685>

<sup>7</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. «BOE» núm. 296, de 11/12/2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>

- Plan Estratégico 2020-24 de Acción Climática
- Plan Estratégico 2020-24 de Energía
- COM(2020) 380 final. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030
- COM(2020) 562 final. Intensificar la ambición climática de Europa para 2030
- COM(2020) 662 final. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas
- COM(2020) 788 final. Pacto Europeo por el Clima
- COM(2021) 550 final. «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática
- C(2022) 3219 final. Recomendación 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.

## **2.1. Principales estrategias ambientales**

### **2.1.1. Comunicación del Pacto Verde Europeo 2019**

El primer documento estratégico a comentar es el Pacto Verde Europeo<sup>8</sup> (PVE), cuyo objetivo es hacer la UE más sostenible puesto que el reto climático es una realidad a la que se debe hacer frente. Uno de sus planteamientos es que esta transformación debe ser justa socialmente y aspira a preservar y mejorar el capital natural de la UE. Este documento establece un marco de lo que sería la transición ecológica dentro de la UE.

El PVE, entre otros, pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Suministro de energía limpia, asequible y segura.
- Uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación.
- Preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad.

Se pone un especial énfasis en que se debe desarrollar un sector eléctrico que se base principalmente en renovables, acompañado de un rápido proceso de eliminación del carbón. También indica que la transición hacia una energía limpia debe implicar y beneficiar a los consumidores, por lo que ciertamente da importancia a las energías renovables y prevé apoyo a estas y su expansión, aunque sin especificar mucho de qué

---

<sup>8</sup> Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final. 11 de diciembre de 2019. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)

manera. Por otro lado, se reconoce también el carácter esencial de los ecosistemas, pues aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro. Más allá, anuncia que se darán compromisos para solucionar las causas principales de la degradación de la UE en cuanto a biodiversidad. Es interesante recalcar la siguiente frase: “Todas las políticas de la UE deben contribuir a preservar y recuperar el capital natural de Europa” (p. 16). En el siguiente párrafo comenta que los ecosistemas forestales están sometidos a una presión creciente y que la superficie forestal de la UE debe mejorarse en calidad y cantidad.

Reconoce la necesidad de una gran inversión para materializar los objetivos del PVE y que el papel de la UE será decisivo (apartado 2.2.1). Más adelante menciona que el sector privado será clave para financiar la transición ecológica y que se brindarán más oportunidades a inversores y empresas, facilitándoles que encuentren inversiones sostenibles y garantizando su credibilidad. Quizás con la flexibilización de las medidas de evaluación ambiental se estaría pasando la responsabilidad de la transición energética al sector privado, dejando de lado la transición ecológica. En este sentido, como apunta Ruiz de Apodaca en el Observatorio de Políticas Ambientales de 2022<sup>9</sup>, se debe hacer un ejercicio de confianza con los promotores de los proyectos.

Bajo el lema “no ocasionarás daños”, se comenta que todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir hacia un futuro sostenible. Menciona que las evaluaciones de impacto facilitan la toma de decisiones con un coste mínimo, a partir de las consultas públicas o identificación de impactos ambientales, sociales y económicos, entre otros, y por tanto se parte de una valoración positiva de la EIA.

También destaca la necesidad de actuar a nivel normativo: “Como contribución a su labor de detección y corrección de las incoherencias de la legislación vigente, la Comisión invita a las partes interesadas a que utilicen las plataformas disponibles para simplificar la legislación y localizar casos problemáticos” (p. 23). Véase entonces que el PVE ya comenta posibles contradicciones entre las políticas que se deben de solucionar para poder perseguir un objetivo común de mantener y mejorar el medio ambiente. De hecho, subyace el principio de integración ambiental previsto en el art. 11 del Tratado de

---

<sup>9</sup> Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (2022). Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), Observatorio de Políticas Ambientales 2022. Madrid: CIEMAT, pp. 574-600.

Funcionamiento de la Unión Europea<sup>10</sup> (TFUE), por el que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de todas las políticas y acciones de la Unión.

Si bien el PVE no menciona, de forma expresa, la EIA de las energías renovables, sí se puede deducir de ciertos objetivos entre los que se incluye el mantenimiento y mejora del capital natural debido a su gran importancia, sin que pueda quedar sacrificado por el papel de las energías renovables para el cumplimiento de los objetivos del PVE para hacer frente al cambio climático. Es crucial cuando afirma que todas las políticas y acciones europeas deben remar a una hacia los objetivos del PVE y que se analizarán las incoherencias entre la legislación vigente. Es de suma importancia recordar entonces que la EIA es la herramienta por excelencia de protección del medio ambiente y por la cual se valora cómo los proyectos pueden afectar a este, estableciendo maneras de prevenir los impactos e, incluso, imposibilitando la ejecución de algunos proyectos.

En fin, con esta estrategia se puede entender que la transición ecológica es fundamental para mantener y mejorar el medio ambiente y que tiene una vertiente energética mediante la que se persigue un sistema energético respetuoso con el Planeta y un suministro seguro. Merece la pena insistir en que los objetivos ambientales o de biodiversidad tienen la misma importancia que los energéticos, por lo que se deben perseguir de forma conjunta y coherente, sin contradecir el mantenimiento y mejora del capital natural europeo.

### **2.1.2. Decisión (UE) 2022/591, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030**

Se trata del octavo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente<sup>11</sup> (VIII PMA). Por lo general comparte los objetivos del PVE y es complementario al mismo, por lo que de alguna manera el VIII PMA lo desarrolla. Como apunta Fernández de Gatta en el Observatorio de Políticas Ambientales de 2023<sup>12</sup>, al no

---

<sup>10</sup> Unión Europea. Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 83, 30 de marzo de 2010, pp. 47-199. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<sup>11</sup> Unión Europea. Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al programa General de Acción en la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030. Diario Oficial de la Unión Europea L 114, 12 de abril de 2022, pp. 22-36. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591>

<sup>12</sup> Fernández de Gatta Sánchez, D. (2023). Unión Europea: la aprobación del VIII Programa Ambiental, entre las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B.

tener medidas y acciones relacionadas con los objetivos, el VIII PMA puede no parecer un programa, y puede resultar complicado identificar las condiciones favorecedoras al cumplimiento de estas metas, aunque pueden considerarse como tal las acciones mediante las que avanzar en los objetivos prioritarios. No obstante, el VIII PMA, a diferencia del PVE que es una comunicación de la Comisión Europea, sí tiene carácter normativo con carácter programático y es aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión Europea.

El objetivo del VIII PMA es acelerar la transición ecológica hacia una economía climáticamente neutra basada en las energías renovables y en el uso eficiente de los recursos. También pretende proteger, restaurar y mejorar el estado del medio ambiente, entre otras cosas deteniendo e invirtiendo la pérdida de biodiversidad. El VIII PMA se basa en los principios de cautela y acción preventiva, entre otros, por los que se crea un marco para una transición ecológica bien definida.

Los motivos por los que un medio ambiente saludable es importante para la población se encuentran en el art. 2.1, donde se comenta que “sienta las bases para el bienestar y la salud de todas las personas”, destacando una gran importancia al medio ambiente para la salud pública, algo que cobrará importancia posteriormente. Bajo este pretexto se citan seis objetivos prioritarios temáticos interrelacionados (art. 2.2), de entre los cuales resultan de interés:

- a) la reducción rápida y predecible de las emisiones de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, el incremento de las absorciones por sumideros naturales en la Unión para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, tal como se establece en el Reglamento (UE) 2021/1119, en consonancia con los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión y garantizando una transición justa que no deje a nadie atrás;
- e) la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad marina, terrestre y de las aguas interiores dentro y fuera de las zonas protegidas, entre otras acciones, deteniendo e invirtiendo la pérdida de biodiversidad y mejorando el estado de los ecosistemas, sus funciones y los servicios que prestan y mejorando el estado del medio ambiente, en particular el aire, el agua y el suelo, así como luchando contra la desertificación y la degradación del suelo;

- f) el fomento de los aspectos medioambientales de la sostenibilidad, y la reducción significativa de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo de la Unión, en particular en los ámbitos de la energía, la industria, los edificios y las infraestructuras, la movilidad, el turismo, el comercio internacional y el sistema alimentario.

A pesar de que en estos objetivos no se mencionan las energías renovables explícitamente, resulta natural pensar que para reducir todas aquellas emisiones que son fruto de la generación de energía con medios fósiles, el despliegue de las energías renovables es necesario. Además, es oportuno comentar el objetivo f), en que se habla de la reducción de las presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo de la Unión, mencionando el ámbito de la energía entre otros. Podría leerse entre líneas, quizás, que el consumo de la UE es excesivo, aunque esto no se menciona en el texto.

La lista de requisitos para conseguir los objetivos, incluida en el art. 3, es larga e incluye muchas acciones a llevar a cabo, entre las que podemos destacar algunas para el objetivo de esta investigación. El primer requerimiento es garantizar la aplicación rápida y plena de la legislación y las estrategias de la Unión en materia de clima y medio ambiente, y aspirar a la excelencia en materia de rendimiento medioambiental a diferentes escalas, entre las que se encuentra la local. Más adelante, en el requisito c) se habla de mejorar orientaciones y recomendaciones en materia de medio ambiente.

En el requisito d) se insta a fortalecer el enfoque integrado del desarrollo y la aplicación de políticas, con hincapié en evaluar las sinergias y posibles compromisos entre objetivos medioambientales en todas las iniciativas, por lo que se interpreta una voluntad de no contradecir los objetivos medioambientales mediante otras políticas, algo que ya se vio en el PVE y como podrían ocurrir con aquellas de reducción de la evaluación ambiental de proyectos de renovables.

En el mismo requisito se habla de un enfoque de «pensar primero en la sostenibilidad», aunque podría resultar confuso pues pueden aparecer contradicciones entre políticas que pretenden alcanzar la sostenibilidad desde diferentes perspectivas, como es el caso de estudio. Justo después se habla de la proposición de nueva legislación basada en evaluaciones de impacto que incorporen consultas amplias y transparentes, que podría ser contradictorio con las reducciones en la evaluación ambiental que se verán y analizarán posteriormente, a pesar de que este documento aparece mucho antes.

Suprimir progresivamente los subsidios perjudiciales para el medio ambiente es el requisito h), y resulta interesante pues hace hincapié en los subsidios a los combustibles fósiles y comenta que la Comisión elaborará una metodología en consulta con los Estados miembros para identificar otros subsidios perjudiciales para el medio ambiente, como podría ser una posible expansión de las renovables nociva con el territorio. Aplicando este criterio, los incentivos a las renovables no deberían de superar el lindar por el que pudieran ser perjudiciales para el medio ambiente.

El requisito q) propugna que se debe garantizar al mismo tiempo que los enfoques relacionados con los ecosistemas e infraestructuras verdes contribuyan a la restauración de la biodiversidad y la mejora de la integridad y la conectividad de los ecosistemas. De forma similar al requisito h), se trata de evitar las contradicciones en la explotación de los recursos naturales, de manera que no se exploten más allá de su capacidad de regeneración, es decir: de forma sostenible.

Por último, citar el requisito af), por el que se requiere que los actores de la UE apliquen las normas de transparencia, participación pública y acceso a la justicia, de conformidad con el convenio de Aarhus<sup>13</sup>.

### 2.1.3. Valoración de las principales estrategias ambientales europeas

En ambos documentos se pueden encontrar ciertos mensajes comunes que dan forma a la transición ecológica en la UE. Un factor común en los dos documentos es la importancia de ecosistemas y biodiversidad, teniendo la misión de mantener y mejorar ambos, de modo que no se debería vulnerar bajo ningún concepto la figura de la EIA. Todas las políticas deben contribuir a tal objetivo, de manera que se deben evitar contradicciones entre las políticas europeas. Según el VIII PMA, tales políticas deben tener como pilares la cautela y la acción preventiva, características principales de la EIA.

Las renovables aparecen de la necesidad de menguar las presiones del sector energético en el medio ambiente, luchando contra el cambio climático y recalcando la necesidad de una energía limpia, asequible y segura. El VIII PMA cita el enfoque de “pensar primero en la sostenibilidad” a pesar de que, como se ha comentado, esto podría resultar

---

<sup>13</sup> Unión Europea. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente. Diario Oficial de la Unión Europea L 124, 17 de mayo de 2005, pp. 4-20. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/access-to-information-public-participation-and-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-convention.html>

demasiado general y difícil de aplicar en casos como es el objeto del presente estudio. De todos modos, no se prevé ninguna vulneración sobre el medio ambiente para la expansión de las energías renovables. En el VIII PMA se mencionan las normas de transparencia, acceso a la justicia y participación pública bajo el Convenio de Aarhus. De esta manera también se recalca la importancia de la participación pública y se da un carácter social de peso a la transición ecológica. Analizando estos documentos puede observarse que la transición ecológica no solo implica cuidar mejor del medio ambiente, sino que tiene ciertos atributos sociales como la participación pública y el replanteamiento de sectores como es el energético.

De ambas estrategias surgen algunas de las que se comentarán a continuación, dado que son las principales en materia de medio ambiente y las que deben regir la transformación ecológica de la UE y servirán de base para ver cómo ha evolucionado la estrategia ambiental.

## **2.2. Otras estrategias que inciden en la evaluación de impacto ambiental de las instalaciones de energías renovables**

En este apartado se analizan otras estrategias en materia de cambio climático, biodiversidad y medio ambiente, que desarrollan la transición ecológica y energética desde diferentes perspectivas y que en muchos casos parten del PVE y VIII PMA.

### **2.2.1. Cambio climático**

Existe un amplio abanico de estrategias que abordan el cambio climático y se podría argumentar que las estrategias de biodiversidad y renovables también tienen un fundamento de la problemática global del cambio climático.

El primer instrumento analizado es la **Comunicación COM(2020)562 final, “Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos”**<sup>14</sup>. Surge del PVE y puede

---

<sup>14</sup> Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos. COM(2020) 562 final. 17 de septiembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562>

parecer un poco reiterativo a primera vista, puesto que en parte desarrolla sus contenidos. A grandes rasgos pretende aumentar la acción climática de la Unión.

Dentro de esta estrategia se aborda la energía, ya que con la transición planeada se debería conseguir un sistema energético más seguro y resiliente, especialmente considerando que más de la mitad de las necesidades energéticas de la UE se satisfacen con importaciones. Véase que la seguridad energética ya es una temática abordada por la Unión mucho antes de la crisis energética fruto de la Guerra de Ucrania. Entonces, menciona que las inversiones en renovables deben aumentar y hace hincapié en la necesidad de aumentar la eficiencia energética de distintos sectores y en especial de los edificios. Como parte del reto climático comenta los cambios en los usos del suelo y la necesidad de tener sumideros de carbono, así como bosques saludables, pero en abordar este tema no menciona los posibles cambios en los usos del suelo por las instalaciones de energía renovable. Y respecto al incremento general de la ambición, dice que aportará beneficios como mayor seguridad energética, mayor biodiversidad y menor dependencia de las materias primas importadas, lo que podríamos relacionar con la dependencia energética externa.

Mencionar también entonces la **Comunicación COM(2020) 662 final, “Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas”**<sup>15</sup>, en que se crea un marco para renovar el parque de edificios europeos persiguiendo la sostenibilidad energética. Este plan se basa en distintos principios, entre los que se destacan el principio “primero, la eficiencia energética”, aparecido por primera vez en el Reglamento (UE) 2018/1999<sup>16</sup>, por el que será preferible adoptar medidas de eficiencia energética para sustituir a las inversiones de energía con las que se consigan los mismos objetivos. Este principio volverá a aparecer más adelante e implica que siempre será preferible mejorar la eficiencia energética que aumentar la demanda y oferta de energía.

---

<sup>15</sup> Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas. COM(2020) 662 final. 14 de octubre de 2020. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>16</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea L 328, 21 de diciembre de 2018, pp. 1-77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999>

Por otro lado, el **Plan Estratégico de Acción Climática de 2020 a 2024**<sup>17</sup> también implementa el PVE y, a diferencia de este, establece objetivos tangibles. Específicamente, hay 6 objetivos concretos entre los que se insta a mejorar en calidad de eficiencia energética, reducción de emisiones, además de proteger el medio ambiente y mitigar el cambio climático. El **Pacto Europeo por el Clima**<sup>18</sup>, en cambio, se centra mucho en la participación ciudadana y en la acción a escala local mediante compromisos voluntarios.

Por último, el paquete de medidas “**Objetivo 55**”<sup>19</sup> pretende revisar y actualizar la legislación de la UE y tiene por objetivo reducir las emisiones en, al menos, un 55% respecto a 1990. Bajo el conocimiento de que lo que es bueno para el Planeta lo es para las personas y la economía, establece más líneas de acción entre las que se vuelve a hablar de eficiencia energética y energías renovables, aunque siguiendo los principios del PVE y sin considerar perjuicios para el medio ambiente.

### **2.2.2. Biodiversidad**

El mantenimiento y recuperación de la biodiversidad es una de las líneas de acción principales de la UE, puesto que, como se cita en la **Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030** de 2020<sup>20</sup>, “proteger y recuperar la biodiversidad es la única manera de preservar la calidad y continuidad de la vida humana en la Tierra” (p. 26). A lo largo de toda esta estrategia, enmarcada dentro del PVE y desarrollando sus principios, se recalca la importancia de la biodiversidad en la lucha contra el cambio climático. En otras estrategias como la de “Objetivo 55” también se da importancia a la biodiversidad, puesto que su prosperidad es esencial para absorber y almacenar carbono.

Para lograr tales objetivos la Estrategia de aquí a 2030 define los siguientes compromisos fundamentales:

---

<sup>17</sup> Directorate-General for Climate Action, European Commission (2020). Strategic Plan 2020-2024. [https://commission.europa.eu/document/download/bd6a6a6b-c39d-4098-9b99-d8ed78a32b15\\_en?filename=clima\\_sp\\_2020-2024\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/bd6a6a6b-c39d-4098-9b99-d8ed78a32b15_en?filename=clima_sp_2020-2024_en.pdf)

<sup>18</sup> Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Pacto Europeo por el Clima. COM(2020) 788 final. 9 de diciembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0788&from=EN>

<sup>19</sup> Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática. COM(2021) 550 final. 14 de julio de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550>

<sup>20</sup> Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas. COM(2020) 380 final. 20 de mayo de 2020. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF)

1. Conferir protección jurídica al 30 % de la superficie terrestre y al 30 % de la marina de la UE, como mínimo, e incorporar corredores ecológicos, dentro de una auténtica Red Transeuropea de Espacios Naturales.
2. Conferir protección estricta a una tercera parte de los espacios protegidos de la UE, como mínimo, incluidos todos los bosques primarios y maduros que quedan en su territorio.
3. Gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos, definir medidas y objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos.

Se deben de ampliar los espacios protegidos y también menciona la debilidad jurídica de las normas de protección, en las que hay graves carencias en su aplicación, impidiendo hacer avances en materia de biodiversidad. El VIII PMA ya hacía referencia a la necesidad de aplicar correctamente la legislación ambiental y esta estrategia vuelve a hacer énfasis en este aspecto. De hecho, tanto el VIII PMA como el PVE ya pretendían integrar la biodiversidad y el medio ambiente en todas sus políticas.

Insiste en la importancia de las renovables para mejorar la biodiversidad, así como de la importancia de los usos del suelo, pero en ningún momento se habla de la presión que las energías renovables pueden poner en el suelo y el territorio en general. Cuando se aborda la protección de la biodiversidad se debe recordar el papel de la EIA, que es la manera de protegerla de los proyectos que potencialmente pueden causarle daños.

### 2.2.3. Energías renovables

La estrategia principal en materia de energía a comentar es aquella definida en el **Plan Estratégico 2020-2024 en materia de Energía**<sup>21</sup>. Igual que en su plan análogo de Acción Climática, establece 5 objetivos primarios con indicadores para poder medir su grado de cumplimiento. Persigue tener una energía asequible, fiable, sostenible y moderna.

Habla de diversas iniciativas que contribuyen a la transición energética limpia como el Pacto de Alcaldes<sup>22</sup> o las *Smart Cities*<sup>23</sup>. Destaca la eficiencia energética, en especial en el sector de los edificios como se ha comentado anteriormente, pues también contribuirá

---

<sup>21</sup> Directorate-General for Energy, European Commission (2020). Strategic Plan 2020-2024. [https://commission.europa.eu/document/download/91d0fe9e-6949-49bb-86a0-4406c9b0ffdc\\_en?filename=ener\\_sp\\_2020\\_2024\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/91d0fe9e-6949-49bb-86a0-4406c9b0ffdc_en?filename=ener_sp_2020_2024_en.pdf)

<sup>22</sup> Covenant of Mayors – Europe. European Commission. <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home>

<sup>23</sup> Smart Cities. European Commission. [https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_es](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_es)

a que tengamos una energía asequible. Aborda temáticas interesantes y relacionadas con el caso de estudio, como las barreras presentadas por los trámites, que deberán ser reducidos, así como llevar a cabo simplificaciones regulatorias cuando sea posible. Ahora bien, en ningún momento considera la reducción de la evaluación ambiental, sino que incluso comenta la disminución de impactos ambientales. También explora la seguridad energética y la dependencia externa de la Unión, y esta estrategia sí menciona posibles riesgos como el abastecimiento de materiales críticos, a pesar de no incluir en los riesgos de la transición la posible presión ejercida sobre el medio ambiente. Del mismo modo, revisará la RED I<sup>24</sup> para ajustarla al objetivo climático de 2030.

Con esta estrategia energética vigente, la Unión enfrentó el reto de la crisis energética fruto de la Guerra de Ucrania que ponía sobre la mesa la dependencia energética externa ya contemplada en el Plan Estratégico 2020-2024. De ahí que se publicara en mayo de 2022 la **Recomendación C(2022) 3129 final<sup>25</sup>, 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**. Se trata del primer documento que realmente concierne la alteración de la evaluación ambiental de las instalaciones de generación renovable.

En su apartado “procedimientos más rápidos y breves” manifiesta que los Estados deben velar por que las instalaciones puedan acogerse al procedimiento más favorable disponible en sus procedimientos de planificación y autorización, y los proyectos de renovables sean considerados de interés público superior y en aras de la seguridad pública. No obstante, no se define “más favorable”, y a pesar de que se podría equiparar a aquel procedimiento que ofrezca menos obstáculos a la tramitación, adoptando una visión más ecológica se podrían hacer otras interpretaciones.

Es en este mismo apartado donde se comenta el deber de los Estados de establecer plazos claramente definidos, acelerados y lo más breves posible, y también de especificar los casos en los que dichos plazos pueden ampliarse y en qué circunstancias. Es aquí donde se da la libertad a los estados de reducir los trámites.

---

<sup>24</sup> Unión Europea. Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. Diario Oficial de la Unión Europea L 140, 5 de junio de 2009, pp. 16-62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028>

<sup>25</sup> Unión Europea. Recomendación C(2022) 3219 final de la Comisión de 13 de mayo de 2022 sobre un enfoque común para luchar contra la desinformación sobre la COVID-19. 18 de mayo de 2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2022\)3219](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2022)3219)

El penúltimo punto del apartado prevé que los Estados deben permitir a los solicitantes actualizar las especificaciones tecnológicas de los proyectos entre la solicitud del permiso y la construcción de los proyectos, supuestamente para facilitar la adopción de nuevas tecnologías. Este punto da facilidades a los promotores para actualizar sus proyectos con las tecnologías más innovadoras de un sector muy cambiante como es el de las renovables, pero parece que tales cambios podrían alterar los proyectos en la medida en que la evaluación ambiental de los mismos cambiara también, puesto que distintas tecnologías podrían tener impactos distintos.

Además de esta aceleración de trámites, dando una ventana temporal de actuación muy pequeña para la administración, en el apartado “mejora de la coordinación interna” se insta a los estados a introducir el silencio administrativo positivo. Puede resultar contradictorio que la reducción de tiempos de respuesta se complementara con silencio administrativo positivo, pues al reducir estos plazos la administración podría sufrir una saturación con la que se daría una aceptación de solicitudes masiva debido a la falta de resolución de los procedimientos administrativos de las autorizaciones.

Por último, el apartado “mejor definición y planificación de las ubicaciones de los proyectos” establece la cartografía a elaborar por los estados para establecer zonas donde se lleve a cabo el despliegue de instalaciones de generación renovable. Se comenta en el primer punto que se debe evitar, en la medida de lo posible, las zonas de valor medioambiental, para dar prioridad a espacios degradados. Quizás la expresión “en la medida de lo posible” da demasiado margen a los Estados para justificar la inclusión de zonas con alto valor ecológico en esta cartografía. Por si esto no fuera poco, se deben limitar al mínimo las zonas de exclusión.

Además, da más libertad con los perjuicios a la fauna como es el caso del sacrificio o perturbación de especímenes individuales de aves silvestres y especies protegidas en virtud de la Directiva 92/43<sup>26</sup> (Directiva de Hábitats), asumiendo que, si se toman las medidas adicionales necesarias para garantizar que no se produzca un impacto negativo significativo en estas, el sacrificio o perturbación no se considera deliberado.

---

<sup>26</sup> Unión Europea. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 206, 22 de julio de 1992, pp. 7-50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043>

También incluye la participación pública, estableciendo el deber de los Estados de fomentarla en una fase temprana de los planes de ordenación territorial.

### **2.3. Valoración de las estrategias**

Comentadas todas las estrategias se tiene una visión general de la dirección que tiene la UE en cuanto al cambio climático, las energías renovables y en qué manera incide esto en la EIA de los proyectos como se ha comentado con esta última recomendación.

La protección y mejora del medio ambiente y la biodiversidad aparecen en todas las estrategias, cumpliendo los fundamentos del PVE y los principios de cautela y acción preventiva del VIII PMA. La EIA es una herramienta que puede contribuir al cumplimiento de estos objetivos en los proyectos de energías renovables. Las estrategias de biodiversidad atribuyen gran importancia a los usos del suelo y la presión que este recibe, a pesar de que no contemplan su posible ocupación por las instalaciones de energía renovable.

La información pública y la participación ciudadana también se abordan en la mayoría de las estrategias, en especial en el Pacto Europeo por el Clima, y esto resulta interesante puesto que la participación pública es uno de los aspectos clave de la EIA bajo los efectos del Convenio de Aarhus.

En las estrategias se habla tanto de aumentar la presencia de las renovables en los sistemas energéticos actuales como de aumentar la eficiencia. El aumento de la eficiencia implicará que el consumo energético de la Unión sea menor y así lo sea también la demanda energética.

En cuanto a energía y medio ambiente, las estrategias energéticas en general no incluyen consideraciones ambientales como la competición por los usos del suelo, sino que solo tratan la expansión de las renovables y los mecanismos para ello, mas sin reducir las exigencias ambientales. No todos estos métodos podrían ser negativos para el medio ambiente, sino que hay otros como las comunidades energéticas en las ciudades que no deberían perjudicar los espacios naturales de la Unión.

Lo que sí que se aborda es el problema de dependencia externa de la Unión en cuanto a energía, que se puede paliar con la expansión de las renovables y que se pone de

manifiesto con la Guerra de Ucrania, momento a partir del cual la seguridad energética pasa a primer plano.

La última comunicación analizada, de aceleración de trámites para las renovables, emplea vocabulario algo difuso que podría dejar demasiado margen de interpretación para emplear nuevos procedimientos de evaluación ambiental o cartografiar el territorio para colocar renovables. Podría contradecir la voluntad de integrar el medio ambiente en todas las políticas que nace en el PVE y se repite a lo largo de las estrategias comentadas, entre las que también se comentaba la necesidad de aplicar el derecho ambiental correctamente.

Analizando la evolución temporal de las estrategias, parece que la transición energética y las energías renovables se incluían en las temáticas que se trataban dentro la transición ecológica en general, con el objetivo de solucionar la problemática climática en la Unión. Con el Plan Estratégico 2020-2024 de Energía ya se puede observar una estrategia de transición energética más definida, pero es con la comunicación que reduce los trámites de las instalaciones renovables cuando parece que la transición energética se emancipa de la transición ecológica, dejando las consideraciones ambientales en un segundo plano, en que la negativa a los proyectos por causas ambientales debe ser excepcional, dando mucho margen de expansión para estas instalaciones.

### **3. Normativa de la Unión Europea sobre energías renovables y evaluación de impacto ambiental**

El objetivo de esta segunda parte del trabajo es valorar la legislación europea que tiene relación con la evaluación ambiental de los proyectos de renovables, la transición ecológica y la energética. Una vez exploradas las estrategias, de las que debería surgir la normativa, también se debe comprobar la coherencia entre estrategia y normativa. De este modo se comprobará si en la normativa se ha hecho eco de la simplificación de la evaluación ambiental de los proyectos de energías renovables que se ha tratado ampliamente en el primer apartado de estrategias.

#### **3.1 Marco normativo principal**

La directiva que pretende armonizar los principios de evaluación de las repercusiones que tienen en el medio ambiente como pueden ser los proyectos de renovables es la **Directiva**

**2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>27</sup>**, y es la que establece el procedimiento de EIA original para los proyectos de generación de energía renovable.

Algo que resultaba interesante es que en el art. 2 ya se brinda la posibilidad de hacer excepciones en cuanto al procedimiento establecido en la Directiva. En este caso los estados miembros estudiarían la viabilidad o conveniencia de otra forma de evaluar las repercusiones del proyecto en el medio ambiente. De cualquier modo, se informaría al público de la decisión tomada y la información en relación con las formas de evaluación valoradas. Por tanto, las vías de escape del método tradicional debían ser comunicadas a la población.

En los art. 5 a 10 se establecen los principios de la EIA de proyectos. El art. 6 habla de la información al público, que es una de las características principales del procedimiento. Además, a efectos del art. 8 todos los resultados de las consultas deberán considerarse en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto.

En los anexos se establecen los proyectos sujetos a los procedimientos definidos. Es en el anexo II de la directiva donde se incluyen los proyectos contemplados en art. 4.2 y aquí aparece el apartado de industria energética, que incluye a su vez las instalaciones para la producción de energía hidroeléctrica y las instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos).

No se abordan las renovables en general ni tampoco todas las formas de generación de energía renovable que se conocen y explotan en la actualidad, además de mencionar las instalaciones para la producción de energía hidroeléctrica de forma genérica, cuando en realidad sus formas de aplicación son variopintas y van desde la intervención del caudal de un río hasta la completa inundación de un valle. En cuanto a la energía eólica se puede observar que no existen distintivos de potencia. Aun así, antes de ser críticos se debe tener en cuenta el contexto temporal, pues la Directiva data del 2011 y nos sirve de punto de partida para la evolución posterior.

Sentada la base de la evaluación ambiental de los proyectos, se da un salto temporal hasta 2018, cuando se publica la **Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía**

---

<sup>27</sup> Unión Europea. Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Diario Oficial de la Unión Europea L 26, 28 de enero de 2012, pp. 1-21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092>

**procedente de fuentes renovables**<sup>28</sup>. Esta directiva conocida como RED II tiene la finalidad, como dice su título, de fomentar el uso de la energía que procede de fuentes renovables. Fija normas en ámbitos objeto del trabajo como son los procedimientos administrativos, además de definir criterios de sostenibilidad en los que se puede analizar la posible contradicción protagonista de este estudio.

Da un apoyo a la electricidad procedente de energías renovables, a pesar de que este debe ser transparente y concedido de forma abierta entre otros, como se menciona en su art. 4. Además, en los informes de la Comisión al Consejo y Parlamento se analizará la capacidad de las licitaciones para conseguir índices elevados de finalización de los proyectos y limitar el impacto ambiental.

Según el art. 15, “Procedimientos administrativos, reglamentos y códigos”, los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias deberán ser proporcionadas y necesarias, y deberán contribuir al cumplimiento del principio “primero, la eficiencia energética”. Como se ha comentado anteriormente, implica que siempre será preferible mejorar la eficiencia energética que aumentar la demanda y oferta de energía, a pesar de que sea renovable, dado que “la mejor energía es la que no se produce porque no hay necesidad de utilizarla”. El artículo insta a los Estados miembros a que las normas relativas a la autorización, la certificación y la concesión de licencias sean objetivas, transparentes y proporcionadas, no discriminen entre solicitantes y tengan plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables. Más adelante se analizará si en la normativa posterior tratada se tienen en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de generación renovable o bien si se reducen los trámites ambientales indistintamente.

A pesar de ser previa al PVE y al VIII PMA, esta directiva impulsa el desarrollo de las energías renovables bajo los principios de estas estrategias. Es decir, no planifica una reducción de los procedimientos de evaluación ambiental, y por tanto persigue una expansión de las renovables respetando el medio ambiente y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

---

<sup>28</sup> Unión Europea. Directiva (UE) 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 (versión refundida). Diario Oficial de la Unión Europea L 328, 21 de diciembre de 2018, pp. 82-209. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>

Con la crisis derivada del COVID-19 se aprobó el **Reglamento 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**<sup>29</sup>, con el que se pretendía brindar apoyo a los Estados Miembros para recuperarse de esta crisis, dentro del marco del plan de recuperación “Next Generation EU”<sup>30</sup>. Los ámbitos de actuación se estructuran en seis pilares, entre los que se encuentran la transición ecológica, la cohesión social y territorial y la salud y resiliencia económica.

El Reglamento abarca la eficiencia energética dentro de la transición ecológica, del mismo modo que lo hace con la seguridad energética. Plantea etiquetas para acciones que persiguen los objetivos climáticos y los medioambientales, proponiendo las etiquetas 028 a 032 para las energías renovables. Todas tienen una contribución a los objetivos medioambientales del 40% y 100% a los objetivos climáticos, menos la biomasa, que contribuye en un 40%, por lo que se aprecia que considera las energías renovables parte de la solución a la crisis y no les atribuye ventajas en cuanto a procedimientos de evaluación ambiental reducida.

Ese mismo año se publicaba el **Reglamento 2021/1119, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)**<sup>31</sup>. El objetivo general de Reglamento es fijar objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en la UE con fin de conseguir la neutralidad climática, para la que se prevén emisiones netas reducidas a 0 para el año 2050 en el art. 2.

Se comenta en las consideraciones iniciales que el sistema energético que se debe perseguir debe estar basado en la utilización generalizada de energías renovables y también planifica una revisión de la legislación en materia de energía.

En su art. 4.5 incluye consideraciones para definir el objetivo climático de la Unión para 2040, incluyendo una transición justa y socialmente equitativa para todos, la eficiencia energética y el principio “primero, la eficiencia energética”, la asequibilidad de la energía y la seguridad de abastecimiento, la necesidad de garantizar la eficacia ambiental y la

---

<sup>29</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 122 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021, pp. 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

<sup>30</sup> NextGenerationEU. European Union. [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en)

<sup>31</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). Diario Oficial de la Unión Europea L 243, 9 de julio de 2021, pp. 1-17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>

progresión a lo largo del tiempo y la necesidad de proteger y recuperar la biodiversidad. Véase entonces que para este supuesto se citan con una prioridad equiparable la necesidad de tener una energía limpia, asequible y segura y la de proteger y recuperar la biodiversidad. Ahora bien, ¿qué es la eficacia ambiental? En caso de no tener una definición clara, ¿cómo se persigue?

Igual que en otras normativas y estrategias ya analizadas, en el Reglamento se comenta la necesidad de tener políticas de adaptación que sean coherentes y se refuercen mutuamente. El art. 6, además, establece un mecanismo para revisar esta coherencia cada cinco años, por lo que se debería de hacer un replanteamiento de aquellas políticas que potencialmente pudieran contradecir otras políticas de protección del medio ambiente.

En ninguno de sus artículos se mencionan las energías renovables explícitamente y por tanto no ejerce ninguna modificación a los procesos de evaluación de los proyectos de generación. Es más, se observa que esta normativa cumple con las consideraciones que planteaba el PVE dos años antes, y por tanto englobaría las renovables en un marco de transición ecológica y energética en que se respeta el medio ambiente.

El año siguiente sí que se publica un Reglamento relativo a la simplificación de la evaluación ambiental, el **Reglamento 2022/2577 del Consejo, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables**<sup>32</sup>. Este aparece bajo el pretexto de que un despliegue de energías renovables puede contribuir a la seguridad energética de la UE, especialmente en una situación de “emergencia energética” como es la de la Guerra de Ucrania. Durante las consideraciones iniciales parece obvio que estas medidas nacen de la necesidad de garantizar la seguridad energética y que el medio ambiente queda subrogado a un segundo plano.

Las medidas establecidas, entre otras, incluyen la “presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, a efectos de la legislación medioambiental pertinente de la Unión, salvo cuando haya pruebas claras de que dichos proyectos tienen efectos adversos importantes sobre el medio ambiente que no pueden mitigarse ni compensarse” (p. 37).

---

<sup>32</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Diario Oficial de la Unión Europea L 335, 29 de diciembre de 2022, pp. 36-44. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2577>

Estas medidas podrán tener restricciones geográficas por parte de los Estados, o restricciones según los tipos de tecnologías renovables de los proyectos, como se define en el art. 3 del Reglamento. Mediante su art. 6 se establece que los Estados podrán eximir a los proyectos de energías renovables, como son las instalaciones de generación, de la EIA, siempre que estos se sitúen en una zona específica de energías renovables, sometida a una evaluación ambiental estratégica (EAE), definida por los Estados.

Estas medidas se revisarían como máximo el 31 de diciembre de 2023 y se elaboraría un informe con el que la Comisión podría proponer la prolongación de la validez del Reglamento.

Este Reglamento se aprobó por el Consejo y no por el Parlamento, puesto que se aprobó en base a la competencia prevista en el art. 122.1 del TFUE y no las de energía (art. 194) o medio ambiente (art. 192). Este primer artículo implica que el Consejo podría decidir medidas adecuadas a la situación económica, en especial en situaciones en que el suministro de ciertos productos está en riesgo, y hace énfasis en el ámbito de la energía.

Además, la entrada en vigor del Reglamento fue solo un día más tarde de su aplicación, el 23 de diciembre, y con una duración de 18 meses. En esta rapidez legislativa se puede interpretar la urgencia que se atribuye a las medidas energéticas desde la UE. Además de este pequeño margen temporal, se decidió tomar cartas en el asunto empleando un reglamento y no una directiva, por lo que se entiende la voluntad de reducir el margen de interpretación para los 27 Estados Miembros optando por una mayor y rápida armonización.

Este reglamento es el primero que parece escapar de los principios del PVE y del VIII PMA, rigiéndose por la Comunicación 3219 final del 2022, introduciendo el silencio administrativo positivo del que se habla en tal comunicación. Con la publicación de este reglamento el principio de seguridad energética se eleva de jerarquía, reduciendo las exigencias ambientales como se puede observar con la simplificación de la EIA, además de dejar atrás aspectos esenciales de las estrategias ambientales como eliminar los subsidios perjudiciales para el medio ambiente o que todas las políticas contribuyan a la protección del medio ambiente.

El año siguiente, la **Directiva 2023/2413**<sup>33</sup> modificó la RED II del 2018 analizada anteriormente, introduciendo cambios que se comentarán a continuación y que surgen de la Recomendación sobre la aceleración de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, que se ha tratado en las estrategias energéticas en el primer apartado del trabajo. Mediante esta nueva directiva se introdujeron algunas medidas del Reglamento 2022/2577, pero no todas, remarcando el carácter excepcional y transitorio del Reglamento. Con esta directiva se pretendía dar continuidad al favorecimiento del despliegue de las energías renovables después de la acción inmediata que se tomó con el Reglamento.

Primeramente, se introdujeron definiciones como “zona de aceleración renovable”, referidas a aquellas que los Estados miembros han designado como adecuadas para la instalación de instalaciones de generación de energía renovable. Se modifica también el art. 15 de modo que los Estados deben incluir disposiciones en su legislación para el despliegue de las renovables a diferentes escalas espaciales, y es de esta manera como se incluye la planificación territorial por la que aparecen estas zonas.

Se integra un nuevo artículo, el 15 ter, relativo a la Cartografía de zonas necesarias para las contribuciones nacionales de cara al objetivo global de la Unión en materia de energías renovables para 2030. De nuevo se aborda la confección de cartografía para el despliegue de renovables, especificando factores que los Estados deberán tener en cuenta para su diseño, entre los que no se menciona el medio ambiente. Solo se indica que la implantación de las renovables debe ser compatible con los usos preexistentes de dichas zonas.

Otro nuevo artículo, el 15 quater, sí que habla de las zonas de aceleración renovable como subconjunto de las zonas mencionadas en el art. 15 ter, y es en los criterios de delimitación de estas donde sí aparece el criterio ambiental. El despliegue se hará en lugares donde el impacto ambiental previsto no sea significativo y se priorizarán zonas construidas, además de evitar áreas protegidas como la Red Natura 2000. Esta planificación se hará pública y se revisará periódicamente, además de ser sometida a EAE. Más allá, se garantizará la participación pública y los Estados deben promover la aceptación pública

---

<sup>33</sup> Unión Europea. 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. Diario Oficial de la Unión Europea L, 31 de octubre de 2023, pp. 1-77. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302413](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413)

de los proyectos. En cuanto a la protección del medio, se especifica en el final del artículo que en los proyectos se deberán aplicar medidas adecuadas y proporcionadas para hacer frente al impacto ambiental adverso que pueda surgir.

Se refiere nuevamente al principio de “primero, la eficiencia energética”, al que las normas nacionales que refieren a los procedimientos de autorización deben contribuir. Pero si los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias deben contribuir a este principio, se deberían priorizar aquellos proyectos que mejoren la eficiencia y no aquellos que aumenten la oferta energética.

El nuevo art. 16 septies considera que los proyectos de generación de energía renovable son de interés público, a pesar de que puede haber excepciones en ciertas zonas o considerando las especificaciones técnicas de distintos tipos de tecnología. De este modo la norma es que todos los proyectos son de interés público superior y contribuyen a la salud y seguridad públicas, y que la excepción es el caso contrario. Resulta importante entonces recordar el art. 6.4 de la Directiva de Hábitats, por el que se prevé que, si la evaluación de un proyecto de interés orden público de primer orden tiene conclusiones negativas, el Estado deberá tomar las medidas compensatorias oportunas para no alterar la coherencia global de la Red Natura 2000. Más allá, en caso de que en la zona existan hábitats naturales y/o especies prioritarias (incluidas en los anexos I y II de la misma Directiva), solo se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, entre otras, como se consideran los proyectos de renovables por la comentada Directiva. Es por este motivo por el cual estas nuevas medidas no contradicen a la Directiva de Hábitats, pero hay quien podría argumentar que las medidas no favorecen la salud pública o que según el principio de “primero, la eficiencia energética” se deberían de preparar medidas en ámbitos de ahorro energético más que de generación.

Seguidamente se decidió modificar el Reglamento 2022/2577, mediante el **Reglamento 2024/223, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables**<sup>34</sup>. Este se publicó debido al buen resultado que habían dado las normativas anteriores para promover las renovables y considerando que, a pesar de que la seguridad energética de la UE había aumentado, el riesgo existente aún era considerable a ojos de la UE.

---

<sup>34</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Diario Oficial de la Unión Europea L, 10 de enero de 2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202400223](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400223)

Con este nuevo Reglamento aparece un nuevo artículo, el 3 bis, por el que se asume la condición de no existencia de soluciones alternativas satisfactorias en caso de que no haya un proyecto capaz de desarrollar la misma capacidad de energía renovable a través de la misma tecnología en un plazo igual o similar y sin costes significativamente superiores.

Este artículo, junto a otros, serán aplicables hasta el 30 de junio de 2025, por lo que la simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental para las renovables se prolonga, a pesar de haberse considerado excepcionales y temporales en un principio. Con esta prórroga se observa que la voluntad de las estrategias ambientales no ha perdurado en el tiempo, pero sí la voluntad de expandir las renovables prescindiendo de la figura estrella de protección del medio ambiente, la EIA.

### **3.1. Valoración de la legislación europea**

Vista toda la normativa objeto de estudio se puede hacer un análisis global de ésta, como se ha hecho con las estrategias. Similarmente a lo que ya se ha sugerido sobre las estrategias, parece que la crisis energética nacida con la Guerra de Ucrania ha catapultado la emancipación de la transición energética de la transición ecológica y ha propiciado la simplificación de la EIA de los proyectos de renovables. Se puede observar que con la crisis del COVID-19, que dio lugar al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, las energías renovables aún parecían estar englobadas dentro del marco general que representa la transición ecológica, a pesar de ya mencionar la seguridad energética entre sus pilares de actuación.

La directiva RED II instaba a los Estados Miembros a apoyar las energías renovables, pero de una manera menos repentina que el Reglamento 2022/2577, que establecía medidas urgentes y tuvo una entrada en vigor muy rápida. Además, su naturaleza de Reglamento no dejaba posibilidad de interpretación a los Estados Miembros. Este Reglamento fue el primero que aminoró de forma significativa la EIA, a pesar de que ésta estaría precedida, en teoría, por una EAE, regulada por la Directiva 2001/42/CE<sup>35</sup>. De todos modos, se podría pensar que tal EAE estaría muy condicionada por el contenido del Reglamento, que insta a limitar al mínimo las zonas de exclusión. Se podría argumentar

---

<sup>35</sup> Unión Europea. Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 197, 21 de julio de 2001, pp. 30-37. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042>

que el rasgo más importante de este Reglamento era la introducción del interés público superior que se atribuía a los proyectos de energías renovables, por el que se le otorgaba el derecho de aminorar la evaluación ambiental.

El informe sobre este Reglamento<sup>36</sup> incluía la visión de dos ONGs ambientales sobre la suposición refutable del carácter de interés público superior, y esta era que potencialmente podría facilitar el desarrollo de proyectos problemáticos, mientras que no daba ningún valor a los proyectos renovables que ya se hicieron siguiendo el procedimiento de evaluación ambiental original, que se podría considerar más seguro y que ciertamente cumpliría con el principio “primero, la eficiencia energética”. Fue una de estas organizaciones quien también remarcó la falta de participación de las comunidades locales, que, por ejemplo, pueden sufrir el impacto paisajístico y sonoro de las centrales eólicas<sup>37</sup>, y la disminución de la transparencia que se había notado desde las ONGs. El miedo a que las renovables se expandan con impacto ambiental no surge de la nada, sino que existen pruebas de que pueden colonizar territorios rurales, deteriorando su desarrollo<sup>38</sup> o bien que su expansión puede mermar la capacidad de retención de carbono terrestre<sup>39</sup>, por lo que quizás el planteamiento territorial de su distribución debería ser más minucioso y menos precipitado. También hay que valorar la capacidad del territorio de abastecer con energía renovable el consumo de la Unión, pues ciertos estudios apuntan que la ocupación del suelo para satisfacer su consumo con energía solar, por ejemplo, sería muy grande<sup>40</sup> y se debería priorizar el principio “primero, la eficiencia energética” de verdad.

Aun así, la Comisión insiste en que este carácter de interés público superior es refutable, y deja en manos de los Estados Miembros la aplicación a zonas y tecnologías en específico. Por otro lado, algunos estados decían que sin el Reglamento algunos proyectos

---

<sup>36</sup> Directorate-General for Energy, European Commission (2023). Report from the Commission to the Council on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy. [https://energy.ec.europa.eu/publications/report-commission-council-review-council-regulation-eu-20222577-22-december-2022-laying-down\\_en](https://energy.ec.europa.eu/publications/report-commission-council-review-council-regulation-eu-20222577-22-december-2022-laying-down_en)

<sup>37</sup> Leung, Dennis & Yang, Yuan (2012). Wind energy development and its environmental impact: A review. *Renewable & Sustainable Energy Reviews* - RENEW SUSTAIN ENERGY REV. 16. 10.1016/j.rser.2011.09.024.

<sup>38</sup> Barral, M. Ángeles, Ruíz Díez, A., Prados, M.-J., García-Marín, R., & Delicado, A. (2023). Energías renovables y cambios de usos del suelo en el sur de la Península Ibérica: una lectura territorial de la política energética. *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, (97). <https://doi.org/10.21138/bage.3356>

<sup>39</sup> van de Ven, DJ., Capellan-Pérez, I., Arto, I. et al. The potential land requirements and related land use change emissions of solar energy. *Sci Rep* 11, 2907 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41598-021-82042-5>

<sup>40</sup> Iñigo Capellán-Pérez, Carlos de Castro, Iñaki Arto. Assessing vulnerabilities and limits in the transition to renewable energies: Land requirements under 100% solar energy scenarios. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 77, 2017, Pages 760-782. ISSN 1364-0321. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.03.137>

tardarían en autorizarse dos años y algunos otros mencionaban que no habían hecho uso del art. 6 del mismo.

Después se decidió modificar la RED II para dar una continuidad más paulatina a algunas medidas introducidas con el Reglamento 2022/2577, a pesar de que más adelante se volvió a modificar este, alargando su periodo de aplicación, cuando inicialmente las medidas debían ser transitorias.

Parece que la normativa ha aminorado la EIA de forma notoria cuando se ha percibido un gran riesgo como es la crisis energética, pero estas medidas han durado en el tiempo a pesar de que en el informe del Reglamento 2022/2577 se mencionara que la situación en cuanto a la seguridad energética había aumentado. Además, el principio “primero, la eficiencia energética” aparece a lo largo de la normativa consultada, a pesar de que las medidas de aminoración de la evaluación ambiental para nuevos proyectos se hayan prolongado.

#### **4. Conclusiones**

A lo largo del trabajo se ha observado que las estrategias en materia ambiental, de cambio climático y de biodiversidad sí incluyen la ambición de proteger el medio ambiente de manera eficaz y promover una transición ecológica transparente y coherente. Tanto en el PVE como en el VIII PMA aparecen los principios de la transición ecológica en la UE que deben regir la transformación necesaria hacia la sostenibilidad.

En cuanto a las energías renovables y su EIA, la Directiva RED II del 2018 impulsaba las energías renovables sin implicar ninguna vulneración de estos principios, incluso indicando que se deben de limitar los impactos ambientales.

Es con la Guerra de Ucrania y la crisis energética cuando los principios establecidos por las estrategias ambientales pasan a un segundo plano y aparecen contradicciones con estas estrategias, que en gran parte no son vinculantes. De todos modos, como es natural no aparecen contradicciones entre la normativa, pues sería inocente y muy ambicioso pensar que existen “cabos sueltos” en la legislación europea.

A mi modo de ver, el rumbo tomado por la UE con la crisis energética parece errático, al menos en materia de medio ambiente, pues a pesar de que no sean vinculantes, las estrategias ambientales priorizan el mantenimiento y la mejora del medio ambiente bajo un sustento científico. Flexibilizar la EIA de las energías renovables, a pesar de sustituirla por una EAE previa, ignora las individualidades de los proyectos y la manera en que estos pueden afectar al medio ambiente. Entonces, ¿es correcto dañar el medio ambiente para subsanar las consecuencias de la Guerra de Ucrania? Es cierto que la seguridad energética debe ser una prioridad entre las políticas de la UE, pero entonces se interpreta que esta expansión de las renovables no se ejecuta bajo el paraguas de la transición energética y ecológica, puesto que los principios de esta incluyen la cautela y acción preventiva con el medio ambiente.

La aprobación del Reglamento 2022/2577 mediante el art. 122.1 del TFUE, por el que no se necesita la participación del Parlamento Europeo también contradice el carácter participativo de la transición energética planteada en la UE, a pesar de llevarse a cabo bajo el riesgo de suministro energético.

Por estos motivos y en relación con la pregunta planteada en la introducción del trabajo, las últimas modificaciones de la EIA de los proyectos de generación de energía renovable sí resultan contradictorias con los objetivos de transición ecológica, a pesar de que se podría discutir si estas medidas realmente se incluyen en el marco de la transición energética o solo se dirigen al problema de seguridad energética la UE. En cuanto a la hipótesis, se confirma con ciertos matices: es cierto que se ha identificado esta contradicción, pero solo a partir de la crisis energética causada por la Guerra de Ucrania.

## 5. Bibliografía

- Barral, M. Ángeles, Ruíz Díez, A., Prados, M.-J., García-Marín, R., & Delicado, A. (2023). Energías renovables y cambios de usos del suelo en el sur de la Península Ibérica: una lectura territorial de la política energética. *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, (97). <https://doi.org/10.21138/bage.3356>
- Covenant of Mayors – Europe. European Commission. <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home>
- Directorate-General for Climate Action, European Commission (2020). Strategic Plan 2020-2024. [https://commission.europa.eu/document/download/bd6a6a6b-c39d-4098-9b99-d8ed78a32b15\\_en?filename=clima\\_sp\\_2020-2024\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/bd6a6a6b-c39d-4098-9b99-d8ed78a32b15_en?filename=clima_sp_2020-2024_en.pdf)
- Directorate-General for Energy, European Commission (2020). Strategic Plan 2020-2024. [https://commission.europa.eu/document/download/91d0fe9e-6949-49bb-86a0-4406c9b0ffdc\\_en?filename=ener\\_sp\\_2020\\_2024\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/91d0fe9e-6949-49bb-86a0-4406c9b0ffdc_en?filename=ener_sp_2020_2024_en.pdf)
- Directorate-General for Energy, European Commission (2023). Report from the Commission to the Council on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy. [https://energy.ec.europa.eu/publications/report-commission-council-review-council-regulation-eu-20222577-22-december-2022-laying-down\\_en](https://energy.ec.europa.eu/publications/report-commission-council-review-council-regulation-eu-20222577-22-december-2022-laying-down_en)
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2023). Unión Europea: la aprobación del VIII Programa Ambiental, entre las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: CIEMAT, pp. 49-80.
- Garcia, E. (2018). La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. *Revista ambiental*, 125, pp. 86-100. [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM%2FPDF\\_AM\\_Ambienta\\_2018\\_125\\_86\\_100.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2018_125_86_100.pdf)
- Iñigo Capellán-Pérez, Carlos de Castro, Iñaki Arto. Assessing vulnerabilities and limits in the transition to renewable energies: Land requirements under 100% solar energy scenarios. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 77, 2017, Pages 760-782. ISSN 1364-0321. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.03.137>
- IPCC, 2023: Sections. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647
- Leung, Dennis & Yang, Yuan (2012). Wind energy development and its environmental impact: A review. *Renewable & Sustainable Energy Reviews - RENEW SUSTAIN ENERGY REV*. 16. 10.1016/j.rser.2011.09.024.
- Linares, P. (2018). La transición energética. *Revista ambiental*, 125, pp. 20-31. [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_AM%2FPDF\\_AM\\_Ambienta\\_2018\\_125\\_20\\_31.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%2FPDF_AM_Ambienta_2018_125_20_31.pdf)

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Evaluación ambiental. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental.html>
- NextGenerationEU. European Union. [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en)
- Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (2022). Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), Observatorio de Políticas Ambientales 2022. Madrid: CIEMAT, pp. 574-600.
- Smart Cities. European Commission. [https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_es](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_es)
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final. 11 de diciembre de 2019. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos. COM(2020) 562 final. 17 de septiembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562>
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas. COM(2020) 662 final. 14 de octubre de 2020. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0022.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF)
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Pacto Europeo por el Clima. COM(2020) 788 final. 9 de diciembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0788&from=EN>
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática. COM(2021) 550 final. 14 de julio de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550>
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas. COM(2020) 380 final. 20 de mayo de 2020. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF)

- Unión Europea. Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al programa General de Acción en la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030. Diario Oficial de la Unión Europea L 114, 12 de abril de 2022, pp. 22-36. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591>
- Unión Europea. Recomendación C(2022) 3219 final de la Comisión de 13 de mayo de 2022 sobre un enfoque común para luchar contra la desinformación sobre la COVID-19. 18 de mayo de 2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2022\)3219](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2022)3219)
- Unión Europea. Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 83, 30 de marzo de 2010, pp. 47-199. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- van de Ven, DJ., Capellan-Peréz, I., Arto, I. et al. The potential land requirements and related land use change emissions of solar energy. Sci Rep 11, 2907 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41598-021-82042-5>

## 6. Normativa

- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. «BOE» núm. 296, de 11/12/2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>
- Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. «BOE» núm. 311, de 28/12/2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-22685>
- Unión Europea. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente. Diario Oficial de la Unión Europea L 124, 17 de mayo de 2005, pp. 4-20. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/access-to-information-public-participation-and-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-convention.html>
- Unión Europea. Directiva (UE) 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 (versión refundida). Diario Oficial de la Unión Europea L 328, 21 de diciembre de 2018, pp. 82-209. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>
- Unión Europea. 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. Diario Oficial de la Unión Europea L, 31 de octubre de 2023, pp. 1-77. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302413](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413)
- Unión Europea. Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 197, 21

de julio de 2001, pp. 30-37. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042>

- Unión Europea. Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. Diario Oficial de la Unión Europea L 140, 5 de junio de 2009, pp. 16-62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028>

- Unión Europea. Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Diario Oficial de la Unión Europea L 26, 28 de enero de 2012, pp. 1-21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092>

- Unión Europea. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 206, 22 de julio de 1992, pp. 7-50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043>

- Unión Europea. Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Diario oficial de las Comunidades Europeas, L 175/40, 5 de julio de 1985, pp. 9-17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0337>

- Unión Europea. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea L 328, 21 de diciembre de 2018, pp. 1-77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999>

- Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). Diario Oficial de la Unión Europea L 243, 9 de julio de 2021, pp. 1-17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>

- Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 122 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021, pp. 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

- Unión Europea. Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Diario Oficial de la Unión Europea L 335, 29 de diciembre de 2022, pp. 36-44. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2577>

- Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Diario Oficial de la Unión Europea L, 10 de enero de 2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202400223](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400223)