



FACULTADE DE RELACIÓNS LABORAIS

TRABALLO DE FIN DE GRAO
GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS

O RÉXIME XURÍDICO DAS ENERXÍAS RENOVABLES

Autor: Saúl Suárez del Río
Titor: Alejandro Villanueva Turnes

Santiago de Compostela
Ano académico 2021/2022 - Oportunidade de
XULLO

TRABALLO DE FIN DE GRAO

GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS

O réxime xurídico das enerxías renovables

El régimen jurídico de las energías renovables

Legal regime of renewable energies

Alumno: Saúl Suárez del Río

Titor: Alejandro Villanueva Turnes

Santiago de Compostela,

Ano académico 2021/2022, oportunidade de xullo

ÍNDICE

Introducción.....	5
1.- Marco normativo.....	7
2.- A crise do sistema eléctrico e a reforma do 2013.....	12
3.- O procedemento administrativo para a instalación das enerxías renovables	21
4.- O impacto ambiental das enerxías renovables e a avaliación de impacto ambiental	28
5.- Conclusións.....	35
Bibliografía	38

Resumo

As enerxías renovables son unha das principais armas coas que conta a sociedade para facer fronte ao cambio climático e situarse no camiño do desenvolvemento sostible. Dende a Unión Europea lévase impulsando o cambio no modelo de produción e consumo de enerxía dende fai décadas. España é un dos Estados membros no que as renovables tiveron mellor acollida e desenvolvemento debido ás condicións climatolóxicas privilexiadas coas que conta así como a unha lexislación que favorecía a súa implantación. En Galicia tamén se produciu unha inversión importante na industria renovable, especialmente na enerxía eólica. Neste traballo preténdese analizar cal é a situación normativa das enerxías renovables na Unión Europea, España e Galicia. Para o cal vamos estudar cales son as competencias que teñen estas Administracións en materia de enerxía; as consecuencias que provocaron as sucesivas reformas no réxime retributivo das renovables; os procedementos autorizatorios necesarios para a súa posta en marcha, facendo especial referencia a unha das desventaxas máis graves que presenta a aposta polas enerxías renovables: o impacto ambiental.

Palabras clave: enerxía renovable, eficiencia enerxética, sistema eléctrico, procedemento administrativo, impacto ambiental, avaliación ambiental.

Introducción

A enerxía é un dos piares sobre os que se asenta a humanidade. Está claro que sen enerxía a sociedade non pode funcionar. No momento actual, tendo xa clara a realidade e práctica inevitabilidade do cambio climático¹, un dos retos máis importantes aos que debemos facer fronte é o troco dun modelo dependente dos combustibles fósiles (fontes de enerxía non renovables) a outro baseado na xeración mediante as enerxías renovables ou limpas. Este trasvase non é, dende logo, unha novidade senón que se ven xestando en todo o mundo e con especial forza en Europa e España dende xa fai tres décadas.

O sector eléctrico xunto co automobilístico (biocombustibles e coches híbridos ou eléctricos) son os que teñen que comandar esta transición. Neste traballo ímonos centrar no primeiro, pretendendo analizar o réxime xurídico, implantación, funcionamento e problemáticas das enerxías renovables e do mercado eléctrico no seu conxunto; partindo dunha perspectiva normativa europea, estatal e autonómica. Con todo e pese a tratarse este dun traballo xurídico non debemos esquecer que a enerxía ten repercusións no eido social, ambiental, político e económico; entre outros.

Ao ser este un sector estratéxico, encóntrase fortemente regulado e intervido polo Estado, aínda que se atope liberalizado dende a promulgación da Lei 54/1997, de 27 de novembro, do sector eléctrico (en adiante, LSE/97). Así, intentan perseguirse obxectivos que poden parecer contrapostos como son a consecución dun mercado eficiente e competitivo sen deixar de lado principios como a protección do medioambiente, a independencia enerxética e a solidariedade; debido ao carácter de ben esencial que ten a electricidade nos nosos tempos.

Pese á grande importancia que ten o asunto enerxético e á preocupación que xera na poboación, existe un gran descoñecemento das cuestións trascendentes relacionadas coa enerxía e co mercado eléctrico. Este feito débese a que ten un funcionamento complexo e orquestado mediante normas farrogosas, aínda que tamén cabe dicir que dende o ámbito político – institucional e mesmo dos medios de comunicación non se fai o suficiente para informar aos cidadáns acerca destes aspectos.

Durante o ano 2021, especialmente na segunda metade, o mercado eléctrico estivo de rabiosa actualidade pola explosión que experimentaron os prezos da electricidade. A Organización de Consumidores e Usuarios (OCU) sentenciou recentemente que o gasto en electricidade dun fogar medio en 2021 é de 949 euros, un 41% máis que os 675 euros que ese gasto supoñía no ano

¹ INTERGOVERNMENTAL PANEL OF CLIMATE CHANGE (IPCC), «Climate change 2022: mitigation of climate change», *Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022. Neste informe dise que hai que reducir inmediatamente as emisións en todos os sectores para limitar o quecemento global a 1,5 °C. Para lograr este obxectivo é necesario que as emisións mundiais de gases de efecto invernadoiro alcancen o seu punto máximo antes de 2025 e que se reduzan nun 43% para o ano 2030.

2020². Dende xullo deste ano o récord do prezo máximo do megavatio batiuse 27 veces³. O 2021 foi, por moito, o ano coa electricidade máis cara da historia. Ademais, esta situación non parece que vaia a correxirse a curto prazo, tal e como demostra que o goberno prorrogara as medidas fiscais instauradas en xuño do 2021 ata abril de 2022⁴. Medidas fiscais que non foron suficientes para paliar á suba das facturas para os consumidores. O prezo do combustible tamén aumentou de forma espectacular no ano 2021. A invasión de Ucraia por parte de Rusia non fixo máis que agravar estas situacións, desembocando na folga de transportistas que vivimos en marzo de 2022, que obrigou ao goberno a aplicar un desconto de 20 céntimos no prezo do carburante vixente dende o 1 de abril do mesmo ano⁵.

Resulta destacable que o encarecemento da enerxía (tanto da electricidade como dos hidrocarburos) repercute nos prezos dos demais bens e servizos, xa que é preciso utilizar enerxía en todos os procesos produtivos e tamén para transportar os bens aos seus destinos. Deste xeito, atopámonos nunha situación na que a inflación xa é preocupante. O IPC pechou o 2021 nun 6,7%, sendo a cifra máis alta que presenta este indicador dende marzo de 1992⁶. O ano 2022 tampouco nos traxo boas novas neste sentido, quedando o IPC de marzo situado nun desmedido 9,8%⁷.

Desta maneira queremos deixar patente como son moi diversas as razóns (económicas, políticas, sociais, medioambientais...) polas que resulta interesante realizar un estudo sobre a regulación do mercado eléctrico español, centrándose nas que deberían ser o presente e futuro do mesmo, como elemento de garantía dun desenvolvemento sostible: as enerxías renovables.

² ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (OCU), «Seguimiento precio electricidad: la factura de la luz de diciembre será la más alta de la historia», 30 de decembro de 2021. Recuperado de:

<https://www.ocu.org/organizacion/prensa/notas-de-prensa/2021/precioluz301221>

³ VÉLEZ, A., «El año loco del mercado de la energía: 27 récords de la luz desde julio y perspectivas “nada tranquilizadoras” para 2022», 28 de decembro de 2021. Recuperado de:

https://www.eldiario.es/economia/ano-loco-energia-27-records-luz-julio-perspectivas-tranquilizadoras-2022_1_8607591.html

⁴ LEDO, S., y ROMERO, J., «Hacienda aclara que prorrogará las medidas fiscales para la luz», 14 de decembro de 2021. Recuperado de: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20211214/gobierno-reducira-impuestos-factura-luz-12981968>

⁵ DEL PALACIO, G., «Así funciona el descuento de 20 céntimos sobre el precio de la gasolina y el diésel que entra en vigor hoy», 1 de abril de 2022. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/ahorro-y-consumo/2022/04/01/6245e09ffc6c83990d8b4588.html>

⁶ VIANA, D., «Los precios cierran el año desbocados: el IPC se dispara hasta el 6,7% en diciembre», 30 de decembro de 2021. Recuperado de:

<https://www.elmundo.es/economia/ahorro-y-consumo/2021/12/30/61cc5ae1e4d4d89f3e8b4579.html>

⁷ SEMPERE, P., «El INE deja el IPC de marzo en el 9,8% anual, pero nueve autonomías superan ya la barrera del 10%», 14 de abril de 2022. Recuperado de:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/04/13/economia/1649832340_069162.html#:~:text=De%20logro,%20record%C3%B3%20Funcas,%20Espa%C3%B1a,en%20el%206,8%25.

1.- Marco normativo

A LSE/97 foi a primeira lei que regulou o sector eléctrico en España. Esta lei foi resultado de transpoñer a Directiva 96/92/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 26 de xuño de 2003, sobre normas comúns para o mercado interior da electricidade. O obxectivo básico desta regulación era o inicio dun proceso de liberalización do mercado eléctrico, mercado que responde ás características dos considerados na teoría económica como monopolios naturais. Así, pretendíase trasladar a este mercado os principios de libre competencia sen abandonar outros como a búsqueda da eficiencia enerxética e a protección do medio ambiente. Como é lóxico, pola súa importancia estratéxica, o mercado eléctrico non vai quedar nunca totalmente liberalizado senón que se atopa regulado e intervindo polos Estados.

Ese proceso de liberalización foi madurando en distintas disposicións europeas⁸ e estatais; ao mesmo tempo que se dictaban normas que fomentaban a xeración eléctrica mediante enerxías renovables e fixaban obxectivos concretos de eficiencia enerxética e integración das fontes limpas no mercado eléctrico⁹. A Directiva 2018/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, de 11 de decembro de 2018, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables, é froito dos compromisos adquiridos trala firma do Acordo de París en 2015¹⁰.

Hai que apuntar que a efectos da Directiva 2018/2001 enténdese por enerxía procedente de fontes renovables ou enerxía renovable a enerxía procedente de fontes renovables non fósiles, como a enerxía eólica, a solar (térmica e fotovoltaica), a xeotérmica, a enerxía ambiente, a mareomotriz, undimotriz e outros tipos de enerxía oceánica, hidráulica, enerxía procedente da biomasa, gases de vertedoiro, gases de plantas de depuración e biogás (art. 2.1).

Na Directiva 2009/28/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de abril de 2009, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables, expresábase como obxectivo alcanzar unha cuota do 20% de enerxía procedente de fontes renovables no consumo de electricidade e unha cuota do 10% de enerxía procedente de fontes renovables no consumo de combustibles para o transporte na Comunidade (Considerando 13). Tamén se fixaba como

⁸ Para profundizar sobre o marco normativo na UE pode consultarse DEL GUAYO CASTIELLA, I., «El marco jurídico internacional y comunitario de las energías renovables», en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 35 – 58. Tamén o traballo de RÍOS GARCÍA, A., «La Unión Europea en la transición energética», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 79 – 92.

⁹ Así, podemos mencionar a Directiva 2001/77/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 27 de setembro de 2001, relativa á promoción da electricidade xerada a partir de fontes de enerxía renovables no mercado interior da electricidade e a Directiva 2003/30/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 8 de maio de 2003, relativa ao fomento do uso de biocombustibles ou outros combustibles renovables no transporte. Estas disposicións foron derogadas pola Directiva 2009/28/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de abril de 2009, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables. Máis recentemente dictouse a Directiva (UE) 2018/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, de 11 de decembro de 2018, coñecida como cuarta Directiva. Estreitamente relacionada con esta Directiva atópase a Directiva (UE) 2018/2002, do Parlamento Europeo e do Consello, de 11 de decembro de 2018, pola que se modifica a Directiva 2012/27/UE relativa á eficiencia enerxética.

¹⁰ Dispoñible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>

obxectivo lograr unha mellora do 20% na eficiencia enerxética. Estas metas, xunto co compromiso de reducir un 20% a emisión de gases de efecto invernadoiro (tomando como referencia o ano 1990), coñecéronse como os obxectivos 20/20/20. Os devanditos obxectivos están referidos ao conxunto da Unión, polo que os compromisos adquiridos varían segundo o Estado membro; fundamentalmente tendo en conta a situación e particularidades de cada un. O período de tempo no que tiñan que acadarse ditos obxectivos era o ano 2020. Os obxectivos foron alcanzados¹¹ pero é moi probable que a situación excepcional provocada pola pandemia da COVID-19 tivera incidencia neste feito, debido ao decrecemento na demanda enerxética.

Os obxectivos europeos foron renovados na Directiva 2018/2001, na que a UE se compromete a reducir un 40% a emisión de gases de efecto invernadoiro (Considerando 2, novamente tomando como referencia 1990) e alcanzar unha cuota do 32% de enerxías renovables (Considerando 8) de cara ao ano 2030. Novamente ditos obxectivos foron fixados de forma global e varían segundo o concreto Estado.

A enerxía está comprendida dentro das competencias compartidas entre UE e Estados membros segundo a letra i) do art. 4.2 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE). As Directivas anteriormente mencionadas foron adoptadas seguindo este reparto competencial e ao amparo do Título XXI do TFUE, que consta dun único artigo (o 194). Este artigo recolle entre un dos principios básicos que fundamenta a política enerxética da UE o fomento da eficiencia enerxética e o aforro enerxético así como o desenvolvemento de enerxías novas e renovables. Asimesmo, o Título XX do TFUE (arts. 191 a 193) trata do medio ambiente, establecendo principios que deben guiar a política da UE neste campo como son a súa conservación, protección e mellora da calidade; a protección da saúde das persoas; a utilización racional dos recursos naturais e o principio de “quen contamina paga”.

No eido estatal, baixo a vixencia da LSE/97, produciuse unha importante inversión e desenvolvemento da industria renovable española, contando con condicións climáticas que favorecían de forma especial o seu establecemento e produción; ademais de condicións normativas que fomentaban a súa implantación dado o réxime privilexiado de retribución que se regulaba nesta lei.

Esta realidade cambiou significativamente¹² coa crise, momento no que se dicta a norma actualmente vixente, a Lei 24/2013, de 26 de decembro, do sector eléctrico (en adiante, LSE/13); quedando derogada a homónima anteriormente vixente. Esta reforma tratouse como necesaria xa que, por unha mala planificación no que respecta á retribución da produción mediante fontes renovables, o mercado eléctrico acumulaba un déficit insostible que facía perigar gravemente a

¹¹ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), «Trends and projections in Europe 2021», *Publications Office of the European Union*, EEA Report No 13/2021, Luxembourg, 2021.

¹² Con todo, os datos de xeración de enerxía eléctrica a partires de fontes renovables en España son positivos, alcanzando un 43,6% en 2020. «Las renovables alcanzan el 43,6% de la generación de energía eléctrica en 2020, su mayor cuota desde que existen registros», 17 de decembro de 2020. Recuperado de: <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2020/12/las-renovables-alcanzan-el-43-6-por-ciento-de-la-generacion-de-2020-su-mayor-cuota-desde-existen-registros>

viabilidade do mesmo. Noutras palabras, existía un risco de quebra do sistema. Esta situación deficitaria foi achacada principalmente á retribución da produción mediante fontes renovables, sendo a norma moi criticada polo grave perxuízo que supoñía para aqueles que decidiran investir nelas animados polas garantías que ofrecía o réxime anterior. Profundizaremos próximamente nestas cuestións.

Os obxectivos derivados dos compromisos acadados no ámbito europeo e no Acordo de París cristalizaron en España na recentemente aprobada Lei 7/2021, de 20 de maio, de cambio climático e transición enerxética. No artigo 3 desta lei establécense os obxectivos mínimos nacionais para o ano 2030, que son:

- Reducir as emisións de gases de efecto invernadoiro do conxunto da economía española un 23% (tomando como referencia 1990).
- Alcanzar unha penetración de enerxías de orixe renovable no consumo de enerxía final do 42%.
- Alcanzar un sistema eléctrico cun 74% de xeración a partir de enerxías de orixe renovable.
- Mellorar a eficiencia enerxética diminuíndo o consumo de enerxía primaria nun 39,5%.

Como podemos comprobar, os obxectivos que corresponden a España son considerablemente máis ambiciosos que os fixados para o conxunto da Unión Europea.

Para pasar agora a tratar a cuestión da normativa sobre enerxía no ámbito autonómico hai que facer primeiro unhas aclaracións¹³ acerca da distribución competencial entre Estado e Comunidades Autónomas na Constitución Española de 1978 (en adiante, CE). Por razóns cronolóxicas a CE non recolle ningunha referencia ás enerxías renovables, polo que a competencia para dictar leis que as incumban queda incluída noutros títulos competenciais máis amplos. Si recolle a nosa Constitución unha alusión ao medio ambiente, dentro dos principios rectores da política social e económica. Este é o artigo 45, cuxo primeiro apartado di que «todos teñen o dereito a disfrutar dun medio ambiente adecuado para o desenvolvemento da persoa, así como o deber de conservalo». Continúa no segundo apartado establecendo a obrigação dos poderes públicos de velar pola utilización racional dos recursos naturais para protexer e mellorar a calidade de vida,

¹³ Ver: MORA RUIZ, M., «Las regulaciones autonómicas de las energías renovables», en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 106 y ss.

defendendo e restaurando o medio ambiente. O apartado terceiro prevé o establecemento de sancións penais e administrativas para os que incumplan as anteriores previsións, nos termos que marque a correspondente lexislación de desenvolvemento¹⁴.

O posicionamento no Texto Constitucional deste precepto no art. 45, entre os principios rectores da política social e económica (arts. 39 a 52 CE), ten importantes repercusións na súa consideración ás que imos facer unha breve referencia¹⁵. Non goza dunha protección equiparable aos dereitos e liberdades fundamentais (arts. 14 a 29 CE) tal e como se infire do disposto no art. 53 da Constitución. Así, o papel dos principios rectores da política social e económica queda relegado «a informar a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos» (art. 53.3 CE). Polo tanto, os artigos 39 a 52 da nosa Constitución non recollen verdadeiros dereitos subxectivos e non poderán ser obxecto de defensa mediante recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional, sendo esta unha vía reservada para a protección dos dereitos e liberdades fundamentais (art. 53.2 CE). Porén, os principios contidos nos artigos 39 a 52 non teñen un carácter ornamental senón que o lexislador está obrigado a desenvolver a acción normativa necesaria para acadar o cumprimento destes mandatos constitucionais e non poderá promulgar leis que vaian en contra deles.

Feita esta aclaración, para atopar o título competencial no que se fundamenta a lexislación estatal sobre enerxía temos que dirixirnos ao artigo 149 CE. Cando falamos de enerxía e mercado eléctrico son varios os títulos competenciais constitucionais que debemos traer a colación. Concretamente os apartados 13^a, 22^a, 23^a e 25^a do artigo 149. Ditos preceptos recoñecen a competencia exclusiva estatal nas seguintes materias:

- As «bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica» (art. 149.1.13^a).
- A «lexislación, ordenación e concesión de recursos e aproveitamentos hidráulicos cando as augas discorran por máis dunha Comunidade Autónoma, e a autorización das instalacións eléctricas cando o seu aproveitamento afecte a outra Comunidade ou o transporte de enerxía fóra do seu ámbito territorial» (art. 149.1.22^a).

¹⁴ Dictáronse moitas normas en desenvolvemento do art. 45 CE. A protección do medio ambiente configúrase como un principio transversal da actuación dos poderes públicos e está presente en todo tipo de disposicións. Dentro desta lexislación de desenvolvemento podemos mencionar a Lei 26/2007, de 23 de outubro, de responsabilidade medioambiental; a Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental; a Lei 41/2010, de 29 de decembro, de protección do medio mariño; a Lei 34/2007, de 15 de novembro, de calidade do aire e protección da atmosfera; a Lei 22/2011, de 28 de xullo, de residuos e solos contaminados; a Lei 42/2007, de 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade e a Lei 37/2003, de 17 de novembro, do ruído.

¹⁵ Para un estudo específico sobre o art. 45 CE pode consultarse LÓPEZ MENUDO, F., «El derecho a la protección del medio ambiente», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, setembro – decembro 1991, pp. 161 – 201.

- A «lexislación básica sobre protección do medio ambiente, sen perxuízo das facultades das Comunidades Autónomas de establecer normas adicionais de protección. A lexislación básica sobre montes, aproveitamentos forestais e vías pecuarias» (art. 149.1.23ª).
- As «bases do réxime mineiro e enerxético» (art. 149.1.25ª).

Destes artigos infírese que o Estado ostenta a competencia para dictar a lexislación de carácter básico, quedándolles espazo ás CCAA para promover e executar a lexislación básica que dicte o Estado. Ante a indeterminación competencial estrita é razoable que se produzan conflitos¹⁶, sobre todo á hora de delimitar a extensión do “básico” por parte do Estado e que se entende por “promover e executar” no caso das CCAA. Ademais, non debemos olvidar que o asunto enerxético e do mercado eléctrico hai que velo dende unha perspectiva global; tendo en conta o contexto do mercado interior europeo.

As CCAA tamén contan con competencias atribuídas constitucionalmente relacionadas coa enerxía e o mercado eléctrico, como son a «ordenación do territorio, urbanismo e vivenda» (art. 148.1.3ª CE), «os montes e aproveitamentos forestais» (art. 148.1.8ª CE) e «o fomento do desenvolvemento económico da Comunidade Autónoma dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional» (art. 148.1.13ª). Tamén debemos recordar que as CCAA teñen competencia para establecer normas adicionais de protección do medio ambiente en desenvolvemento da lexislación básica que dicte o Estado, tal e como dispón o art. 149.1.23ª.

Como é habitual, existen diferenzas en como abordaron estas cuestións as distintas CCAA nos seus Estatutos de Autonomía e na correspondente lexislación de desenvolvemento. Hai Comunidades que recollen especificamente nos seus Estatutos competencias en materia de enerxías renovables¹⁷.

No caso de Galicia non se recolle no Estatuto unha referencia explícita ás enerxías renovables, pero si a materias relacionadas con elas e coa enerxía en xeral. Segundo o art. 27.13 do Estatuto de Autonomía de Galicia¹⁸ a Comunidade Autónoma asume a competencia exclusiva das «instalacións de produción, distribución e transporte de enerxía eléctrica, cando este transporte non saia do seu territorio e o seu aproveitamento non afecte a outra provincia ou Comunidade Autónoma, sen prexuízo do disposto no artigo 149.1.22 e 25 da Constitución». Tamén asume «a promoción do desenvolvemento comunitario» (art. 27.24) e o «fomento e planificación da

¹⁶ Ver: NARBÓN FERNÁNDEZ, J., «Problemas competenciales en el sector de las energías renovables», en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 43 – 96.

¹⁷ Así o fai o art. 71.10 da Lei Orgánica 14/2007, de 30 de novembro, de reforma do Estatuto de Autonomía para Castilla e León; o art. 133 da Lei orgánica 6/2006, de 19 de xullo, de reforma do Estatuto de Autonomía para Cataluña e o art. 49 da Lei Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma do Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹⁸ Lei orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

actividade económica de Galicia» (art. 30.I.1).

Tan só tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Castela – A Mancha e Murcia) produciron leis específicas e integrais acerca do fomento das enerxías renovables¹⁹. A maiorías das CCAA realizaron unha actividade de planificación indicativa, en consonancia co prescrito polo Título III da Lei 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostible. Esta planificación das CCAA tiña como marco de referencia o Plan de Acción Nacional de Enerxías Renovables de España 2011 – 2020 (PANER), estando agora vixente o Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2020 – 2030 (PNIEC).

Como vemos, Galicia non se encontra entre as Comunidades que dispoñen dunha lei integral sobre enerxías renovables. Con todo, si conta con lexislación sectorial. Aprobouse a Lei 8/2009, de 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o canon eólico e o fondo de compensación ambiental. De forma semellante ao acontecido noutras CCAA a actividade de fomento das enerxías renovables realizada pola Xunta de Galicia centrouse no establecemento de axudas e subvencións dirixidas aos que quixeran investir nelas (tanto no caso de particulares como de empresas).

2.- A crise do sistema eléctrico e a reforma do 2013

A LSE/13, o Real Decreto – Lei 9/2013, de 12 de xullo, polo que se adoptan medidas urxentes para garantir a estabilidade financeira do mercado eléctrico e o Real Decreto 413/2014, de 6 de xuño, polo que se regula a actividade de produción de enerxía eléctrica a partir de fontes de enerxía renovables, coxeración e residuos, supuxeron unha reforma total do sistema retributivo da produción mediante formas renovables. A intervención xustifícase na exposición de motivos da LSE/13 pola «acumulación, durante a última década, de desequilibrios anuais entre ingresos e custos do sistema eléctrico que provocaron a aparición dun déficit estrutural». Na propia exposición de motivos reconécese que «esta situación de desequilibrio chegou ao punto de que a débeda acumulada do sistema eléctrico supere no momento actual os vinteseis mil millóns de euros, o déficit estrutural do sistema alcanzase os dez mil millóns anuais e a non corrección do desequilibrio introducira un risco de quebra do sistema eléctrico».

¹⁹ Trátase da Lei 2/2007, de 27 de marzo, de fomento das enerxías renovables e do aforro e eficiencia enerxética de Andalucía; Lei 1/2007, de 15 de febreiro, de fomento das enerxías renovables e incentivación do aforro e eficiencia enerxética de Castela – A Mancha e da Lei 10/2006, de 21 de decembro, de enerxías renovables e aforro e eficiencia enerxética na Rexión de Murcia.

Como dicíamos, este déficit tarifario foi achacado principalmente á retribución primada²⁰ da que disfrutaban as enerxías renovables. Así, o lexislador modificou en múltiples ocasións²¹ o réxime de retribución primada dende o estouro da crise; réxime ao que puxo punto punto e final coa LSE/13²².

Polo tanto, a reforma da LSE/13 pivota sobre o principio de sostibilidade económica do sistema eléctrico. Este principio supón a introducción de dous novos conceptos importantísimos: a rendibilidade razoable²³ da explotación e a empresa eficiente e ben xestionada²⁴. Ditos conceptos, xunto co de instalación tipo²⁵, pasan a rexir a obtención de beneficios mediante a produción enerxética²⁶. Ademais, contense unha previsión sobre o futuro da retribución neste sector xa que «os parámetros para o establecemento das retribucións terán unha vixencia de 6 anos e para a súa revisión, que se levará a cabo antes do comezo do período regulatorio, terase en conta a situación cíclica da economía, da demanda eléctrica e dunha rendibilidade adecuada para estas actividades»²⁷. Desta forma, os criterios retributivos foron sendo actualizados conforme ían pasando os correspondentes períodos regulatorios.

²⁰ Súmase tamén unha inadecuada planificación da potencia instalada (autorizada pola Administración), que superou con creces os obxectivos marcados. Ao mesmo tempo, a situación de crise económica fixo descender a demanda eléctrica e produciuse unha rebaixa nos custos de produción mediante instalacións renovables derivada da propia evolución tecnolóxica.

²¹ Ver DELGADO PIQUERAS, F. y RUIZ OLMO, I., «La nueva regulación legal de las energías renovables: del régimen especial al régimen específico», en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 59 – 96.

²² Sobre a evolución normativa estatal das enerxías renovables pode profundizarse no seguinte enlace: <https://www.energiaysociedad.es/manual-de-la-energia/3-5-regulacion-espanola-de-las-energias-renovables/>

²³ A rendibilidade razoable defínese na Disposición final terceira da LSE/13 dicindo que «a rendibilidade razoable ao longo de toda a vida regulatoria da instalación xirará, antes de impostos, sobre o rendemento medio no mercado secundario nos dez anos anteriores á entrada en vigor do Real Decreto – lei 9/2013, de 12 de xullo, das obrigacións do Estado a dez anos incrementada en 300 puntos básicos, sen perxuízo da súa ulterior revisión nos termos legalmente previstos». O Real Decreto – Lei 17/2019, de 22 de novembro, fixa esta rendibilidade nun 7,09% para o período 2020 – 2025.

²⁴ Por empresa eficiente e ben xestionada enténdese «aquela empresa dotada dos medios necesarios para o desenvolvemento da súa actividade, cuxos custos son os dunha empresa eficiente nesta actividade e considerando os ingresos correspondentes e un beneficio razoable pola realización das súas funcións» (exposición de motivos da Orde IET/1045/2014, de 16 de xuño, pola que se aproban os parámetros retributivos das instalacións tipo aplicables a determinadas instalacións de produción de enerxía eléctrica a partir de fontes de enerxía renovables, coxeración e residuos).

²⁵ O concepto de instalación tipo desarróllase na OM IET/1045/2014, na que se recollen máis de 1400 instalacións tipo e o cálculo da súa retribución. Esta norma foi criticada pola súa complexidade e por non ter en conta os custos reais de cada instalación senón uns custos estándar calculados segundo o criterio da empresa eficiente e ben xestionada.

²⁶ Para profundizar sobre os novos conceptos que rixen a retribución ver ALONSO MÁZ, M. J., «El régimen de apoyo a las energías renovables tras la ley 24/2013, del sector eléctrico» en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 279 – 359.

²⁷ Exposición de motivos da LSE/13.

Así, esta reforma supuxo o paso dun sistema que retribuía a produción a un no que se retribúen básicamente os custos.

Cabe destacar que a retribución primada foi a característica fundamental que fixo no seu momento a inversión en instalacións deste tipo moi interesante tanto para inversores nacionais como estranxeiros. Estes viron cambiar a súa situación radicalmente pola nova normativa, que resulta aplicable ás instalacións de nova creación, pero tamén a aquelas que se crearon ao abrigo da anterior regulación²⁸. Isto ocasionou o descontento²⁹ xeneralizado (xa que moitas instalacións pasaron a ser pouco ou nada rentables) e concretouse en centos de demandas ante os tribunais nacionais e decenas de procesos abertos ante os tribunais de arbitraje internacional³⁰. Os inversores consideraron vulnerados principios fundamentadores do Estado de Dereito (recollidos no art. 9.3 CE) como son o de irretroactividade das disposicións non favorables, prohibición da arbitrariedade dos poderes públicos, seguridade xurídica e confianza lexítima³¹.

Pola súa parte o Estado amparábase no dereito ao cambio normativo e na defensa do interese xeral. Interese que resulta cambiante segundo a situación da economía e outras circunstancias. Xustificaba o cambio no réxime retributivo na urxencia financeira que afectaba ao sistema eléctrico. Ademais, a Administración non garantizara en ningún momento a rentabilidade das instalacións durante toda a súa vida útil senón que foran razoablemente rentables ao longo de toda ela, sendo posible que nun determinado momento non o sexan pero si no cómputo global.

²⁸ Derógase o réxime retributivo especial e créase o réxime retributivo específico regulado nos arts. 11 e ss. do RD 413/2014.

²⁹ Tanto por parte dos propiamente afectados como das institucións europeas. Neste sentido pode consultarse a GALÁN SOSA, J., «El riesgo regulatorio en los sistemas de ayuda a las energías renovables desde la óptica del *soft law* europeo», en CASTRO – GIL AMIGO, *La regulación energética y su impacto social y ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 187 – 210. Neste traballo repásanse os actos de *soft law* (recomendacións e dictames) emitidos pola Comisión Europea acerca dos réximes das enerxías renovables nos Estados membros ao longo dos anos. Vemos como a Comisión se centra na garantía das lexítimas expectativas dos inversores, recomenda absterse de introducir normativa retroactiva (en especial no referente aos réximes retributivos) e pretende que os Estados membros fomenten a integración das enerxías renovables nos seus sistemas eléctricos.

³⁰ En LÓPEZ RODRÍGUEZ, A., e NAVARRO RODRÍGUEZ, P., «Riesgo regulatorio en el sector de las energías renovables en España y poliarquía normativa: distintas soluciones para un mismo problema», en *Riesgo regulatorio en las energías renovables II*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 185 – 213; recóllese unha análise das diferentes vías para reclamar dispoñibles (nacionais e internacionais) así como da discriminación a que esta situación dá pé.

³¹ O principio de confianza lexítima non está expresamente recollido no art. 9.3 CE pero extráese da normativa e xurisprudencia europea, considerándose unha especificidade do principio de seguridade xurídica. Si se recollía o principio de confianza lexítima no art. 3.1.e) da derogada Lei 30/1992, de réxime xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo común (que era aplicable nestes supostos debido ao ámbito temporal) e se encontra actualmente no art. 3.1 da Lei 40/2015, de réxime xurídico do Sector Público.

Tanto o Tribunal Constitucional (TC) como o Tribunal Supremo (TS) consideraron conformes a Dereito as sucesivas modificacións parciais do réxime retributivo³², pero o caso da LSE/13, o Real Decreto – Lei 9/2013 e o Real Decreto 413/2014 era diferente; xa que agora non estábamos ante unha reforma parcial senón un cambio integral na regulación do sistema retributivo que pasaba pola eliminación do sistema primado, confluíndo os anteriores réximes xeral e especial nun só. Os tribunais analizaron se se podía considerar que estas normas vulneraban o principio de irretroactividade sobre a base da xurisprudencia³³. Xurisprudencialmente atopámonos con que o TC distingue tres tipos da mesma que procedemos a explicar:

- Máxima (prohibida). Dende moi antigo o TC ven recoñecemento que o prohibido pola CE é a retroactividade en grao máximo, tamén denominada propia ou auténtica. A retroactividade de grao máximo prodúcese cando unha lei se aplica a situacións nadas baixo o imperio doutra lei e cuxos efectos foron consumados.

- Media (permitida). A retroactividade en grao medio implica que a nova lei se aplique a situacións nadas durante a vixencia da lei que se derroga, pero que se van a proxectar *pro futuro* porque os seus efectos aínda non se esgotaron.

- Mínima (permitida). A retroactividade en grao mínimo quere dicir que a nova lei se aplicará aos efectos futuros, nados despois da súa entrada en vigor, aínda que proveñan de relacións xurídicas xurdidas con anterioridade.

Como exemplo desta doutrina podemos citar a STC 49/2015 na que no seu FX 4 se di que «é doutrina reiterada deste Tribunal a de que o principio de irretroactividade das leis consagrado no art. 9.3 CE “non é un principio xeral senón que está referido exclusivamente ás leis *ex post facto* sancionadoras ou restrictivas de dereitos individuais (SSTC 27/1981, 6/1983, e 150/1990)” (STC 173/1996, de 31 de outubro, FX 3). Fóra destes dous ámbitos, nada impide constitucionalmente ao lexislador dotar á lei do grao de retroactividade que considere oportuno, entre outras razóns porque a inderdicción absoluta de calquera tipo de retroactividade conduciría a situacións de conxelación

³² Ver ARANA GARCÍA, E., «La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables» en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 133 – 155.

³³ Ver BAÑO LEÓN, J. M., «Cave *legislaturem* confianza en el legislador e interés general» en *Riesgo Regulatorio en las energías renovables II*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 81 – 101.

ou petrificación do ordenamento xurídico, o que resulta inadmisíbel –obviamente, sen perxuízo do debido respecto a outros principios consagrados no art. 9.3 CE– (SSTC 108/1986, de 29 de xullo, FX 17; 99/1987, de 11 de xuño, FX 6)». E continúa «o que o art. 9.3 CE prohíbe é “a incidencia da nova lei nos efectos xurídicos xa producidos de situacións anteriores, de sorte que a incidencia nos dereitos, en canto a súa proxección cara o futuro, non pertence ao campo estrito da irretroactividade” (STC 42/1986, de 10 de abril). Como reiterou este Tribunal “a eficacia e protección do dereito individual –naza dunha relación pública ou dunha privada– dependerá da súa natureza e da súa asunción máis ou menos plena polo suxeito, do seu ingreso no patrimonio do individuo, de maneira que a irretroactividade só é aplicable aos dereitos consolidados, asumidos e integrados no patrimonio do suxeito e non aos pendentes, futuros, condicionados e expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de xuño, FX 6 b), ou 178/1989, de 2 de novembro, FX 9], do que se deduce que só pode afirmarse que unha norma é retroactiva, aos efectos do art. 9.3 CE, cando incide sobre “relacións consagradas” e afecta a “situacións esgotadas” [por todas, STC 99/1987, de 11 de xuño, FX 6 b)]” (STC 112/2006, de 5 de abril, FX 17)».

Polo tanto, para comprender a solución e xustificación que deron os tribunais ante o cambio no réxime retributivo das renovables cabe ter moi presente que «a doutrina xurisprudencial non pivota tanto sobre o concepto de retroactividade como sobre o concepto de dereito consolidado. Si existe un dereito consolidado afectado hai retroactividade prohibida; se o que existe é unha expectativa de dereito, non hai retroactividade pois a retroactividade impropia, a que afecta a efectos futuros de dereitos anteriores, xa non constitúe un dereito consolidado senón unha simple expectativa»³⁴.

Sobre esta base, o TC razoou³⁵ que o cambio no réxime retributivo das enerxías renovables non constituía unha retroactividade prohibida xa que non afecta a situacións e efectos consolidados no pasado senón aos efectos *pro futuro* de situacións nadas no pasado.

Tampouco cre o Alto Tribunal que resultaran vulnerados os principios de seguridade xurídica e confianza lexítima; posto que «os principios de seguridade xurídica e confianza lexítima non permiten consagrar un pretendido dereito á conxelación do ordenamento xurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de outubro, FX 13, e 183/201, de 6 de novembro, FX 3) nin, evidentemente poden impedir a introducción de modificacións lexislativas repentinas, máxime cando o fai o lexislador de urxencia (STC 237/2012, de 13 de decembro, FX 6)»³⁶. Engade o TC ademais que «non sería coherente co carácter dinámico do ordenamento xurídico e coa nosa doutrina constante acerca de que a realización do principio de seguridade xurídica, aquí na súa vertente de protección da confianza lexítima, non pode dar lugar á conxelación ou petrificación dese mesmo ordenamento

³⁴ BAÑO LEÓN, J. M., op cit. p. 82.

³⁵ Consultar a STC 270/2015, de 17 de decembro. Os argumentos nos que se fundamenta esta resolución foron trasladados ás SSTS 1259/2016, de 1 de xuño e 1461/2016, de 20 de xuño.

³⁶ Fundamento xurídico 7º da STC 270/2015.

(por todas, STC 183/201, FX 3), polo que non cabe senón concluir que a regulación impugnada se enmarca na marxe de configuración do lexislador, que ten plena liberdade para elixir entre as distintas opcións posibles, dentro da Constitución»³⁷.

No tocante á urxencia da norma, para o TC esta xustifícase na situación de déficit tarifario que sofre o sistema de xeito que «non cabe calificar de inesperada a modificación producida, pois a evolución das circunstancias que afectaban a dito sector da economía, facían necesario acometer axustes deste marco normativo, como efecto das difíciles circunstancias do sector no seu conxunto e a necesidade de asegurar o necesario equilibrio económico e a adecuada xestión do sistema. Non cabe, polo tanto, argumentar que a modificación do réxime retributivo que se examina fora imprevisible para un operador económico prudente e dilixente, atendendo ás circunstancias económicas e á insuficiencia das medidas adoptadas para reducir un déficit persistente e continuamente á alza do sistema eléctrico non suficientemente atallado con disposicións anteriores» (FX 7). Alúdese, polo tanto, a que un operador que actúe dilixentemente debería ser consciente de que ese réxime especial non podía manterse dada a situación de déficit tarifario.

Por conseguinte, e aínda que se recoñece que a técnica lexislativa empregada non foi idónea, os tribunais razoan que os inversores teñen que soportar o risco regulatorio derivado do cambio na normativa. O risco regulatorio «pode definirse como a posibilidade coñecida polos axentes dun sector ou mercado regulado de que as pautas legais de dito mercado sexan modificadas»³⁸. Trátase dun concepto asimilado ao deber xurídico de soportar o dano (concepto recollido no art. 141.1 da derogada Lei 30/1992, de 26 de novembro, de réxime xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo común e que herda o art. 34.1 da vixente Lei 40/2015, de 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público), polo que a súa concorrencia exclúe a responsabilidade patrimonial derivada da modificación normativa.

Este proceder xurisprudencial foi abertamente criticado pola doutrina. Baño León aboga por separar a retroactividade da seguridade xurídica e da confianza lexítima apuntado que «a chamada retroactividade impropia non é retroactividade, pero isto non significa que a lei que afecta ás consecuencias xurídicas de situacións anteriores sexa sempre constitucional. A cuestión é si unha lei non retroactiva, pero que incumbe a efectos futuros de situacións consolidadas nas que o cidadán ou empresa poden confiar, pugna coa seguridade xurídica se a nova norma non prevé medidas transitorias ou de compensación que mitiguen o dano que inflíxen»³⁹. Para este autor tampouco é suficiente que o Estado se parapete no interese público xa que «a idea de que o interese público pode esixir un sacrificio total de dereitos e intereses preexistentes que o propio lexislador creou sen compensación por razóns de interese público non ten sostén na Constitución. Expresado doutra

³⁷ Fundamento xurídico 7º da STC 270/2015.

³⁸ RODRÍGUEZ BAJÓN, S., «El concepto de riesgo regulatorio su origen jurisprudencial. Contenido, efecto y límites», *Revista de Administración Pública*, núm. 188, Madrid, mayo – agosto 2012, p. 198.

³⁹ BAÑO LEÓN, op cit., p.83.

forma, que a norma non teña efectos retroactivos non significa que deixe de invadir dereitos dignos de protección»⁴⁰.

Así, este autor cre que o cambio normativo debe ter límites, tal e como ocorre con todas as potestades públicas. É certo que se non se puidera modificar o réxime vixente produciríase un anquilosamento do Dereito, ademais de socavar claramente os principios democráticos máis básicos pero isto non xustifica que os afectados teñan que ser os inversores. Baño León defende que se deberían ter previsto medidas transitorias ou compensatorias para facer fronte aos danos patrimoniais desproporcionados que van sufrir os particulares como consecuencia da derogación da normativa anterior, que os induciu a acometer inversións que coa nova regulación non van ser quen de amortizar. A solución que propón é reconducir o principio de confianza á garantía patrimonial⁴¹ do art. 33 CE. Requeni Rodrigo pon de manifesto como as medidas transitorias non se introduciron neste caso, pero existen precedentes da súa utilización ante cambios normativos no propio sector enerxético⁴².

A doutrina tamén reflexionou sobre a necesidade de garantir a seguridade xurídica como método para fomentar a actividade económica e sobre o prezo que pode pagar España a longo prazo ao gañar a fama dun país con normativa excesivamente cambiante e sobre cuxas promesas legislativas non se pode confiar, o que pode ser incluso máis perxudicial que a propia existencia do déficit tarifario do sistema eléctrico⁴³.

Para máis inri e en contraste co acontecido nas renovables, na STS 1463/2016, de 20 de xuño, o TS estima que se produciu unha vulneración do principio de confianza lexítima na asignación do novo réxime retributivo para as instalacións de tratamento e redución do purín⁴⁴. Isto puido supoñer dar unha solución diferente a supostos similares, o que podería entenderse como o ofrecemento dun trato discriminatorio aos titulares das instalación de produción enerxética renovable.

Nos últimos anos parece que a política legislativa se volve centrar na recuperación da inversión estranxeira e en garantir a seguridade xurídica dos produtores de renovables. Así, o Real Decreto – lei 17/2019⁴⁵, de 22 de novembro, polo que se adoptan medidas urxentes para a

⁴⁰ BAÑO LEÓN, op cit., p. 94.

⁴¹ BAÑO LEÓN, op cit., p.101.

⁴² REQUENI RODRIGO, C., «La aplicación retroactiva del régimen retributivo específico establecido en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio y la Orden Ministerial IET/1045/2014, de 16 de junio» en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 388. Neste caso as medidas compensatorias foron recoñecidas para as centrais nucleares e hidroeléctricas como método para paliar a transición á libre competencia operada pola Lei 54/1997.

⁴³ ARANA GARCÍA, E., op cit., p. 153.

⁴⁴ REQUENI RODRIGO, C., op cit., p. 400.

⁴⁵ Pode verse esta norma como a aposta por dotar de estabilidade e seguridade xurídica a retribución das renovables e tamén como unha reacción ás resolucións emitidas polo Centro Internacional de Arreglo de

necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan ao sistema eléctrico e polo que se da resposta ao proceso de cese da actividade de centrais térmicas de xeración, adopta medidas para adaptar os parámetros retributivos da produción renovable e fixa a rendibilidade razoable da explotación nun 7,09% para o período 2020 – 2025. Mencionamos tamén o Real Decreto 960/2020, de 3 de novembro, polo que se regula o réxime económico de enerxías renovables para instalacións de produción de enerxía eléctrica, que regula un réxime retributivo para as renovables baseado nun mecanismo de subasta que pretende «optimizar a integración da electricidade no mercado eléctrico e garantir que os produtores de enerxías renovables respondan ás sinais do mercado e optimicen os seus ingresos de mercado, conforme ao establecido no artigo 4.3 da Directiva (UE) 2018/2001» e así «maximizar o traslado ao conxunto de consumidores da redución nos custos de xeración das tecnoloxías renovables».

Unha vez tratado o debate xurídico que causou a reforma da LSE/13 cabe preguntarse se os obxectivos de sostibilidade financeira do sistema e redución do déficit tarifario foron acadados, xa que aí se achaba o interese público que fundamentou o cambio normativo. Desgraciadamente a resposta é contundentemente negativa. O déficit tarifario reduciuse, pero segue sendo de máis de catorce mil millóns de euros⁴⁶ a pesares de que a factura da luz non para de subir e que os custos deste déficit levan anos sendo repercutidos nos consumidores. O déficit volveu aumentar en 300 millóns no ano 2021⁴⁷ e a Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC) prevé que se termine de pagar en 2028. Polo tanto, podemos pensar que a retribución primada da

Diferenzas relativas a Inversións (CIADI) procedentes dos procedementos arbitrais internacionais que xa nombramos neste epígrafe, que concluíron con numerosas condenas ao Estado español a consecuencia dos recortes na retribución das renovables. Pódense ver diversos exemplos nos seguintes enlaces:

- NOCEDA, M. A., «España pierde su primer arbitraje internacional ante el Ciadi por los recortes a las renovables», 5 de maio de 2017. Recuperado de: https://elpais.com/economia/2017/05/05/actualidad/1493976214_856666.html
- «El Ciadi paraliza una multa a España de 291 millones por las renovables», 3 de outubro de 2019. Recuperado de: https://www.abc.es/economia/abci-ciadi-paraliza-multa-espana-291-millones-renovables-201910031308_noticia.html
- MARTÍNEZ, V., «El Ciadi condena a España a pagar 64 millones a Abu Dabi por el recorte de primas a las renovables», 16 de maio de 2018. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/2018/05/16/5afc5cb9468aeb5c568b457e.html>
- ESTELLER, R., «El Ciadi condena a España a pagar 30 millones a OperaFund y Schwab Holding por la fotovoltaica», 11 de setembro de 2019. Recuperado de: <https://www.eleconomista.es/energia/noticias/10079833/09/19/El-Ciadi-condena-a-Espana-a-pagar-30-millones-a-OperaFund-y-Schwab-Holding-por-la-fotovoltaica.html>

Véxase ALONSO MAS, M. J., «El régimen de apoyo económico a las energías renovables en España a la luz del Tratado Carta de la energía: el caso Eiser contra España», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 69, 2016.

⁴⁶ CNMC, «La deuda del sistema eléctrico en España alcanzó los 14.294 millones de euros en 2020, un 13,9% menos que en 2019», 23 de febreiro de 2021. Recuperado de:

<https://www.cnmc.es/prensa/deuda-sistema-electrico-2020-cnmc-20210223>

⁴⁷ MONFORTE, C., «El sistema eléctrico registrará un déficit de tarifa de 300 millones en 2021», 21 de decembro de 2021. Recuperado de:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/21/companias/1640064745_240720.html#:~:text=El%20sistema%20el%C3%A9ctrico%20registrar%C3%A1%20un,en%202021%20%7C%20Compa%C3%B1%C3%ADas%20%7C%20Cinco%20D%C3%ADas

producción mediante fontes renovables de enerxía non era o causante do déficit tarifario ou, canto menos, non era o causante único ou principal. Así, creouse unha disxuntiva entre as enerxías renovables e a viabilidade económica do sistema eléctrico calificada como falso dilema por Alenza García⁴⁸. Esta postura quizais só servira para retrasar o cumprimento dos obxectivos de redución da dependencia dos combustibles fósiles, a redución de emisión de gases de efecto invernadoiro e o aumento da eficiencia enerxética; ao mesmo tempo que freou a evolución dunha industria con gran potencial debido ás privilexiadas condicións climáticas do Estado español.

É o momento de poñer o foco no verdadeiro causante do déficit tarifario persistente: a existencia dun oligopolio de compañías enerxéticas que fixan o prezo da electricidade de xeito practicamente unilateral mediante un inxusto (para os consumidores, claro) sistema marxinalista. A fixación do prezo da electricidade neste sistema pode resumirse⁴⁹ en que «o prezo ao que se retribúe a electricidade non é o que os oferentes fixaron previamente, senón o que fixa o último oferente da última unidade de produción que é necesaria para cubrir a demanda en cada hora do día; é dicir que en cada hora concreta o que se paga a cada un dos xeradores non é o prezo a que cada un ofreceu o seu suministro eléctrico, senón o prezo que ofreceu o último xerador que tivo que poñer en funcionamento (ou aumentar a súa produción) a súa central para cubrir a demanda nesa hora concreta que normalmente será un prezo moi superior, pois o último xerador non entrará ata que as tecnoloxías máis económicas que a súa non esgotaran a súa posibilidade de satisfacer a demanda en cada instante; é dicir, os primeiros xeradores que entraran a satisfacer a demanda serán os máis baratos e o último será o máis caro. O prezo marxinal do último determina, porén, a retribución de todos os anteriores»⁵⁰.

Esas enerxías máis caras de producir que acaban determinando o prezo final de toda a produción eléctrica non son precisamente as renovables senón os ciclos combinados de gas e carbón⁵¹. O erro non son as renovables senón un mercado mal organizado e mal regulado «no que compiten servizos e tecnoloxías de xeración que non son homoxéneas e que se prestan ademais a través de infraestruturas que teñen uns custos moi diversos. Non é lóxico que toda as centrais, independentemente da infraestrutura, o combustible ou a enerxía primaria que utilicen, entraran en

⁴⁸ ALENZA GARCÍA, J. F., «Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común» en ALENZA GARCÍA J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 679.

⁴⁹ Para profundizar en cuestións máis técnicas sobre a fixación do prezo da electricidade ver DE RUEDA VILLÉN, A., «Mercados mayoristas y mercados minoristas de electricidad», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 161 – 175.

⁵⁰ DE LA QUADRA – SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., «Riesgo regulatorio y contractualización de la regulación por operadores y poderes públicos», en *Riesgo regulatorio en las energías renovables II*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, p. 45.

⁵¹ CIVIETA, Ó., «La subasta de la electricidad: así se fija el precio de la luz en España», 18 de xaneiro de 2021. Recuperado de:

<https://www.businessinsider.es/como-fija-precio-luz-espana-790815>

competencia e sexan tratadas da mesma forma, o que sin duda algunha contribúe a que se xeren efectos nocivos na dinámica dos mercados»⁵².

Eses efectos nocivos repercuten fundamentalmente nas renovables, xa que se creou un relato que penetrou na poboación segundo o cal é necesario elixir entre aforrar ou loitar contra o cambio climático cando en realidade ambas cousas poden e deben ir da man. Así, «na medida en que o mercado actual nos fai pagar pola enerxía fotovoltaica o mesmo que pola enerxía de gas, estase eliminando unha sinal fundamental para a sociedade, as enerxías renovables revelaron que son ata catro veces máis baratas que as enerxías contaminantes. Porén, estase transmitindo a sensación de que a loita contra o cambio climático é moi cara e non, o que moi caro é conter o modelo actual»⁵³.

O prezo inflado que se paga pola electricidade resulta especialmente indignante se temos en conta a situación de Galicia, xa que é unha das poucas Comunidades Autónomas do Estado que é autosuficiente en termos enerxéticos (xera máis enerxía da que consume) e cuxa produción renovable alcanzou o 76,6% da total no ano 2021⁵⁴. Hai que tratar de trasladar ao peto dos cidadáns o aforro que supón producir mediante fontes renovables.

Polo demais, queremos facer fincapé en que aumentar a produción renovable non só conleva producir enerxía máis barata e reducir as emisións de gases de efecto invernadoiro; senón que tamén é unha forma de reducir a dependencia enerxética española e europea respecto dos combustibles fósiles provintes do estranxeiro, o cal cobra incluso maior importancia nos tempos convulsos que o mundo está a vivir. Pola contra España e Galicia continúan inmersas nun modelo baixo o cal son moi dependentes do exterior e necesitan importar grandes cantidades de combustibles fósiles⁵⁵.

3.- O procedemento administrativo para a instalación das enerxías renovables

As instalacións que fan falta para a produción de enerxía renovable implican que se vexan afectados diversos réximes sectoriais (enerxético, urbanístico, económico, medioambiental...), o que conleva que sexa complicado garantir o control do cumprimento das esixencias impostas pola normativa sectorial sen facer o procedemento excesivamente complexo e dilatar os prazos necesarios para a súa resolución; ao mesmo tempo que se concilian as competencias de diversos

⁵² RUIZ OLMO, I., «Reflexiones en torno al contexto y a la regulación actual de las energías renovables», en DELGADO PIQUERAS, F. et al., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 235.

⁵³ RUIZ OLMO, I., op cit., pp. 236 – 237.

⁵⁴ QUINTÁS, P., «¿Cómo y cuánta electricidad produce Galicia?», 19 de decembro de 2021. Recuperado de: <https://www.elespanol.com/quincemil/articulos/economia/como-y-cuanta-electricidad-produce-galicia>

⁵⁵ DIOS, A., «A realidade enerxética galega (I): A gran dependencia enerxética», 21 de abril de 2022. Recuperado de: <https://www.nosdiario.gal/articulo/economia/realidade-enerxetica-galega-i-gran-dependencia-enerxetica/20220421165527141426.html>

niveis territoriais administravos. Por iso, a corrente lexislativa dos últimos tempos sitúase no camiño da simplificación e racionalización procedimental. Agora ben, tampouco se pode pretender que se estableza un procedemento demasiado sinxelo que deixe de lado a seguridade e análise que debe presidir unha resolución que permita a instalación dos centros de produción renovables, xa que se trata dunha decisión moi importante na que debe terse sempre ben presente o interese xeral.

Novamente no ámbito autorizador temos que analizar a confluencia de competencias entre Administración estatal e autonómica. No tocante ás instalacións de produción de enerxía eléctrica corresponde á Administración estatal autorizar as «instalacións peninsulares de produción de enerxía eléctrica, incluíndo as súas infraestructuras de evacuación, de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos» (letra a) do art. 3.13 LSE/13); as «instalacións de produción incluíndo as súas infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas, líneas directas, e as infraestructuras eléctricas das estacións de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, que excedan do ámbito territorial dunha Comunidade Autónoma, así como as líneas directas conectadas a instalacións de xeración de competencia estatal» (letra b) do art. 3.13 LSE/13; as «instalacións de produción ubicadas no mar territorial» (letra c) do art. 3.13 LSE/13) e as «instalacións de produción de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos ubicadas nos territorios non peninsulares, cando os seus sistemas eléctricos estén efectivamente integrados co sistema peninsular» (letra d) do art. 3.13 LSE/13). Polo tanto, a competencia para a autorización das instalacións de produción de enerxía eléctrica que non entren no prescrito por estes preceptos corresponderá á Administración autonómica na que pretendan situarse.

Dito isto, as autorizacións necesarias para a posta en funcionamento de instalacións eléctricas recóllense no art. 53.1 LSE/13. O procedemento administrativo que se debe seguir para a súa obtención conta con desenvolvemento reglamentario no RD 1955/2000, de 1 de decembro, polo que se regulan as actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro e procedementos de autorización de instalacións de enerxía eléctrica. Este procedemento tamén resulta aplicable no caso do outorgamento de autorizacións administrativas para a posta en funcionamento, modificación, transmisión, peche temporal e peche definitivo das instalacións de enerxías renovables por remisión do art. 36.1 do RD 413/2014, de 6 de xuño.

Polo tanto, para a posta en funcionamento ou modificación de instalacións de enerxía renovables cuxa potencia supere os 250 kW serán necesarias as seguintes autorizacións administrativas:

- Autorización administrativa previa: tramitarase co anteproxecto da instalación e conxuntamente coa avaliación de impacto ambiental no caso de que esta sexa necesaria (art. 53.1.a) LSE/13). Trataremos os aspectos medioambientais e a avaliación de impacto ambiental no seguinte epígrafe. Deteñámonos un momento en destacar que se utiliza o instrumento da autorización administrativa previa e non outros máis áxiles como

a comunicación previa ou a declaración responsable⁵⁶ (art. 69 da Lei 39/2015, de 1 de outubro, do procedemento administrativo común das Administracións Públicas), cara os que virou o estándar de control administrativo no noso ordenamento xurídico como método para a redución das trabas administrativas e incentivo da actividade económica trala crise. Cremos axeitado o mantemento da autorización administrativa previa debido a que non se trata do establecemento dunha actividade que non repercuta na colectividade como soe acontecer nas do sector servizos (por exemplo o comercio). No establecemento das instalacións produtoras de enerxía, tanto tradicionais como renovables, vese inmiscuido o interese público. Ademais, é moi conveniente comprobar que se cumpra toda a normativa con carácter previo á súa posta en funcionamento xa que doutro xeito poderíanse ocasionar graves danos ás persoas e ao medio ambiente que en moitos casos resultarían irreparables.

- Autorización administrativa de construción: menciónase no art. 53.1.b) LSE/13. Para a súa solicitude haberá que presentar un proxecto de execución e unha declaración responsable na que se acredite o cumprimento da normativa aplicable. Esta autorización permite ao titular realizar a construción da instalación respetando os requisitos técnicos esixibles.
- Autorización de explotación: permite a explotación da instalación unha vez executado o proxecto (art. 53.1.c) LSE/13). Esta autorización obtérase moito tempo despois das dúas anteriores, unha vez realizada á obra pola cal se crea ou modifica a instalación.

Aparte do prescrito pola LSE tamén será necesaria a obtención da licenza de obras no concello no que se constrúa a instalación. Pode ser necesaria a licenza de funcionamento se a esixe o municipio no que radica a instalación. Ademais, tanto o art. 36.2 RD 413/2014, de 6 de xuño, como o art. 53.1.a) LSE/13 indican que para a obtención da autorización da instalación é requisito previo e indispensable a obtención dos permisos de acceso e conexión ás correspondentes redes de transporte e distribución nas que se verta a enerxía producida. Aos permisos de acceso e conexión refírese a LSE/13 no seu art. 33 e contan con desenvolvemento no RD 1183/2020, de 29 de decembro, de acceso e conexión ás redes de transporte e distribución de enerxía eléctrica e na Circular 1/2021 da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia, pola que se establece a metodoloxía e condicións do acceso e da conexión ás redes de transporte e distribución das instalacións de produción de enerxía eléctrica; tratándose de normas que tratan aspectos eminentemente técnicos.

⁵⁶ Ver FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., «La reforma del procedimiento administrativo: la nueva ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas», *Estudios de Deusto*, Vol. 63/2, xullo – decembro 2015, pp. 127 – 152.

Non rematan aquí os trámites administrativos necesarios para a posta en funcionamento das instalacións de produción enerxética renovable senón que tamén é necesaria a constitución das garantías económicas establecidas no art. 23 do RD 1183/2020. Estas ascenden a 40 €/kW instalado; excluíndo o lexislador con bo criterio desta obrigaón ás instalacións de autoconsumo sempre que a súa potencia instalada non supere os 100 kW e salvo que formen parte dunha agrupación cuxa potencia instalada supere 1 MW.

Por último, cando se obteñan os permisos de acceso e conexión, así como as distintas autorizacións enumeradas no art. 53.1 LSE/13 deberase suscribir un contrato técnico de acceso co titular da rede na que se atope o punto de conexión da instalación (art. 21 RD 1183/2020).

Podemos destacar que as distintas autorizacións administrativas deberán ser obtidas a través de procedementos administrativos de carácter reglado segundo o art. 53.6 LSE/13. Así, «a Administración Pública competente unicamente poderá denegar a autorización cando non se cumplan os requisitos previstos na normativa aplicable ou cando teña unha incidencia negativa no funcionamento do sistema»; tal e como se recolle no art. 53.7 LSE/13.

Como podemos ver, as autorizacións necesarias para a instalación das renovables contan cun réxime complexo e pode resultar complicado para os interesados chegar a recabar todos os permisos e autorizacións precisos. Isto pode supoñer un obstáculo para a proliferación de centros de produción renovable, que deben ser unha peza fundamental para a transición enerxética⁵⁷ do noso sistema eléctrico, a descarbonización e a loita fronte o cambio climático.

De feito, a situación actual do procedemento administrativo para a instalación de renovables contravén os principios inspiradores da Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables. Os Considerandos 50 e 51 desta norma poñen de manifesto as problemáticas que ocasionan os procedementos administrativos para o fomento da produción enerxética renovable. Por unha banda, no Considerando 50 afirmase que «quedou patente que a falta de normas transparentes e de coordinación entre os diferentes organismos de autorización dificulta o despregue das enerxías procedentes de fontes renovables» sendo unha das principais medidas que a Directiva propón para a simplificación dos procedementos administrativos de autorización a tramitación a través dun único punto de contacto administrativo «que oriente ao solicitante e actúe de intermediario en todo o procedemento administrativo, de maneira que o solicitante non estea obrigado a poñerse en contacto con outros organismos administrativos para completar o procedemento de concesión de permisos» (Considerando 50).

Por outra banda, o Considerando 51 pon o foco na resolución dos procedementos en prazos de tempo racionais xa que «os procedementos administrativos prolongados constitúen un obstáculo administrativo importante e resultan custosos. A simplificación dos procedementos administrativos de concesión de permisos e a fixación de prazos claros para as decisións que teñan que adoptar

⁵⁷ Ver MIELGO ÁLVAREZ, P., «Las claves de la transición energética», en DE LA CRUZ FERRER, J., *Energía y Derecho ante la transición renovable*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 61 – 86.

as correspondentes autoridades competentes para a emisión da autorización da instalación de xeración de electricidade sobre a base dunha solicitude completa debe incentivar unha tramitación máis eficiente dos procedementos e, consecuentemente, reducir os custos administrativos». Neste Considerando propónse a facilitación dun manual de procedementos que axude tanto aos promotores de proxectos como aos cidadáns que desexen promover estes proxectos a entender a regulación e tramitación administrativa.

O mesmo problema da dilación dos prazos xa se puxo de manifesto tamén no Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2021 – 2030 (PNIEC) en termos moi claros: «o retraso na execución dos proxectos supón o encarecemento da súa promoción. Existe un risco de tramitación administrativa, ligado a prazos ou trámites que dilatan ou xeran incertidume na obtención de permisos sin necesariamente aportar melloras ou garantías de tipo ambiental, social ou de adaptación ao territorio»; polo que resulta curioso que non se procedese á transposición.

Os principios da Directiva son concretados nos seus arts. 15 e seguintes e os Estados membros deberían ter posto en vigor as disposicións legais, reglamentarias e administrativas necesarias para dar efectividade ao disposto pola Directiva antes do 30 de xuño de 2021 (art. 36.1 Directiva 2018/2001). O estado actual do procedemento español non cumpre coas obrigacións prescritas pola Directiva. As autoridades europeas xa realizaron unha advertencia sobre esta circunstancia, como paso previo á iniciación dun procedemento sancionatorio, ao noso goberno⁵⁸.

Ademais de ter que ser obtidos nun procedemento unificado e a través dun punto de contacto único coa Administración a Directiva marca obrigacións respecto dos prazos para a obtención dos permisos que vimos comentando. Ese prazo é de dous anos salvo que concurran circunstancias excepcionais que o permitan prorrogar un ano máis (art. 16.4). No caso de instalacións de pequena potencia (inferior a 150 kW) a Directiva prevé un prazo menor: un ano con carácter xeral, que poderá ser prorrogado por outro ano cando concurran circunstancias excepcionais que o xustifiquen (art. 16.5).

O obxectivo da Directiva é un procedemento de autorización unificado no que se engloben as autorizacións recollidas no art. 53 e os permisos de acceso e conexión. Os prazos que acabamos de mencionar contemplan todos os permisos e autorizacións. Así se deriva do art. 16.1 cando di que «o procedemento de concesión de permisos deberá englobar os correspondentes permisos administrativos para construír, repotenciar e poñer en servizo instalacións para a produción de enerxía a partir de fontes renovables e os activos necesarios para a conexión á rede», o que non sucede co actual procedemento. Queremos recordar que a simplificación do procedemento establecida na Directiva non debe conlevar en ningún caso «a eliminación do control, senón meramente a súa racionalización e a súa correcta sistematización nun único procedemento, de forma tal que o solicitante se dirixa a un único punto de contacto coa Administración e poida poñer

⁵⁸ MARÍA, P., «Bruselas exige al Gobierno que aclare su plan para impulsar la energía renovable», 30 de agosto de 2021. Recuperado de: <https://www.lainformacion.com/empresas/bruselas-exige-ribera-aclare-plan-renovables/2847564/>

en marcha todo un complexo pero eficaz procedemento que aglutine todas as autorizacións, permisos e licencias necesarios para que ao terminar o mesmo, e se se cumpren os requisitos, se poida poñer en marcha a instalación⁵⁹».

Outra obrigaón imposta pola Directiva é a creación dun procedemento de notificación simple mediante o cal se permita a produtores de pouca potencia (principalmente pensado para os autoconsumidores) a conexión á rede previa notificación ao xestor da rede de distribución (art. 17.1 Directiva), sin que sexa necesaria a previa obtención do permiso para facelo. O RD 1183/2020 non recolleu esta notificación simple senón que regula no seu art. 16 un procedemento abreviado para a obtención dos permisos de acceso e conexión rexido polos mesmos principios que o xeral pero cuxos prazos se reducen á metade (art. 16.2).

Algo que pode axudar en boa medida a alixear as barreiras administrativas do procedemento é a súa tramitación electrónica. O procedemento estatal pode ser iniciado telemáticamente⁶⁰. Xirando a vista cara o ámbito autonómico podemos observar que o mesmo sucede en Galicia⁶¹, sendo preciso valorar positivamente que a sede electrónica da Xunta proporciona bastante información sobre o procedemento e informa acerca dos documentos a presentar e a normativa que resulta de aplicación.

Cabe aclarar que non hai ningún precepto da normativa sectorial no que se estableza a obrigatoriedade de tramitar o procedemento de forma electrónica, polo que é aplicable o disposto na normativa básica do procedemento administrativo común (art. 1462 da Lei 39/2015, de 1 de outubro, do procedemento administrativo común das Administracións Públicas).

Seguindo co eido autonómico, vamos abordar agora a regulación galega respecto do procedemento para o asentamento de instalacións renovables. Neste punto temos que facer referencia á Lei galega 5/2017, de 19 de outubro, de fomento da implantación de iniciativas empresariais en Galicia. O capítulo IV do Título II da devandita lei leva por título «simplificación dos procedementos de autorización de instalacións de enerxía eléctrica tramitados pola Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia». No art. 37 desta lei regulábase o procedemento de tramitación conxunta das autorizacións de instalacións de enerxía eléctrica competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, establecendo a posibilidade de tramitar simultaneamente a autorización administrativa previa e de construción do art. 53 LSE/13, a avaliación ambiental do proxecto (que trataremos no próximo epígrafe), a aprobación do proxecto sectorial e a declaración de utilidade pública da instalación (art. 37.3 en relación co art. 37.12). Así mesmo, tamén era posible

⁵⁹ BELTRÁN CASTELLANOS, J. M., «Instalaciones de energías renovables. El reto de la unificación y simplificación de los procedimientos», en VALENCIA MARTÍN, G. e ROSA MORENO, J., *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020, p. 423.

⁶⁰ <https://sede.miteco.gob.es/portal/site/seMITECO/>

⁶¹ https://sede.xunta.gal/detalle-procedemento?langId=es_ES&codtram=IN408A

⁶² Hai que ter en conta que as persoas xurídicas están obrigadas a relacionarse electronicamente coas Administracións Públicas segundo a letra a) do art. 14.2 da Lei 39/2015 e o máis habitual é que o procedemento de autorización que estamos analizando se promova por unha persoa xurídica.

que se produciran de forma simultánea os trámites de información pública do proxecto de execución (art. 37.6), o trámite de consultas aos organismos ambientais (art. 37.8) e a solicitude dos informes necesarios en materia de ordenación do territorio e urbanismo (art. 37.9).

Estas disposicións quedaron derogadas pola recente Lei galega 9/2021, de 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia. A finalidade desta norma é «a recuperación e a mellora dos niveis de actividade económica e de emprego en Galicia previos á situación da pandemia da COVID-19, avanzando no impulso dos sectores produtivos para favorecer a xeración de valor engadido e a culminación dos ciclos produtivos, así como a consolidación de emprego de calidade e a mellora da calidade de vida da cidadanía de Galicia» (art. 2.1). A letra c) do art. 2.2 marca como un obxectivo principal «simplificar os trámites administrativos necesarios para a implantación das iniciativas empresarias no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, en particular mediante a racionalización dos procedementos administrativos aplicables e a eliminación das cargas administrativas innecesarias ou accesorias vinculadas a eles». Nos arts. 43 e ss. desta lei regúlase o novo procedemento integrado das autorizacións administrativas para as instalacións de produción, distribución e transporte de enerxía eléctrica competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.

En realidade, o novo procedemento integrado é análogo ao procedemento de tramitación conxunta anteriormente vixente. Con todo, existe unha diferenza fundamental. Na Lei 5/2017 a tramitación conxunta do procedemento configurábase como unha posibilidade. Dicía o art. 37 que «as persoas promotoras de proxectos de instalación eléctricas reguladas no art. 53 da lei 24/2013 (LSE/13), ou norma que a substitúa, poderán solicitar a tramitación conxunta das autorización de instalación de enerxía eléctrica». Agora dise no art. 44 da lei 9/2021 que «os suxeitos promotores dos proxectos de instalacións enerxéticas reguladas no art. 53 da lei 24/2013 (LSE/13), ou norma estatal básica que a substitúa, deberán solicitar a tramitación integrada das autorizacións administrativas necesarias para a implantación destas instalacións». É dicir, o que coa anterior regulación era unha posibilidade agora é unha obriga.

Outro punto a destacar da modificación normativa é que agora se prevé expresamente un prazo de dous meses para dictar a resolución sobre a autorización administrativa integrada (art. 48). Unha vez que se obteña esta autorización procederase á execución do proxecto, rematado o cal o promotor terá que solicitar a autorización de explotación (art. 49), sendo criticable que non se indique un prazo no que a obra debe ser terminada.

Polo demais, debemos dicir que a modificación operada pola Lei galega 9/2021 foi unha oportunidade perdida para adaptar este procedemento ás esixencias da Directiva 2018/2001. Así, o novo procedemento integrado contaría cos mesmos defectos que o derogado procedemento de tramitación conxunta. Por unha parte, cumprírase co principio de punto de contacto único coa Administración. Por outra, non se contemplan nel a obtención dos permisos de conexión e acceso (que terán que ser obtidos con carácter previo conforme ao indicado na LSE/13) nin se prevé un procedemento de notificación simple que adelgace os trámites administrativos para as instalacións

de pouca potencia produtiva.

O procedemento integrado que acabamos de ver resulta aplicable con carácter xeral pero quedan exceptuados os proxectos de xeración eléctrica a partir de enerxía eólica, nos que será de aplicación a súa normativa específica (art. 43.1 *in fine* Lei 9/2021). Para coñecer o réxime xurídico deste temos que acudir aos arts. 27 e ss. da Lei 8/2009, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o canon eólico e o Fondo de Compensación Ambiental. O procedemento é moi semellante ao xeral. Algo a ter en conta é que se fai especial fincapé nos requisitos de capacidade (legal, técnica e económica) do promotor (art. 30).

Ao igual que no procedemento anterior, o prazo co que conta a Administración para resolver sobre a obtención da autorización administrativa previa e da autorización administrativa de construción é de 2 meses (art. 34.1). Ao contrario que no procedemento integrado aquí si que se prevé un prazo para a finalización das obras; de xeito que unha vez que o promotor conte con estas autorizacións dispón dun prazo de 3 anos para solicitar a autorización de explotación (art. 34.2), tendo que xustificar a realización da instalación conforme ás especificacións contidas na autorización de construción e as prescripcións da reglamentación técnica aplicable para que esta autorización poida ser concedida (art. 35). En todo caso, estaríanse incumprindo os prazos marcados no art. 16 da Directiva 2018/2001.

Ao noso ver, quizais non teña demasiado sentido continuar mantendo un procedemento xeral e outro específico para as instalacións produtivas de enerxía eólica cando ambos son tan parecidos, aínda que pode intentar xustificarse pola vía da gran transcendencia que ten o sector eólico en Galicia. Creo que unha medida para a racionalización e simplificación pola que aboga o art. 2 da Lei galega 9/2021 tamén podería ter pasado pola refundición destes procedementos, máis cando baixo a nova regulación o procedemento integrado se configura como obrigatorio.

Para rematar, cabe incidir en que a consecución dos obxectivos impostos pola Directiva 2018/2001 pasa por reformas normativas que adapten a lexislación estatal e autonómica ao disposto nela. Queda patente que tanto o procedemento estatal como o autonómico previsto actualmente incumpren varios principios e obrigacións derivadas dos compromisos europeos. Desexamos recordar que a simplificación procedimental debe perseguir, como fin último, lograr o equilibrio entre os principios que teñen que rexir a actuación da Administración para dar cumprimento ás esixencias impostas pola normativa sectorial e sendo capaz de ofrecer unha resposta dilixente, coherente e segura que permita o crecemento e evolución da industria renovable en España e Galicia.

4.- O impacto ambiental das enerxías renovables e a avaliación de impacto ambiental

Está claro que as enerxías renovables non gozan só de ventaxas. Como case todo, tamén presentan unha serie de inconvenientes. Aparte dos problemas técnicos que pode supoñer a súa

instalación, almacenamento e distribución da enerxía producida que non son obxecto deste traballo; un dos problemas máis graves aos que sempre se fai referencia ao tratar as renovables é o do seu impacto ambiental. Con todo, o impacto ambiental vese compensado coas nulas ou escasas emisións que producen, así como cos poucos residuos que xeran en comparación coas enerxías tradicionais.

Este impacto pódese concretar en distintos efectos adversos para a natureza e poboación dos arredores nos que instalan, entre os que podemos mencionar:

- Impacto paisaxístico.
- Desgaste e afectación do territorio no que se constrúe. Tanto pola construción das propias instalacións (por exemplo eólicas ou fotovoltaicas) como polas redes de conexión e instalacións auxiliares que son necesarias para o seu funcionamento. Moitas veces a produción de enerxía é incompatible coa realización doutras actividades (gandeiras, agrícolas, forestais...) nese territorio.
- Ruidos e molestias ocasionadas ás vivendas próximas. Concretamente os eólicos ocasionan un efecto sombra (*shadow flicker*) nas poboacións cercanas que pode conlevar enfermidades psicolóxicas en persoas que estean sometidas a el durante amplos períodos de tempo.
- Danos aos ecosistemas e animais que viven na zona na que se constrúen. Por exemplo, como ocorre coas mortes de aves que batan nas aspas dos aerogeneradores ou os cambios no curso dos ríos que provocan as presas.

Por estes e outros problemas é fundamental o emprazamento das instalacións de produción enerxética renovable, que ten que tomar en conta unha pluralidade de variables para garantir a viabilidade económica da mesma sen trastocar excesivamente o equilibrio medioambiental dos ecosistemas e o resto de actividades que se realicen nas zonas onde pretendan situarse (actividades agrarias, gandeiras, forestais, pesqueiras...). Frecuentemente se van xerar conflitos entre a conservación da natureza e o desenvolvemento económico e social. Ademais, haberá que ter en conta o réxime dos territorios que gozan cunha protección especial⁶³ polo seu valor ecolóxico, histórico, conservación da biodiversidade etc. como son os espazos naturais protexidos (por exemplo os parques nacionais ou os espazos incluídos na Rede Natura 2000).

Cómpre facer un apunte sobre a importancia que cobrou a cuestión medioambiental nos

⁶³ Ver ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M. e ZAMORA ROSELLÓ, M. R., «Energías renovables y espacios naturales protegidos» en ALENZA GARCÍA J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 345 – 385.

últimos anos. A protección do medio ambiente está moi presente na lexislación e tamén na conciencia da sociedade actual. A xurisprudencia recente do TC asentou o principio de “non regresión”. Desta forma, o deber de conservación imposto no art. 45 CE vincula a acción normativa dos poderes públicos, que non poden propiciar a degradación ou destrución do medio ambiente. No FX 4 da STC 132/2017, o Tribunal postula o seguinte: «na STC 233/2015 afirmamos que no noso ordenamento constitucional, a través do artigo 45 CE, está presente a idea de non regresión en materia ambiental. Agora ben, a Constitución non somete a un escrutinio específico calquera retroceso no nivel de protección ambiental, senón só supostos cualificados. Na mencionada Sentenza señalamos que “o deber de conservación que incumbe aos poderes públicos ten unha dimensión, a de non propiciar a destrución ou degradación do medio ambiente, que non consentiría a adopción de medidas, carentes de xustificación obxectiva, de tal calibre que supuxeran un patente retroceso no grao de protección que se alcanzou tras décadas de intervención tuitiva”».

Estas cuestións van facer moitas veces que os procedementos de autorización de explotacións enerxéticas sexan máis complexos, debido a necesidade de valorar adecuadamente os aspectos medioambientais que case sempre van estar presentes. Deste modo vai entrar en xogo a normativa medioambiental presidida pola Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental (LEA polas súas siglas en castelán), sendo o instrumento principal a través do cal se vai levar a cabo esa valoración a avaliación de impacto ambiental (EIA polas súas siglas en castelán).

A nivel europeo o procedemento de avaliación de impacto ambiental está armonizado pola Directiva 2014/52/UE, do Parlamento europeo e do Consello, de 16 de abril de 2014, pola que se modifica a Directiva 2011/92/UE, relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente. A LEA foi modificada pola Lei 9/2018, de 5 de decembro, para adaptarse á nova normativa europea⁶⁴.

A necesidade de coordinación entre as autorizacións esixidas pola LSE/13 e a LEA é recollida polo propio art. 53.1.a) LSE/13 que prevé a tramitación da autorización administrativa previa xunto coa avaliación de impacto ambiental, cando esta sexa necesaria. O apartado 6 do mesmo precepto recórdanos que «as autorizacións administrativas a que se refire este artigo serán outorgadas pola Administración competente, sen perxuízo das concesións e autorizacións que sexan necesarias dacordo con outras disposicións que resulten aplicables e en especial as relativas á ordenación do territorio e ao medio ambiente».

A avaliación de impacto ambiental regúlase nos arts. 33 e ss. da LEA e ten dúas vertentes: ordinaria (arts. 39 e seguintes) e simplificada (arts. 45 e seguintes). Nos anexos da LEA detállanse cales son os proxectos que van ter que ser sometidos á avaliación de impacto ambiental ordinaria (Anexo I en relación co art. 7.1) e para cales será suficiente co procedemento simplificado (Anexo II en relación co art. 7.2).

⁶⁴ Modificación tardía como xa case é costume no lexislador español. De conformidade coa Directiva 2014/52/UE as lexislacións nacionais debían adaptarse ao prescrito por esta antes do 16 de maio do 2017 (art. 2 da Directiva).

Os supostos nos que é precisa a avaliación de impacto ambiental ordinaria, no tocante á industria enerxética, recóllense no grupo 3 do Anexo I. Polo que respecta ás renovables contémplanse:

- Na letra i) as «instalacións para a utilización da forza do vento para a produción de enerxía (parques eólicos) que teñan 50 ou máis aerogeneradores, o que teñan máis de 30 MV ou que se encontren a menos de 2 km de outro parque eólico en funcionamento, en construción, con autorización administrativa ou con declaración de impacto ambiental».
- Na letra j) as «instalacións para a produción de enerxía eléctrica a partir da enerxía solar destinada a súa venda á rede, que non se ubiquen en cubertas ou tellados de edificios existentes e que ocupen máis de 100 ha de superficie».

Os supostos nos que é suficiente a avaliación de impacto ambiental simplificada, no que respecta á industria enerxética, recóllense no grupo 4 do Anexo II. Atópanse aquí os seguintes proxectos de renovables:

- Na letra g) as «instalacións para a utilización da forza do vento para a produción de enerxía (parques eólicos) non incluídos no Anexo I, salvo as destinadas a autoconsumo que non excedan os 100 kW de potencia total».
- Na letra h) as «instalacións para a produción de enerxía no medio mariño».
- Na letra i) as «instalacións para produción de enerxía eléctrica a partir da enerxía solar, destinada a súa venda á rede, non incluídas no Anexo I nin instaladas sobre cubertas ou tellados de edificios ou en solos urbanos e que, ocupen unha superficie maior de 10 ha».

O Anexo III (que debemos poñer en relación co art. 47.2 LEA) contén os criterios para determinar se un proxecto dos recollidos no Anexo II debe someterse á avaliación de impacto ambiental ordinaria.

Entre a avaliación de impacto ambiental ordinaria e a simplificada hai diferenzas importantes no que se refire aos trámites e prazos previstos para a conclusión do procedemento. A avaliación de impacto ambiental ordinaria remata coa declaración de impacto ambiental mentras que a avaliación de impacto ambiental simplificada conclúe co informe de impacto ambiental.

No art. 33.1 LEA enuméranse os trámites que conleva a avaliación de impacto ambiental ordinaria, constandingos seguintes:

- Elaboración do estudo de impacto ambiental polo promotor. A información que debe conter este estudo desarróllase no art. 35 e no Anexo VI da LEA.
- Sometemento do proxecto e do estudo de impacto ambiental a información pública e consultas ás Administracións Públicas afectadas e persoas interesadas, polo órgano sustantivo. Segundo o art. 36.1 LEA o trámite de información pública non poderá ser inferior a 30 días hábiles. Simultaneamente a este trámite producirase a consulta as Administracións Públicas afectadas e ás persoas interesadas sobre os posibles efectos significativos que o proxecto poida ter en relación co medio ambiente (art. 37.1 LEA). Detállanse no art. 37.2 LEA unha serie de informes preceptivos que deberán ser solicitados cando procedan, tendo en conta as características do proxecto. Por exemplo: informe do órgano con competencias en materia de medio ambiente da Comunidade Autónoma na que se ubique o proxecto, informe sobre o patrimonio cultural, informe sobre dominio público marítimo – terrestre, informe sobre a compatibilidade do proxecto coa planificación hidrolóxica... De conformidade co art. 38 LEA o resultado dos trámites de información pública e de consulta ás Administracións Públicas afectadas e ás persoas interesadas será remitido ao promotor para darlle coñecemento dos informes e alegacións recibidas. Estas terán que ser tidas en conta, no seu caso, na nova versión do proxecto e no estudo de impacto ambiental.
- Análise técnico do expediente polo órgano ambiental, que será realizado de conformidade coas regras establecidas no art. 40 LEA.
- Formulación da declaración de impacto ambiental polo órgano ambiental. A declaración de impacto ambiental «terá a natureza de informe preceptivo e determinante, que concluirá sobre os efectos significativos do proxecto no medio ambiente e, no seu caso, establecerá as condicións nas que pode desarrollarse para a adecuada protección dos factores enumerados no artigo 35.1.c)⁶⁵ durante a execución e a explotación e, no seu caso, o cese, o desmantelamento ou demolición do proxecto, así como, no seu caso, as medidas preventivas, correctoras e compensatorias» (art. 41.1 LEA). Este artigo tamén desgrana o contido mínimo que debe incluír a declaración de impacto ambiental e indica que deberá ser publicada no BOE ou diario oficial que corresponda (art. 41.3 LEA).
- Integración do contido da declaración de impacto ambiental na autorización do proxecto

⁶⁵ Esos factores son a poboación, a saúde humana, a flora, a fauna, a biodiversidade, a xeodiversidade, o solo, o subsolo, o aire, o medio mariño, o clima, o cambio climático, a paisaxe, os bens materiais, o patrimonio cultural, e a interacción entre todos os factores mencionados, durante as fases de execución, explotación e no seu caso durante a demolición ou abandono do proxecto.

polo órgano sustantivo. A autorización do proxecto atópase vinculada polo contido da declaración de impacto ambiental (art. 42.2 LEA). A autorización deberá ser publicada no BOE ou diario oficial que corresponda de conformidade co art. 42.3 LEA.

Polo demais, no art. 43 prevese que a declaración de impacto ambiental do proxecto perde a súa vixencia si unha vez que se publique no BOE ou diario oficial que corresponda transcurran 4 anos sin que se comezara a execución do proxecto. Con todo, non será sempre necesario iniciar o trámite de avaliación de impacto ambiental ordinaria dende cero xa que o propio art. 43 regula a posibilidade de acordar unha prórroga da vixencia da declaración de impacto ambiental.

Cabe destacar que todo este procedemento ten un prazo goza dun prazo de 4 meses para a súa resolución (art. 33.4 LEA).

A avaliación de impacto ambiental simplificada supón unha redución significativa dos trámites administrativos. O promotor xa non deberá realizar un estudo de impacto ambiental senón que deberá presentar ante o órgano sustantivo a solicitude de iniciación do procedemento xunto cun documento ambiental no que se conteña o prescrito polo art. 45.1 LEA (motivación da aplicación do procedemento de avaliación de impacto ambiental simplificada; definición, características e ubicación do proxecto; aspectos ambientais afectados polo proxecto e efectos que pode causar neles...).

Prevese igualmente a consulta ás Administracións Públicas afectadas e ás persoas interesadas (art. 46 LEA), contando estas cun prazo de 20 días para pronunciarse (art. 46.2 LEA). Non se prevé un trámite de información pública como no procedemento ordinario.

O procedemento concluirá, como dixemos, co informe de impacto ambiental regulado no art. 47 LEA. O órgano ambiental dispón dun prazo de 3 meses dende que se inicia o procedemento mediante a solicitude do promotor (art. 47.1 LEA). Neste punto o órgano ambiental pode, de conformidade co art. 47.2 LEA:

- Determinar que o proxecto ten que someterse á avaliación de impacto ambiental ordinaria. Neste suposto o promotor deberá elaborar o estudo de impacto ambiental regulado no art. 35 LEA.
- Dicar que o proxecto non ten efectos adversos significativos sobre o medio ambiente.
- Razoar que non é posible dictar unha resolución fundada sobre os posibles efectos adversos do proxecto sobre o medio ambiente, cando non dispoña de elementos de xuízo suficientes. Neste caso o procedemento terminará co arquivo das actuacións.

O informe de impacto ambiental publicarase no BOE ou diario oficial que corresponda (art. 47.3 LEA), tal e como acontecía coa declaración de impacto ambiental e perderá a súa vixencia no

mesmo prazo que esta (4 anos contados dende a súa publicación sin que se comezara a execución do proxecto, art. 47.4 LEA). Tamén no caso do informe de impacto ambiental se prevé a posibilidade de que a súa vixencia poida ser obxecto de prórroga (art. 47.6 LEA).

Tanto a declaración de impacto ambiental como o informe de impacto ambiental son irrecurribles, sen perxuízo dos recursos en vía administrativa e xudicial fronte ao acto polo que se autoriza o proxecto (arts. 41.4 e 47.5 LEA).

O informe de impacto ambiental deberá integrarse na autorización do proxecto seguindo o prescrito polo art. 48 LEA, de forma análoga ao recollido no art. 42 para a avaliación ambiental ordinaria. Esta autorización tamén será obxecto de publicación no BOE ou diario oficial que corresponda (art. 48.4 LEA).

Como é de supoñer, o feito de ter que analizar as implicacións medioambientais dos proxectos de instalacións renovables fai que estes se compliquen; o que pode conlevar a dilatación dos prazos para a súa resolución. A Directiva 2018/2001 establece que os prazos máximos que fixa no art. 16 poidan ser prorrogados debido ás cuestións medioambientais (art. 16.7). É salientable que o procedemento administrativo español vixente en materia de avaliación de impacto ambiental cumpre os requisitos e principios que marca a normativa europea, ao contrario do que acontece no procedemento para a autorización da instalación de renovables, como se insistiu no anterior epígrafe deste traballo.

Noutro orde de cousas e inspirado polo principio de simplificación procedimental, o Real Decreto – Ley 36/2020, de 30 de decembro, polo que se aproban medidas urxentes para a modernización da Administración Pública e para a execución do plan de recuperación, transformación e resiliencia exime no seu art. 66 da obrigaón de realizar avaliación ambiental «no caso dos proxectos financiados total ou parcialmente mediante o Instrumento Europeo de Recuperación, cando se trate de meras modernizacións ou melloras de instalacións xa existentes, que non supoñan construción de nova planta, aumento da superficie afectada ou adición de novas construción nin afección sobre recursos hídricos e entre cuxos requisitos se incorporen para a súa financiación e aprobación a mellora das condicións ambientais, tales como a eficiencia enerxética ou do emprego de recursos naturais, a redución do seu impacto ambiental ou a mellora da sostibilidade da instalación xa existente». Débese valorar positivamente esta disposición.

No ámbito galego o procedemento de avaliación de impacto ambiental no referente ás enerxías renovables non consta de ningunha especialidade⁶⁶.

⁶⁶ O Título II da Lei galega 5/2017, de 19 de outubro, de fomento da implantación de iniciativas empresariais en Galicia regula aspectos relacionados coa tramitación dos procedementos ambientais. Nos arts. 27 e seguintes desta norma establécese a posibilidade de tramitar conxuntamente a autorización ambiental integrada e a avaliación de impacto ambiental naqueles proxectos que estean sometidos a obtención de ambas. Dicimos que non temos especialidades procedimentais no ámbito galego no que respecta ás enerxías renovables posto que os proxectos sometidos a autorización ambiental integrada son os que incumban a algunha das actividades industriais enumeradas no Anexo I do Real Decreto Lexislativo 1/2016, de 16 de decembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de prevención e control integrados da contaminación. Neste Anexo non aparece ningunha actividade relacionada coas enerxías renovables.

Novamente debemos destacar a posibilidade de tramitar electrónicamente o procedemento de avaliación de impacto ambiental, tanto na Administración estatal⁶⁷ como na autonómica⁶⁸. Galicia conta especificamente co portal Gaio⁶⁹ (Plataforma Galega de Información Ambiental) no que os cidadáns e empresas poden acceder á información ambiental de Galicia. Produciuse unha guía para a determinación do alcance do estudo de impacto ambiental e outra para a revisión da calidade de estudos de impacto ambiental⁷⁰ que poden axudarlle ao promotor a saber se está obrigado a realizar estudo de impacto ambiental para o seu proxecto así como para identificar os aspectos a ter en conta, no seu caso, en dito estudo. Recordemos que o promotor é quen debe presentar o estudo de impacto ambiental cando resulte de aplicación a avaliación de impacto ambiental ordinaria e o documento ambiental no caso da avaliación de impacto ambiental simplificada, polo que estas guías poden adelgazar as cargas burocráticas ás que debe facer fronte.

Ademais, pódense consultar os proxectos que se encontran na fase de consultas⁷¹ e as resolucións da avaliación ambiental de proxectos⁷², o cal é importante para conseguir a transparencia que debe presidir estes procedementos⁷³.

5.- Conclusións

Do desenvolvemento deste traballo podemos extraer unha serie de conclusións:

PRIMEIRA.- A cuestión enerxética encóntrase regulada tanto a nivel europeo como estatal e autonómico. A Unión Europea leva 3 décadas sendo un referente no asentamento das enerxías renovables; o que se conseguiu fixando obxectivos vinculantes respecto da penetración destas enerxías no mercado eléctrico xeral, do aumento na eficiencia enerxética e da redución na emisión de gases de efecto invernadoiro. Estes obxectivos foron renovados en España na Lei 7/2021, de cambio climático e transición enerxética; fixando uns que son máis ambiciosos que para os establecidos para o conxunto da UE.

⁶⁷ A través da sede electrónica do Ministerio para a Transición ecolóxica e reto demográfico: https://sede.miteco.gob.es/portal/site/seMITECO/ficha-procedimiento?procedure_suborg_responsable=13&procedure_etiqueta_pdu=null&procedure_id=12

⁶⁸ <https://sede.xunta.gal/detalle-procedemento?codtram=MT201Y>

⁶⁹ <https://gaia.xunta.es/plataforma/>

⁷⁰ Disponibles en: <https://gaia.xunta.es/plataforma/publicaciones/>. Trátase de guías que precisan actualización xa que foron feitas baixo a vixencia das anteriores Directivas europeas que regularon a materia, quedando derogadas pola actualmente vixente Directiva 2014/52/UE.

⁷¹ https://cmatv.xunta.gal/seccion-tema/c/CMAOT_Avaliacion

⁷² <https://cmatv.xunta.gal/resoluciones-da-avaliacion-ambiental-de-proxectos>

⁷³ A transparencia e o acceso público á información é un dos principios inspiradores da normativa ambiental europea (véxase o Considerando 18 da Directiva 2014/52/UE).

SEGUNDA.- As competencias enerxéticas están compartidas entre a UE e os Estados membros. Se nos situamos no Estado español prodúcese un reparto competencial entre Administración estatal e autonómica que non é de todo claro, xa que a Constitución Española non se refire ás enerxías renovables en ningún título competencial. En moitas ocasións vai haber competencias concorrentes das distintas Administracións que poden provocar o desencadeamento de conflitos. En principio, o Estado ostenta a competencia para dictar a lexislación de carácter básico, quedándolles espazo ás CCAA para promover e executar a lexislación básica que dicte o Estado.

TERCEIRA.- Galicia non se encontra entre as Comunidades Autónomas (Castela e León, Cataluña e Andalucía) cuxos Estatutos de Autonomía recollen especificamente competencias en materia de enerxías renovables. Tampouco entre aquelas que produciron leis integrais sobre enerxías renovables (Andalucía, Castela – A Mancha e Murcia) aínda que si conta con lexislación sectorial.

CUARTA.- Trala reforma operada pola LSE/13, o RD 9/2013 e o RD 13/2014 produciuse un cambio total no sistema de retribución da produción renovable, abandonando o sistema de retribución primada que se viña aplicando ata aquela (aínda que con progresivos recortes cada vez maiores). Este cambio radical supuxo que moitos inversores se viran afectados, polo que houbo un importante debate sobre se a actuación dos poderes públicos fora adecuada ou debían indemnizar a aqueles que investiran animados pola seguridade que proporcionaba o réxime retributivo primado. Xurisprudencialmente considerouse conforme a Dereito a reforma, xustificándose esta decisión en que a reforma non implicaba a introducción de normas que supuxeran unha retroactividade prohibida na Constitución. Tanto o TC como o TS non consideraron violados os principios de seguridade xurídica e confianza lexítima e amparáronse no dereito ao cambio normativo e no interese público debido á delicada situación na que se atopaba o mercado eléctrico español. En resumidas contas, os tribunais razoaron que os inversores debían soportar o risco regulatorio derivado do cambio na normativa. Este posicionamento foi criticado abertamente por boa parte da doutrina.

QUINTA.- As sucesivas reformas normativas relacionadas coas renovables baseáronse en antepoñer a viabilidade económica do sistema á sostibilidade medioambiental. Pódese afirmar que o réxime primado das renovables non era a única e probablemente nin sequera a principal causa do déficit tarifario. A derogación do réxime primado non foi quen de solucionar totalmente o déficit tarifario e tan só serviu para retrasar a implantación das enerxías renovables. Púxose o foco na retribución primada das renovables cando o verdadeiro problema é o sistema marxinalista mediante o que se fixa o prezo da electricidade no mercado, que se atopa controlado por un oligopolio de compañías enerxéticas ás que dito sistema beneficia.

SEXTA. Os procedementos autorizatorios vixentes no ámbito estatal e autonómico incumpren varios puntos da Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables. O obxectivo principal da Directiva é a simplificación procedimental, establecendo o principio de punto de contacto único coa Administración ao tempo que regula prazos curtos para a obtención de todas as autorizacións necesarias para poñer en marcha as instalacións renovables e obriga aos Estados a crear un procedemento de notificación simple para produtores de pouca potencia. Non se cumpre co principio de punto de contacto único no ámbito estatal (si no galego) e tampouco se creou o procedemento de notificación simple.

SÉTIMA.- En Galicia creouse un novo procedemento para a autorización da instalación de renovables denominado “procedemento integrado” mediante a Lei 9/2021, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia. Este procedemento é moi similar ao chamado “procedemento de tramitación conxunta” anteriormente vixente, regulado na Lei 5/2017, de fomento da implantación de iniciativas empresariais en Galicia. A diferenza fundamental entre ambos é que antes se trataba dun procedemento potestativo para o administrado (que podía optar pola tramitación separada do procedemento) mentras que o novo procedemento integrado é obrigatorio. Con todo, a simplificación e racionalización procedimental non é completa xa que continúa existindo un procedemento específico para a enerxía eólica regulado na Lei 8/2009, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o canon eólico e o Fondo de Compensación Ambiental. Este procedemento específico e o procedemento integrado son tamén moi similares e poderían terse refundido nun único procedemento.

OITAVA.- De forma contraria ao que ocorre co procedemento autorizatorio, o procedemento estatal para a avaliación de impacto ambiental acolleu perfectamente a Directiva 2014/52/UE, relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente. No eido galego non hai especialidades no procedemento de avaliación do impacto ambiental establecido a nivel estatal no tocante ás enerxías renovables.

Bibliografía

ALENZA GARCÍA, J. F., «Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común» en ALENZA GARCÍA J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 625 – 683.

ALONSO GARCÍA, M.C., «Licencias urbanísticas y ambientales para autoconsumo» en DELGADO PIQUERAS, F. et al., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 527 – 564.

ALONSO MÁS, M. J., «El régimen de apoyo a las energías renovables tras la ley 24/2013, del sector eléctrico» en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 279 – 359.

ARANA GARCÍA, E., «La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables» en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 133 – 155.

BAÑO LEÓN, J. M., «Cave legislatorem Confianza en el legislador e interés general» en *Riesgo Regulatorio en las energías renovables II*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 81 – 101.

BELTRÁN CASTELLANOS, J. M., «Instalaciones de energías renovables. El reto de la unificación y simplificación de los procedimientos», en VALENCIA MARTÍN, G. e ROSA MORENO, J., *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020, pp. 383 – 426.

CERVERA VALLTERRA, M., «La ordenación jurídica de las energías renovables en la Unión Europea», en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 23 – 42.

DELGADO PIQUERAS, F. y RUIZ OLMO, I., «La nueva regulación legal de las energías renovables: del régimen especial al régimen específico», en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 59 – 96.

DEL GUAYO CASTIELLA, I., «El marco jurídico internacional y comunitario de las energías renovables», en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio*

climático, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 35 – 58.

GALÁN SOSA, J., «El riesgo regulatorio en los sistemas de ayuda a las energías renovables desde la óptica del soft law europeo», en CASTRO – GIL AMIGO, *La regulación energética y su impacto social y ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 187 – 210.

GALÁN VIOQUE, R., *Implantación territorial de las energías renovables* en ALENZA GARCÍA J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 293 – 316.

LAVILLA RUBIRA, J. J., «La Administración Pública de la energía», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 117 – 125.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, A., e NAVARRO RODRÍGUEZ, P., «Riesgo regulatorio en el sector de las energías renovables en España y poliarquía normativa: distintas soluciones para un mismo problema», en *Riesgo regulatorio en las energías renovables II*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 185 – 213.

MATEO MARTÍN, P., «La energía en Derecho europeo y en la Constitución Española», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 65 – 78.

MORA RUIZ, M., «Las regulaciones autonómicas de las energías renovables», en ALENZA GARCÍA, J. F., *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 97 – 132.

NARBÓN FERNÁNDEZ, J., «Problemas competenciales en el sector de las energías renovables», en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 43 – 96.

PASTOR ASENSI, R., «El estado del arte en el campo de las energías renovables», en VALENCIA MARTÍN, G. e ROSA MORENO, J., *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020, pp. 235 – 253.

REQUENI RODRIGO, C., «La aplicación retroactiva del régimen retributivo específico establecido en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio y la Orden Ministerial IET/1045/2014, de 16 de junio» en REVUELTA PÉREZ, I., *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión*

Europea, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 388.

RUIZ OLMO, I., «Reflexiones en torno al contexto y a la regulación actual de las energías renovables», en DELGADO PIQUERAS, F. et al., *Los desafíos jurídicos de la transición energética*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2022, pp. 221 – 241.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., «Autorizaciones administrativas para la instalación de centrales de generación de electricidad», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 193 – 197.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., «Régimen económico del sistema eléctrico. Principio legal de sostenibilidad económica del sistema eléctrico», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 353 – 373.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J., «Régimen económico primado de las centrales de generación renovable», en MARAÑÓN HERMOSO, M., e RÍOS GARCÍA, A., *Manual de Derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 277 – 281.

Recursos electrónicos

CIVIETA, Ó., «La subasta de la electricidad: así se fija el precio de la luz en España», 18 de xaneiro de 2021. Recuperado de: <https://www.businessinsider.es/como-fija-precio-luz-espana-790815> (fecha de consulta 30/4/2022).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC), «La deuda del sistema eléctrico en España alcanzó los 14.294 millones de euros en 2020, un 13,9% menos que en 2019», 23 de febrero de 2021. Recuperado de: <https://www.cnmc.es/prensa/deuda-sistema-electrico-2020-cnmc-20210223> (fecha de consulta 22/4/2022).

MONFORTE, C., «El sistema eléctrico registró un déficit de tarifa de unos 700 millones en 2019», 7 de setembro de 2020. Recuperado de: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/04/companias/1599254601_996528.html (fecha de consulta 8/4/2022).

MONFORTE, C., «El sistema eléctrico registrará un déficit de tarifa de 300 millones en 2021», 21 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://cincodias.elpais.com/cincodias/> (fecha de consulta 8/4/2022).

PINA GARCÍA, C., «Así surgió el déficit tarifario, la “hipoteca eléctrica” que nació en la época de Aznar y aumentó con Zapatero», 22 de setiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.newtral.es/deficit-tarifario-electrico-aznar-zapatero/20210922/> (fecha de consulta 8/3/2022).