

La consolidación del cambio renovable se pierde en el laberinto normativo

- El duro peregrinaje burocrático enfría el apetito inversor y echa al traste numerosos proyectos, poniendo en jaque los objetivos de descarbonización



Primer parque hibridado de eólica y fotovoltaica del país, en el complejo burgalés BaCa

Energías renovables,Energía solar,Empresas,Red eléctrica,Administración Pública,Energía eólica,Economía sostenible

<https://www.abc.es/economia/consolidacion-cambio-renovable-pierde-laberinto-normativo-20260209050645-nt...>

María José Pérez-Barco

Domingo, 08 febrero 2026

... previsiones de Red Eléctrica estiman que en 2025 vamos a batir un nuevo récord. Si nos comparamos con los vecinos, solo Alemania produce más energía solar y eólica que nosotros. En 2024, también logramos otro hito muy importante al poner en marcha 7,3 GW nuevos de fotovoltaica y eólica. Fue el año que más parques renovables instalamos en toda nuestra historia, convirtiendo así a la energía del astro rey en la primera tecnología del mix por potencia instalada. Y todo apunta a que se volverán a superar esas cifras en 2025. Una gran abundancia de renovables, más baratas, que son claves para el crecimiento de nuestra industria y que nos hacen más competitivos y atractivos para que lleguen nuevas inversiones.

Sin embargo, tras esta excelente carta de presentación de nuestras energías verdes, los promotores de estas instalaciones no esconden que se enfrentan a un tedioso peregrinar burocrático para ponerlas en marcha y donde el tiempo es el principal enemigo. Los retrasos en el cumplimiento de plazos por parte de las administraciones, el entramado de instituciones y organismos que participan en el proceso (desde departamentos ministeriales a consejerías de comunidades autónomas, confederaciones hidrográficas, Defensa, Patrimonio Cultural, empresas de distribución de energía...) y la disparidad de criterios entre regiones convierten estos procesos en un laberinto normativo kafkiano.

A esto se suma una legislación en constante cambio y la enorme variedad de documentos que se pueden solicitar (hasta estudios paleontológicos por posibles asentamientos de otra época histórica) derivados de alegaciones interpuestas por todo tipo de organizaciones (asociaciones de cazadores, inmobiliarias, granjas de animales...) y de cualquier vecino que se sienta afectado por el proyecto. Todo ello hace que emprender estas infraestructuras resulte, hoy por hoy, tarea para titanes.

Noticia Relacionada

El intrincado puzle de la seguridad y la autonomía energética europeas

María José Pérez-Barco

Con pasos adelante y otros en falso, la UE busca una hoja de ruta que responda a las amenazas externas y a los retos propios de una transición acelerada

Y si el despliegue de renovables se ralentiza y no se hace a buen ritmo, España puede perder la baza de convertirse en el hub de energía verde más barata del continente. Amén de que existe el riesgo de no cumplir los objetivos de descarbonización y de reducción de emisiones que ha marcado el **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima para 2030**. En ese año deberíamos contar con 76 GW de fotovoltaica y 62 GW de eólica. Según Red Eléctrica, ahora mismo tenemos 49,8 GW de la primera y 33,2 de la segunda. Si queremos un sistema eléctrico basado en renovables al final de la década hay que acelerar el ritmo de los procesos de tramitación de estas infraestructuras.

Sirva como muestra el ejemplo que expone José María González Moya, director general de la patronal APPA Renovables: «Los proyectos se siguen encontrando los mismos problemas de trámites y retrasos en los plazos por parte de las administraciones. Algunos han superado los diez años en el proceso de tramitación y a causa de continuos cambios normativos». No son todos, afortunadamente. Como indica Eduardo González, socio responsable de Energía de KPMG en España, «en la práctica, un proyecto renovable suele tardar entre 5 y 7 años. En casos complejos o con litigios puede superar 8 años. El sector estima de unos 4 años para una planta solar y de 6 a 8 años para un parque eólico».

En cualquier caso, un largo peregrinar que tiene sus consecuencias y que impacta no solo en los promotores. «El exceso de burocracia está enfriando el apetito inversor, aunque no lo ha eliminado, porque España sigue siendo atractiva en recursos», considera Eduardo González.

Caen por el camino

Pero debido a todos esos trámites, en el camino muchos proyectos no logran sobrevivir, bien porque caducan los permisos o bien porque no superan determinada fase, y otros se quedan en un limbo durante años. Por ejemplo, en el caso de la eólica, desde 2018 se comenzaron a tramitar proyectos que en total sumaban 50 GW. A día de hoy solo 4,5 GW se han instalado y 17 GW se han caído (es decir, cuatro veces más que lo construido), con datos de la **Asociación Empresarial Eólica (AEE)**. El resto se encuentra en diferentes fases de tramitación y el futuro revelará su destino final. «Eso está

frenando el potencial de la eólica en España. Podíamos estar construyendo 2 GW al año, el Pniec nos marca 5 GW anuales, y estamos en 1 GW», apunta Juan Virgilio, director general de AEE.

Así que con este panorama la inversión es cauta, se cuida a dónde ir. «Cuando los plazos para rentabilizar una inversión son tan difusos, el capital se vuelve más precavido. De hecho, varios directivos de eléctricas han reconocido públicamente que han tenido que paralizar o retrasar proyectos a la espera de clarificar su viabilidad administrativa. Es decir, las empresas no quieren invertir millones en desarrollo (ingeniería, pedidos de equipos) hasta estar seguras de que el proyecto obtendrá permisos en un plazo razonable. Además, la burocracia conlleva el riesgo de perder inversiones extranjeras: fondos internacionales pueden desviar su dinero a otros países donde construir renovables sea más rápido. También aumenta el coste financiero, los proyectos demorados pagan más intereses y garantías por más tiempo, o pierden subvenciones por no cumplir hitos, lo que puede hacer que dejen de ser rentables y se cancelen», explica Eduardo González. Ocurre incluso que los equipos para los que se conciben los parques se quedan obsoletos. «Los proyectos se diseñan para unas máquinas determinadas. A medida que avanza la tramitación y se dilatan los plazos, un modelo de aerogenerador puede dejarse de fabricar y hay que cambiar de nuevo el proyecto», cuenta González Moya.

Fases críticas

La Declaración de Impacto Ambiental es el trámite más largo y el permiso de conexión es complejo

Esta situación tiene su historia, que se remonta a la aprobación del Real Decreto 23/2020. Este vino a poner orden al aluvión de solicitudes de acceso a la red eléctrica que se estaba produciendo en aquel entonces. El Gobierno entendió que muchos eran proyectos «fantasma», es decir que no tenían intención de construirse. Su objetivo era conseguir el permiso acceso y conexión para venderlo.

Así que para frenar la especulación el **Real Decreto 23/2020** estableció una serie de hitos con sus correspondientes plazos que debían alcanzar las plantas renovables, estimando que lo harían los proyectos que realmente fueran viables. Por ejemplo, para conseguir la Autorización Administrativa de Explotación del parque se estableció un plazo de cinco años, desde que se comenzaba la tramitación. Hoy se ha ampliado a 8 años, siempre que se cumplan algunos requerimientos. Si los hitos no se cumplen en el plazo establecido, el proyecto se cae.

Cuellos de botella

Pues bien, los cuellos de botella se producen a lo largo de todo el proceso, pero existen dos fases críticas. La Declaración de Impacto Ambiental (DIA) es trascendental, sin una valoración positiva el proyecto no sigue adelante. «Suele ser el trámite más largo. Un proyecto debe superar estudios ambientales rigurosos y trámites de información pública antes de obtener la DIA favorable. En el caso de parques eólicos, por ejemplo, la normativa exige al menos un año de observación de la avifauna para evaluar impactos, lo que ya impone un mínimo de doce meses sólo en estudios de campo. A esto se suman las demoras administrativas: los órganos ambientales (estatales o autonómicos) a menudo tardan muchos meses en emitir la resolución debido a la acumulación de expedientes y a la complejidad técnica», explica Eduardo González.

A pesar de que el sector reconoce que las administraciones han realizado un esfuerzo para resolver más rápido, «hay un problema de base a nivel nacional y autonómico. No cuentan con los recursos adecuados ni en cantidad ni en calidad, ni equipos con suficiente formación, para la cantidad de proyectos renovables que se han presentado en estos años. Esto produce retrasos», afirma José Donoso, director general de la **Unión Española Fotovoltaica (UNEF)**.

Conexión a la red

Otro momento crucial es el permiso de acceso y conexión a la red eléctrica. «Esto implica estudios técnicos complejos por parte de Red Eléctrica y de las distribuidoras, y coordinación con otras instalaciones en el mismo nudo, lo que alarga plazos. Y si el proyecto no avanza lo suficientemente rápido (por ejemplo, obteniendo la DIA antes de cierta fecha) puede perder su derecho de conexión», advierte González. «Este trámite puede durar 15 días o nueve meses. El plazo se va del tiempo máximo que tienes para conectarte», añade José Donoso.

Energía eólica

En 2018 se empezaron a tramitar 50 GW. Hoy solo se han instalado 4,5 y 17 se han caído

Pero de fondo ocurre otro problema. El Gobierno estableció que los nudos con capacidad disponible superior a 100 MW (nuevos y liberados) debían asignarse mediante concurso. «Pero desde 2021 no se ha convocado ningún concurso de capacidad de generación, a excepción de zonas de Transición Justa», cuenta González Moya. Por tanto, los proyectos no se pueden enchufar a la red.

Fragmentación

Tampoco ayuda la fragmentación de los distintos niveles de administraciones. Los proyectos de más de 50 MW (o si afectan a más de una autonomía) se tramitan en el Ministerio de Transición Ecológica (Miteco). Por debajo de esa potencia, lo hacen las comunidades autónomas. Y cada región tiene sus propias reglas de juego en materia de energía, medio ambiente y requisitos urbanísticos. De tal forma que unas exigen que se soterran los cables y otras no, unas piden una distancia del proyecto a un núcleo urbano y otras lo piden diferente... «Cada comunidad en sus competencias tiene criterios propios, unos coinciden y otros no. Hay 17 formas de entender lo que está regulado», opina Juan Virgilio. Así que un parque puede obtener una declaración de impacto ambiental positiva en una comunidad, y ser rechazado en la de al lado.

En la fotovoltaica también hace mella que existan 17 caminos diferentes de tramitación. Hay 48 GW de proyectos que han conseguido la autorización de construcción. Pero «la mayoría no se van a construir, aunque tengan una declaración de impacto ambiental positiva, por la disparidad de criterios en diferentes comunidades. Castilla y León ha establecido como criterio general el soterramiento de las líneas de evacuación en proyectos renovables. Y esto es caro. Otras comunidades están haciendo una especie de moratoria no oficial. La Rioja está paralizada. Extremadura está perdiendo tiempo en las tramitaciones. De hecho, el año pasado solo aprobó un proyecto de 20 MW. Baleares dilata los expedientes, Valencia tiene un gran atasco administrativo...», se lamenta Donoso.

Estrategia

La trasposición de la directiva RED III y una ventanilla única podrían aliviar la situación

Esto supone un esfuerzo para los promotores que «deben conocer y adaptarse a cada normativa autonómica, contratando a menudo consultores o equipos legales locales. Los plazos pueden diferir: un trámite que en una comunidad se resuelve en 6 meses, en otra quizá lleva 12 por procedimientos más complejos o saturación administrativa. También puede haber exigencias extra en algunas regiones que en otras no existen. Esto ralentiza el proceso y añade incertidumbre jurídica», afirma González.

Recursos

Y luego ocurre otro fenómeno que ha crecido exponencialmente en los últimos años: los recursos de alzada. «Es una herramienta que permite alegar contra un acto administrativo en proyectos que ya han obtenido permisos. En los últimos años se han multiplicado, tanto en el ministerio como en las autonomías. En la gran mayoría de los casos estos recursos no prosperan porque no están suficientemente fundamentados, pero en el proceso generan carga adicional para administraciones ya saturadas, lo que retrasa los proyectos e incrementa la incertidumbre para los promotores», explica Raúl Rodríguez Ascaso, director de Desarrollo de Negocio de Renovables de Engie.

Según UNEF, el **Ministerio de Transición Ecológica** llegó a acumular 6.300 recursos de alzada. «Y la administración tiene que responder uno a uno. Muchos no van al fondo, sino que es una estrategia: los proyectos se paralizan durante el tiempo que se resuelve el recurso y puede que no cumplan los hitos en los plazos exigidos. Entonces, los proyectos se quedan en el camino. Hemos detectado plataformas que se dedican solo a esto», se queja Donoso.

A las comunidades autónomas también llegan recursos contra los proyectos. «En Galicia hay 3.000 MW de eólica paralizados por la judicialización. Hay asociaciones que plantean recursos contenciosos y medidas cautelares. Y algunas no cumplen los requisitos para representar lo que dicen que representan. Esta guerra judicial desincentiva la inversión», asegura Juan Virgilio.

Soluciones

La directiva de Energías Renovables (conocida como RED III, porque es la tercera revisión que se hace de esta norma) es la tabla de salvación para acelerar y simplificar todos estos trámites administrativos. Entre otras medidas, recoge que la tramitación de las plantas de energía renovable tendrá un plazo máximo de 2 años (ampliable a 6 meses más). Y establece zonas de aceleración renovable (ZAR) donde los trámites serán más rápidos: 12 meses (ampliable a 6 meses). Tendría que haber estado traspuesta antes del 1 de julio de 2024 a las legislaciones nacionales. «España todavía no ha identificado estas áreas prioritarias», dice Juan Virgilio. Por eso, Bruselas nos ha expedientado.

Otro concepto muy importante que introduce esta directiva es que considera los proyectos renovables «de interés público superior» a «los intereses relativos a la avifauna, aguas y hábitat», explica Juan Virgilio. «En el caso de que un proyecto tenga un impacto en el hábitat -añade-, el

promotor tiene que poner todas las medidas a su alcance para reducir ese impacto, pero el proyecto sigue adelante», explica Juan Virgilio.

Fragmentación

Cada comunidad tiene sus propias reglas, por lo que hay 17 caminos diferentes para tramitar

Hacen falta además otras soluciones como una ventanilla única «que gestione integralmente todos los permisos de un proyecto renovable y se coordine con todos los organismos en lugar de que la empresa peregrine por cada despacho. Homogeneizar regulaciones, clarificar requisitos, crear plataformas digitales para gestionar solicitudes, más personal especializado...», propone Eduardo González. «Además, es imprescindible dotar a la administración de los recursos necesarios para gestionar el elevado volumen de proyectos en desarrollo», matiza Raúl Rodríguez. Desde luego, de algún modo se podrá reducir y simplificar la burocracia si España quiere cumplir la promesa de ser el hub de energía renovable de Europa.