

## Extremadura: una apuesta por la transición energética en la lucha contra el cambio climático

Flor Arias Aparicio

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La legislación de urgencia aprobada por la Junta de Extremadura. 2.2. La actividad reglamentaria gubernamental. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. PROBLEMAS DETECTADOS: LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DE LA REGIÓN PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. VI. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. VII. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

**RESUMEN:** El potencial de los recursos naturales de la Comunidad extremeña y su aprovechamiento para el desarrollo de iniciativas vinculadas hacia la transición energética y hacia una economía hipocarbónica han fundamentado la acción de los poderes públicos regionales durante este año 2021. En el marco de los principales planes estratégicos transnacionales e internos para hacer frente a los retos climáticos y medioambientales, la actividad administrativa de la región se ha dirigido a la adaptación y reforma de estructuras orgánicas y procedimientos destinados a lograr una transición económica sostenible.

**ABSTRACT:** The potential of the natural resources of Extremadura and their use for the development of initiatives linked to the energy transition and to a low-carbon economy have based the action of the regional public authorities

during this year 2021. Within the framework of the main transnational strategic plans and to address climate and environmental challenges, administrative activity in the region has been directed at adapting and reforming organizational structures and procedures aimed at achieving a sustainable economic transition.

**PALABRAS CLAVE:** Cambio climático. Desarrollo sostenible. Transición energética. Ordenación del territorio y urbanismo. Especies exóticas invasoras. Autorización ambiental.

**KEYWORD:** Climate change. Sustainable development. Energy transition. Land planning and urban planning. Invasive alien species. Environmental authorization.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

La continuación de la pandemia de la Covid-19, llegada a nuestro país en los primeros meses del pasado año 2020, ha condicionado la actividad política, institucional y jurídica autonómica durante el año 2021. No obstante, el compromiso de la Comunidad Autónoma de Extremadura con el medio ambiente, fundamentalmente centrado en remitir los efectos del cambio climático a través de la generación de energía renovable, se ha hecho evidente a lo largo del año de diferentes formas.

En el marco de las acciones políticas internacionales, europeas y estatales, la actividad administrativa medioambiental de la región se ha dirigido, principalmente, a reformar la estructura organizativa destinada a conseguir el objetivo de desarrollo sostenible reconocido estatutariamente. A tales efectos, a primeros de año se publicaba oficialmente la creación del Observatorio Extremeño de Cambio Climático y de la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de Extremadura. Estos dos órganos tienen como fin principal facilitar la colaboración entre las distintas áreas de políticas públicas autonómicas y la implicación de toda la sociedad extremeña, tanto en el ámbito de la sociedad civil como en el de las empresas, y las distintas Administraciones. La reforma y adaptación de la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad también responde a esta necesidad de hacer frente a los retos climáticos y medioambientales, más concretamente, con el fin de gestionar los fondos europeos destinados a lograr la transición ecológica.

El valor y el potencial de la Comunidad Autónoma, así como el importante lugar que ocupa, como productora de energía eléctrica, y su aprovechamiento para el desarrollo del propio territorio y su población, hacen de Extremadura y de sus recursos naturales un espacio estratégico para el desarrollo de iniciativas vinculadas a la transición energética que se propugna desde los principales planes estratégicos transnacionales e internos, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El compromiso de las instituciones extremeñas para transitar hacia una economía hipocarbónica se ha materializado en la aprobación del Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima (PEIEC) 2021-2030. Aunque la región cuenta con unos niveles moderados de emisión de gases de efecto invernadero, este Plan representa el "principal instrumento de que dispone Extremadura para enfrentar la crisis climática, cuyos efectos son cada vez más evidentes y palpables", y se constituye en guía para cambiar el modelo energético que favorezca en la región "una economía climáticamente neutra en 2030, y para hacer de la transición ecológica el principal vector de desarrollo y de contribución a la recuperación económica, en el marco de un crecimiento sostenible y sostenido". En esta línea, el PEIEC prevé la instalación de 11.060 megavatios (MW) adicionales de energía renovable en diez años para la región.

El compromiso de la Comunidad extremeña con el avance del proceso de transición energética se ha hecho asimismo patente a finales de año mediante la firma del convenio para poner en marcha en Cáceres el Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético, fruto de la colaboración entre el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), la Junta de Extremadura y la Fundación Fundecyt-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura (BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2021). Se trata de una importante apuesta pública por la I+D+i dirigida a solventar los retos científicos y tecnológicos derivados del almacenamiento de la energía eléctrica. El Centro orientará su actividad en tres grandes áreas: la investigación y desarrollo de tecnologías de almacenamiento de energía y su integración con las energías verdes; la colaboración con el sector industrial y el desarrollo conjunto de tecnologías; y el asesoramiento y formación en energías verdes y su gestión.

## **2. LEGISLACIÓN**

La pandemia ha condicionado este año 2021, tal y como sucediera el año 2020, la producción normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura. Este año solo se han aprobado tres leyes formales (dos son

normas presupuestarias) y la mayor parte de los decretos-leyes aprobados por el Consejo de Gobierno regional, fundamentalmente durante el primer semestre del año, se han centrado en la adopción de medidas para hacer frente a los efectos perniciosos ocasionados por la situación de crisis sanitaria a causa de la Covid-19. De entre las siete normas de urgencias aprobadas por el Gobierno regional solo una incide directamente sobre el medio ambiente.

## **2.1. LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA ADOPTADA POR LA JUNTA DE EXTREMADURA**

La mayor parte de las normas legales de urgencia dictadas por el Gobierno extremeño durante 2021 han tenido como objetivo directo el establecimiento de ayudas para la recuperación y la reactivación de diferentes sectores económicos afectados por la pandemia o para autónomos y empresas. Solo se escapa ligeramente de esta tendencia el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (DOE núm. 45, de 8 de marzo de 2021). Esta disposición de urgencia tiene un doble objeto: por un lado, el establecimiento del marco general de las estructuras de gobernanza autonómicas para “las formas de intervención cofinanciadas con los fondos de la Unión Europea, tanto los estructurales y los de cohesión como otros instrumentos financieros no estructurales establecidos por la Unión Europea”; y, por otro lado, la previsión de diversas medidas para la modernización administrativa en ámbitos tales como, por ejemplo, la gestión pública, la digitalización, la gestión y el control presupuestario, la tramitación de los procedimientos administrativos, la agilización de las subvenciones financiables con fondos europeos, la contratación administrativa o la evaluación ambiental.

En concreto, en el Capítulo IX (rubricado “Especialidades en materia de evaluación ambiental”) de este Decreto-ley 3/2021 se introducen especialidades en los proyectos que vayan a estar financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, en términos similares a los introducidos por la legislación estatal. La concurrencia de excepcionales circunstancias de interés público y de urgencia a las que se pretende hacer frente a través del Instrumento Europeo de Recuperación, justifica la necesidad de “introducir medidas tendentes a facilitar la tramitación de determinados proyectos considerados como estratégicos que tienen como finalidad inversiones relacionadas con el cambio climático y el medio ambiente y que permitan la reactivación y transformación de la economía regional, al ser proyectos que pueden provocar un efecto tractor y multiplicador sobre otros sectores y que contribuirán a generar empleo y crecimiento a medio y largo plazo”.

A tales efectos, el artículo 40 de esta norma legal de urgencia prevé que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura pueda, mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, cuando esté financiado total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación y se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente”.

En esta misma línea, la disposición final de este Decreto-ley modifica la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de manera que se da un nuevo redactado a su artículo 16, relativo al procedimiento de solicitud de la autorización ambiental unificada, con el fin de simplificar, reducir plazos, agilizar y coordinar los diferentes trámites que lo integran. La necesidad de la modificación de este procedimiento de prevención ambiental resulta perentoria, explica la exposición de motivos del Decreto-ley, “dado que un elevado porcentaje de los proyectos de reindustrialización susceptibles de ser financiados con cargos a estos fondos europeos requieren de la tramitación de esta autorización ambiental, con lo que de esta forma se facilita la absorción de los mismos y se contribuye a que los efectos que con ellos se pretenden puedan sentirse cuanto antes en la economía regional”.

## **2.2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA GUBERNAMENTAL**

El número de decretos del Gobierno autonómico se ha incrementado con respecto a la actividad reglamentaria del año anterior, aunque la producción reglamentaria en materia medioambiental ha sido escasa. Entre los decretos aprobados se regulan cuestiones como la declaración de bienes de interés cultural (en sus distintas categorías: Zona Arqueológica, Monumento, Patrimonio Cultural Inmaterial...), la organización administrativa y la creación de órganos con funciones medioambientales (que abordamos en el siguiente epígrafe), la agricultura y la ganadería, la cinegética o la ordenación territorial y urbanística.

### **A. El Reglamento sobre ordenación territorial y urbanística sostenible.**

El 29 de diciembre de 2021 se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura (DOE núm. 248) el Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Ordenación Territorial

y Urbanística Sostenible de Extremadura. Este Reglamento se dicta en desarrollo y aplicación de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. Los 219 artículos de que se compone esta norma reglamentaria se distribuyen en siete títulos que regulan: Título Preliminar. Disposiciones generales; Título I, Clasificación del suelo; Título II. La ordenación territorial y urbanística; Título III. Régimen del suelo; Título IV. La ejecución del planeamiento; Título V. Los patrimonios públicos de suelo; Título VI. La actividad edificatoria; Título VII. Protección de la legalidad urbanística. Se cierra el Reglamento con una disposición adicional (Régimen urbanístico de los municipios sin planeamiento general); una disposición transitoria (Calificaciones urbanísticas); una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En línea con los objetivos y principios que inspira la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, -en la que el legislador extremeño regula sobre el suelo no solo como elemento motor de la economía regional, "sino que le reconoce sus características de sostenibilidad, confiriendo al suelo, al subsuelo, al vuelo e incluso al cielo, la protección necesaria", destacando los valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales de la región-, el Reglamento establece los principios que deben ordenar toda actuación en relación con la ordenación territorial y urbanística. Entre los principios que recoge el artículo 2 del Reglamento, en coherencia con los establecidos legalmente, destacan: el desarrollo sostenible social, ambiental y económico de los municipios extremeños; el desarrollo racional y equilibrado de usos y actividades en el territorio, que garantice su diversidad y asegure el máximo aprovechamiento del suelo como recurso natural no renovable, así como la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural; o la cohesión social de la región, considerando el predominio del mundo rural, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja población y dispersión. Así mismo, se establecen como principios de la actividad de ordenación territorial y urbanística la participación ciudadana, garantizando los derechos de información e iniciativa de las personas y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses, evitar la especulación del suelo y garantizar la disponibilidad del mismo para usos urbanísticos, una previsión de dotaciones y equipamientos urbanos adecuada y el acceso a una vivienda digna, un domicilio libre de inmisiones contaminantes y en un entorno seguro, saludable y universalmente accesible.

#### B. El control de las especies exóticas invasoras.

Las especies exóticas invasoras constituyen una de las principales causas de pérdida de biodiversidad a nivel mundial, junto con el deterioro y la pérdida de hábitat. La introducción de nuevas especies exóticas, fenómeno

directamente relacionado con el incremento del movimiento de especies silvestres asociado a la globalización económica, no solamente acarrea consecuencias perjudiciales sobre la diversidad biológica nativa, amenazando la flora y fauna silvestre, sino que también puede ocasionar graves perjuicios a la economía, especialmente a la producción agrícola, ganadera y forestal, e incluso a la salud pública. En la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se define una especie exótica invasora como “aquella que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética”.

El Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, establece en su artículo 10 que las Administraciones competentes adoptarán, en su caso, las medidas de gestión, control y posible erradicación de aquellas especies incluidas en el catálogo. Este Real Decreto, en apartado 1 del artículo 15, establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y las comunidades autónomas elaborarán estrategias de gestión, control y posible erradicación de especies exóticas invasoras incluidas en el catálogo, de conformidad con lo establecido en el artículo 61.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Igualmente, este mismo artículo establece en su apartado 3 que en la elaboración de las estrategias se dará prioridad a aquellas especies que supongan un mayor riesgo para la conservación de la fauna, flora o hábitats autóctonos amenazados.

Con estos fundamentos y sobre esta base legal, el Diario Oficial de Extremadura de 10 de mayo (DOE núm. 87) publica tres Órdenes de 29 de abril de 2021 por los que se aprueban los correspondientes protocolos para el control y/o erradicación del galápago de Florida (*Trachemys scripta*), de *Acacia dealbata* (Mimosa) y *Ailanthus altissima* (Ailanto) y del avispon asiático (*Vespa velutina*) en Extremadura.

La elaboración de estos protocolos suele inscribirse en el marco de proyectos europeos. Es el caso de protocolo para luchar contra el galápago de Florida, que es consecuencia del desarrollo de la Acción C.2 “Ensayos para el control y erradicación del galápago de Florida (*Trachemys scripta*)” del proyecto LIFE10 NAT/ES/000582 (INVASEP); o del protocolo para controlar *Ailanthus altissima* (Ailanto) que es producto del proyecto LIFE+INVASEP desarrollado para detener la pérdida de biodiversidad causada por las especies exóticas invasoras en la Península Ibérica (concretamente en la Comunidad Autónoma de Extremadura y en la región portuguesa del Alentejo).

### 3. ORGANIZACIÓN

En el contexto del creciente compromiso y responsabilidad de la región en materia de mitigación y de adaptación al cambio climático, durante este año 2021 la Junta de Extremadura ha reforzado la estructura organizativa dirigida a conseguir el objetivo de desarrollo sostenible, ya sea mediante la reestructuración de la Consejería competente en materia medioambiental, ya mediante la creación de dos órganos que tienen como fin principal facilitar la colaboración entre las distintas áreas de políticas públicas autonómicas y la implicación de toda la sociedad extremeña, tanto en el ámbito de la sociedad civil como en el de las empresas, y las distintas Administraciones.

#### A. Estructuras organizativas para luchar contra el cambio climático.

El compromiso del Gobierno autonómico para transitar hacia una economía hipocarbónica en todos los sectores se ha concretado en la creación del Observatorio Extremeño de Cambio Climático como órgano de participación que tiene como finalidad el estudio, análisis y difusión de información relativa al cambio climático en la sociedad extremeña, así como el asesoramiento a los poderes públicos en relación con las políticas para hacer frente a la crisis climática. El Decreto 2/2021, de 13 de enero, por el que se crea y se regula su organización, composición y funcionamiento (DOE núm. 11, de 19 de enero de 2021), oficializa con el necesario respaldo normativo y da continuidad al Observatorio de la misma denominación que, desde el 24 de noviembre de 2009, venía celebrando reuniones periódicas con los distintos sectores implicados en la lucha contra el cambio climático, dando así cumplimiento a una de las medidas comprometidas en la Estrategia de Cambio Climático para Extremadura 2009-2012.

Las funciones que el nuevo Observatorio tiene encomendadas se concretan, según el artículo 3 del Decreto 2/2021, en las siguientes: a) Servir de foro para canalizar la participación, así como transferir la información de las partes implicadas en el proceso de lucha contra el cambio climático. b) Conocer la planificación de las actuaciones en materia de cambio climático de la Junta de Extremadura. c) Formular propuestas de actuación y recomendaciones en materia de políticas ambientales y de lucha contra el cambio climático. d) Estudio y análisis de la planificación medioambiental y de actuaciones estratégicas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. e) Informar sobre aquellos asuntos que sean sometidos por parte de la Consejería competente en materia de cambio climático. f) Realiza actuaciones en información, divulgación y sensibilización al conjunto de la sociedad extremeña sobre los efectos del cambio climático. g) Cualesquiera otras funciones vinculadas a las políticas públicas en materia de lucha contra el cambio climático de la Junta de Extremadura que se le encomienden legal o reglamentariamente.



En cuanto a su composición, destaca la presencia y el protagonismo que se otorga a una amplia representación social, además de a las distintas instituciones y a las Administraciones con competencias en materia de lucha contra el cambio climático (art. 4).

Por otra parte, el Decreto 3/2021, de 13 de enero, crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático de Extremadura, regulando además su organización, composición y funcionamiento (DOE núm. 11, de 19 de enero de 2021). Se trata de un órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de cambio climático de la Junta de Extremadura que tiene como finalidad fomentar la coordinación y la colaboración de las diferentes Consejerías de la Junta de Extremadura para mejorar la eficacia de las políticas y actuaciones en materia de la lucha contra el cambio climático (art. 2).

#### B. La reestructuración de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad.

Los retos climáticos y medioambientales en todos los ámbitos para garantizar una transición energética y verde que se sitúa en el centro de la acción política, europea y nacional, han justificado la reforma y adaptación de la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad. La relevancia que en el Marco Financiero Plurianual (2021-2027) otorga a la transición ecológica, contemplándola como una de sus prioridades, suponen la llegada de un volumen importante de recursos a la región, y en concreto a la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad, "que se vuelcan en acelerar la transición ecológica, y que implican un muy notable incremento del presupuesto de esta Consejería durante 2021 y, sin duda, en los próximos años, en líneas fundamentales como el autoconsumo, la movilidad sostenible y eficiente, la gestión de residuos, la conservación de la biodiversidad, la restauración de ecosistemas y la construcción de nuevas depuradoras en pequeñas y medianas poblaciones".

Esta es la razón fundamental que lleva a reformar y adaptar la estructura de esta Consejería, "con el fin de crear nuevos servicios que puedan, además de atender, coordinar e intensificar el trabajo que ya se venía desarrollando, en aras a impulsar el grado de ejecución de los fondos del Programa Operativo 2014-2020, de modo que se aprovechen y no se pierdan todos esos fondos tan necesarios para nuestra región y para la transición ecológica, gestionar, coordinar y seguir adecuadamente las actuaciones que se implementen con los nuevos fondos" (Decretos 20/2021, de 31 de marzo, por el que se modifica el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica

y Sostenibilidad - DOE núm. 64, de 7 de abril de 2021-). Con la misma finalidad de eficacia en coordinación de los fondos europeos se añaden unidades de seguimiento y control (Decreto 61/2021, de 16 de junio, por el que se modifica el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad - DOE núm. 118 de 22 de junio de 2021-).

### C. Organización de la gestión y administración de los espacios naturales protegidos.

Con el fin de dar impulso y apoyo a la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional, se aprueba el Decreto 123/2021, de 27 de octubre, por el que se establecen los órganos de gestión, administración y participación de la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional y su composición (DOE núm. 211, de 3 de noviembre de 2021).

La Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional, declarada por la UNESCO el 18 de marzo de 2016, coincide territorialmente con el Parque Internacional Tajo-Tejo y con el Parque Natural del Tajo Internacional en Extremadura y con el Parque Natural do Tejo Internacional en Portugal. Esta coincidencia territorial se extiende también a los objetivos y a las actuaciones previstas en todas estas áreas protegidas, circunstancia que llevan a la Comunidad extremeña, en cuanto que administración competente para la adecuada gestión de todos estos espacios protegidos, a que "por principios de economía y eficacia se considere conveniente que la constitución de los órganos de gestión de estas figuras de protección sean lo más parecida posible".

Con el objetivo de dar impulso y desarrollo a la declaración en la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional, el Decreto 123/2021, de 27 de noviembre, crea tres órganos de gestión, administración y participación, que quedan adscritos, a efectos administrativos, a la Consejería competente en materia de medio ambiente y áreas protegidas, con el objeto de promover la participación, colaboración y coordinación de todos los sectores involucrados en la sostenibilidad de la Reserva de la Biosfera y dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Programa MaB: a) el Consejo de la Reserva de la Biosfera como órgano colegiado de participación de la sociedad en la gobernanza de la Reserva de la Biosfera; b) la Dirección de la Reserva de la Biosfera, órgano responsable de la dirección y administración ordinaria de la Reserva de la Biosfera; y, c) la Comisión de Gestión de la Reserva de la Biosfera, órgano colegiado responsable de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de las actuaciones previstas en la Reserva de la Biosfera, constituyéndose como elemento ejecutivo impulsor de la estrategia y acciones de sostenibilidad de la reserva.

## 4. EJECUCIÓN

Por Resolución de 5 de julio de 2021, de la Secretaría General, se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima (PEIEC) 2021-2030 (DOE núm. 34, de 14 de julio de 2021). Este Plan representa "las ambiciones, el compromiso y la contribución de Extremadura al esfuerzo nacional y europeo en la transición energética y la lucha contra el cambio climático". En particular, el PEIEC se alinea con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) y los objetivos marcados respecto a la reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética.

Con el objetivo de avanzar hacia la transición energética de la economía extremeña hacia la neutralidad climática de la región en el horizonte 2030, el PEIEC 2021-2030 establece las actuaciones a implementar en Extremadura en cuatro ámbitos de actuación concretos (mitigación, adaptación, investigación e innovación y activación social) para afrontar el cambio climático en la próxima década, fijando objetivos cuantificados en términos de reducción de emisiones de GEI, penetración de energías renovables y de eficiencia energética, "de forma que se favorezca el desarrollo económico y social de la región y la generación de empleo de calidad, al tiempo que se minimicen los impactos derivados del cambio climático y en la naturaleza asociados al sistema energético extremeño".

Los objetivos establecidos por el PEIEC para 2030 en lo que respecta al sistema energético y emisiones de GEI son: reducción de un 10,03% de las emisiones de GEI de Extremadura respecto de las emisiones de 2017; incremento de un 9,8% de la capacidad de absorción de emisiones de GEI de los sumideros; contribución del 40,6% de energía primaria renovable y del 35,7% de energía final renovable en 2030; 22% de reducción de energía primaria en 2030 respecto a 2017; 99% de contribución renovable en la generación eléctrica en 2030.

Los cuatro ámbitos de actuación del PEIEC (mitigación del cambio climático, adaptación al cambio climático, investigación e innovación y activación social) se articulan en 57 medidas de carácter sectorial y transversal que incluyen actuaciones como la generación renovable, la integración del almacenamiento eléctrico, o las medidas orientadas a la optimización del uso de los recursos energéticos y al recorte de los GEI, abordan la eficiencia energética y la lucha contra el cambio climático en todos sectores de actividad de la región, como el sector residencial, comercial e institucional, el transporte, la industria y el sector primario.

El Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima 2021-2030, al tratarse de un plan estratégico a medio y largo plazo, establece la evaluación bienal mediante la elaboración de un informe de seguimiento. Además, en 2025 se fija un hito intermedio de revisión del grado de aplicación de las medidas y de los indicadores establecidos para, en su caso, proceder a una adecuación del plan en coherencia con la evolución del mercado de la energía y con los compromisos políticos que se vayan asumiendo en el marco de la transición energética y la lucha contra la crisis climática. Como herramienta para la evaluación y seguimiento del PEIEC, se arbitra un sistema de indicadores representativos del sistema energético y de emisiones de GEI de Extremadura, elaborado específicamente con este fin, y que refleja de forma eficaz los avances progresivos en aspectos como el cumplimiento de los objetivos, la implantación de medidas, o la evolución de los impactos y de las inversiones previstas. Asimismo, también se han establecido una serie de indicadores medioambientales, para su seguimiento.

## **5. PROBLEMAS DETECTADOS: LA POSICIÓN ESTRATÉGICA DE LA REGIÓN PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

Extremadura se encuentra en una situación singular con respecto al futuro estratégico del sector energético en España y Europa. En los últimos años han emergido diversas oportunidades de explotación minera relacionadas con el litio, material indispensable para la fabricación de baterías eléctricas. Además, la región produce una enorme cantidad de energía eléctrica, que exporta hacia el resto del país y al exterior, gracias a una serie de instalaciones que han generado situaciones de cierta conflictividad política y social: el vaciado de los pantanos, las prórrogas a la actividad o el cierre de la central nuclear de Almaraz, la instalación a gran escala de plantas fotovoltaicas, o la creación de industrias vinculadas a la extracción de las reservas de litio.

### **A. La capacidad productiva de la región.**

La producción de energía eléctrica en Extremadura es actualmente fruto, esencialmente, del uso de tecnología nuclear y renovable (hidroeléctrica, solar, eólica y biomasa). En los últimos años, la capacidad de producción eléctrica de Extremadura ha aumentado progresivamente (entre el 1,6 y el 0,23% en 2020 y 2019, respectivamente), de manera que la producción supera ampliamente a la demanda en los últimos años (424,07% de superávit en 2019 y 413,3% en 2020, por ejemplo). Tres cuartas partes de la producción, por tanto, son exportables al resto del país. De hecho,

Extremadura era en 2020 la sexta Comunidad Autónoma con mayor producción de energía eléctrica, la séptima en energía renovable, y la tercera en balance positivo.

En el informe publicado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas, *Balance Eléctrico de Extremadura, 2022*, se destaca cómo este incremento de la producción energética obedece al notable aumento de la generación de energía eléctrica renovable, de la que se extrajo casi un tercio del total en 2019, y la solar fotovoltaica, que se convirtió en tecnología líder en 2020 (superando el 32,9% de la potencia instalada, y el 39,73% de la aportación a la producción renovable).

Pero, sin duda alguna, el mayor incremento de las últimas dos décadas corresponde a la potencia fotovoltaica instalada en la región: mientras que en 2006 se instalaron 4 MW de potencia fotovoltaica en Extremadura, al año siguiente (2007) aumentaron a 56 MW, en 2008 fueron 399, en 2011 sobrepasó los 530, experimentando un lento crecimiento hasta 2018, cuando se instalaron 564 MW, que fueron casi duplicados en 2019 (1.075 MW), y doblados en 2020 (con 2.564 MW instalados de potencia). El autoconsumo aumenta progresivamente y siguen realizándose instalaciones y tramitándose centenares de nuevos proyectos, que suman varios miles de nuevos MW potenciales. De hecho, desde 2020, en Extremadura se instala la mitad de la energía fotovoltaica de todo el país. Como muestra, la compañía Iberdrola prevé inaugurar en 2022 la planta fotovoltaica más grande de Europa en la región, en los municipios de Torrecillas de la Tiesa y Aldeacentenera (1.300 hectáreas), superando la actual denominada "Núñez de Balboa" (también en la región, en los municipios de Usagre, Hinojosa del Valle y Bienvenida, con 1.000 hectáreas).

## B. Los proyectos mineros en la región

La minera es una actividad relevante en la región desde hace más de un siglo. En la actualidad, la región cuenta con alrededor de 160 explotaciones mineras activas (dos tercios de ellos en la provincia de Badajoz, y el resto en la de Cáceres). En los últimos años se han realizado diversas exploraciones del terreno (mediante permisos de investigación) por parte de compañías privadas para identificar la existencia de yacimientos de minerales susceptibles de ser explotados. La Administración minera extremeña anunciaba en febrero de 2021 la tramitación de una decena de estos permisos, en búsqueda de cobre y vanadio, principalmente en los veintiún municipios que comprende la comarca pacense de la Campiña Sur. Asimismo, en la provincia de Cáceres se han concedido diversas licencias de prospección, sondeos, catas y otros trabajos similares, entre los que sobresalen los orientados a la búsqueda de litio.

Este tipo de proyectos no suelen estar exentos de cierta polémica debida, fundamentalmente, al impacto medioambiental que ocasionan en las zonas en las que tienen lugar. Ejemplos evidentes del conflicto en torno a la cuestión minera son las dos iniciativas vinculadas a la extracción de litio en la provincia de Cáceres. Se trata del "yacimiento de Las Navas" (en el término municipal de Cañaveral), y del llamado "San José de Valdeflórez" (en el término municipal de Cáceres). A lo largo de 2021 se han sucedido diversas noticias a propósito de ambos proyectos: mientras que el yacimiento de Las Navas resulta viable a corto plazo (la empresa prevé el inicio efectivo de la explotación para 2023, al haber presentado el proyecto de explotación en octubre de 2021); en el caso de Valdeflórez, los promotores llevan más de seis años litigando con la Administración municipal por la validez jurídica de diversas resoluciones que han obstaculizado la continuación del proyecto, por considerarlo incompatible con diversos planes y normas municipales (*Observatorio de Políticas Ambientales 2017*). En abril de 2021, la Administración autonómica denegaba nuevos permisos de investigación a la empresa promotora de esta, y en octubre del mismo año la empresa anunciaba un nuevo proyecto, soterrando la explotación del yacimiento para tratar de sortear las limitaciones jurídicas a la previa idea de realizarla a cielo abierto.

## 6. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) sobre cuestiones medioambientales se han pronunciado, principalmente, sobre resoluciones administrativas que desestimaban pretensiones de los ciudadanos en relación a la gestión y a la utilización del medio ambiente. Las controversias han tenido por objeto la tipificación y sanción de conductas contrarias a la legalidad medioambiental, legislación sobre ordenación del territorio y urbanística (siendo objeto de examen la viabilidad de posibles modificaciones de los instrumentos de planeamiento), o la legislación sobre actividad minera y diferentes técnicas autorizatorias.

### A. Planes urbanísticos y espacios protegidos: intereses generales vs. intereses privados

En la Sentencia del TSJEX, de 20 de septiembre de 2021, (STSJ EXT 1158/2021-ECLI:ES:TSJEXT:2021:1158), la Sala de lo Contencioso-Administrativo conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura (ADENEX), contra la Resolución de 30 de abril de 2019, de la

Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres (PGM), consistente en la implantación y regulación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido; y contra la Resolución de 26 de julio de 2018 de la Dirección General de Medio Ambiente por la que se formula declaración ambiental estratégica de la modificación puntual.

Los principales argumentos que invoca la parte demandante se concretan en: por un lado, la finalidad de la modificación puntual no obedece al interés general sino al interés particular de legalizar actividades preexistentes (una chatarrería que incluye el transporte y gestión de residuos peligrosos y no peligrosos y el desguace de vehículos) contrarias al planeamiento y a la legislación sectorial vigentes en el momento de su instalación. Además, por otro lado, la modificación puntual del PGM no ha tenido en cuenta su impacto ambiental ni las repercusiones sobre la Red Natura 2000 y es contraria a la normativa urbanística y de protección ambiental al permitir inmotivadamente instalaciones de actividades nocivas, peligrosas y muy contaminantes en espacios protegidos por sus altos valores ambientales y, supone, de facto, una derogación singular de reglamentos, no admisible en derecho.

Por su parte, los codemandados (la Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Cáceres) rechazan que el objetivo de la modificación sea legalizar un proyecto concreto, sino que supone un cambio en el articulado del PGM amparado en el interés general, tal y como se refleja en la memoria justificativa. La modificación puntual del PGM de Cáceres tiene por objeto posibilitar la implantación o regulación urbanística de determinados usos o actividades productivas en Suelo No Urbanizable protegido; no cambia ni la clasificación ni la categoría del suelo, que se mantienen como no urbanizable y con la misma protección que ya tenía antes de la modificación.

La cuestión controvertida se centra en determinar si la modificación puntual cuestionada atiende a la satisfacción de intereses generales o, por el contrario, la modificación pretende satisfacer un interés privado, en la medida que supone la autorización de unos concretos usos y actividades en Suelo No Urbanizable Protegido cuando en la revisión del Plan General Municipal que se modifica, solo era posible que estuvieran ubicados en Suelo No urbanizable Común (en adelante SNUC).

La Sala del TSJEX, atendiendo a la doctrina jurisprudencial relativa a las modificaciones del planeamiento y después de analizar tanto el expediente administrativo como la modificación aprobada y la redacción previa del PGM, llega a la conclusión de que la verdadera razón de la modificación es "permitir la autorización de las actividades existentes de

‘depósitos de desechos o chatarras’ así como los de ‘gestión de residuos, tratamiento y reciclaje de desechos recuperables’ ubicadas en la categoría de SNUP-LI (Protección de Llanos) con anterioridad a la entrada en vigor de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, el Plan Director de la Red Natura 2000 y los Planes de Gestión de las Áreas incluidas en Red Natura 2000, que según la redacción anterior a la modificación se encontraban en situación de ‘régimen de tolerancia de uso’, resultando que la empresa promotora de la Modificación Puntual es curiosamente titular de una instalación de esas actividades y en ese paraje protegido”.

En consecuencia, la Sala advierte que el interés público alegado, consistente en la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido con el argumento de coordinar o compatibilizar la ordenación urbanística con la normativa ambiental, carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales que fueron expresamente reconocidos y protegidos, con el carácter de directriz esencial, en el PGM aprobado escasamente cuatro años antes de la propuesta de modificación:

*“...Por tanto, en la revisión del PGM que ahora se modifica se estableció como directriz básica la no-afección a los espacios protegidos regulados por los PRUG aprobados el año anterior, de tal modo que actividades y usos como los que ahora se pretenden autorizar estaban expresamente prohibidos.*

*Pasar en escasamente cuatro años desde una directriz básica de no afección a los espacios protegidos concernidos en la modificación puntual a permitir usos industriales y de residuos, incluso nocivos y peligrosos, en esos suelos, precisa de una motivación especial, basada en razones de interés general de primer orden que justifique el levantamiento de la protección, lo que en modo alguno existe”.*

En definitiva, la Sala estima el recurso planteado por entender que la regulación de los espacios protegidos que establecía el PGM de Cáceres no precisaba de adaptación alguna, teniendo en cuenta que las previsiones de los PRUG no resultaban incompatibles con aquel, de lo contrario se produciría una clara vulneración del principio de no regresión.

#### B. Actividad minera y legalidad medioambiental.

En la Sentencias del TSJEX, de 4 de marzo de 2021 (STSJ EXT 235/2021–ECLI:ES:TSJEXT:2021:235), la Sala de lo Contencioso-Administrativo examina el recurso contencioso-administrativo formulado



por la mercantil "QBIS RESOURCES S.L." contra la resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de fecha 17/07/2019, que estima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Servicio de Ordenación Industrial, Energética y Minera, de fecha 18/10/2018, por la que se otorgó el permiso de investigación de los recursos de la Sección d) (uranio), denominado "ÁNSAR" y la autorización de su plan de restauración, anulando y dejándola sin efecto.

Los motivos que alega la parte recurrente se centran, por un lado, en la incongruencia existente entre el informe expedido por la Dirección General de Medio Ambiente de fecha 1 de julio de 2019 y el contenido de la resolución de otorgamiento y de autorización del plan de restauración del permiso de investigación; y, por otro, en la falta de motivación de la resolución objeto del recurso, así como en la vulneración del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En primer lugar, la Sala examina la legislación minera destacando las diferencias existentes entre los permisos de exploración y los permisos de investigación en relación con el objeto de recurso: mientras que en el primero se utilizan técnicas mineras que afectan únicamente a la superficie del terreno, por lo que no se requiere trámite de información pública; el segundo conlleva además una alteración sustancial del medio ambiente, que justifica la apertura de un período de información pública y la necesidad de presentar un plan de restauración de todas las actividades de investigación. Además, ambos permisos se diferencian por la técnica de control que supone el plan de restauración y el procedimiento de evaluación ambiental exigible conforme al Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cuyo Anexo III se recogen los proyectos que deberán someterse a evaluación de impacto ambiental abreviada, entre ellos "grupo 2. Industria extractiva".

*"(...) El permiso de investigación, que tiene por objeto "los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos...y a que, una vez definidos por la investigación realizada y demostrado que son susceptibles de racional aprovechamiento", se le otorgue la correspondiente concesión de explotación de los mismos (art 63), con arreglo al proyecto aprobado que se debe presentar, que debe incluir un proyecto de investigación, firmado por un Ingeniero superior o Técnico de Minas, en el que constará con una memoria explicativa del plan general de investigación que se prevé realizar, indicando el procedimiento o medios a emplear, un*

*programa de la investigación, presupuesto de las inversiones a efectuar, plazo de ejecución y planos de situación del permiso y de las labores que se proyectan, entre otros aspectos (art 66). Se trata, por tanto, de una fase en la que ya se utilizan técnicas mineras que afectan no sólo a la superficie del terreno sino al medio ambiente, entendido en sentido amplio, comprensivo de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana puedan producir la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, y, fundamentalmente, la gestión de los residuos mineros (...) y que tiene por objeto constatar que el recurso minero al que se refiere es susceptible de un racional aprovechamiento económico (...)"*

La Sala comprueba si el permiso de investigación otorgado contaba con las autorizaciones ambientales necesarias previas a su otorgamiento, llegando a la conclusión de que en realidad no se trataba de un verdadero proyecto de investigación, por cuanto no existe especificación alguna de la única actividad que se puede considerar de investigación, que es la realización de sondeos; por el contrario, las medidas del proyecto son de exploración y no de investigación, ya que este último tipo de proyectos requiere para ser autorizado presentar el documento ambiental del artículo 80 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para someterlo a evaluación de impacto ambiental abreviada y la realización de un informe de afección a Red Natura 2000, así como un estudio de impacto radiológico.

*"(...) Estamos ante un proyecto mixto de exploración e investigación, en el que no se expone ninguna determinación concreta de la única actuación que se puede considerar como de efectiva investigación: que es la realización de los sondeos, con lo que se incumple la obligación de exponer el plan general de investigación que se prevé realizar, puesto que, como se reconoce expresamente 'el número y disposición de los sondeos se proyectará en función de los resultados obtenidos en las anteriores fases de exploración'. No se sabe, por tanto, ni el número ni la ubicación de los sondeos que se proponen realizar la promotora.*

*Insistimos, todas las medidas del que se denomina proyecto de investigación, excepto los sondeos, son en realidad medidas de exploración (como expresamente se reconoce al llamarlas así) que tienen una afectación muy pequeña, por no decir nula, en la configuración del terreno (la mayor de ellas será tomar muestras de terreno (250 g. a 250 mm de profundidad).*

*(...) No es de recibo que se otorgue un permiso de investigación que consiste en hacer sondeos cuando, por desconocerse su ubicación y número, no se permite hacer ni uno sólo de esos sondeos sin que previamente se haga una evaluación ambiental, un informe de afección a Red Natura 2000 y un estudio radiológico, siendo evidente el riesgo de que, en base a tal otorgamiento, la promotora los realice sin esperar a que se lleven a cabo”.*

Esta alteración sustancial del medio ambiente afectado justifica, a juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TJEX, la necesidad de abrir un periodo de información pública en los boletines oficiales y en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos afectados a fin de que todos los interesados puedan comparecer en el expediente. Es más, la Sentencia advierte sobre el carácter “sustantivo y sustancial de este trámite” destacando que en los correspondientes anuncios no se hiciera constar una referencia específica al uranio, máxime teniendo en cuenta que, al presentar unas peculiaridades esenciales, los ciudadanos tenían derecho a ser informados sobre este extremo. En definitiva, este trámite tiene, a juicio de la Sala, un carácter sustantivo y sustancial, por lo que su inobservancia daría lugar a la nulidad de la resolución que hubiera otorgado el permiso de investigación.

*“(...)También consideramos, propiamente, que los interesados pueden alegar la omisión o que se ha incumplido de manera sustancial, el trámite de información pública incluso y directamente en esta sede judicial para la que tendrían legitimación de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Española, siendo bien llamativo que no se hiciera constar en los correspondientes anuncios a que nos estamos refiriendo con la mención específica de referirse a uranio y ello sobre todo porque en la solicitud se hacía constar y se acompañaba del correspondiente informe sobre esta materia especial y ello, sin duda, sobre la base de que el uranio es un recurso que presenta unas peculiaridades esenciales de las que se debe informar a los interesados e incluso puede decirse que se produce una mayor infracción del ordenamiento jurídico informando erróneamente sobre un aspecto sustancial que incluso no informando, de manera que se ha infringido directamente el artículo 6.3 del Real Decreto 975/2009 de 12 de junio”.*

## **7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

- Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Olga García García (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 25/2019, de 1 de julio, DOE núm. 126, de 2 de julio de 2019).
- Secretaria General para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Doña Consuelo Cerrato Caldera (nombramiento efectuado por Decreto 76/2019, de 16 de julio, DOE núm. 137, de 17 de julio de 2019).
- Dirección General de Industria, Energía y Minas: Samuel Ruiz Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 139/2018, de 28 de agosto, DOE núm. DOE núm. 168, de 29 de agosto de 2018).
- Dirección General de Sostenibilidad: Jesús Moreno Pérez (nombramiento efectuado por Decreto 138/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).
- Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas: Álvaro Jiménez García (nombramiento efectuado por Decreto 139/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).