

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de septiembre de 2020*

**“CONDICIONANTES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PLANTA DE BIOMASA: LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA 2020”**

TERRITORIAL AND URBANISTIC CONDITIONS IN ANDALUSIAN LEGISLATION FOR THE CONSTRUCTION OF A BIOMASS FLOOR: THE ENERGY STRATEGY OF ANDALUSIA 2020

**Autora:** Cynthia Inmaculada Mata Torres, Doctoranda en el Programa de Ciencias Sociales y Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Málaga

**Fecha de recepción:** 04/05/2020

**Fecha de modificación:** 18/05/2020

**Fecha de aceptación:** 07/07/2020

**Resumen:**

Tal y como reza el título, a lo largo de este artículo vamos a analizar los principales condicionantes tanto a nivel territorial como urbanístico, regulados en la legislación andaluza de cara a construir una planta de biomasa. Para ello, examinaremos en primer lugar la llamada Estrategia Energética de Andalucía 2020 en el sentido que, si bien no puede considerarse como un requisito más, sí que encierra principios generales interesantes para nuestro tema y propone iniciativas que pueden beneficiar o ralentizar el proceso de instalación de una planta de biomasa en el territorio andaluz. En segundo lugar, detallaremos cuál es el enfoque conceptual que la doctrina le ha otorgado a las plantas de biomasa para seguidamente detallar, aún a grandes rasgos, el funcionamiento de aquéllas. En tercer lugar, pasaremos a explicar el marco normativo regulador de las plantas de biomasa, tanto a nivel comunitario como estatal, incluyendo inmediatamente después la puesta en práctica de esta legislación a través del análisis de jurisprudencia comunitaria sobre biomasa. Finalmente, concluiremos

nuestro artículo mediante el estudio de los condicionantes territoriales y urbanísticos propiamente dichos de la Comunidad autónoma andaluza para las instalaciones de biomasa.

**Abstract:**

As the title says, throughout this article we will analyze the main conditions both at the territorial and urban level, regulated in Andalusian legislation in order to build a biomass plant. To this end, we will first examine the so-called Andalusia Energy Strategy 2020 in the sense that, although it cannot be considered as yet one more requirement, it does contain general principles interesting to our subject and proposes initiatives that can benefit or slow down the process of installing a biomass plant in the Andalusian territory. Secondly, we will detail the conceptual approach that the doctrine has given to biomass plants and then detail, even in broad terms, the functioning of them. Thirdly, we will go on to explain the regulatory framework for biomass plants, both at Community and state level, including immediately the implementation of this legislation through the analysis of Community case-law on biomass. Finally, we will conclude our article by studying the territorial and urban conditions proper to the Andalusian Autonomous Community for biomass installations.

**Palabras clave:** Energías renovables. Planta de Biomasa.

**Keywords:** Renewable energies. Biomass plant.

**Índice:**

1. Introducción
2. Estrategia Energética de Andalucía 2020
  - 2.1. Su incidencia en la producción de energía a partir de biomasa
  - 2.2. Acciones de la Estrategia Energética de Andalucía 2020
3. Concepto de central de biomasa
4. Marco normativo regulador
5. Jurisprudencia comunitaria sobre plantas de biomasa
6. Condicionantes territoriales y urbanísticos
7. Conclusiones finales
8. Bibliografía

**Index:**

- 1. Introduction**
- 2. The Energy Strategy of Andalusia 2020**
  - 2.1. Our impact on the production of energy from biomass**
  - 2.2. Actions of the Energy Strategy of Andalusia 2020**
- 3. Biomass Central Concept**
- 4. Regulatory framework**
- 5. Community jurisprudence on biomass plants**
- 6. Territorial and urban conditions**
- 7. Final conclusions**
- 8. Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Indudablemente, en las últimas décadas el auge de las energías renovables, y dentro de ellas la biomasa, ha sido bastante notable. Cada vez son más las iniciativas industriales que tienen en cuenta las energías limpias para su ciclo de producción, y la biomasa, que ha sido siempre de las más olvidadas, empieza a sonar con fuerza.

Son numerosos los artículos, comunicaciones y monografías que se han escrito sobre esta revolucionaria fuente de energía renovable; no obstante, si observamos más detenidamente todos esos documentos, veremos que la mayoría están centrados en el marco puramente teórico de la biomasa, es decir, en explicar qué es esta energía limpia y cuáles son sus múltiples y diversas posibilidades de explotación. Sin embargo, nada nos dice la mayor parte de ellas sobre aspectos más prácticos, pues una vez las empresas están convencidas de su gran utilidad y de los enormes beneficios que puede arrojar, ¿cómo pueden llevar su iniciativa a la práctica? Es posible que, técnicamente hablando, los promotores cuenten con los equipos de trabajo necesarios para la puesta en marcha de la planta de biomasa, pero es más probable aún que desde el punto jurídico ignoren total o parcialmente las condiciones y requisitos a cumplir.

Es por estos motivos que nos hemos decidido a presentar en este artículo cuáles son esos requisitos imprescindibles, desde el ámbito jurídico, que deben cumplir aquellas empresas que deseen instalar una planta de biomasa en Andalucía. Para ello, tal y como hemos apuntado en el resumen, nos introduciremos de lleno en los principales textos normativos que Andalucía ha aprobado sobre ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que estas dos disciplinas resultan del todo complementarias para cumplir con la función de este artículo.

En cuanto a la Estrategia Energética de Andalucía 2020, no es un documento normativo al uso, pero creemos totalmente necesaria la inclusión de su análisis en este artículo, ya que la legislación en estas materias va cambiando a una velocidad de vértigo, y en esta Estrategia se encuentran los pilares fundamentales a través de los cuales se va a orientar la labor del legislador autonómico en cuanto a requisitos jurídicos se refiere.

En conclusión, consideramos que el tema de nuestro artículo es bastante novedoso y aunque sí que contiene cierto marco teórico, está más enfocado a una realidad práctica que a la mera doctrina, lo cual puede llegar a resultar de utilidad, y esperamos que así sea, a promotores que necesitan un reflejo claro de los requisitos legales que deben cumplir de cara a la instalación de una planta de biomasa en Andalucía, así como las posibles modificaciones de dicho proceso.

## **2. LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA 2020**

### **2.1. Su incidencia en la producción de energía a partir de biomasa**

En la Comunidad autónoma de Andalucía se hace necesaria la creación de un instrumento jurídico-técnico capaz de llevar a la práctica de la realidad territorial los principios ambientales reflejados en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía<sup>1</sup> (en adelante, POTA), imbricando la situación real y potencial del territorio andaluz con las posibilidades energéticas que aquél encierra. Para ello, Andalucía ha aprobado el llamado Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética<sup>2</sup>. Dentro de la sección que el POTA dedica al Sistema Energético (se trata de la Sección III del Capítulo II del Título III), se hace referencia a la relación existente entre el sistema energético y el modelo territorial, entrando a definir el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética; el documento mantiene un concepto elevado de dicho plan, al entenderlo como el principal instrumento de planificación energética de nuestra Comunidad Autónoma, y su principal objetivo será el de coordinar todas las políticas sectoriales relevantes tanto en materia de infraestructuras energéticas como en todo lo que al fomento de las energías limpias se refiere. Además, no se tratará solamente de un plan general, sino que se centrará en todas y cada una de las zonas que comprende el territorio andaluz para entrar a examinar las principales fortalezas energéticas de cada una

---

<sup>1</sup> El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía fue aprobado por el Real Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, y supone el marco de referencia para la organización y estructura del territorio andaluz.

<sup>2</sup> El Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética, conocido como PASENER, fue creado para el período 2007-2013 y aprobado por Decreto 279/2007 de 13 de noviembre, resultando publicado en el BOE a fecha 11 de marzo de 2008.

de las regiones<sup>3</sup>. No en vano la Agencia Andaluza de la Energía<sup>4</sup> trabaja en pro de lograr un modelo de desarrollo más sostenible en la Comunidad autónoma de Andalucía, a través de, tal y como afirma ARENILLA SÁEZ, avances tecnológicos en las infraestructuras relacionadas con la energía, el fomento de las energías renovables o el apoyo a la cooperación energética internacional<sup>5</sup>.

Pues bien, el *Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética*<sup>6</sup> es uno de los pilares básicos de la *Estrategia Autonómica del Cambio Climático*<sup>7</sup>, a partir de la cual se acabó desarrollando en nuestra comunidad el *Plan Andaluz de Acción por el Clima*<sup>8</sup>. Todos estos programas persiguen el fomento del ahorro y la eficiencia energética, apostando por las fuentes de energías renovables, exhortando para ello a los poderes públicos para que desarrollen políticas simpatizantes de utilización sostenible de los recursos a fin de frenar los efectos del cambio climático.

Antes de continuar analizando el *Plan Andaluz de Acción por el Clima* es importante que destaquemos el llamado *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. Como su propio nombre indica, se trata de un plan que, de aprobarse, entraría en vigor en 2021, por lo que aún es un borrador, y así figura en el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (en adelante, IDAE). Tal y como sostiene SOLÁ NADAL, la principal finalidad de este documento es la de unificar los dos objetivos claros por los que se está decantando la política energética en los últimos años: la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero y el fomento del uso de las energías renovables, empleando para ello criterios de índole económica, pero también sociales y medioambientales, haciendo hincapié en los beneficiosos resultados que el empleo de las energías

---

<sup>3</sup> Página 89 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>4</sup> La Agencia Andaluza de la Energía es una agencia pública empresarial que fue aprobada mediante la Ley 4/2003, de 23 de septiembre, adscrita a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía de la Junta de Andalucía. Su principal objetivo es conseguir que Andalucía se convierta en una región líder en el ámbito energético, llevando a la práctica todas las actividades que tengan que ver con la política energética del Gobierno andaluz. Información disponible en [Agencia Andaluza de la Energía](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>5</sup> ARENILLA SÁEZ, M. (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. Editorial Netbiblo. La Coruña. Págs. 319-332.

<sup>6</sup> El Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética, conocido como PASENER, fue creado para el período 2007-2013 y aprobado por Decreto 279/2007 de 13 de noviembre, resultando publicado en el BOE a fecha 11 de marzo de 2008.

<sup>7</sup> La Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático fue aprobada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno en fecha 3 de septiembre de 2002. Consiste en un conjunto de medidas a ejecutar por los distintos departamentos de la Junta de Andalucía, como aportación de la Comunidad Autónoma a la Estrategia Española ante el Cambio Climático.

<sup>8</sup> El Plan Andaluz de Acción por el Clima, cuya fecha de vigencia fue 2007-2012, tiene su origen en la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático, ya que, tras la publicación de dicha estrategia, Andalucía se convertía en la primera comunidad autónoma de toda España en poner en marcha un plan autonómico para actuar contra los efectos del calentamiento global. El plan se publicó en fecha 5 de junio de 2007, y especifica las 140 medidas que el gobierno andaluz pondrá en marcha hasta el año 2012 para frenar este fenómeno global. En la actualidad aún no se ha aprobado un nuevo Plan por lo que entendemos que, en sus líneas básicas de acción, dicho Plan sigue vigente.

limpias puede arrojar sobre la paliación de los efectos del cambio climático<sup>9</sup>; en definitiva, determinar de manera inequívoca el camino a seguir por las políticas a nivel estatal, autonómico y local<sup>10</sup>.

Este plan presenta objetivos bastante ambiciosos, como la descarbonización total de nuestro país para el año 2050. En el ámbito de las energías renovables, se refleja la potencial evolución de la potencia instalada de energía eléctrica (MW), de manera que se prevé, para el caso de la biomasa, pasar de 677 MW en el año 2015 a 1677 MW para el año 2030. De esta forma, teniendo por efectivamente conseguidos todos los impulsos que se pretenden dar a las distintas fuentes renovables de energía, se prevé que para el año 2030, al menos el 40% de la energía producida provenga de estas fuentes de energía limpia<sup>11</sup>. Por otro lado, el Plan también se centra en la innovación y en la competitividad industrial, ya que mantiene como pilar fundamental el Plan Estratégico de Tecnología Energética de la Unión Europea<sup>12</sup>. Por este motivo, una de las principales actividades de I + D + i en las que España debe centrar sus esfuerzos es en las tecnologías de energías renovables, ya que de por sí el propio documento destaca que España cuenta con recursos naturales relevantes aún por explotar en el ámbito de las energías renovables, entre los que la biomasa cobra especial protagonismo<sup>13</sup>.

Una vez efectuado este paréntesis, continuamos analizando el *Plan Andaluz de Acción por el Clima*. Este plan tenía vigencia entre 2007 y 2013 por lo que se hacía necesaria la publicación de un nuevo documento que avalara lo expuesto en el anterior y que al mismo tiempo, se adaptara a los problemas energéticos actuales. Por estos motivos, el gobierno de la Junta de Andalucía aprobó en 2015, la llamada *Estrategia Energética de Andalucía 2020*<sup>14</sup>. La ejecución de esta

<sup>9</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima \(PNIEC\) 2021-2030](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>10</sup> SOLÁ NADAL, R; (2019). (Acciones locales frente a los retos del cambio climático en España). *Quaderns de dret ambiental*. Publicacions Urv. N°13. Pág. 37.

<sup>11</sup> Páginas 10 y 12 del resumen del borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

<sup>12</sup> El Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética fue presentado a través de una Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de noviembre de 2007. A través de este documento, se pretende agilizar los trámites necesarios para emplear tecnologías con reducidas emisiones de carbono al mínimo coste. El objetivo de este documento es bastante ambicioso, en el sentido que intenta unificar todas las medidas de planificación y de aplicación en el uso de los recursos del sector energético a nivel internacional. Información disponible en el siguiente portal web: [Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética \(Plan EETE\)](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>13</sup> Página 23 del resumen del borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

<sup>14</sup> Según la propia Consejería de Energía de la Junta de Andalucía, “Con 114 acciones, da continuidad a muchas de las medidas recogidas en el primer plan e incorpora 27 nuevas actuaciones para reforzar el papel facilitador de la administración en relación al desarrollo de proyectos renovables, con medidas de simplificación administrativa y tramitación coordinada en materia de energía; el despliegue de la economía circular con acciones en el ámbito de la bioeconomía y el aprovechamiento energético de la biomasa y el biogás; acciones dirigidas a

estrategia se ha llevado a la práctica a través de dos planes de acción, comprendiendo el primero de ellos el período 2016-2017 (entre sus principales medidas podemos destacar las orientadas a un mayor uso de las energías limpias en las viviendas andaluzas, la instalación de puntos de recarga de vehículos suficientes o el apoyo a las empresas andaluzas), y resultando el segundo de ellos orientado hacia el período 2018-2020.

Vamos a analizar este plan a continuación.

Comienza el documento estudiando los resultados del plan de acción anterior, afirmando que supuso un importante hito en el camino hacia la facilitación de servicios energéticos sostenibles a la ciudadanía, además de haber conseguido una gobernanza más diversificada en esta materia, ya que en la consecución de sus objetivos han actuado diversos organismos, tales como diferentes consejerías, entidades instrumentales e incluso la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Finalmente, también se ha detectado que distintas acciones comprendidas en el programa pasan por fases similares de aprobación y seguimiento, de manera que el nuevo plan tiene presente esta situación y pretende agilizar y unificar dichos trámites en la medida de lo posible.

El Plan cuenta con cinco grandes programas de acción: *energía inteligente, mejora de la competitividad, infraestructura y calidad del suministro, cultura energética* así como *gestión de la administración*. Dentro de cada uno de estos programas se siguen unas determinadas líneas de actuación en mayor o menor medida cada una de ellas; aunque hay más líneas, para el ámbito que a nosotros nos interesa, vemos que la línea de *edificación y urbanismo sostenible* se aplica en el programa de *energía inteligente*. La línea de *innovación en el sector energético* se aplica en el programa de *mejora de la competitividad*, y finalmente la línea *infraestructuras energéticas* es aplicada en el programa de *infraestructura y calidad del suministro*.

Pues bien, dentro del programa de la *mejora de la competitividad* como actuación la *mejora de la competitividad industrial del sector de los combustibles alternativos*, y la acción correspondiente se traducirá en una línea de *incentivos proyectos de producción y/o logística de la biomasa y biocombustibles*, acción que recaerá en la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio así como en la Agencia Andaluza de la Energía.

---

una mayor integración de las energías renovables en la red eléctrica con el impulso a las tecnologías de almacenamiento o acciones dirigidas a realizar medidas de carácter energético en edificios del sector público, entre otras. A través de la Estrategia la Comunidad Autónoma asume el compromiso de afrontar el reto de la transformación de su sistema energético, haciéndolo más eficiente, diversificado, descarbonizado y estable, basado en la eficiencia energética y el uso de las energías renovables”.

Esta información se puede consultar en el siguiente portal web: [Estrategia Energética de Andalucía 2020](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

También dentro de este mismo programa destacamos como actuación la *concesión de incentivos a la innovación energética y transferencia de resultados*, lo cual se traduce en la concesión de una línea de *incentivos a proyectos de I+ D +i*, cuyo desarrollo recaerá en la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, así como en la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía<sup>15</sup>.

Pasando al programa de infraestructuras energéticas, podemos destacar como actuación el *impulso de infraestructuras energéticas para el aprovechamiento de los recursos autóctonos*, lo cual se traduce en dos grandes líneas de acción: por un lado, la *Orden por la que se modifican las órdenes de priorización de instalaciones de energías renovables en Andalucía*, cuyo desarrollo recae en la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, así como en la Dirección General de Industria, Energía y Minas; la segunda línea de acción consiste en el *apoyo y seguimiento a la tramitación y puesta en servicio de instalaciones de energías renovables en Andalucía*, cuyos responsables serán los mismos organismos que para la línea anterior.

Finalmente, dentro del mismo programa, podemos destacar otra actuación: *la mejora y agilización de la tramitación administrativa, coordinada con otros organismos de competencia*; pues bien, dentro de esta actuación, destacamos tres líneas. La primera de ellas, la *elaboración de información energética para su inclusión en planes territoriales, urbanísticos ambientales y otros en cooperación con los organismos competentes en su desarrollo*. La segunda de ellas, el *establecimiento de un sistema georeferenciado de seguimiento y tramitación de infraestructuras energéticas*, y la tercera línea consistirá en el *análisis y mejora de la normativa medioambiental, territorial y urbanística aplicable a la implantación de infraestructuras energéticas*. Para todas estas líneas los organismos responsables de llevarlas a la práctica serán la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, así como la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

Lo que vamos a hacer a continuación es profundizar en cada uno de estos programas y en sus correspondientes líneas de acción, aunque por su excesiva amplitud tendremos en cuenta exclusivamente aquellos aspectos que pueden afectar directa o indirectamente en la instalación de una planta de biomasa, ya sea para beneficiar esta iniciativa o para, por el contrario, aumentar sus correspondientes trámites jurídico-administrativos.

---

<sup>15</sup> La Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía es un instrumento especializado fundamentalmente en el fomento de la innovación en la sociedad andaluza. Entre sus principales líneas de actuación encontramos la atracción de inversiones y empresas nacionales e internacionales, el orden de incentivos para el fomento de la innovación empresarial así como el desarrollo y la mejora del suelo e infraestructuras productivas.

## 2.2. Acciones de la Estrategia Energética de Andalucía 2020

En primer lugar, dentro del Programa “Energía Inteligente” se engloban las siguientes acciones que guardan relación con la producción de energía a partir de biomasa.

### Acción: Promoción del uso de combustibles alternativos

Aunque bien es cierto que esta acción no está específicamente relacionada con las plantas de biomasa, tampoco es menos cierto que los biocombustibles se están alzando cada vez más como la alternativa más eficiente a los combustibles convencionales a fin de frenar los efectos del cambio climático; por este motivo, esta acción está encaminada a la concienciación de las administraciones locales de los enormes beneficios que el empleo de los biocombustibles puede arrojar sobre el medio ambiente. Se trata de una iniciativa novedosa, pues en el Plan que comprendía el período 2016-2017 no se recogían estas medidas, las cuales consistirán en la elaboración de material informador sobre el uso de los biocombustibles y la comparación de sus efectos ambientales frente a los combustibles fósiles; además, se pretenden realizar campañas de formación destinadas a las entidades locales, reflejándose en la práctica todas estas medidas en la ejecución de proyectos pilotos sobre movilidad eléctrica. No obstante, a pesar de que estas actividades figuran en el cronograma trianual de la iniciativa para el período 2017-2020, en la actualidad aún no se han llevado a la práctica, por lo que no nos resulta posible entrar a comentar sus resultados.

En segundo lugar, dentro del Programa “Mejora de la Competitividad” se engloban las siguientes acciones que guardan relación con la producción de energía a partir de biomasa.

### Acción: Incentivos a proyectos de producción y/o logística de la biomasa y los biocombustibles

Esta iniciativa presenta un carácter eminentemente práctico ya que va destinada a facilitar, bien la construcción de plantas de producción de biomasa, bien la instalación de la logística necesaria para la distribución de este tipo de energía renovable, a través de la concesión de beneficios fiscales y de incentivos de índole económica<sup>16</sup>. Es importante destacar que esta iniciativa se enmarca dentro del llamado “Programa de Incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía 2020<sup>17</sup>”.

<sup>16</sup> Páginas 72 y 85 de la Estrategia Energética de Andalucía 2020.

<sup>17</sup> Este programa tiene su origen en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea en junio de 2015, en el cual se recogen las prioridades de inversión, orientadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial de la comunidad autónoma andaluza. La Agencia Andaluza de la

A través de dicho programa se van a fomentar las instalaciones y las soluciones constructivas, por lo que para el caso que a nosotros nos interesa, esta iniciativa resulta, cuanto menos, llamativa ya que acogerse a este programa facilitaría enormemente la tarea de instalar una planta de productora de biomasa. Para el período 2017-2020 estaba previsto en el cronograma la aprobación de la norma reguladora, lo cual se ha llevado efectivamente a la práctica a través del programa de incentivos anteriormente mencionado. Por su parte, durante el período 2017-2020 se ha realizado el análisis de los correspondientes expedientes, al objeto de determinar cuáles de los proyectos presentados pueden ser susceptibles de beneficiarse de los incentivos económicos que persigue esta iniciativa. Además, contamos con una figura muy importante dentro de esta acción: las entidades colaboradoras. Se trata de empresas encargadas de gestionar los incentivos que reciben los correspondientes proyectos en nombre y representación de los titulares de tales proyectos, llevando a cabo todos los trámites administrativos necesarios, como los de solicitud, gestión y la posterior justificación de la necesidad de los mismos<sup>18</sup>.

En este sentido, Málaga es una de las ciudades andaluzas que cuenta con más entidades colaboradoras; de hecho, sólo en Málaga capital podemos encontrar hasta 10 empresas que están consideradas como entidades colaboradoras en el ámbito de las soluciones energéticas bioclimáticas<sup>19</sup>, entre las que podemos encontrar MELFOSUR, ATEPO, VATIA, ENERGYINNOVA, etc. Es un ejemplo claro de que esta iniciativa ha dado los frutos esperados y que realmente es un camino muy eficiente hacia un mayor empleo de las fuentes de energía renovables y el cuidado del medio ambiente.

### Acción: Línea de incentivos a proyectos de I + D + i

Esta acción es bastante similar a la anterior, ya que también se centra en la concesión de medios económicos para llevar a cabo determinados proyectos; no obstante, persigue una línea más amplia que en el caso que acabamos de explicar, en el sentido que incide en proyectos que tengan carácter investigador e innovador en el ámbito energético dentro de las fronteras de la comunidad autónoma andaluza<sup>20</sup>. Por este motivo, esta acción ha dado como frutos jurídicos la aprobación, por un lado, de unas bases reguladoras cuyo objetivo es

---

Energía, en condición de órgano gestor del Programa Operativo FEDER pone a disposición de la ciudadanía andaluza el programa de incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía 2020 “*Andalucía es más*” persiguiendo actuaciones de mejora energética en los hogares, pymes y Administraciones Públicas, reduciendo su demanda energética y utilizando la energía de la forma más inteligente y adecuada posible.

<sup>18</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Programa para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía. Andalucía es más](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020

<sup>19</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Agencia Andaluza de la Energía. Localizador de Entidades Colaboradoras](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>20</sup> Página 112 de la Estrategia Energética Andaluza 2020.

la concesión de subvenciones a empresas que aumenten la competitividad del sector energético andaluz durante el período 2017-2020, y por otro lado, la aprobación de unas bases reguladoras cuya principal finalidad es la concesión de subvenciones destinadas exclusivamente a la investigación e innovación empresarial en Andalucía, siempre dentro de la temática energética.

Viendo lo anterior, consideramos que las empresas que deseen instalar una planta de biomasa en Andalucía deberían prestar especial atención a estos articulados ya que, por un lado, al instalar dicha planta se podrían beneficiar fácilmente de las subvenciones destinadas a mejorar la competitividad del sector energético en nuestra comunidad, pero también sería posible que obtuvieran facilidades económicas basadas en la segunda línea de esta acción encaminada más a la investigación si la forma de construcción de la planta generadora de biomasa tuviera un carácter novedoso con respecto a las ya existentes (por ejemplo, reduciendo al mínimo las emisiones de gases de efecto invernadero durante su construcción o consiguiendo que la instalación genere el menor impacto paisajístico posible).

Asimismo, es importante destacar también que, a diferencia de las acciones anteriores que acabamos de explicar, el documento nos indica que en ella se incluirán todos los proyectos que tengan cabida en el sector energético, con lo que no se trata de una acción centralizada en un tema concreto. En línea con lo que acabamos de decir, también debemos apuntar que se trata de una acción enmarcada dentro de la Estrategia Industrial de Andalucía 2020<sup>21</sup>, cuyo principal objetivo es conseguir que la política industrial andaluza mejore el ámbito empresarial, logrando una base sólida del mundo industrial andaluz, siendo incluso competente para hacerse un hueco en el mercado mundial.

Concretamente, pretende lograr estos objetivos a través de la facilitación de la llegada de incentivos económicos a las empresas, potenciando de esta manera las inversiones<sup>22</sup>. Persigue tres líneas de actuación: Incentivos para el Desarrollo y el I+D+i industrial, Financiación mediante Fondos Reembolsables e Incentivos en materia energética. Es esta última línea la que más nos interesa para nuestro artículo, y si consultamos el último documento sobre la evaluación de la iniciativa, que data de finales de 2018, nos podremos hacer una idea de cómo va funcionando aquella; efectivamente, se aprobaron en 2016 unas bases reguladoras para la concesión de incentivos para el Desarrollo Energético

---

<sup>21</sup> La Estrategia Industrial de Andalucía 2020 fue aprobada por Acuerdo de 19 de julio de 2016, del consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Puede consultarse en el siguiente portal web: [Estrategia Industrial de Andalucía 2020](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>22</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Estrategia Industrial de Andalucía 2020](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

Sostenible de Andalucía 2017-2020<sup>23</sup>, y en nuestra opinión estas bases han dado unos resultados bastante notables. Concretamente, vemos que a lo largo de todo el territorio andaluz se han aprobado un total de 6345 concesiones (resultando Málaga la tercera provincia donde más ayudas se han concedido, sólo por detrás de Sevilla y Granada), la mayoría de entes beneficiados son personas físicas y en la mayor parte de los casos se ha llegado a subvencionar más o menos la mitad de la inversión inicial efectuada por las empresas, asociaciones, entidades locales o personas físicas<sup>24</sup>.

En tercer y último lugar, dentro del Programa “Mejora de las Infraestructuras y Calidad de los Servicios Energéticos” se engloban las siguientes acciones que guardan relación con la producción de energía a partir de biomasa.

### Acción: Orden por la que se modifican las órdenes de priorización de instalaciones de energías renovables en Andalucía

Esta acción resulta muy interesante para el caso que nos ocupa. En ella, el documento nos explica que la Junta de Andalucía, a lo largo de la pasada década, ha ido aprobando numerosas órdenes a través de las cuales se modificaba, valga la redundancia, el orden por el que se iba concediendo acceso a la red eléctrica a las distintas instalaciones generadoras de energía a partir de fuentes renovables, como la biomasa.

Nos relata el documento que en los últimos años se han publicado un sinnúmero de normas jurídico-técnicas en materia de energía, incluyendo ya no sólo las energías limpias “tradicionales” como la solar o la eólica, sino que han dotado de mayor protagonismo a otras fuentes renovables como la biomasa. Por este motivo, la Junta de Andalucía considera más que necesario estudiar, a la luz de la situación actual, cuál será el orden de prioridad más acertado para que las instalaciones generadoras de energías limpias, entre ellas las plantas de biomasa, puedan acceder a la red eléctrica<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Orden de 23 de diciembre de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de Incentivos para el Desarrollo Energético Sostenible de Andalucía en el período 2017-2020. Fue publicada en el BOE en fecha 30 de diciembre de 2016 y puede ser consultada a través de la Agencia Andaluza de la Energía, en este portal web: [Bases reguladoras](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>24</sup> Estos datos pueden consultarse en la página 28 de la Evaluación de Objetivos de 31 de diciembre de 2018, las últimas publicadas hasta ahora, a través de este portal web: [Estrategia Industrial de Andalucía 2020](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>25</sup> Consultar VELÁZQUEZ MARTÍ, B; (2017). *Aprovechamiento de la biomasa para uso energético*. Editorial Reverte. Madrid.

De esta manera, ya en el 2017 se aprobó la Orden<sup>26</sup> a través de la cual se van a regularizar las situaciones administrativas fruto de las sucesivas órdenes de priorización que se han venido aplicando en los últimos años. Concretamente, durante un plazo determinado que culminaría en el primer trimestre del pasado 2018, correspondería a los propietarios de cada uno de estos planes industriales comunicar cuál es la situación de la planta en la actualidad o si por el contrario han decidido abandonar su actividad. A la vista de esta información, la Junta de Andalucía establecerá un nuevo orden de priorización sobre el acceso de las plantas que aún estén en funcionamiento a la red eléctrica. Además, para aquellos que no hayan comunicado la situación de la correspondiente instalación tras finalizar el plazo máximo, se les podrá exigir la devolución del aval o el cumplimiento del plan industrial. Como dato interesante, podemos apuntar que para que estas órdenes de priorización se lleven correctamente a la práctica, las instalaciones que ya estuvieran anteriormente consideradas prioritarias, deberán figurar en el Registro de Instalaciones de Producción en Régimen Especial de la Comunidad Autónoma de Andalucía de las Instalaciones Priorizadas<sup>27</sup>.

Pues bien, si consultamos tal registro, veremos que en Andalucía contamos con numerosas instalaciones energéticas ya inscritas en este Registro de Priorización; para lo que a nosotros nos interesa, que son las plantaciones de biomasa, vemos que tenemos una inscripción previa de una planta de biomasa de invernadero en El Ejido (Almería), una inscripción definitiva de una empresa que extrae biocombustibles en Alcalá de Guadaíra (Sevilla) denominada ORGANOGAS, o incluso una inscripción definitiva de una empresa que emplea los llamados cultivos energéticos para producir biomasa y sustituir por ésta el uso de combustibles fósiles. Se trata de la empresa AGROENERGÉTICA DE BAENA situada en Baena (Córdoba)<sup>28</sup>.

Acción: Elaboración de información energética para su inclusión en planes territoriales, ambientales, urbanísticos y otros, en colaboración con los organismos competentes en su desarrollo

Se trata de una iniciativa novedosa que ante todo busca la coordinación burocrática entre las distintas administraciones públicas. El principal objetivo que persigue esta acción es la de incluir en cada uno de los instrumentos jurídico-técnicos de ámbito territorial, urbanístico y ambiental una relación con

---

<sup>26</sup> Orden de 17 de julio de 2017, por la que se regularizan las situaciones administrativas derivadas de la aplicación de las órdenes en materia de priorización en la tramitación del acceso y conexión a la red eléctrica en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>27</sup> Así lo afirma el Considerando 5 de la Orden de 17 de julio de 2017.

<sup>28</sup> Esta información puede ser consultada a través de este portal web: [Sede electrónica del Ministerio. PRETOR](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

todas las instalaciones energéticas que se encuentren implantadas en el ámbito físico donde operen dichos instrumentos, a fin de que el órgano competente en materia de energía pueda conceder o denegar la aprobación de los planes con conocimiento de causa.

Lo anterior es realmente útil, ya que en base a la existencia de inventarios que recojan las instalaciones energéticas (como las plantas de biomasa) que estén situadas en el ámbito de actuación de un plan territorial, urbanístico o ambiental el organismo competente para someter a informe la tramitación de dicho instrumento ya podrá tener en cuenta directamente, sin necesidad de recabar ninguna otra información, la existencia o no de construcciones energéticas en el lugar concreto, determinando por tanto, si el plan es o no apto de llevarse a la práctica.

A nuestro entender, resulta imprescindible que esta acción sea conocida por aquellos que pretendan llevar a cabo la construcción de una planta de biomasa o cualesquiera otra que emplee algún tipo de energía renovable, ya que desde el momento de su puesta en marcha va ser incluida en una especie de “catálogo” y podrá condicionar, a la vista del órgano competente en materia medioambiental, la aprobación o denegación de planes territoriales, ambientales o urbanísticos. De igual manera, si se plantea ante dicho órgano el interés por construir una planta energética, por ejemplo de biomasa, éste consultará el plan territorial existente para la zona concreta y si en dicho plan se incluye un anexo con las infraestructuras de este tipo ya existentes en el lugar es probable que la administración correspondiente acabe denegando la construcción de la nueva instalación.

Acción: Análisis y mejora de la normativa medioambiental, territorial y urbanística aplicable a la implantación de infraestructuras energéticas

Esta línea de actuación también incide directamente en aquellos que pretendan instalar una planta de biomasa dentro del territorio andaluz, aunque, a diferencia de la iniciativa anterior, en este caso siempre va a reportar resultados beneficiosos para quienes quieran efectuar tal actividad. Concretamente, en este caso lo que el documento nos cuenta es que la Junta de Andalucía es plenamente consciente del vasto conjunto normativo que supone unir las normas territoriales, urbanísticas y medioambientales, todas ellas necesarias para la concesión o denegación de las autorizaciones pertinentes en orden a construir una planta de biomasa, lo cual a su vez se traduce en una burocracia en ocasiones inútil y que ralentiza enormemente los trámites administrativos en dicha tarea.

Por todo ello, la Junta de Andalucía, a través del Plan 2017-2020 pretende formar grupos de trabajo entre las distintas consejerías que se ocupan de temas sectoriales pero a la vez irremediamente imbricados entre sí, como son la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente. Concretamente, a través de tales grupos lo que se va a hacer es analizar las normativas actuales, cerciorarse de aquellas que están derogadas totalmente y de aquellas otras de las cuales aún siguen vigentes ciertos artículos efectuando a partir de ahí propuestas en conjunto, que sólo serán posibles si se tiene una visión global de todos los sectores afectados. Al mismo tiempo, todo ello nos conducirá a agilizar notablemente los procedimientos administrativos correspondientes.

Para el ámbito que a nosotros nos interesa, está previsto, aunque aún no se ha realizado, la elaboración de una instrucción conjunta entre la Dirección General de Industria, Energía y Minas y la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental con el objeto de determinar una serie de actuaciones comunes durante los procedimientos de autorización administrativa y declaración de utilidad pública en aquellas instalaciones energéticas que estén sometidas al trámite de Autorización Ambiental Unificada<sup>29</sup>, como es el caso de las plantaciones energéticas de biomasa. Se trataría de una medida bastante acertada ya que hasta ahora los requisitos ambientales y los requisitos territoriales caminaban de manera bastante separada.

#### Acción: Medidas para la simplificación administrativa y tramitación coordinada en materia de energía

Es la última de las medidas que vamos a analizar en este apartado de nuestro estudio y en definitiva persigue un objetivo similar al caso anterior: la agilización de trámites administrativos y la eliminación de aquellos que resulten innecesarios. Sin embargo, mientras que en la medida anterior los grupos de trabajo de las consejerías se limitaban a “unificar” las normativas procedentes de los tres ámbitos que ya conocemos, en este caso no nos estancamos en ese punto, sino que se pretende ir más allá; de lo que aquí se habla es de la elaboración de un *proyecto normativo de simplificación administrativa en materia de energía*, es decir, el gobierno de la Junta de Andalucía es plenamente consciente de la enorme cantidad de procedimientos administrativos que nos podemos encontrar en el sector energético y que resulta de obligatorio cumplimiento pasar cada uno de ellos si queremos por ejemplo, construir una planta energética, en nuestro caso, de biomasa.

---

<sup>29</sup> Página 173 de la Estrategia Energética Andaluza 2020.

Por todo ello, a través de este proyecto se van a analizar una serie de normas, todas ellas relacionadas con nuestro objeto, entre las que podemos destacar el Decreto 169/2001<sup>30</sup>, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía, el Real Decreto 56/2016<sup>31</sup>, relativo a las auditorías energéticas, así como el Decreto 50/2008<sup>32</sup>, por el que se regulan los procedimientos administrativos referidos a las instalaciones de energía solar fotovoltaica emplazadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la actualidad, esta iniciativa se ha llevado a la práctica con un proyecto de decreto, cuyo principal objetivo, como ya hemos dicho, es la simplificación de normas en materia de Industria, Energía y Minas, y de refuerzo de la actuación inspectora en estas materias<sup>33</sup>. Este proyecto cuenta como antecedente con el Decreto 367/2019<sup>34</sup>, a través del cual fue creada la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria en Andalucía. Las principales medidas que este proyecto pretende efectuar se pueden resumir en las siguientes: eliminación de trabas y simplificación administrativa, adecuación de los procedimientos a la administración electrónica y a la telematización, aclaración de la organización administrativa, mejora de los procedimientos sancionadores en materia industrial, definición de conceptos dudosos para la ciudadanía, etc.

---

<sup>30</sup> Decreto 169/2001, de 31 de mayo, por el que aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía. obliga a los organismos colaboradores a una acreditación en el campo de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética para la que no hay un procedimiento regulado.

<sup>31</sup> Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se traspone la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia de suministro de energía. Según el documento, entre otros aspectos a revisar entra en conflicto en varios puntos con el Decreto anterior ya que puede implicar para las empresas radicadas en Andalucía una doble imposición en materia de auditorías.

<sup>32</sup> Decreto 50/2008, de 19 de febrero, por el que se regulan los procedimientos administrativos referidos a las instalaciones de energía solar fotovoltaica emplazadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según el documento, se hace necesario adecuar el articulado de este decreto a los requisitos actualmente vigente en la normativa básica en materia de energía.

<sup>33</sup> Información disponible en este portal web: [Proyecto de Decreto de simplificación de normas en materia de Industria, Energía y Minas, y de refuerzo de la actuación inspectora en estas materias](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>34</sup> Decreto 367/2019, de 19 de febrero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la promoción de la industria en Andalucía. Tiene su origen en la Estrategia Industrial de Andalucía 2020, ya que dicho documento hace necesario una política más innovadora e impulsadora de la coordinación entre las distintas consejerías cuyos sectores reguladores afecten al ámbito industrial de Andalucía. Esta Comisión Interdepartamental fue creada con el objeto de coordinar, planificar, seguir y evaluar todas las actividades industriales, funcionando como órgano colegiado, además de entrar a examinar cuáles son los puntos débiles de cada sector, creando grupos de trabajo específicamente destinados a fortalecer dichos puntos. Información disponible en el siguiente portal web: [Decreto 367/2019, de 19 de febrero, mediante el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria en Andalucía](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

Estos son, a grandes rasgos, los principales instrumentos técnicos-jurídicos con los que cuenta la Comunidad autónoma de Andalucía en materia de energías renovables y dentro de ellas, con respecto a la biomasa. No obstante, otros territorios autonómicos también han asumido, a través de sus respectivos estatutos de autonomía, la competencia en materia de energías renovables, y han llegado incluso a aprobar planes destinados exclusivamente a la regulación del aprovechamiento energético de la biomasa.

De esta forma, podemos destacar, por ejemplo, la Comunidad autónoma de Castilla y León, la cual aprobó el denominado Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía<sup>35</sup>. La aprobación de dicho Plan se justifica en la ineludible necesidad de avanzar en la diversificación energética y en la lucha contra el cambio climático, a la vez que sitúa a la Comunidad autónoma de Castilla y León a la vanguardia en cuanto a la regulación de la biomasa con fin energético se refiere. Explicado en pocas palabras, este Plan aparece dividido en dos aspectos regulatorios clave: por un lado, se ponen en valor las distintas fuentes de biomasa localizadas dentro del territorio autonómico, y por el otro, se enumeran todas las plantas industriales instaladas en la Comunidad para cuya actividad emplean la biomasa como combustible, a la luz de intentar cumplir con los objetivos estatales y comunitarios previstos en materia de energías renovables<sup>36</sup>.

Otro de los territorios autonómicos que se han decantado por aprobar algún tipo de instrumento regulador es la Comunidad autónoma de Castilla La Mancha, a través de la aprobación de la Estrategia Regional de la Biomasa Forestal de Castilla La Mancha<sup>37</sup>. A diferencia de la anterior, en esta Comunidad autónoma no se ha legislado el aprovechamiento de la biomasa de manera generalizada<sup>38</sup>, sino que se han centrado más en el aprovechamiento de naturaleza forestal<sup>39</sup>. Sí que acuña la estructura del Plan de Castilla y León, al dividir el documento en dos partes bien diferenciadas, ya que por un lado, analiza la situación actual del escenario territorial de donde es posible extraer biomasa dentro de la Comunidad autónoma, mientras que en la segunda parte del Plan se detallan las cuatro líneas de actuación (gestión forestal sostenible,

---

<sup>35</sup> Decreto 2/2011, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León. Dicho Plan comprende una vigencia de 9 años, concretamente hasta el 31 de diciembre de 2020.

<sup>36</sup> Información disponible en el siguiente enlace: [Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>37</sup> Orden 135/2018, de 23 de agosto, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se aprueba la Estrategia regional de la Biomasa Forestal en Castilla La Mancha.

<sup>38</sup> Consultar TOLOSANA ESTEBAN, E; (2009). *Manual técnico para el aprovechamiento y elaboración de la biomasa forestal*. Editorial Mundi-Prensa. Madrid.

<sup>39</sup> En el mismo sentido se aprueban la Estrategia Regional de Aprovechamiento Sostenible de la Biomasa Forestal del Principado de Asturias, el Plan de Acción de la Biomasa Forestal de la Comunidad Foral de Navarra, así como la Estrategia Forestal de la Región de Murcia.

incentivos económicos para el desarrollo rural, fomento del uso de la biomasa forestal en el sector público así, como medidas de investigación, formación y divulgación) que se van a seguir durante el período de vigencia de aquél<sup>40</sup>.

Para finalizar este apartado de nuestro estudio, podemos mencionar el Plan de Aprovechamiento Energético de la Biomasa del País Vasco<sup>41</sup>, fruto de la Estrategia Energética de Euskadi 3E2030<sup>42</sup>. En esta comunidad, a diferencia de los casos anteriores, no se trata a todo el territorio autonómico por igual, sino que el Plan se centra en aquellos lugares que guardan un mayor potencial de explotación de esta energía renovable, apostando por la innovación tecnológica en las correspondientes áreas de oportunidad, a la vez que pretende propiciar al máximo el desarrollo energético sostenible.

### 3. CONCEPTO DE CENTRAL DE BIOMASA

Tal y como afirma SÁNCHEZ SÁEZ la energía no es nada más que el potencial que contienen los organismos para generar calor a través de su transformación física<sup>43</sup>. Como todos sabemos, las energías renovables constituyen un pilar fundamental en la lucha contra los efectos del cambio climático; no en vano, ALENZA GARCÍA y SARASÍBAR IRIARTE las definen como aquella clase de fuente primaria de energía que posee la capacidad de auto-regeneración mediante sus propios ciclos naturales<sup>44</sup>. La definición anterior se puede complementar considerando a estas fuentes de energía como inagotables<sup>45</sup>

No es nuestra intención profundizar en este punto del trabajo en el concepto de energías renovables, pues consideramos que en mayor o menor medida, todos nos hemos acercado alguna vez a estos términos; no obstante, sí que creemos oportuno recordar brevemente en qué consiste la biomasa, pues sólo de esta forma podremos entender bien el término “central de biomasa”.

Efectivamente, MARTÍN MATEO define la biomasa de manera que es consecuencia de la energía solar, transformada mediante el proceso de

---

<sup>40</sup> Información disponible en el siguiente enlace: [Estrategia Regional de la biomasa forestal de Castilla-La Mancha](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>41</sup> Decreto Foral 41/2016, del Consejo de Diputados de 4 de mayo, por el que se aprueba el plan de Aprovechamiento Energético de la Biomasa en el País Vasco.

<sup>42</sup> Estrategia Energética de Euskadi 2030 (3E2030) aprobada en Consejo de Gobierno en julio de 2016.

<sup>43</sup> SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.; (2006). *Diccionario de Derecho Ambiental*. Universidad de Sevilla. Págs. 567-580.

<sup>44</sup> ALENZA GARCÍA, F.J. (2010). *El cambio climático y las energías renovables. La nueva Directiva europea de energías renovables*. Editorial Thomson Reuters- Civitas. Navarra. Pág. 12.

<sup>45</sup> Consultar ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. (2015). *Redes y recursos naturales*. Estudios jurídicos hispano-lusos en red. Editorial Dykinson. Madrid. Págs. 569-597. Esta autora las considera inagotables ya que se renuevan de forma continua en contraposición con los combustibles fósiles, de los que existen unas determinadas reservas agotables en un tiempo determinado.

fotosíntesis y acumulada en los organismos. Además, según este autor, sería posible recuperar dicha energía para favorecer nuestras reservas energéticas<sup>46</sup>. Por su parte, FOURNIER ORIGGI se limita a entenderla como la materia orgánica existente en un lugar determinado del planeta<sup>47</sup>. Es decir, en base a estas definiciones, la biomasa es una de las fuentes de energía renovable más sencilla de encontrar, ya que no dependemos de recursos hídricos (como en el caso de la energía hidráulica) o del propio tiempo meteorológico (como en el caso de la energía eólica), sino que nos basta con encontrar restos orgánicos o vegetales para saber que de dichos restos podremos extraer energía<sup>48</sup>.

Cuestión diferente es el modo en que se extrae esa energía y este punto es el eje central de este epígrafe de nuestro artículo. Sin embargo, no pretendemos proporcionar datos técnicos en cuanto a funcionamiento de plantas de biomasa se refiere<sup>49</sup>, pues nuestro interés es aportar elementos de índole jurídica al tema de las energías renovables, y en particular a la biomasa, centrándonos especialmente en los condicionantes legales a nivel territorial y urbanístico a los que un promotor deberá hacer frente si pretende instalar una planta de biomasa en Andalucía. Por ello, nos limitaremos a plasmar el concepto de central de biomasa para posteriormente pasar a relatar el marco normativo regulador.

GARCÍA GARRIDO define las centrales de biomasa como aquellas cuya finalidad es producir energía eléctrica a través de la energía concentrada en una cantidad concreta de biomasa, liberada a través de un proceso de combustión<sup>50</sup>. El funcionamiento de estas centrales, explicado a grandes rasgos y sin entrar en detalles, es el siguiente: primeramente, la biomasa es almacenada en un lugar distinto de donde se efectúa el proceso de combustión; en segundo lugar, se transporta hasta la caldera, la cual está diseñada para adaptarse al tipo de biomasa que se esté empleando en cada momento. Finalmente, el vapor que es generado por el proceso de combustión hace girar una turbina, la cual a su vez mueve un generador, convirtiendo esta energía mecánica en energía eléctrica<sup>51</sup>.

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, tal y como afirma ANDA UGARTE cerca del 40% de la población andaluza vive en el ámbito rural, que a su vez ocupa cerca del 90% del territorio andaluz. Ello permite aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el medio rural en cuanto al sector primario,

<sup>46</sup> MARTÍN MATEO, R; (2008). *La verde energía de la biomasa*. Editorial Aranzadi. Pamplona. Pág. 23.

<sup>47</sup> FOURNIER ORIGGI, L.A. (2003). *Recursos naturales*. Universidad Estatal a Distancia. Pág. 15.

<sup>48</sup> Consultar FERNÁNDEZ SALGADO, J.M; (2010). *Guía completa de la biomasa y los biocombustibles*. Editorial Madrid Vicente. Madrid.

<sup>49</sup> Consultar BURGOS RUIZ, F; (2012). *La biomasa como fuente de energía sustentable: principales puntos a considerar*. Editorial Académica Española. Madrid.

<sup>50</sup> GARCÍA GARRIDO, S; (2015). *Centrales termoeléctricas de biomasa*. Editorial Renovetec. Madrid. Pág. 89.

<sup>51</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Renovetec. Centrales termoeléctricas de biomasa: Descripción general](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

y por ende a energía se refiere, ya que, como sabemos, la biomasa se encuentra presente en prácticamente todos los recursos biológicos y orgánicos existentes<sup>52</sup>. Esta misma idea mantiene BENJUMEA LLORENTE en el sentido que, por un lado, las condiciones físicas del territorio andaluz y por otro, las políticas energéticas impulsoras de las energías renovables, han facilitado enormemente el desarrollo progresivo en el uso de la biomasa en Andalucía<sup>53</sup>.

Como hemos aclarado antes, no es propósito de este trabajo profundizar demasiado en temas áridos y complicados de entender, sino que pretendemos aportar aspectos novedosos e interesantes sobre ya no sólo los condicionantes territoriales y urbanísticos para instalar una planta de biomasa (y que veremos más adelante), sino también sobre el propio uso real de esta fuente de energía, saliéndonos del mero marco teórico. De esta manera, hemos investigado sobre las instalaciones de biomasa en Andalucía, y hemos descubierto que la biomasa es una de las fuentes de energías renovables con más posibilidad de desarrollo en Andalucía, resultando además la segunda fuente de energía limpia (por detrás de la energía solar), que más aporta a la contribución energética final de la Comunidad, aunque también es cierto que el nuevo marco normativo que regula la producción de energía eléctrica a través de biomasa ha limitado notablemente en los últimos tiempos la aprobación de proyectos de este tipo<sup>54</sup>. De dicho marco normativo hablaremos más adelante.

El siguiente paso ineludible una vez llegados hasta aquí es saber cuántas instalaciones que emplean biomasa para generar energía podemos encontrar en Andalucía; el resultado es, cuanto menos, sorprendente. La Agencia Andaluza de la Energía lleva contabilizadas hasta 27328 instalaciones de biomasa a lo largo de toda la Comunidad Autónoma; de ellas, más de la mitad son del sector residencial y del subsector doméstico, empleándose en su mayoría chimeneas tecnológicas o estufas. También contamos con instalaciones en los colegios, como en Baza (Jaén), o en ayuntamientos, como en Marmolejo (Jaén), empleándose calderas en ambos casos. También se emplea la biomasa como medio de nivelación de la temperatura de las piscinas climatizadas en el centro deportivo de Níjar (Almería) a través de una caldera. Finalmente, en el sector agroalimentario, la biomasa es empleada a través de calderas en numerosos centros industriales situados mayormente en las provincias de Almería, Córdoba, Cádiz, Sevilla y Málaga<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> ANDA UGARTE, J; (2018). (Oportunidades de la Bioeconomía en Andalucía. Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular). *Mediterráneo económico*. Nº 31. Editorial Cajamar. Málaga. Pág. 119.

<sup>53</sup> BENJUMEA LLORENTE, F; (2012). (Bioenergía, una apuesta de Andalucía). *Revista Bioenergy International España*. Nº 14. Pág. 8.

<sup>54</sup> Información extraída de la página 25 del artículo publicado por la Agencia Andaluza de la Energía: La Biomasa en Andalucía. diciembre de 2017. Disponible en el siguiente portal web: [La Biomasa en Andalucía](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>55</sup> Información consultada a través del Mapa de Instalaciones de Biomasa en Andalucía, disponible en el siguiente portal web: [Mapa de Instalaciones de Biomasa en Andalucía](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

#### 4. MARCO NORMATIVO REGULADOR

Antes de entrar de lleno a analizar los condicionantes territoriales y urbanísticos a los que se enfrentará un promotor cuyo deseo sea la instalación de una planta de biomasa en Andalucía, debemos situar, aunque sea a grandes rasgos, el marco normativo que pueden regular las instalaciones energéticas, a nivel comunitario, estatal y autonómico<sup>56</sup>. Comenzando por la normativa comunitaria en materia de eficiencia energética, destacamos la Directiva 2012 de eficiencia energética<sup>57</sup>. Tal y como afirma AYLLÓN DÍAZ GONZÁLEZ el principal objeto de esta Directiva es añadir y organizar en un mismo documento todas las medidas recogidas en diferentes documentos comunitarios que sobre eficiencia energética hayan ido publicándose, además de marcar como principal objetivo que para finales del 2020 se haya conseguido ahorrar como mínimo un 20% del consumo de energía primaria a nivel comunitario<sup>58</sup>.

No obstante, tal y como afirma GALÁN VIOQUE, el verdadero marco jurídico de la Unión Europea de apoyo a las energías renovables lo encontramos en la Directiva 2009 de Fomento del Uso de Energías Procedentes de Fuentes Renovables<sup>59</sup>, que establece la obligación de que para finales del año 2020 la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía sea como mínimo del 20%. Impone, asimismo, un objetivo concreto para cada Estado, que en el caso de España coincide con ese 20%<sup>60</sup>.

Por su parte, MORA RUIZ, sostiene que esta Directiva ha atribuido a las Instituciones Comunitarias un ámbito de control en relación con las actuaciones de los Estados Miembros en materia de energías renovables<sup>61</sup>. Además, no podemos olvidar que esta Directiva se aprobó en el año 2009, en plena crisis económica, con lo que podemos entender, y así lo recoge PÉREZ - BUSTAMANTE YÁBAR que el desarrollo de recursos energéticos renovables

---

<sup>56</sup> Consultar MADRID VICENTE, A; (2012). *La biomasa y sus aplicaciones energéticas*. Editorial AMV. Capítulo IX.

<sup>57</sup> Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. Posteriormente, ha sido modificada por la Directiva 2018/844/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de junio de 2018, aunque principalmente modifica aspectos sobre la eficiencia energética en edificios, por lo que dicha modificación no afecta al tema que estamos analizando.

<sup>58</sup> AYLLÓN DÍAZ GONZÁLEZ, J.M.; (2017). *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética*. Editorial Aranzadi. Navarra. Pág. 45.

<sup>59</sup> Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. Esta Directiva ha sido sustituida por la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedentes de fuentes renovables. Entró en vigor el 24 de diciembre de 2018.

<sup>60</sup> GALÁN VIOQUE, R; (2017). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Editorial Marcial Pons. Barcelona. Pág. 71.

<sup>61</sup>MORA RUIZ, M.M.; (2014). [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático ¿un sector en crisis?](#) *Actualidad jurídica Ambiental*. Nº 32. Pág. 6.

es una buena forma de dotar de mayor fiabilidad al abastecimiento energético, ya que en buena parte se elimina la dependencia energética exterior, contribuyendo además a la generación de empleo<sup>62</sup>.

Por otro lado, en cuanto al ámbito de las energías renovables que nos interesa, que no es otro que las plantas de biomasa, en su exposición de motivos hace mención esta Directiva a la importancia de esta fuente de energía limpia, en el sentido que el empleo de la biomasa, fruto de materias vegetales pero también orgánicas propias del sector primario ayuda a disminuir notablemente las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera.

En primer lugar, sostiene la Directiva que a través de la biomasa se logra la producción tanto de calor y electricidad como de combustibles para el transporte alternativos a los fósiles, destacándose los biocarburantes. Además, incide en la necesidad de impulsar y fomentar las construcciones de biomasa para generar biogás, ya que las inversiones territoriales no se encuentran demasiado centralizadas. Por lo tanto, una mayor inversión en este ámbito contribuiría a lograr un desarrollo equilibrado de las regiones rurales y una fuente de ingresos asegurada para los trabajadores del sector primario<sup>63</sup>.

En segundo lugar, también reconoce esta Directiva la importancia de que cada Estado cree planes de acción nacionales que les permita centralizar los objetivos concretos marcados para ellos por la Unión Europea, destacando asimismo que dentro de los objetivos nacionales propios de cada Estado, deben tener en cuenta las innumerables aplicaciones que presenta la biomasa como fuente de energía limpia y que debido a ello, en dichos planes debe figurar como una de las principales finalidades la movilización de todos los recursos naturales donde la biomasa puede ser encontrada y convertida en energía útil para la sociedad.

En tercer lugar, pone el énfasis la Directiva en el procedimiento empleado por cada administración para determinar la aprobación o denegación de las autorizaciones pertinentes para instalar una planta de energía renovable, entre las que se encuentra la de biomasa. En este sentido, sostiene el documento que en todo momento las administraciones públicas deberán asegurarse que el procedimiento cumpla con los principios de objetividad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad<sup>64</sup>. En la regulación española ya encontramos ciertas iniciativas que persiguen la unificación de trámites administrativos en orden a estas cuestiones, y que analizaremos en otro apartado de este artículo.

<sup>62</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, YÁBAR, D; (2011). *Las energías renovables en la Unión Europea. Régimen jurídico*. Editorial Dykinson. Madrid. Pág. 107

<sup>63</sup> Consultar BALLESTEROS PERDICES, M; (2009). (La biomasa como recurso energético). *Cambio climático, ¿un desafío a nuestro alcance?* XIII Jornadas Ambientales. Universidad de Salamanca. Págs. 367-377.

<sup>64</sup> Considerandos 12, 19 y 40 de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Un aspecto del marco normativo en el que, sin margen de duda, se pueden enmarcar las instalaciones de biomasa es el sector de la energía eléctrica. Tal y como sostiene GONZÁLEZ RÍOS, cuando tanto el legislador comunitario como el estatal entran a regular este sector desde la perspectiva de la sostenibilidad energética, lo hacen mediante dos vertientes; por un lado, el fomento de las fuentes de energía renovables y en menor medida, desde la implementación de medidas de eficiencia energética<sup>65</sup>. Desde el punto de vista comunitario, debemos destacar la Directiva de 2019, sobre las normas comunes para el mercado de la electricidad<sup>66</sup>. En esta Directiva se establece que a cada Estado miembro le va a corresponder la creación de su correspondiente sistema de autorización de cara a la instalación de plantas energéticas (y dentro de ellas, de plantas de biomasa); en principio puede parecer que lo que se plantea es un objetivo de máximos, ya que el legislador no apunta ningún requisito concreto con respecto a la creación de dicho procedimiento. No obstante, sí que pueden leerse una serie de principios que deben formar parte de dicho sistema, y dentro de ellos, nos encontramos con elementos clave en nuestro estudio, como son la protección del medio ambiente, la eficiencia energética y la ordenación del territorio<sup>67</sup>.

El tercer punto a tratar dentro de este apartado de nuestro estudio es el análisis de la relación entre el sector eléctrico y las instalaciones de energía eléctrica a partir de biomasa. Tal y como sostiene ALENZA GARCÍA, el subsector energético de las energías renovables se está viendo ampliamente potenciado por la Unión Europea, como medida para lograr la diversificación energética y luchar con el llamado cambio climático<sup>68</sup>. La principal regulación de este sector a nivel estatal la encontramos en la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico<sup>69</sup>.

El legislador español tiene muy presente lo establecido por la legislación comunitaria en cuanto al fomento de las energías renovables se refiere, y en este sentido la nueva ley del sector eléctrico pretende modificar la percepción de su predecesora<sup>70</sup> respecto a las instalaciones que emplean energías renovables para producir electricidad (como las de biomasa), ya que a partir de ahora este tipo de instalaciones van a ser consideradas por su tecnología y no por su potencia, para de este modo evitar su discriminación en el mercado interior de la

<sup>65</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I; (2017). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Editorial Thomson Reuters- Aranzadi. Pamplona. Pág. 202.

<sup>66</sup> Directiva 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Derogó a la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

<sup>67</sup> Artículo 8 de la Directiva 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

<sup>68</sup> ALENZA GARCÍA, F.J. (2010). *El cambio climático y las energías renovables. La nueva Directiva europea de energías renovables*. Editorial Thomson Reuters- Civitas. Navarra. Pág. 55.

<sup>69</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

<sup>70</sup> Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

electricidad. Efectivamente, tal y como afirma CARRASCO GARCÍA, la biomasa se enfrenta a múltiples barreras para conseguir hacerse un hueco en el mercado eléctrico-energético, empezando por el propio sistema industrial, ya que éste apenas contempla subvenciones que fomenten las actividades de producción de energía a partir de dicha fuente renovable; a ello se le suman los deficientes medios tecnológicos con los que pueden contar aquellos interesados en tal iniciativa, por no hablar de los elevados costes de inversión que este tipo de actividades requiere para su puesta en marcha<sup>71</sup>.

Efectivamente, se pretende asegurar la presencia en el mercado de dichas instalaciones a través de un régimen retributivo especial, que incluya las plantas de producción de electricidad a partir de energías renovables, pero también a partir de la cogeneración y los residuos. Contarán con una retribución específica y complementaria a la del mercado real, con el objeto de igualar los costes entre las instalaciones convencionales y éstas últimas y favorecer su inclusión igualitaria en el mercado.

Por otro lado, dentro ya del propio articulado de la Ley 24/2013, encontramos referencias a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, como la biomasa, incluyendo su relación con el urbanismo. De esta forma, el legislador determina que cualquier planificación que busque la instalación de una planta de energía eléctrica renovable deberá tener presente primero la categoría con la que se ha clasificado el correspondiente suelo en el instrumento de ordenación pertinente tanto a nivel territorial como urbanístico.

Un aspecto importante que no podemos pasar por alto es que todas las instalaciones de producción de energía eléctrica (empleen o no energías renovables en su producción), deberán estar inscritas en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo<sup>72</sup>. Finalmente, para el caso de las instalaciones que empleen biomasa en su proceso de generación de energía eléctrica, deberán inscribirse en el llamado Registro de Régimen Retributivo Específico<sup>73</sup>, el cual tiene la finalidad del otorgamiento y adecuado seguimiento de la retribución específica de las instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> CARRASCO GARCÍA, J.E.; (2010). (Situación actual para el desarrollo de la biomasa). *Energías renovables. Energía de la biomasa*. Publicaciones de la Universidad de Zaragoza. Nº2. Págs. 586-588.

<sup>72</sup> II Exposición de Motivos, y artículos 5.1 y 21 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

<sup>73</sup> Consultar ALONSO TIMÓN, A.J.; (2014). (Sectores regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones). *Colección Derecho Administrativo*. Nº5. Editorial Dykinson. Madrid. Págs. 75-79.

<sup>74</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Registro de régimen retributivo específico](#). Última fecha de consulta: 16 de mayo de 2020.

## 5. JURISPRUDENCIA COMUNITARIA SOBRE PLANTAS DE BIOMASA

En este apartado de nuestro estudio, vamos a analizar una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>75</sup> cuyo contenido consideramos bastante interesante. La finalidad de dicha sentencia es la resolución de una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de distintas directivas<sup>76</sup>, estrechamente relacionadas con la producción de energía a través de fuentes de energía limpia, y en especial con la biomasa. En este litigio, la parte actora es la *Industrie du Bois de Vielsam*, mientras que la parte demandada es la Región de Valonia.

La controversia surge cuando la parte actora, debido a su actividad industrial, consistente en la auto-generación de alimentación energética a través de un proceso de cogeneración dentro de su empresa de aserramiento, solicita a la parte demandada la concesión de los llamados *certificados verdes* (que consisten en un plan de refuerzo y ayuda económica para su actividad). Sin embargo, la Región de Valonia decide denegarle la concesión de estos certificados, alegando que el solicitante no cumple con los requisitos exigidos; concretamente, alega que el solicitante emplea madera, que no desarrolla un sistema innovador y que tampoco aplica el principio del desarrollo sostenible.

Pues bien, ante esta situación, se plantea ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una serie de cuestiones prejudiciales, que se pueden resumir en la siguiente hipótesis: teniendo en cuenta el principio de igualdad de trato y no discriminación reflejado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>77</sup>, ¿las directivas comunitarias relacionadas con la cogeneración y generación de energía a partir de biomasa permiten el establecimiento de sistemas de apoyo económico a todas las empresas que persigan dicho objetivo, salvo aquellas que empleen madera en su sistema de cogeneración?

Para resolver esta cuestión, el tribunal acude a analizar la ya mencionada Directiva de 2004, de la cual podemos extraer que será labor de los Estados miembros el establecimiento de planes de apoyo, como medida para reducir la

---

<sup>75</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 26 de septiembre de 2013. Asunto C-195/12.

<sup>76</sup> Se plantea la interpretación del artículo 7 de la Directiva de la Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía, en relación con los artículos 2 y 4 de la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, y con el artículo 22 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

<sup>77</sup> Artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

demanda de energía y al mismo tiempo, favorecer el cuidado del medio ambiente, potenciando la eficiencia energética<sup>78</sup>. Es en el preámbulo de esta misma Directiva donde se recuerdan los objetivos del protocolo de Kyoto a nivel medioambiental<sup>79</sup>, justificando que la concesión de cualquier beneficio económico dirigido a determinadas actividades energéticas tendrá siempre como finalidad el fomento de la protección del medio ambiente y el impulso de medidas encaminadas al desarrollo sostenible. Nada nos dice, por lo tanto, la Directiva sobre la imposibilidad de conceder estos planes de apoyo a empresas que empleen madera en sus procesos de cogeneración, limitándose el legislador a imponer como obligación mínima a los Estados miembros que la demanda de calor útil se obtenga por vías que sean favorables y positivas para el medio ambiente.

Por otro lado, prosigue el tribunal, debemos tener en cuenta que el principio de igualdad de trato y no discriminación obliga a tratar del mismo modo situaciones que sean idénticas, a no ser que el trato desigual esté plenamente justificado.

Ahora bien, no podemos olvidar señalar que le corresponderá a cada Estado miembro el establecimiento de un sistema propio de concesión de ayudas, puesto que aunque el legislador comunitario ha dibujado unos márgenes mínimos, éstos resultan meramente indicativos, en el sentido que cada territorio deberá adaptar su sistema de ayudas *teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, especialmente en lo que se refiere a las condiciones climáticas y económicas*<sup>80</sup>. Ello se confirma si acudimos a otro de los textos normativos que son objeto de interpretación en esta sentencia. Concretamente, la Directiva de 2001 relacionada con la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables nos dice que para impulsar el mercado de las energías renovables habrá que tener siempre presente las repercusiones de este fomento sobre no sólo el medio ambiente, sino también el ámbito económico del territorio en cuestión, como por ejemplo, las posibilidades de generación de empleo<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Artículo 7 de la Directiva 2004/8/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía.

<sup>79</sup> El Protocolo de Kyoto forma parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, entrando en vigor el 21 de marzo de 1994. El Protocolo de Kyoto entró en vigor en febrero de 2005, y establece por primera vez, objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para los principales países desarrollados y economías en transición, con un determinado calendario de cumplimiento. Concretamente, para el período 2013-2020, la Unión Europea persigue como principal objetivo la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto al año 1990. Información disponible en el siguiente portal web: [El proceso internacional de lucha contra el cambio climático. Naciones Unidas](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>80</sup> Fundamentos de Derecho quincuagésimo, quincuagésimo sexto y septuagésimo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 26 de septiembre de 2013. Asunto C-195/12.

<sup>81</sup> Considerando décimo-noveno de la Directiva 2011/77/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

Por otro lado, el Tribunal apunta que no todos los recursos naturales que se pueden emplear en industrias de cogeneración para generar energía presentan las mismas características, sobre todo desde la perspectiva de la disponibilidad en el medio y largo plazo de estos recursos, así como desde el punto de vista de la seguridad en el abastecimiento. Prosigue la lógica del Tribunal diciendo que la madera es uno de los recursos que más tiempo necesita para su renovación natural, a diferencia por ejemplo, de los recursos procedentes de actividades industriales. A todo ello se puede sumar el hecho de que la implantación de un sistema económico de apoyo a las instalaciones de cogeneración que empleen madera (además de otros recursos) para generar energía, puede contribuir a la deforestación excesiva e indiscriminada (con las consecuentes emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera), además no esperar el tiempo necesario para su renovación natural, ya que lógicamente, todos los productores desearían que se les aplicara este sistema de bonificación económica<sup>82</sup>.

Por lo tanto, concluye el Tribunal, existen razones justificadas para efectuar la denegación al demandante de la concesión de los certificados verdes objeto del litigio, ya que no podemos considerar que estemos ante una violación del principio de igualdad de trato y no discriminación consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ello es así debido a que el empleo de unas u otras categorías de recursos naturales en los correspondientes sistemas de cogeneración para producir energía no se encuentran al mismo nivel, puesto que la utilización de uno u otro recurso puede desencadenar consecuencias diferentes en el medio ambiente, y en el caso de la madera, las consecuencias pueden acabar resultando realmente desastrosas para el cumplimiento de las políticas medioambientales fijadas en la Unión Europea.

## 6. CONDICIONANTES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS

Los condicionantes territoriales y urbanísticos para la construcción de una planta de biomasa en Andalucía se regulan en una serie de leyes y decretos complementarios a éstas, y que vamos a analizar a continuación<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Fundamentos de Derechos septuagésimo-sexto a septuagésimo-noveno de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 26 de septiembre de 2013. Asunto C-195/12.

<sup>83</sup> Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética en Andalucía.

Ya en la exposición de motivos de la Ley 1/1994, nos encontramos con que el legislador reconoce que la concepción del territorio depende en buena medida de los procedimientos originados por agentes naturales o antropológicos, y dentro de estos últimos destaca la acción pública, como mecanismo clave en la creación de las políticas ordenadoras del territorio.

Por otro lado, MORRELL OCAÑA, define el término ordenación del territorio como un marco orientador de cada una de las políticas relacionadas con el territorio, destacando la política urbanística<sup>84</sup>.

Tal y como sostienen CAÑETE PERA y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, los objetivos de la ley que estamos analizando se podrían aplicar en cualquier Comunidad autónoma, ya que persiguen, entre otros, la cohesión y el desarrollo equilibrado de las regiones<sup>85</sup>. Por otro lado, debemos resaltar la ya citada Ley 2/2007<sup>86</sup>, la cual concede la posibilidad de reconocer como actuación de interés regional todas aquellas acciones cuya finalidad sea la de crear plantaciones industriales que emplean fuentes de energía limpia, como puede ser la biomasa<sup>87</sup>; este mismo hecho es confirmado por la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, al afirmar que será competencia del Consejo de Gobierno la declaración de Interés Autonómico de una determinada actuación pública en base a su relevancia, que podrá ser de índole económica, social o territorial, siempre que tales actuaciones estén previstas en los correspondientes planes de ordenación del territorio<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> MORRELL OCAÑA, L; (1976). (El régimen urbanístico de las grandes ciudades y sus zonas). *Revista de Administración Pública*. Nº79. Pág. 16.

<sup>85</sup> CAÑETE PERA, J.A.; SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A. (2009). *La ordenación del territorio: marco legal y administrativo*. Universidad Internacional de Andalucía. Pág. 184.

<sup>86</sup> En ciertas Comunidades autónomas que componen nuestro país se han venido aprobando normativas autonómicas relacionadas con el empleo de las energías renovables en general, las cuales detallamos a continuación: Islas Baleares: Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética; Comunidad autónoma de Castilla La Mancha: Ley 1/2007, de 15 de febrero de 2007, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla La Mancha; Comunidad autónoma de Castilla y León: Real Decreto 413/2014 de 6 de junio, por el que se regula la Actividad de Producción de Energía Eléctrica a partir de Fuentes de Energías Renovables, Cogeneración y Residuos; Comunidad autónoma de Cataluña: Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de Medidas Urgentes para la Emergencia Climática y el Impulso a las Energías Renovables; Comunidad autónoma de Valencia: Ley 3/2017, de 3 de febrero, para Paliar y Reducir la Pobreza Energética. Comunidad autónoma de Extremadura: Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la Actividad de Producción de Energía Eléctrica a partir de Fuentes de Energía Renovables, Cogeneración y Residuos. Comunidad autónoma de Galicia: Ley 7/2017, de 14 de diciembre, de Medidas de la Eficiencia Energética y Garantía de Accesibilidad a la Energía Eléctrica. Región de Murcia: Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia. País Vasco: Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad autónoma Vasca.

<sup>87</sup> Artículo 11 de la Ley 2/2007 de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética en Andalucía.

<sup>88</sup> Artículo 38 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a la zona física en la que estas plantas pueden construirse<sup>89</sup>, debemos acudir de nuevo a la Ley 2/2007, en la cual se reconoce el suelo clasificado como no urbanizable como el lugar más idóneo en la que este tipo de iniciativas pueden llevar a la práctica su actividad industrial; ahora bien, ¿qué se considera suelo no urbanizable? La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía nos lo deja bastante claro a lo largo de su articulado ya que en definitiva, es aquel que no resulta apto ni necesario para el desarrollo urbano<sup>90</sup>.

Hemos visto como tanto la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, la Ley de Fomento de las Energías Renovables y Eficiencia Energética en Andalucía y la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía tienen mucho que decir respecto a la posibilidad de instalar una planta de biomasa en el territorio andaluz; no obstante, es posible entrelazar aún más ambas normativas. Efectivamente, por un lado, la Ley 2/2007 determina que todas las actividades encaminadas a la construcción de elementos físicos que tengan como objetivo la generación de energía a partir de fuentes de energía limpia y siempre que tales actuaciones resulten de la competencia de la Comunidad autónoma andaluza, van a merecer la consideración de Actuaciones de Interés Público a efectos de la Ley 7/2002<sup>91</sup>.

Este artículo de la Ley 2/2007 es especialmente relevante, en el sentido que va detallando los requisitos administrativos concretos que el promotor de este tipo de actuaciones debe ir cumpliendo si pretende llevar a buen puerto su iniciativa. De esta forma, lo primero que deberá hacer es solicitar ante la Consejería competente la correspondiente autorización que le permita la instalación de la central energética, en este caso, de biomasa, acompañando dicho documento con un anexo descriptivo de las actividades urbanísticas que son necesarias llevar a cabo, así como un informe que recoja la imprescindible compatibilidad urbanística entre la instalación y el territorio donde se pretenda construir, informe que debe ser emitido por el ayuntamiento. Además, si la Consejería contrasta toda esta información descubriendo un resultado negativo en la compatibilidad urbanística, estará obligada a denegar inmediatamente la autorización para la construcción de la planta.

Otro aspecto importante que señala este artículo 12, es la diferencia que se efectúa aquí entre las instalaciones de energía que superen los 10 MW de potencia instalada y las que no, ya que para aquellas que generan energía

---

<sup>89</sup> Consultar ARMENGUAL RUMANÍ, C; (2013). *Implantación de una central de biomasa forestal y su aprovechamiento*. Edición de la Universidad Politécnica de Cataluña.

<sup>90</sup> Artículo 46 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>91</sup> Artículo 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética en Andalucía.

eléctrica a través de energías limpias, como la biomasa, con una potencia instalada superior a tal cantidad, se concede la posibilidad de sustituir el proyecto de actuación o plan especial<sup>92</sup> previsto en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, por un informe favorable de la consejería que resulte competente en materia de urbanismo, debiendo solicitar el promotor tal informe una vez obtenidas el resto de autorizaciones correspondientes. Vuelve incluso este artículo a proporcionar otra opción más, ya que para el caso de que la instalación de la planta energética, y de biomasa en este caso, sea fruto de un Plan Especial, surgido a partir de algún Programa Territorial de Energías Renovables, será suficiente con la presentación y aprobación de un Proyecto de Actuación, que contemple todas las actividades urbanísticas necesarias para efectuar la construcción de la planta.

Como hecho interesante, queremos oportuno indicar que, durante el período 2007-2013, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio participó en el Proyecto Europeo “Enerscapes, Territorio, Paisaje y Energías Renovables<sup>93</sup>”, cuyo principal objetivo era establecer para la zona mediterránea una serie de directrices que sirvieran de base para orientar las políticas energéticas futuras, de modo que se pudieran compensar los efectos nocivos en el medio natural fruto de las instalaciones de energías limpias (como las construcciones de plantas de biomasa). Estos objetivos dieron como resultado la publicación de un proyecto piloto, que analizaba exhaustivamente el área correspondiente, realizando un examen al detalle de sus recursos naturales y de sus reservas energéticas, incluyendo todos estos datos en una geodatabase común<sup>94</sup>.

En el caso de Andalucía, este proyecto piloto se centraba en el Estrecho de Gibraltar, incluyendo los municipios de Tarifa, Algeciras, Los Barrios y Barbate; además, dividía esta área piloto en tres zonas, muy diferenciadas entre sí: la costa atlántica, la costa mediterránea (bahía de Algeciras), y el municipio de Los Barrios<sup>95</sup>. Para nuestra Comunidad Autónoma, los resultados de este análisis territorial serán incluidos<sup>96</sup> en el llamado Sistema Compartido de Información

---

<sup>92</sup> Artículo 42.3 de la Ley 7/2002, de 13 de diciembre, de Ordenación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>93</sup> Proyecto Europeo Enerscapes, Territory, Landscapes, and Renewable energies. Metodologías, futuras perspectivas y guías para la integración de las energías renovables en los paisajes mediterráneos. Consulta disponible en el siguiente portal web: [ENERSCAPES. Territory, Landscape and Renewable Energies. Methodology, future perspectives and guidelines for integration of renewable energies in Mediterranean landscapes](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>94</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Proyecto Enerscapes. Territorio, paisaje y energías renovables](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>95</sup> Página 42 del Proyecto Energyscapes.

<sup>96</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Capitalisation of Enerscapes Project](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

del Paisaje de Andalucía<sup>97</sup>, así como en la Red de Información Ambiental de Andalucía<sup>98</sup>. Si profundizamos en este último instrumento, podemos, a través del Mapa Andaluz de Suministros de Biocombustibles<sup>99</sup>, determinar dónde están situados los principales puntos de fabricación de pellets<sup>100</sup>, así como los principales puntos de suministro de biomasa dentro del territorio andaluz. De esta manera, en la provincia de Granada nos encontramos con una planta de fabricación de biocombustibles (pellets) llamada “energía oriental”; en la provincia de Jaén contamos con otra planta de fabricación de pellets llamada “aprovechamientos energéticos del campo” la cual, a diferencia de la anterior, presenta estos biocombustibles sólidos tanto en sacos como a granel.

En cuanto a los puntos de suministro de biomasa<sup>101</sup>, se encuentran dispersados por toda la geografía andaluza, y siendo algunos de ellos los siguientes: “Energía Forestal del Sur”, situada en Huelva, dedicada al suministro de residuos de madera a granel. “García-Muntel Energía S.L.”, situada en Cádiz, dedicada al suministro de cáscaras de almendras y de piñones a granel. “Chemi-ports”, situada en Sevilla, dedicada al suministro de Pellets en sacos. “Renovables Biomadis”, situada en Córdoba, dedicada al suministro de pellets, leña, huesos de aceituna y cáscaras de almendra a granel. “GMP”, situada en Málaga, dedicada al suministro de Pellets a granel y huesos de aceitunas en sacos. “Frutos secos Alarcón”, situada en Almería, dedicada al suministro de cáscaras de almendra a granel.

Antes de seguir avanzando, creemos oportuno dejar claro la distinción entre dos conceptos fundamentales que, si bien, no son exactamente lo mismo, sí que están, por lo que hemos visto hasta ahora, bastante relacionados entre sí: se trata de la actuación de interés autonómico y la actuación de interés público.

---

<sup>97</sup> El Sistema Compartido de Información del Paisaje de Andalucía nació a partir de la Estrategia del Paisaje de Andalucía, con el propósito principal de organizar y coordinar todos los datos de índole paisajística recogidos en diversos documentos andaluces para ponerlo a disposición de las distintas administraciones y personas interesadas. Información disponible en el siguiente portal web: [Sistema Compartido de Información de Paisaje de Andalucía](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>98</sup> La Red de Información Ambiental de Andalucía (conocida como REDIAM), persigue como principal finalidad la coordinación entre todas las actividades de información ambiental a realizar por las administraciones públicas competentes, el contacto continuo con otros centros de información ambiental, ya sean a nivel local, autonómico, estatal o internacional, así como la difusión organizada de toda la información de índole ambiental en la Comunidad Autónoma Andaluza realizada por los organismos correspondientes. Información disponible en el siguiente portal web: [Red de Información Ambiental de Andalucía \(REDIAM\)](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>99</sup> Información suministrada a través de la Agencia Andaluza de la Energía, y disponible en el siguiente portal web: [Mapa andaluz de suministro de biocombustibles y otros combustibles limpios](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

<sup>100</sup> Consultar ANTOLÍN GIRALDO, G; (2002). (Casos prácticos de aprovechamiento energético de la biomasa). *Avances en calidad ambiental*. N°2. Págs. 103-108.

<sup>101</sup> Información disponible en el siguiente portal web: [Mapa andaluz de suministro de biocombustibles y otros combustibles limpios](#). Última fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.

En primer lugar, el término actuación de interés autonómico hace referencia a aquellas actuaciones públicas que son de especial relevancia dentro del territorio de la comunidad autónoma y que en base a ello han sido declaradas de interés autonómico por el consejo de gobierno. El marco normativo de esta figura se detalla en la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>102</sup>. Si observamos su articulado, vemos que pueden ser declaradas de interés autonómico actuaciones de carácter público que figuren en planes de ordenación del territorio, pero también actividades de intervención singular públicas o privadas, que figuren en el anexo de la ley. Si consultamos dicho anexo, veremos que no se mencionan expresamente la instalación de plantaciones energéticas como las de biomasa, así que nuestra siguiente opción sería acudir al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; aunque lo veremos más adelante, sí que podemos apuntar que dicho documento dedica uno de sus títulos a las estrategias de desarrollo territorial que se van a seguir en Andalucía, incluyendo dentro de ellas el sistema energético, con lo que podemos deducir que, efectivamente, la instalación de una planta energética de biomasa aparece contemplada en el plan de ordenación, de manera que puede ser declarada de Interés Autonómico.

La propuesta de esta declaración corresponderá a la consejería competente, aportando para ello una memoria justificativa de las razones que dan lugar a dicha propuesta, y deberán ser de índole económica, social y territorial. A continuación se concederá un trámite de audiencia de dos meses a las administraciones de los municipios afectados y si finalmente acaba siendo aprobada, en dicha concesión se deberá indicar las condiciones en las que tal declaración será llevada a la práctica. Además, cuando la declaración de interés autonómico conlleve la construcción de determinadas instalaciones (como ocurre con una planta energética de biomasa), será necesario la aprobación de un proyecto de actuación autonómico a través de la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, conteniendo tal proyecto todas las medidas precisas para llevar a cabo tal construcción. La aprobación de este proyecto requerirá de su puesta a información pública por un plazo mínimo de un mes concediendo audiencia a las correspondientes administraciones públicas por un plazo no inferior a 2 meses.

En segundo lugar, en cuanto a las Actuaciones de Interés Público, aparecen reguladas en la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y vienen a ser aquel tipo de actividades, ya sean de índole pública o privada, que tengan incidencia en la ordenación urbanística del territorio y que sean consideradas de utilidad pública. Además, indica la ley que

---

<sup>102</sup> Artículos 38 y 39 de la Ley 1/1994, de 11 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

en este tipo de actuaciones pueden estar comprendidas la instalación de determinadas construcciones para, entre otros, el uso industrial, como es nuestro caso.

De todo lo anterior podemos extraer que para instalar una planta de biomasa en el territorio andaluz necesitamos cumplir tres requisitos: primeramente, el suelo en el que queremos efectuar nuestra actividad industrial debe estar clasificado como no urbanizable; en segundo lugar, nuestra construcción debe ser declarada de interés público; finalmente, el último de los condicionantes es la necesidad de aprobación de un Plan Especial o un Proyecto de Actuación por parte de la administración pertinente (aunque también cabe la posibilidad, tal y como afirma la Ley de Fomento de las Energías Renovables de Andalucía, de sustituir dicho Plan Especial por un informe favorable proveniente de la consejería competente en la materia, siempre que la potencia de la instalación sea superior a 10 MW.

También debemos destacar que los actos conducentes a la construcción de este tipo de plantas no pueden ser indefinidos, ya que según la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, este plazo vendrá ya determinado por el Plan Especial o Proyecto de Actuación correspondiente. Asimismo, podrá ser renovado y nunca inferior al imprescindible para que el promotor amortice su inversión, siempre que el propietario garantice por, al menos un diez por ciento del coste total de la inversión, para asegurar los potenciales gastos frutos de las infracciones que aquél pudiera cometer<sup>103</sup>.

Ya hemos descrito a grandes rasgos, cuáles son los principales condicionantes territoriales y urbanísticos a los que se enfrentan los promotores que pretendan construir una planta de biomasa en la Comunidad Autónoma andaluza, y nos sería más sencillo detenernos aquí. Sin embargo, creemos que es importante analizar con más detenimiento y profundidad la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en el sentido que puede proporcionarnos algunas claves más para el tema que nos ocupa.

Como decimos, la Ley 1/1994 prevé una serie de instrumentos jurídico-técnicos que le permita cumplir en la práctica los objetivos anteriormente mencionados, y son el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, así como los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Artículos 42 y 52.4 de la Ley 7/2002, de 13 de diciembre, de Ordenación Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>104</sup> En primer lugar, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA), cuya principal función es la de determinar los elementos configuradores de la estructura territorial de Andalucía. En segundo lugar, los Planes de Ordenación del Territorio de

Una vez definidos los instrumentos que la Ley 1/1994 emplea para cumplir sus objetivos, vamos a analizar en cuáles de ellos se mencionan los posibles requisitos territoriales a los que una futura instalación de una planta de biomasa deberá hacer frente para llevar a cabo dicha instalación. De esta forma, vamos a acudir en primer lugar al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>105</sup>, y vemos que dicho plan se sustenta en el Modelo Territorial de Andalucía, el cual determina los elementos básicos que a nivel territorial deben estar presentes en las políticas territoriales.

Entre estos principios orientadores nos encontramos con lo que el Plan denomina como *“el uso más sostenible de los recursos”*<sup>106</sup>, lo cual se puede llevar a la práctica, entre otros puntos, a favorecer la investigación en el ámbito de la tecnología energética con el objeto de paliar los efectos del cambio climático, garantizando por otra parte un aumento del uso de las energías limpias. Por lo tanto, podemos observar que el POTA apuesta por las fuentes de energía limpias y respetuosas con el medio ambiente y sin duda alguna la instalación de una planta de biomasa persigue la misma finalidad.

Además, el documento propone mejorar los mecanismos de evaluación del impacto ambiental, a través de la inclusión de éste en todos los procedimientos de aprobación de instrumentos de índole territorial y/o urbanística, para lograr una visión completa de todas las perspectivas de la ordenación del medio físico; para ello, entre otras medidas se persigue la incorporación de un balance ecológico sobre cada uno de los proyectos urbanísticos que se propongan además de ciertas valoraciones desde el ámbito del paisaje en cuanto a edificaciones se refiere<sup>107</sup>.

---

Ámbito subregional, cuya función es prácticamente la misma que el instrumento anterior, pero limitándose a su ámbito concreto de aplicación, sirviendo de guía para las políticas territoriales de las distintas administraciones públicas y para las iniciativas urbanísticas privadas. En tercer lugar, los llamados Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que presentarán un carácter mucho más específico que los anteriores instrumentos, en el sentido que irá destinado a especificar cada uno de los objetivos a cumplir para cada sector territorial que le resulte de su competencia, siempre manteniendo la coordinación con respecto al resto de planes. En cuanto al orden jerárquico de estos instrumentos, es en la propia Ley 1/1994 donde se regula, de forma que el Plan de Ordenación del Territorio se alza en la cúspide normativa, debiendo tanto los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional como los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio mostrar coherencia en sus determinaciones con el Plan de Ordenación del Territorio, que será vinculante para el resto.

<sup>105</sup> El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se aprobó por Decreto 6/206 de 28 de noviembre y fue publicado en BOJA de 29 de noviembre de 2006. Se estructura en cinco títulos, más el programa de actuación y los apéndices.

<sup>106</sup> Este principio orientador lo podemos encontrar en el apartado 11.2 del Título II: Modelo Territorial de Andalucía, del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>107</sup> Esta mejora de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental se efectuará, de acuerdo al documento, en el marco de la Directiva 2001/42/CE, de Evaluación Ambiental de Planes y Programas, y conforme a la ya derogada Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Actualmente resultará aplicable la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Hablaremos más en profundidad de estos mecanismos en apartados posteriores del estudio.

En otro orden de cosas, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía dedica uno de sus títulos conceptuales a las “*Estrategias de Desarrollo Territorial*” que la Comunidad Autónoma andaluza debe seguir conforme a dicho plan, y dentro de ello, contamos con un apartado destinado al “*Sistema Energético*”<sup>108</sup>. Lo primero que el documento destaca en este sentido es que el modelo energético andaluz basa el grueso de su actividad en el consumo de fuentes de energía convencionales, como el carbón o el petróleo lo cual se traduce en la insostenibilidad del modelo a medio y/o largo plazo. No obstante, Andalucía es una de las Comunidades Autónomas de nuestro país que cuenta con menos fuentes de energías fósiles dentro de su territorio, lo cual aumenta la dependencia energética exterior; en contraposición a este punto, la Comunidad andaluza cuenta con numerosos recursos renovables en cuanto a energías limpias se refiere, y la mayoría aún están prácticamente sin explotar.

Además, mantiene el POTA que será función de la ordenación del territorio el establecimiento de criterios que logren adaptar el sistema energético con las condiciones territoriales de la Comunidad Autónoma, y es que no podemos negar que dicho sistema forma parte de la vertebración física de cualquier territorio y está estrechamente relacionado con el modo en que se emplean los recursos naturales, y por ende, con el carácter sostenible o no del medio físico.

Por estos motivos, dentro de la Estrategia de Desarrollo Territorial<sup>109</sup> a la que el POTA dedica parte de su título III, podemos encontrar como líneas estratégicas el aumento de la diversificación a la hora de emplear energías renovables, o la orientación del sistema energético hacia una organización del territorio andaluz menos centralizada, que sea capaz de percibir las oportunidades energéticas que ofrece cada rincón de la Comunidad Autónoma para amortizar al máximo cada uno de ellos.

---

<sup>108</sup> Sección III del Capítulo II del Título III del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>109</sup> Estas Estrategias de Desarrollo Territorial aparecen reguladas en el Título III del POTA, que comienza en la página 33 de dicho documento. Cuenta con 4 capítulos, resultando cada uno de ellos, el Sistema de Ciudades, el Sistema de Articulación Regional, el Sistema Regional de Protección del Territorio y la Integración Exterior de Andalucía. Cada uno de estos capítulos aparecen divididos en secciones explicativas de sus principales puntos fuertes así como de los principales objetivos a alcanzar.

## 7. CONCLUSIONES FINALES

1.-Al estudiar el marco teórico de la normativa andaluza sobre ordenación del territorio nos damos cuenta que con esta legislación se persiguen unos objetivos claros, fácilmente resumibles en dos palabras: desarrollo equilibrado. Ello puede servir de justificación sobre los estrictos requisitos que debe cumplir un promotor que pretenda instalar una planta de biomasa en territorio andaluz, ya que el legislador quiere garantizar en todo caso el uso sostenible del suelo y de los recursos naturales, no permitiendo bajo ningún concepto la arbitrariedad en la construcción urbanística.

2.-Si algo tienen en común las instalaciones energéticas a partir de fuentes renovables es su interés colectivo. Efectivamente, tanto la Ley 2/2007, de Eficiencia y Ahorro Energético en Andalucía, como la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, consideran las plantaciones energéticas (y en este caso la biomasa), de interés regional en el primer caso, y de interés autonómico en el segundo.

3.-Un ejemplo de complementariedad normativa lo encontramos en la concreción de uno de los principales requisitos de índole urbanística: el suelo; efectivamente, la citada Ley 2/2007 nos enuncia que el mejor lugar para la instalación de una planta de biomasa será el suelo no urbanizable, lo cual es completado con la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, quien define el suelo no urbanizable como aquel que no resulta apto ni necesario para el desarrollo urbano.

4.-Los principales requisitos que deben cumplirse para que la instalación de una planta de biomasa en Andalucía llegue a buen puerto son dos: que su construcción sea efectuada en suelo no urbanizable, y que para dicha construcción se apruebe un Plan Especial, tal y como hemos analizado en la Ley 7/2002.

5.-No contamos con grandes antecedentes normativos en relación a las instalaciones que emplean la biomasa para producir energía, sino que la Unión Europea se ha centrado en proporcionar una visión más general de la necesidad de fomentar el uso de energías limpias en la industria, tal y como hemos visto en las Directivas analizadas. En el caso del legislador español, sí que podemos encontrar ciertas alusiones, aunque tampoco excesivas, sobre las plantas de biomasa en el sector eléctrico, y especialmente en la Ley 24/2013, el nuevo instrumento jurídico donde se regula en la actualidad dicho sector.

6.-Es cierto que la Estrategia Energética en Andalucía 2020 no contiene, digamos, condiciones jurídicas concretas, pero sí que se encierran en ella una

serie de principios generales e inspiradores para el legislador andaluz, así como un conjunto de iniciativas, a nuestro parecer, correctamente planteadas en orden a mejorar el procedimiento de aprobación de la iniciativa de la instalación energética, entre los que son destacables la alteración en la lista de las órdenes de priorización en la aprobación de solicitudes, la concesión de subvenciones a la innovación así como la aspiración a una mayor unificación administrativa.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, F.J. *El cambio climático y las energías renovables. La nueva Directiva europea de energías renovables*. Pamplona: Thomson Reuters Civitas, 2010. Pág. 12.

ALONSO TIMÓN, A.J. Sectores regulados: sector energético, sector del transporte y sector de las telecomunicaciones. *Colección Derecho Administrativo*, n. 5. Madrid: Dykinson, 2014. Págs. 7579.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. *Redes y recursos naturales: estudios jurídicos hispanolusos de los servicios en red*. Madrid: Dykinson, 2015. Pág. 569597.

ANDA UGARTE, J. Oportunidades de la Bioeconomía en Andalucía. Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular. *Mediterráneo económico*, n. 31, 2018. Pág. 119.

ARENILLA SÁEZ, M. *Crisis y reforma de la administración pública*. La Coruña: Netbiblo, 2011. Págs. 319332.

ARMENGUAL RUMANÍ, C. *Implantación de una central de biomasa forestal y su aprovechamiento*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña, 2013.

ANTOLÍN GIRALDO, G. Casos prácticos de aprovechamiento energético de la biomasa. *Avances en calidad ambiental*, n. 2, 2002. Págs. 103108.

AYLLÓN DÍAZ GONZÁLEZ, J.M. *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética*. Pamplona: Aranzadi, 2017. Pág. 45.

BALLESTEROS PERDICES, M. La biomasa como recurso energético. *Cambio climático, ¿un desafío a nuestro alcance?* XIII Jornadas Ambientales. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2009. Págs. 367377.

BENJUMEA LLORENTE, F. Bioenergía, una apuesta de Andalucía. *Revista Bioenergy International España*, n. 14, 2012. Pág. 8.

- BURGOS RUIZ, F. *La biomasa como fuente de energía sustentable: principales puntos a considerar*. Madrid: Editorial Académica Española, 2012.
- CAÑETE PERA, J.A.; SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A. *La ordenación del territorio: marco legal y administrativo*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2009. Pág. 184.
- CARRASCO GARCÍA, J.E. Situación actual para el desarrollo de la biomasa. *Energías renovables. Energía de la biomasa*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, n. 2, 2010. Págs. 586588.
- FERNÁNDEZ SALGADO, J.M. *Guía completa de la biomasa y los biocombustibles*. Madrid: A. Madrid Vicente (AMV), 2010. Madrid.
- FOURNIER ORIGGI, L.A. *Recursos naturales*. Madrid: Universidad Estatal a Distancia, 2003. Pág. 15.
- GALÁN VIOQUE, R. Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020. Barcelona: Marcial Pons, 2017. Pág. 71.
- GARCÍA GARRIDO, S. *Centrales termoelectricas de biomasa*. Madrid: Renovetec, 2015. Pág. 89.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2017. Pág. 202.
- MADRID VICENTE, A. *Capítulo IX. La biomasa y sus aplicaciones energéticas*. Madrid: A. Madrid Vicente (AMV), 2012.
- MARTÍN MATEO, R. *La verde energía de la biomasa*. Pamplona: Aranzadi, 2008. Pág. 23.
- MORA RUIZ, M.M. La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis? *Actualidad jurídica Ambiental*. n 32, 2014. Pág. 6. Disponible en internet: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-%e2%80%9cla-ordenacion-juridico-administrativa-de-las-energias-renovables-como-pieza-clave-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-%c2%bfun-sector-en-crisis%e2%80%9d/](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal/%e2%80%9cla-ordenacion-juridico-administrativa-de-las-energias-renovables-como-pieza-clave-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-%c2%bfun-sector-en-crisis%e2%80%9d/) (Fecha de último acceso: 12-08-2020)

MORREL OCAÑA, L. El régimen urbanístico de las grandes ciudades y sus zonas. *Revista de Administración Pública*. n 79, 1976. Pág. 16.

PÉREZ BUSTAMANTE, YÁBAR, D. *Las energías renovables en la Unión Europea. Régimen jurídico*. Madrid: Dykinson, 2011. Pág. 107.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. *Diccionario de Derecho Ambiental*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006. Págs. 567580.

SOLÁ NADAL, R. Acciones locales frente a los retos del cambio climático en España. *Quaderns de dret ambiental*. n. 13, 2019. Pág. 37.

TOLOSANA ESTEBAN, E. *Manual técnico para el aprovechamiento y elaboración de la biomasa forestal*. Madrid: MundiPrensa, 2009.

VELÁZQUEZ MARTÍ, B. *Aprovechamiento de la biomasa para uso energético*. Madrid: Reverte, 2017.