



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 22, octubre de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 12-04-2024
Modificado: 10-07-2024
Aceptado: 12-07-2024
Publicación anticipada: 10-09-2024
Publicado: 28-10-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11371>
Páginas: 53-75

Referencia: Fernández-García, J. F. (2024). La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, 53-75. <https://doi.org/10.24965/reala.11371>

La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo

The problem of wind farms and their solution through urban planning

Fernández-García, José Francisco

Universidad de Oviedo. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6324-8410>

josefranciscofg@uniovi.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo e investigador responsable del área jurídica del Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Universidad de Oviedo. Actualmente ocupa la Dirección Jurídica Municipal del Ayuntamiento de Santander, en situación de servicios especiales.

RESUMEN

Objetivos: el presente trabajo aborda el debate jurídico que suscita el encaje de las instalaciones eólicas en el territorio, a fin de identificar mecanismos de ordenación coordinada de esta actividad con otras políticas sectoriales. **Metodología:** la investigación realizada se orienta a dar solución a los problemas reales que plantea la aplicación del derecho en esta materia, empleando para ello la metodología habitual de las ciencias jurídicas (especialmente, el análisis normativo y doctrinal). **Resultados:** se ha conseguido precisar la forma en la que los planes urbanísticos han de llevar a cabo esa labor integradora, clarificando previamente los trámites administrativos exigidos para la implantación de este tipo de infraestructuras. **Conclusiones:** la implantación de un parque eólico debe conllevar un nuevo ordenamiento urbanístico del área en la que se ubica, a fin de que las servidumbres impuestas por la instalación de dichas infraestructuras sean contempladas en los regímenes de uso de los suelos situados en torno a las mismas. Con el fin de acometer esa función, la ordenación del territorio, la zonificación y los planes especiales se erigen en las tres piezas esenciales del sistema.

PALABRAS CLAVE

Energía eólica; urbanismo; medio ambiente.

ABSTRACT

Objectives: This work addresses the legal debate that arises about the fit of wind installations in the territory, in order to identify mechanisms for coordinated management of this activity with other sectoral policies. **Methodology:** From an eminently practical approach, the research carried out is aimed at providing solutions to the real problems posed by the application of Law in this matter, using the usual methodology of legal sciences (especially normative and doctrinal analysis). **Results:** It has been possible to specify the way in which urban plans must carry out this integrative work, previously clarifying the administrative procedures required for the implementation of this type of infrastructure. **Conclusions:** The implementation of a wind farm must entail a new urban planning of the area in which it is located, so that the easements imposed by the installation of said infrastructures are contemplated in the land use regimes located around the same. In order to undertake this function, territorial planning, zoning and special plans are the three essential pieces of the system.

KEYWORDS

Wind energy; urban planning; environment.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL CAMBIO DE MODELO ENERGÉTICO. 2. EL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y SU MARCO REGULATORIO ACTUAL. 2.1. EL IMPULSO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN LA UNIÓN EUROPEA. 2.2. EL DERECHO ESPAÑOL. 3. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS INSTALACIONES EÓLICAS. 3.1. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA: DISPONIBILIDAD DE LOS TERRENOS Y TRÁMITE AMBIENTAL. 3.2. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONSTRUCCIÓN: LA POSIBILIDAD DE EXCEPTUARLA. 3.3. LA AUTORIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN Y SU TRANSMISIÓN A TERCEROS. 4. LA NECESARIA INCARDINACIÓN PREVIA DE LOS PARQUES EÓLICOS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. 4.1. LA IDONEIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO MARCO PARA EL ENCAJE DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES. 4.2. OBJETIVOS Y CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN MATERIA DE ENERGÍA EÓLICA: NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA Y CRITERIOS ORIENTATIVOS. 4.3. LA ELECCIÓN DEL MODELO TERRITORIAL DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EÓLICA. 4.4. LA ZONIFICACIÓN PREVIA. 4.5. LOS CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS EMPLAZAMIENTOS: IMPACTOS PRODUCIDOS Y RENTABILIDAD ENERGÉTICA. 4.5.1. El impacto ambiental. 4.5.2. El impacto sobre la estructura del territorio. 4.5.3. La rentabilidad energética. 5. TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS PARQUES EÓLICOS. 5.1. LA CONTEMPLACIÓN DE LA ACTIVIDAD EÓLICA EN LOS PLANES GENERALES. 5.1.1. El suelo rústico. 5.1.2. El suelo urbano y urbanizable. 5.2. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA AFECTADA POR LA INSTALACIÓN DE PARQUES EÓLICOS: LOS PLANES ESPECIALES. 5.2.1. Actividades agrarias. 5.2.2. Actividades al servicio de las obras públicas, de equipamientos y servicios o de uso público. 5.2.3. Vivienda familiar. 5.2.4. Actividad cinegética y prácticas deportivas. 5.3. MECANISMOS DE RESTAURACIÓN DE LOS TERRENOS Y DE COMPENSACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: EL CAMBIO DE MODELO ENERGÉTICO

La eólica es una de las fuentes de energía más antiguas empleadas por el hombre. En un principio, la fuerza del viento se aprovechaba directamente para facilitar el movimiento de máquinas y vehículos. Hoy, los modernos aerogeneradores transforman la energía cinética que se produce por los efectos de las corrientes de aire, generando electricidad para el consumo directo de miles de hogares y empresas.

Dado el carácter abundante e inagotable del viento, la eólica es una de las principales fuentes de energía *renovable*¹, destacando, entre otras razones, por su bajo coste de generación. Además, es una fuente de carácter autóctono, disponible en casi todo el planeta, lo que evita la dependencia respecto de terceros países y los eventuales problemas de falta de suministro o de alza de precios. De igual modo, la eólica está conceptualizada como una de las energías más limpias, tras la energía solar, ya que su generación no lleva implícito un proceso de combustión y no produce, por tanto, emisiones atmosféricas o residuos tóxicos.

Como fuente de generación de electricidad, la energía eólica constituye así uno de los principales instrumentos para el cambio del modelo energético (el llamado proceso de «descarbonización» de la economía), basado en la sostenibilidad y la eficiencia, esto es, en la integración equilibrada de los desarrollos económico, social y ambiental, y cuyo principal reto es la eliminación progresiva del uso de los combustibles fósiles, enormemente contaminantes, y la lucha en definitiva contra el cambio climático².

¹ La Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco, define la energía renovable, en su art. 3, como «aquella que se obtiene a partir de fuentes naturales que producen energía de forma inagotable e indefinida». En términos similares se expresa el Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 2), así como la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana, que incluye bajo esta categoría a «la energía procedente de fuentes renovables no de combustibles fósiles, es decir, la energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica y otras energías del ambiente, hidrotérmica, de las olas, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás y plantas de valorización energética» (anexo I, aptdo. 23).

² Conforme recuerdan Valencia y Rosa Moreno (2020), la descarbonización de la economía ha de apoyarse en las energías renovables, que son objeto de un «nuevo Derecho», de un nuevo marco regulatorio que tiende a facilitar su penetración masiva y, a la vez, ordenada, tanto a través de un planteamiento normativo general como específico en los distintos sectores. Véase, a su vez, Alenza y Mellado (2022), Bacigalupo (2022, pp. 923 y ss.) y Ruiz Olmo *et al.* (2021, pp. 59-96). En este trabajo se estudia el proceso de transición energética al hilo de la normativa de la Unión Europea y de la legislación nacional aprobada para su desarrollo, que tiene su exponente más reciente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Por ello, desde que en 1994 se instalara el primer parque eólico en España, nuestro país se ha convertido en uno de los mayores productores de esta clase de energía en el mundo³. En el último mes de 2023 las renovables generaron el 56,8% de toda la electricidad en España y registran así su mayor participación en el *mix* de generación desde que se cuenta con registros desde 2007. La eólica, responsable de algo más de la quinta parte de toda la producción (24%), fue la renovable con mayor presencia en una estructura de generación⁴.

No obstante, la producción de este tipo de energía también presenta inconvenientes o desventajas, que implican que la implantación de las infraestructuras requeridas no sea totalmente inocua y que obligan al legislador a ponderar los intereses jurídicos en liza. En efecto, estas instalaciones comportan servidumbres y cargas para el entorno y el hábitat en el que se localizan, que resulta transformados no solo por la incidencia de los aerogeneradores, sino por la del resto de elementos asociados que deben ejecutarse para su desarrollo, como son los caminos de acceso, o las líneas de evacuación⁵.

Los grandes parques eólicos generan un fuerte impacto paisajístico, toda vez que la altura de las turbinas o torres puede oscilar entre los 50 y 80 metros, y sus palas giratorias se elevan otros 40 metros, haciendo que estas instalaciones sean visibles desde largas distancias. Ocupan grandes áreas, ya que los aerogeneradores deben estar separados y su ubicación se produce además a gran altura, en parajes naturales o zonas particularmente sensibles, donde el viento es más aprovechable⁶.

Por otra parte, el principal problema de esta fuente de energía es que no resulta fácilmente almacenable, de ahí que, hoy por hoy, no ofrezca una alternativa completa frente al uso de otras fuentes más tradicionales, al tener que consumirse de manera inmediata a su producción. Por ello, para distribuir la energía que generan estas instalaciones es necesario construir líneas de alta tensión, capaces de conducir el máximo de electricidad generada⁷.

Los parques eólicos también pueden tener un impacto severo sobre las aves, incapaces de reconocer el movimiento de las palas giratorias de los aerogeneradores, cuya velocidad alcanza los 70 km/h (véase Lucas Castellanos, 2007).

Del mismo modo, aunque los parques eólicos suelen contribuir a generar riqueza y oportunidades de trabajo en las zonas rurales en donde suelen ubicarse, su plena compatibilidad con ciertas actividades tradicionales (agrícola, forestal o ganadera) a menudo resulta controvertida⁸.

Estos y otros aspectos ponen de manifiesto la importancia de dotar de garantías jurídicas la actividad que desarrolla este pujante sector energético. No olvidemos que en España 30 000 personas trabajan en torno a la producción de la energía eólica. Además, esta industria representa el 0,35% del PIB nacional y nuestro país es el tercer exportador de aerogeneradores del mundo y de tecnología por importe de unos 2062 millones de euros al año⁹.

Como cualquier otra de las energías renovables, la eólica no solo está llamada, por tanto, a ser uno de los elementos presentes en nuestra vida cotidiana, sino también a ser clave del desarrollo económico y social a lo largo de las próximas décadas¹⁰.

³ En España, el primer parque eólico se instaló en 1994 en la Sierra de El Perdón, Zariquiegui (Navarra). Actualmente, existen 1203 parques eólicos, repartidos en 807 municipios, que cuentan con una potencia instalada de 26 835 MW. Nuestro país es el segundo productor de energía eólica de la Unión Europea tras Alemania y ocupa el quinto lugar en el contexto internacional, siendo los principales productores China, Estados Unidos y la India. Véase <https://www.evwind.com/>; <https://www.aeeolica.org>

⁴ Véase www.energyavm.es y <https://www.ree.es>

⁵ Acerca de su cuestionamiento, véase García González (2006, pp. 33-38).

⁶ Véase Sanz Larruga (2010, pp. 899-924). Como recuerda este autor, en la regulación de este tipo de parques inciden tanto los instrumentos del derecho internacional del mar, como el derecho comunitario y las normas de los países miembros.

⁷ Véase Estoa (2016). Conforme se indica en esta obra, desde 2009, y de manera progresiva hasta la actualidad, el recorte a las energías renovables hizo disminuir la instalación de tal generación y, con ello, la conflictividad. El conflicto más habitual pasó a ser el de acceso de parques eólicos a la red de distribución con influencia en la red de transporte. La interpretación del regulador energético favorable al acceso se ha visto limitada por una regulación que ha hecho prevalecer los intereses de seguridad en la operación de las redes, circunstancia que se ha plasmado en la regulación del acceso prevista en la Ley del Sector Eléctrico de 2013.

⁸ El agricultor o propietario de las fincas, a cambio de la ocupación de estas, suele pactar bien que se le abone una cantidad fija por kilovatio instalado o por kilovatio producido. En el último caso participa del riesgo y de la rentabilidad de la operación. Junto a esta atractiva remuneración, no deben olvidarse otros aspectos fundamentales, pues la duración de estos contratos, que gira en torno a los veinticinco años, hace que durante ese tiempo el agricultor vea limitado su derecho de propiedad. El trazado de nuevos caminos o la ampliación de los existentes (para la instalación, supervisión y reparación de los aerogeneradores), la modificación de la hidrología natural de la zona o el lugar de emplazamiento de la subestación son algunos de los aspectos que pueden condicionar la futura explotación agrícola de los terrenos. Véase en tal sentido Pernas (2001, p. 80).

⁹ Véase <https://industria.gob.es>; <https://www.ree.es>; <https://www.aeeolica.org>

¹⁰ En 2018, el viento se constituyó en la segunda fuente de generación del sistema eléctrico por detrás de la nuclear, y se espera que sea la primera para 2030. Véase: <https://www.antala.es>; <https://www.aeeolica.org>

2. EL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y SU MARCO REGULATORIO ACTUAL

2.1. El impulso de las energías renovables en la Unión Europea

Conforme acabamos de apuntar, la alternativa para conseguir un desarrollo sostenible significa la implantación de un nuevo paradigma sobre el que construir sistemas energéticos que impulsen tanto el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía como la sustitución paulatina de las fuentes de energía convencionales por otras de naturaleza renovable¹¹.

El fomento del desarrollo de energías nuevas y renovables constituye uno de los objetivos de la política energética de la Unión conforme establece el art. 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹². En desarrollo de esa previsión, la Directiva 2009/28/CE sobre energías renovables, adoptada en codecisión el 23 de abril de 2009, estableció que para el año 2020 un 20% del consumo de energía en la Unión debía proceder de fuentes renovables.

Cabe así afirmar que la energía renovable desempeña un papel fundamental en la estrategia de la Unión Europea a largo plazo. La propia Comisión Europea, en su Comunicación de 6 de junio de 2012 (Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía) definió las áreas en las que debían intensificarse los esfuerzos hasta 2020 para que la producción europea de energías renovables pueda seguir creciendo hasta 2030 y en años posteriores y, en particular, para que las energías renovables sean menos costosas, más competitivas y respondan a las necesidades del mercado.

Siguiendo esa misma senda, el 28 de noviembre de 2018 la Comisión presentó su visión estratégica a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y neutra desde el punto de vista del clima de aquí a 2050.

Finalmente, la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables y fija un objetivo vinculante para la Unión en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030¹³.

2.2. El derecho español

La competencia sobre la implantación de infraestructuras energéticas se encuentra compartida en nuestro ordenamiento interno atendiendo a que la producción, distribución y transporte de la energía que generan esas instalaciones afecte o transcurra por el territorio de una o más comunidades autónomas¹⁴. Bajo ese marco se dictaron distintas normas autonómicas que se encargaron de regular el aprovechamiento

¹¹ Tal como advierten Zamora y de la Cruz (2019), al igual que sucede con todos los sectores industriales, la Cuarta Revolución Industrial impone al sector de la energía que afronte una auténtica metamorfosis en la que debe cambiar tanto la estructura de la producción y el suministro como las pautas habituales de la demanda. La electricidad, el gas y los productos petrolíferos afrontan un período de profundas transformaciones con motivo de la «transición energética». Véase también a este respecto González Ríos (2024, pp. 59-96), Ruiz Olmo y Delgado Piqueras (2014, pp. 59-96).

¹² Un exponente de esta transformación podemos verlo en la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2014, sobre el asunto *Alands Vindkraft*, en la que se examina cuestiones fundamentales del derecho europeo, como la aprobación de un sistema nacional de apoyo de certificados verdes, la ponderación entre los principios de protección al medio ambiente y fomento de las energías renovables frente a la libre circulación de mercancías dentro del territorio europeo, la aplicación del test de proporcionalidad y los resultados de su empleo, así como la importancia del principio de seguridad jurídica en la implementación de medidas de derecho comunitario en los distintos ordenamientos jurídicos. Véase un comentario a este pronunciamiento en Fuertes Giné (2019, pp. 383-397).

¹³ Véase Galán Vioque y González Ríos (2017) en relación con el examen del «paquete de invierno» en materia de regulación energética y acerca del alcance de los instrumentos jurídicos existentes en la lucha contra el cambio climático. Véase igualmente García García (2019, pp. 141-144) y Rosa Moreno (2020, pp. 41-78). Según destaca esta última autora, la transformación renovable del sistema energético ha entrado en su etapa de transición con el nuevo marco normativo europeo aprobado en los últimos años. En esta transición, el papel de la Directiva 2018/2001 es esencial, ya que «actualiza y refuerza todos los requerimientos en materia de energía renovable, fija nuevas metas para alcanzar el objetivo final de neutralidad climática, y establece una regulación para facilitar el despliegue masivo de la energía renovable en el sistema energético». Un amplio estudio sobre la jurisprudencia específica del TJUE sobre la llamada «electricidad verde», que surge de la respuesta a las cuestiones prejudiciales acerca de la compatibilidad de la legislación de los Estados miembros respecto de diversos principios y reglas del Derecho europeo, puede verse en Delgado Piqueras (2020, pp. 140-174).

¹⁴ Conforme a este marco competencial, las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra comunidad autónoma, corresponde otorgarlas al órgano competente de la respectiva Administración regional. Fuera del referido supuesto, el otorgamiento de las autorizaciones corresponde a la Administración General del Estado en los términos que establece el art. 3 de la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

de esta clase de energía y de establecer el procedimiento para autorizar la construcción y explotación de los parques eólicos y otras instalaciones vinculadas con el aprovechamiento de las energías renovables¹⁵.

En un principio, los modelos diseñados se basaron en un sistema de asignación de potencia eólica¹⁶, cuyo resultado se hacía depender de un trámite de concurso general expuesto a los riesgos derivados de eventuales impugnaciones y, consiguientemente, a una alta probabilidad de paralización de todo el mecanismo de implantación de estas infraestructuras energéticas¹⁷.

Posteriormente, se confeccionó un procedimiento de autorización de los parques eólicos cuya principal novedad radicaba en el establecimiento de un trámite previo de selección competitiva de proyectos¹⁸, más adecuado a la singularidad de este sector productivo (y a la existencia de un elevado número de iniciativas empresariales), con el que se pretendía garantizar la seguridad en el suministro de energía, la promoción de las nuevas tecnologías y, en definitiva, la protección ambiental del entorno.

Toda esta regulación se vio afectada, más tarde, con la entrada en vigor de la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y, de manera más específica, por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico¹⁹.

Este nuevo marco jurídico trajo consigo que, en virtud de las correspondientes disposiciones de reenvío introducidas, el régimen de autorizaciones aplicable en gran parte de las comunidades autónoma sea, a la postre, el establecido en la citada Ley 24/2013 y sus normas de desarrollo (Blasco, 2015, pp. 38-39; 2019, pp. 33-35).

En último extremo, este régimen legal debe completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, norma cuyo texto original ha sido, a su vez, objeto de reciente modificación por medio del Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

Tal como veremos a continuación, esta normativa, sin embargo, aborda la autorización de la implantación de estas instalaciones prácticamente desde la exclusiva perspectiva energética, basada, en esencia, en promover el desarrollo y crecimiento de este pujante sector de la actividad industrial. En efecto, aunque la energía eólica ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años, su regulación se ha centrado,

¹⁵ Véase, entre otras, la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria. En la doctrina, véase Delgado Piqueras (2010, pp. 205-248).

¹⁶ Véase el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, por el que se regula la instalación de parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC 51, 16-03-2009). En esa época, algunas comunidades autónomas, incluso, estimulaban la participación del sector público en el capital social del proyecto de las empresas que, en virtud de los procedimientos diseñados, resultasen autorizadas para instalar parques eólicos generadores de energía eléctrica. En este sentido, véase el Decreto 242/2007, de 13 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia. En cualquier caso, el fomento público de las energías renovables sigue hoy muy presente en la legislación autonómica. Así, la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, califica como inversiones de interés autonómico a los proyectos relativos a la repotenciación de parques eólicos (art. 28). En términos similares se expresa la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco, que considera esos mismos proyectos como inversiones territoriales prioritarias y urgentes a efectos de «planificación, tramitación administrativa y asignación de ayudas» (art. 64). Véase, igualmente, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 52.2); el Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (art. 14 bis); o la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (art. 36 ter).

¹⁷ Como muestra de esa conflictividad, véase el Decreto Ley 2/2016, 30 agosto, de medidas urgentes para la ejecución de las sentencias dictadas en relación con los concursos convocados en el marco del Decreto 124/2010, de 22 de junio, y el impulso de la producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en Aragón (BOA. 31 agosto). Véase también la STS 15-06-2015 (Rec. 108/2013) sobre extralimitación de las bases de un concurso de asignación de potencia eólico, invadiendo en contenido propio de los instrumentos de planificación. Al respecto, Fernández-Espinar Muñoz (2020, pp. 72-91). Tal como se describe en este trabajo, a la anulación por parte de los Gobiernos autonómicos de concursos de asignación de potencia por el denominado «cambio de modelo energético» posterior a la celebración de los concursos, se unió la anulación por los órganos judiciales tanto de autorizaciones de explotación en instalaciones en funcionamiento derivada de la anulación de la declaración de impacto ambiental del proyecto aprobada por la Administración como de concursos por la omisión del trámite de la evaluación ambiental exigida en la propia convocatoria.

¹⁸ Es el caso del citado Decreto 124/2010, de 22 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los procedimientos de priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 7 Julio 2010). Al respecto, véase también, Gonzalo Miguel (2012, p. 38).

¹⁹ Como antecedentes más inmediatos de esta normativa estatal cabe mencionar, en particular, la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad que, finalmente, imbrica los procedimientos de conexión a la red eléctrica y los de autorización administrativa. Asimismo, la ley del sector eléctrico fue reformada, posteriormente, por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

en esencia, en fomentar la implantación de estas instalaciones, atendiendo a su carácter estratégico, como fuente de diversificación energética y, también, como parte de un compromiso para la protección del medio ambiente (véase Durá, 2024, pp.108-109).

3. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS INSTALACIONES EÓLICAS

El Tribunal Supremo reconoce respecto del sector eléctrico en general «una cierta intervención pública» y el carácter de «sector necesariamente regulado», señalando que la circunstancia de que las autorizaciones tengan carácter reglado y se rijan por los principios de objetividad, transparencia y no discriminación «no es incompatible con la exigencia de que aquéllos que las soliciten deban acreditar, entre otros extremos, las condiciones de eficiencia energética de las instalaciones propuestas»²⁰.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, aunque no resulte directamente aplicable a este sector, admite, utilizando la misma lógica, la opción de autorización con selección «cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas que se puedan emplear».

Conforme establece la vigente Ley 24/2013, la producción de energía eléctrica se realiza en régimen de libre competencia, regulándose las instalaciones de fuentes de energía renovable de manera análoga a la del resto de tecnologías que se integran en el mercado, sin que se empleen ya los conceptos diferenciados de régimen ordinario y especial, utilizados en la normativa precedente.

Como ya hemos apuntado con anterioridad, la actual regulación ha eliminado los procedimientos de asignación de potencia mediante concurso público, al revelarse como una solución ineficaz para la consecución de los objetivos de participación de la eólica en el *mix* energético²¹. No obstante, la instalación de un parque eólico exige, con carácter general, obtener tres tipos sucesivos de autorización, a las que seguidamente nos referiremos: la autorización administrativa previa, la autorización administrativa de construcción y la autorización de explotación de las instalaciones²².

La perspectiva de este modelo complejo, bajo el cual se configura el procedimiento administrativo que seguir, tiene como principal objeto verificar las condiciones de carácter técnico, socioeconómico y medioambientales que rigen el establecimiento de esta clase de infraestructuras.

3.1. La autorización administrativa previa: disponibilidad de los terrenos y trámite ambiental

La obtención de la autorización administrativa previa exige la presentación de la correspondiente solicitud del promotor del parque, que debe ir acompañada de un anteproyecto de la instalación y de la acreditación de la capacidad del solicitante, en los términos que establece el art. 123 del Real Decreto 1955/2000.

El anteproyecto ha de incluir, entre otros extremos, el proyecto de ejecución elaborado y firmado por técnico facultativo competente; los estudios de mediciones de viento, particularizados para los emplazamientos concretos; el aval bancario, exigido por lo dispuesto en los arts. 59 bis y 66 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre; el punto de conexión otorgado por la empresa distribuidora o de transporte, según corresponda, así como la fianza que asegure el cumplimiento de los deberes de desmantelamiento de las instalaciones y de restauración de los terrenos.

²⁰ Véase STS 30-01-2007 (Rec. 3370/2004). Al respecto, en la doctrina, López Sako (2008).

²¹ Sobre los reiterados cambios legislativos, tanto a nivel estatal como autonómico, que inciden en el inicial régimen retributivo obtenido por dichas instalaciones en el momento de su autorización, recuerda la doctrina que nuestros tribunales han emitido pronunciamientos muy debatidos en los que se establece una jurisprudencia restrictiva de la responsabilidad patrimonial y de la lesión y cuantía de la indemnización con base en la aplicación de los controvertidos principios de razonabilidad, margen de tolerancia y margen de apreciación que, unidos a la declaración del Tribunal Constitucional sobre la no existencia de «un derecho inmodificable», pugnan con el principio constitucional de seguridad así como los fundamentos de la responsabilidad objetiva de la Administración. Al respecto, Fernández-Espinar Muñoz (2020, pp. 72-91).

²² Véase art. 115 del Real Decreto 1955/2000. En relación con la aplicación de este precepto véase la STSJ de Madrid 30-03-2023 (Rec. 1151/2021) y STSJ de Navarra 23-01-2024 (Rec. 99/2023). En la doctrina, Llanos (2012). En este trabajo se puede encontrar un estudio detallado de los diferentes procedimientos autorizatorios articulados por las comunidades autónomas españolas sobre las instalaciones eléctricas de energía eólica y la relevancia adquirida en ellos de los informes de acceso y conexión en el período inmediatamente anterior a la vigente Ley del Sector Eléctrico.

La acreditación fehaciente de la disponibilidad de los terrenos es otro de los extremos que ha de quedar debidamente contemplado y que ha suscitado una cierta controversia, particularmente en el caso de que el promotor precise la expropiación de ese suelo²³.

A este respecto, algunas comunidades autónomas han venido exigiendo que la solicitud de reconocimiento en concreto de la utilidad pública de un parque eólico se presente al mismo tiempo que la solicitud de autorización de la instalación. Sin embargo, la práctica ha demostrado que esta exigencia dota de excesiva rigidez al procedimiento. En efecto, si bien resulta posible que el promotor identifique desde el inicio de la tramitación del parque eólico las afecciones y las servidumbres que se precisará imponer, también lo es que la expropiación forzosa se configura como vía a la que acudir en caso de falta de acuerdos voluntarios con los titulares de los bienes y derechos afectados.

Condicionar el recurso a la expropiación forzosa a que esta sea instada desde el principio de la tramitación del expediente, no solo puede resultar contrario al espíritu de procurar preferentemente acuerdos voluntarios, sino que puede obligar a las empresas interesadas a iniciar preventivamente los trámites de expropiación para evitar cerrar el acceso a ese trámite en caso de falta de acuerdo, dando lugar a proliferas tramitaciones que puedan resultar innecesarias. De acuerdo con lo anterior, resulta aconsejable permitir que el reconocimiento en concreto de la utilidad pública se solicite con posterioridad a la iniciación del procedimiento conducente a la obtención de la autorización administrativa²⁴.

De otro lado, la documentación vinculada al anteproyecto debe someterse al trámite de información pública, incorporándose al mismo un estudio de impacto ambiental que exija la correspondiente normativa autonómica, al ser habitual que las instalaciones que utilizan la fuerza del viento para la producción de energía con 50 o más aerogeneradores, con más de 30 MW o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento u autorización administrativa, se sometan necesariamente a declaración de impacto ambiental²⁵.

Lo mismo ocurre con aquellos parques eólicos que tengan más de diez aerogeneradores o 6 MW de potencia, pero cuyos proyectos se pretendan desarrollar en ámbitos especialmente sensibles, como los espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 o las áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural de la Biodiversidad²⁶.

²³ Véase STSJ Canarias 11-05-2023 (Rec. 133/2018), sobre la declaración de utilidad pública de los proyectos de instalación de parque eólico y su legitimación por el planeamiento. La disponibilidad de los terrenos y de los correspondientes derechos de uso se acredita, normalmente, mediante cualquiera de las siguientes vías: contrato de opción de compra; derecho de superficie; contrato de arrendamiento o cualquier otro título que permita acreditar la disponibilidad de los terrenos con el propietario y titular de los derechos de uso de suelo y vuelo de los terrenos, cuando no coincida con el promotor del parque eólico o, en último extremo, declaración en concreto de utilidad pública otorgada por la Administración competente en el marco de los procedimientos legales de declaración de utilidad pública y actas de ocupación en los procedimientos de expropiación forzosa, en su caso. Al respecto, véase Santos Couceiro (2022, pp. 26-29). Véase igualmente, Bernad (2022, pp. 2570-2605). Conforme concluye este autor, la posibilidad de gravamen del derecho de superficie separadamente del derecho que ostenta el propietario del suelo abre un abanico amplio para las empresas eléctricas propietarias del parque eólico y, por su través, el derecho constituido se presenta, al mismo tiempo, como una propiedad superficiaria y separada que coexiste con la propiedad del suelo sobre la que se efectúa la instalación, permitiendo continuar con el uso y explotación de la finca agrícola en la parte no afectada sustancialmente por lo construido, situación que, con base en el principio de la autonomía de la voluntad y la teoría del numerus apertus sobre derechos reales, permite diseñar una modalidad de derecho de superficie *sui generis*, cual es el contrato de cesión de un derecho de superficie.

²⁴ Véase el Decreto 513/2005, de 22 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 302/2001, de 25 de octubre, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Galicia.

²⁵ Véase el anexo 1, puntos 11 y 12 de la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de Evaluación Ambiental de las Islas Baleares o el anexo I, grupo 3 (industria energética) de la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado. En el derecho andaluz, los parques eólicos con diez o menos aerogeneradores o menos de 6 MW de potencia, y que no se encuentren incluidas en el anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, se someten a calificación ambiental y a declaración responsable de los efectos ambientales (anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental). Véase también la STJUE de 12-11-2019 (Rec. C-261/2018) acerca de la construcción de parques eólicos sin efectuar con carácter previo la debida evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, conforme al art. 2 de la Dir. 2001/42.

²⁶ Sobre el aparente conflicto de intereses entre la instalación de parques eólicos como apuesta estratégica y ambiental en la política energética de la Unión Europea y la protección de los valores ambientales en los espacios y en los entornos de la Red Natura 2000, véase Fernández-Espinar y López (2020, pp. 328-382). Critica este autor cómo, particularmente en estos espacios, las Administraciones competentes en las autorizaciones de parques eólicos, así como las empresas eléctricas promotoras de los mismos, asisten confusos a la anulación de autorizaciones de relevantes parques en explotación, en ocasiones aplicando una errónea doctrina relativa a la «fragmentación» de parques en contra de la propia normativa ambiental y eléctrica, y sin que los órganos judiciales marquen con claridad el camino de cómo debe concretarse en la práctica la «adecuada evaluación ambiental» de los mismos. Achaca esa situación a la existencia de numerosos «conceptos jurídicos indeterminados» en la aplicación a los parques eólicos de las disposiciones de la normativa de evaluación sobre la Red Natura 2000, ofreciendo al respecto soluciones interpretativas a cada uno de ellos y proponiendo la necesaria unidad de criterio de los órganos judiciales en orden a la necesaria compatibilidad de ambos bienes

El referido trámite de información pública va acompañado de una fase de consultas a otras Administraciones, organismos o empresas de servicio público, con el fin de que estas se manifiesten acerca del otorgamiento de la autorización solicitada o formulen los correspondientes reparos a la misma. Tras ese *iter* procedimental, la Administración competente debe emitir la pertinente resolución en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud, produciéndose en caso contrario silencio administrativo negativo²⁷.

3.2. La autorización administrativa de construcción: la posibilidad de exceptuarla

La propia resolución de la autorización administrativa previa viene a fijar el plazo de caducidad en el que deberá procederse a la solicitud de la subsiguiente autorización administrativa de construcción.

Conforme establece el legislador autonómico, para tramitar esta autorización será preciso presentar un proyecto técnico de ejecución y una declaración responsable del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación (véase Ortega Bernardo, 2010, pp. 379-407).

Para su aprobación, el referido proyecto debe someterse a un periodo de consultas a otras Administraciones y organismos afectados, similar al descrito para la obtención de la autorización administrativa previa, y de cuya regulación se ocupa el art. 131 del Real Decreto 1955/2000. Una vez concedida esta autorización, su titular queda habilitado para la ejecución del proyecto, aunque, según cabe advertir, el Real Decreto ya prevé la posibilidad de que, una vez obtenida la autorización administrativa previa, puedan realizarse ciertas labores preparatorias o de acondicionamiento de los terrenos²⁸.

A todo ello, es preciso añadir que la aprobación del proyecto de ejecución puede verse exceptuada, siempre que concurren razones de urgencia o excepcional interés para el sistema eléctrico. En tal caso, cabe iniciar, con carácter provisional, la construcción de la instalación, siempre y cuando esta haya obtenido la correspondiente autorización administrativa.

3.3. La autorización de la explotación y su transmisión a terceros

El último paso de este procedimiento administrativo complejo consiste en la obtención de la autorización de explotación, que es la que permite la puesta en servicio del parque eólico, de acuerdo con lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y demás normas de desarrollo estatales y autonómicas²⁹.

Su otorgamiento exige la presentación de la solicitud de la correspondiente acta, a la que se deberá acompañar un certificado final de obra suscrito por técnico competente³⁰. Dicho certificado debe dejar constancia de que la instalación se ha realizado de acuerdo con las especificaciones contenidas en el proyecto de ejecución aprobado, así como con las prescripciones de la reglamentación técnica aplicable a la materia.

Al igual que la explotación de los parques, la transmisión de la titularidad de una instalación de producción, transporte o distribución de energía requiere autorización administrativa previa. Para ello, es preciso aportar la documentación que acredite la capacidad legal, técnica y económica del solicitante y una declaración del titular de la instalación que manifieste su voluntad inequívoca de traspasar la titularidad de la

e intereses constitucionales. Véase STSJ Navarra 23-01-24 (Rec. 99/2023), en relación con la legalidad del fraccionamiento de los parques en su implantación territorial atendiendo a su potencia eólica.

²⁷ Véase art. 128 del Real Decreto 1955/2000. Sobre la necesidad de recabar los informes sectoriales antes del trámite de información pública en la autorización de los parques eólicos, véase STS 25-01-2024 (Rec. 4795/2022). En la doctrina, Villares (2022, pp. 429-440).

²⁸ Véase Díaz (2002, pp. 87-90). Véase STS 27-04-2016 (Rec. 2688/2013), acerca del alcance de las licencias de obras en la preparación de la superficie para la implantación de un parque eólico.

²⁹ En relación con la problemática de las autorizaciones de explotación, véase STSJ de Castilla-La Mancha de 14-07-2011 (Rec. 399/2006). Conforme se desprende de la experiencia de algunas comunidades autónomas, el plazo medio de tramitación administrativa, incluida la nueva tramitación de las modificaciones de los proyectos inicialmente presentados por los promotores, hasta obtener la autorización administrativa de construcción viene a ser del orden de 15 meses para los proyectos de instalaciones eólicas. En el caso que resultara precisa la declaración de utilidad pública con fines expropiatorios, a este plazo habría que sumarle entre dos y tres meses más, que en algunos casos se podrían simultanear con lo construcción de aquellas infraestructuras que no precisaran de expropiación alguna para su construcción. A este plazo hay que añadir además el tiempo que va a invertir el promotor en la construcción de la planta de producción de energía eléctrica y de sus instalaciones de conexión a la correspondiente red de transporte o distribución que, dependiendo de la potencia, la tecnología y la longitud de las líneas eléctricas, puede oscilar entre seis y dieciocho meses. Véase al respecto la Orden ICD/384/2020, de 6 de mayo, del Gobierno de Aragón (BOA 15 de mayo de 2020).

³⁰ Véase art. 132 del Real Decreto 1955/2000.

misma. Estas autorizaciones tienen, a su vez, plazo de caducidad, de modo que, una vez otorgadas, si no se produce la transmisión en un período máximo de seis meses, la facultad que se otorga decae, volviendo, en su caso, a tener que plantearse la solicitud ante el órgano competente en materia de industria o energía.

4. LA NECESARIA INCARDINACIÓN PREVIA DE LOS PARQUES EÓLICOS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La exclusiva perspectiva energética con la que a menudo se contempla la materia objeto de examen hace olvidar la problemática que suscita el encaje de las instalaciones de energía eólica en el territorio, siendo preciso identificar mecanismos de ordenación coordinada de esta actividad de generación eléctrica con los objetivos específicos de otras políticas sectoriales³¹.

De hecho, la regulación autonómica aplicable no siempre contempla de forma expresa la relación de la autorización energética para la instalación de los parques eólicos con la intervención administrativa por razón de la ordenación territorial y urbanística que el acto de transformación y uso del suelo que dichas instalaciones comportan, y ello, por más que se incluyan entre los requisitos formales que ha de reunir toda solicitud de autorización sectorial para la acreditación de la adecuación del proyecto a la situación del planeamiento urbanístico vigente en el área de implantación prevista.

Desde este ángulo se hace preciso examinar la forma en la que los planes urbanísticos han de llevar a cabo esa labor integradora de los diferentes usos que confluyen en estos espacios por medio de la zonificación, así como de clarificar los trámites administrativos exigidos para la implantación de esas infraestructuras, determinando las condiciones a las que han de quedar sujetas o, en su caso, impidiendo su autorización³².

4.1. La idoneidad de la ordenación del territorio como marco para el encaje de las políticas sectoriales

El impacto territorial que comporta la implantación de las infraestructuras de energía eólica hace que la ordenación de la localización de estas instalaciones se convierta en un elemento clave para su aceptación por la población en general y, particularmente, por quienes habitan en el entorno de sus áreas de influencia. Ello hace que los instrumentos expresivos de los fines y objetivos de la política territorial sean el cauce más adecuado para la toma de este tipo de decisiones, que han de preceder a los procedimientos de autorización de los parques eólicos³³.

Corresponde, pues, a la ordenación del territorio el establecimiento de aquellos criterios que definan la zonificación sobre la que haya de aplicarse el modelo de producción industrial de esta energía (los llamados, parques eólicos convencionales, que vierten a la red general de distribución) y, en su caso, también, para la implantación de instalaciones de autoconsumo, o de las destinadas a la investigación de los recursos

³¹ Véase Alenza (2021, pp. 91-129), Bassols (2006, pp. 677-710). Igualmente, cabe hacer referencia al análisis llevado a cabo por Cantó López (2023) acerca de los criterios de adaptación climática en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Señala esta autora que «la regulación aprobada ha optado por introducir la estrategia de adaptación desde actuaciones concretas en la urbanización y renovación urbana pero estas medidas han de tener una perspectiva integrada mediante una planificación territorial y urbanística basada en la naturaleza con una visión holística, para una ciudad adaptada al clima».

³² Un ejemplo de esa visión integradora, a la que nos referiremos en este apartado y en el siguiente, es el Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica del Principado de Asturias (BOPA 3 Junio 2008). Dicha norma trae causa última de la labor investigadora en la que participó el autor de este trabajo como de responsable del área jurídica del Instituto de Recurso Naturales de la Universidad de Oviedo (INDUROT), a través del contrato CN-02-118-B3, suscrito con esa Administración autonómica. En términos similares se expresa la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña, en la que, a su vez, se postula el principio de cohesión territorial en el marco de la transición energética. A este respecto, señala en su art. 19.6, que «la planificación territorial sectorial de las energías renovables para la generación solar y eólica debe contemplar medidas que minimicen los impactos derivados de la elevada demanda de suelo que requiere la implantación de estas energías y sus líneas de evacuación. La planificación energética y la de mitigación del cambio climático se elaborarán de forma integrada. Hay que tener en consideración especial el principio de justicia social en relación con aquellas personas, colectivos, sectores económicos y territorios que puedan resultar más afectados por la transición energética». Véase también, en relación con el principio de cohesión territorial, lo dispuesto en el art. 26 de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, así como el art. 27 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco. En la doctrina, véase Revuelta Pérez y Alonso Mas (2021), en cuyo trabajo se aborda el análisis de los principales problemas que plantea la transición energética, entre ellos la propia implantación territorial de las energías limpias.

³³ Véase STS 21-09-2015 (Rec. 4144/2012), acerca de la necesidad de armonizar los intereses energéticos con los valores paisajísticos y la protección del medio ambiente a través de la ordenación del territorio.

eólicos³⁴. Conforme a ese modelo territorial, cada Administración deberá definir las correspondientes zonas de exclusión y los respectivos ámbitos geográficos de localización de estas infraestructuras, en función de su capacidad de acogida (alta o baja) y del tipo de instalaciones eólicas que puedan soportar en cada caso³⁵.

La primera tarea, por tanto, de aquellos poderes públicos con competencias en la materia, ha de consistir en dotarse para todo su ámbito geográfico de aquellos instrumentos de planificación y coordinación capaces de regular y orientar la afección territorial de las actividades de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, en cualquiera de sus modalidades e independientemente de la potencia o del destino de estas³⁶.

4.2. Objetivos y contenido de los instrumentos de planificación territorial en materia de energía eólica: normas de aplicación directa y criterios orientativos

Esos instrumentos de planificación deben ocuparse de regular el impacto territorial de estas actividades de generación de energía eléctrica, pero, a la vez, han de servir de marco de referencia no solo en el momento de la autorización de estas actividades, sino también en la hora de aprobar planes o programas de cualquier clase mediante la formulación de principios o reglas de coordinación con otros sectores de la actividad y demás Administraciones públicas implicadas³⁷.

Se trata, pues, de lograr una ordenación coordinada de la actividad eólica junto con otras políticas con incidencia sobre el territorio. Por tanto, la idea guía no solo ha de ser lograr los niveles de reducción de emisiones atmosféricas, asumidos ya 1997 en el Protocolo de Kioto (Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático) o, en consecuencia, impulsar el desarrollo de la generación de electricidad a partir de esta fuente de energía.

Se hace así preciso apostar por una visión integradora de los diferentes usos del suelo que, además de clarificar los trámites administrativos para la autorización de las actividades de generación eólica³⁸, regulen la nueva implantación de grandes instalaciones de producción, fijando las reglas precisas para la evaluación de posibles alternativas en orden a su emplazamiento.

Por tanto, han de precisarse, en primer lugar, los criterios que han de tenerse presentes para la implantación del parque a fin de que este tenga la menor incidencia posible, no solo ambiental, sino también estructural sobre el territorio. Y, al mismo tiempo, es preciso que desde la ordenación del territorio se guíe al planeamiento municipal, de modo que las servidumbres que generan las instalaciones eólicas se incardinan urbanísticamente, dotándolas de un tratamiento uniforme en cada una de las partes del territorio de la respectiva comunidad autónoma³⁹.

Como es lógico, dada la distribución competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, las directrices que se fijan en el primero de estos ámbitos, y que corresponde aprobar a la Administraciones

³⁴ Se denominan parques eólicos de autoconsumo aquellas instalaciones de generación industrial de energía eléctrica a partir del viento que se destinen parcialmente al aprovechamiento del titular de la instalación, ya sea de forma directa (es decir, cuando solamente se viertan a la red los excedentes) o indirecta (si se vierte toda la energía a red y posteriormente se hace el balance anual de autoconsumo energético). Los parques eólicos de investigación se destinen principalmente al ensayo y experimentación de nuevas tecnologías o modelos de aerogenerador, con independencia de que pueda existir conexión para el vertido de los excedentes a la red general de distribución (Directriz 1.ª, 3 y 4 del Decreto 42/08 (ref. n. 39).

³⁵ Véase a este respecto el art. 19 de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunidad Valenciana.

³⁶ Véase Díaz Cuevas (2013). La STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, recuerda que «el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar». En este sentido, señala el art. 20 c) TRLSRU que las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo deben atender a los principios de eficiencia energética y de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente, entre otros.

³⁷ Acerca de la interpretación del concepto «planes y programas» respecto de los que se exige la evaluación de impacto ambiental, véase las STJUE de 25-06-2020 (Rec. C-24/2019). Véase también la STS 25-01-2013 (Rec. 4335/2009), sobre la insuficiencia de un plan especial urbanístico para la implantación de un parque eólico. Sobre la relevancia de la ordenación del territorio en la implantación de los parques eólicos, véase Gonzalo Miguel (2011, pp. 45-70), Lasagabaster (2016, pp. 91-116), Olcina y Elorrieta (2021, pp. 63-81).

³⁸ Cabe recordar que ya el art. 6 de la Directiva 2001/77/CE, relativa a la promoción de las fuentes de energía renovables, fijó la necesidad de clarificar los trámites administrativos para la autorización de las actividades de generación eólica, reduciendo los obstáculos reglamentarios y no reglamentarios al incremento de la producción de electricidad a partir de esta fuente de energía renovable.

³⁹ Para una descripción detallada de los objetivos de la ordenación del territorio sobre este ámbito sectorial, véase el art. 3 del Decreto 42/08 (ref. n. 39). En la doctrina, véase Rosa Moreno (2020, pp. 41-78). Véase Díez Sánchez (2019, pp. 281-306) y Fernández Carballeda (2022, pp. 503-519).

autonómicas, han de operar con distinto alcance y efectos. Así, mientras que la definición de las llamadas «zonas de exclusión» han de constituir normas imperativas de directa aplicación desde un primer momento, otras directrices, como son las relativas a la determinación de los procedimientos de autorización a emplear, han de gozar de un carácter meramente informador u orientativo, tanto para el resto de órganos de la propia Administración regional como de las Administraciones locales competentes en la materia.

Por otro lado, resulta fundamental la progresiva actualización o revisión de estos instrumentos, debiendo ser adaptados sus aspectos más esenciales, siempre y cuando se vea alterado el entramado territorial en la que se soporta la planificación realizada o se deban someter a nuevos criterios de ordenación las zonas de exclusión previamente establecidas. Del mismo modo, el carácter integrador de estos instrumentos exige su permeabilidad a las posibles modificaciones relevantes que la política energética pudieran requerir sobre el modelo inicialmente establecido, por ejemplo, demandando, en su caso, un cambio de la red eléctrica que comporte la creación de nuevas líneas de transporte con una mayor capacidad, al margen de las ya contempladas en los instrumentos de ordenación territorial aprobados⁴⁰.

4.3. La elección del *modelo territorial* de producción de energía eólica

A la hora de seleccionar los emplazamientos más adecuados para el desarrollo de las actividades eólicas es preciso partir de un determinado modelo territorial, que habrá de tomar en consideración los potenciales impactos que estas pueden llegar a producir. A tal efecto, bien puede optarse por propiciar la dispersión de las infraestructuras o, contrariamente, por favorecer su concentración en aquellas zonas del territorio que resulten más idóneas. El primero de estos modelos supone que la afectación sobre el medio natural se extienda sobre un mayor ámbito geográfico, aunque con un menor impacto. En el segundo caso, en cambio, esa mayor incidencia se concentra sobre los ámbitos de intervención elegidos, que, dada la concurrencia de efectos, sufrirían un mayor daño paisajístico o ambiental⁴¹.

Ambos modelos fluctúan, por tanto, entre primar el desarrollo de los parques eólicos de mayores dimensiones, y cuyo impacto sea admisible, en áreas que adquieren de este modo una determinada especialización productiva; o impulsar la construcción de pequeñas instalaciones alejadas del área principal de desarrollo de la energía eólica, con una elevada incidencia de su infraestructura asociada.

En este sentido, hay que tener presente que el mayor impacto que ocasionan los parques eólicos deriva, fundamentalmente, de los viales y líneas de transporte que estas precisan, de modo que dichas infraestructuras podrían utilizarse de forma compartida si se opta por la concentración, lo cual supone evitar el incremento de nuevas construcciones de transporte rodado y eléctrico por unidad de producción y se traduce, posiblemente, en una mayor rentabilidad económica y una mayor eficiencia ambiental⁴².

4.4. La zonificación previa

Como venimos señalando, en la base misma de la planificación energética llevada a cabo por las comunidades autónomas, y de sus respectivos programas de fomento de las energías renovables, se encuentra la necesidad de establecer mecanismos de coordinación con aquellos otros instrumentos que emanan de distintos ámbitos sectoriales como el urbanismo y la ordenación del territorio. Tal es así que, las políticas orientadas al fomento de las energías renovables suelen desarrollarse y concretarse, para determinadas áreas, mediante la elaboración de programas territoriales (que tienen la consideración de auténticos «planes» con

⁴⁰ En efecto, el desarrollo de las instalaciones de generación eólica puede llegar a requerir algunas modificaciones de la red de transporte y distribución de energía eléctrica, que deban coordinarse con las previsiones de la planificación energética a nivel nacional y también con los instrumentos y directrices de la ordenación del territorio. Ocurre así con la puesta en marcha de determinadas líneas empleadas para evacuar el excedente energético o para completar el mallado de la red de acuerdo con las previsiones de los citados instrumentos de planificación. E, igualmente, con la construcción de subestaciones que permitan introducir a la red la energía producida por los parques a desarrollar en determinadas áreas.

⁴¹ Sostienen algunos autores que, con el paso del tiempo, la afección visual de los parques eólicos se ha reducido a una expresión mínima e, incluso, en algunos casos ha llegado a mejorar la calidad escénica del paisaje. En este sentido, véase López Martínez (2023, pp. 120-121). En una interpretación opuesta se muestra Sanz Rubiales (2010, pp. 185-216). Conforme se añade en este trabajo, las energías renovables pueden, a su vez, entrar en conflicto con la protección de especies y paisajes. Estos conflictos deberían resolverse por la evaluación de impacto ambiental que debe tener en cuenta los efectos acumulativos de otros parques existentes y distinguir entre efectos acumulativos de varios proyectos y fragmentación de un proyecto único.

⁴² Un modelo territorial basado en la concentración de estas infraestructuras es el que se acoge en el referido Decreto 42/2008, del Principado de Asturias (véase su directriz 2.^a). En la doctrina, Cerezo (2023, pp. 331-370).

incidencia en la ordenación del territorio), en los que se definen las posibles zonas compatibles para infraestructuras de generación y transformación, así como los pasillos necesarios para la evacuación de la energía producida⁴³.

Este cambio de paradigma comporta que el compromiso por parte de los promotores de aportar valor añadido y contribuir al desarrollo territorial esté asociado a cada proyecto de generación eléctrica a partir de la energía eólica, y no como sucedía hasta ahora, que estaba vinculado a los planes eólicos y, por tanto, con el largo plazo, tan permeable a cambios estructurales y estratégicos empresariales.

De igual forma, la planificación territorial y los planes urbanísticos vienen a garantizar que en los espacios vinculados a la generación y transporte de energías renovables previstos en esas áreas tengan preferencia esos usos frente a otros, con independencia de que la propia planificación territorial, de forma motivada, pueda establecer ubicaciones alternativas para estos, siempre que se aseguren los objetivos generales de la planificación energética y la coherencia del conjunto⁴⁴. En este sentido, se han venido definiendo diferentes estrategias a la hora de seleccionar los emplazamientos más adecuados para el desarrollo de las actividades eólicas.

Algunas comunidades, como la de Valencia, a la hora de regular los procedimientos para autorizar la actividad eólica han determinado, a través de un estudio sobre la potencialidad del recurso, los ámbitos en los que sería posible el aprovechamiento de esa energía y, a continuación, han procedido a descartar aquellas áreas en las que el impacto, ambiental o territorial de su explotación se consideró alto (zonificación positiva)⁴⁵.

Otras comunidades autónomas, como es el caso de Navarra, han propiciado que sea la iniciativa privada la que explore los emplazamientos más adecuados desde el punto de vista energético, pero, previamente, y por medio de procedimientos de evaluación de impacto ambiental, han delimitado una serie de zonas en las que estas infraestructuras se consideran incompatibles⁴⁶.

Quizás, el modelo más indicado desde la óptica integradora que representa la planificación territorial sea aquel que, partiendo de los análisis ambientales previos, permita establecer diferentes zonas dentro del territorio, compaginando así el impacto que producen estas instalaciones con el potencial aprovechamiento de este recurso energético⁴⁷.

A partir de esa operación es posible delimitar una primera categoría de zonas vetadas o excluidas, entre las que se incluirían aquellas áreas con especiales valores paisajísticos, faunísticos y forestales o con elementos susceptibles de interés para la conservación del patrimonio cultural que hayan de ser, igualmente, objeto de particular preservación. Han de incluirse aquí la totalidad de la franja costera⁴⁸, los lugares

⁴³ Al respecto, véase art. 11 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (BOE núm. 109, de 07-05-2007). En la doctrina, véase Galán Vioque (2022, pp. 353-377) y Parejo (2014, pp. 2313-2331).

⁴⁴ En la Comunidad de Cantabria, directamente, las instalaciones de un parque eólico gozan de la consideración de actuaciones de interés público a los efectos de lo establecido en los arts. 49 y 50 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 6 de la Ley autonómica 7/2013).

⁴⁵ Véase Decreto Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, por el cual se aprueban medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables en la Comunitat Valenciana como respuesta a la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (DOGV núm. 8893, de 28-08-2020); Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Pla Eólico de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 4054, de 31-07-2001), y Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat (DOGV núm. 4999, de 05-05-2005). El mismo modelo se ha seguido en el País Vasco. Véase Decreto 104/2002, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 5 de junio de 2002); y Decreto 115/2002, de 28 de mayo, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, a través de parques eólicos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 10 de junio de 2002). Acerca del modelo de Castilla-La Mancha, véase Delgado Piqueras (2010, pp. 205-248).

⁴⁶ Véase Decreto Foral 56/2019, de 8 de mayo, por el que se regula la autorización de parques eólicos en Navarra (BON de 16 de mayo de 2019), y Decreto Foral 125/1996, de 26 de febrero, por el que se regula la implantación de los parques eólicos (BON de 13 de marzo de 1996).

⁴⁷ Es el caso del Principado de Asturias, que ha procedido a la zonificación del territorio en función de sus valores ambientales y del impacto esperado para las infraestructuras asociadas a la actividad eólica. Véase la directriz 3.ª del Decreto 42/08 (ref. n. 39).

⁴⁸ Cuestión distinta son los parques eólicos marinos, situados normalmente en alta mar. Al respecto de su régimen jurídico y su incidencia en el medio ambiente, véase Salvador Gimeno (2022, pp. 89-116). Tal como se destaca en este trabajo, el despliegue de estas tecnologías no puede ser ajeno a los sectores tradicionales del mar que ven peligrar sus medios de vida y a las comunidades costeras locales afectadas. En este trabajo se analiza también el choque de las energías renovables marinas con los intereses y valores ambientales que demanda la protección de la biodiversidad y del medio marino, cuya protección se encauza a través de diferentes instrumentos normativos de derecho comunitario. En términos similares, Sanz Larruga (2010, pp. 301-377), Soro (2011).

declarados de importancia comunitaria (LICs) y las zonas de especial protección de las aves (ZEPAs); y, en definitiva, aquellos ámbitos del territorio en los que la implantación de parques eólicos produzca impactos ambientales más relevantes⁴⁹.

En estas zonas de exclusión deben autorizarse exclusivamente la implantación de instalaciones eólicas de baja potencia y por razón de un elevado déficit en el abastecimiento, pero, en ningún caso, sería pertinente el desarrollo o implantación de grandes parques eólicos de carácter industrial.

Fuera de esos ámbitos, la planificación territorial debe tomar en consideración la posible existencia de zonas amplias apropiadas para el desarrollo de las instalaciones eólicas en atención a la «capacidad de acogida» de estas. En función de ese hecho, corresponderá fijar la potencia que podrán superar los respectivos proyectos de parques eólicos que cabrá autorizar y, en definitiva, determinar el tamaño de estos, pudiendo tratarse de instalaciones de escasa entidad o bien de grandes parques en función del número de generadores que finalmente se permita implantar.

4.5. Los criterios para la selección de los emplazamientos: impactos producidos y rentabilidad energética

Partiendo de la zonificación previamente establecida, y atendiendo al impacto estructural o ambiental que puedan generar las instalaciones eólicas, la ordenación del territorio debe establecer los criterios para la evaluación de las posibles alternativas, y fijar así el marco para la selección de los proyectos que se sometan a autorización, orientando la implantación y el desarrollo de estos⁵⁰.

4.5.1. El impacto ambiental

Aunque la idoneidad ambiental de cada uno de los posibles proyectos deberá ser valorada a menor escala en el seno de los procedimientos de autorización, los instrumentos de planificación han de incluir un examen a escala regional en el que se analice la idoneidad de cada ámbito territorial para la implantación de parques eólicos, tomando en consideración el valor natural de las distintas áreas, la visibilidad de las eventuales localizaciones y la facilidad de acceso a las redes de transporte de la electricidad y viaria, que son las variables principales de este tipo de infraestructuras, generadoras de impacto ambiental⁵¹.

La incidencia más severa de estas instalaciones es el que procede del impacto o alteración del medio físico a consecuencia de la obra civil asociada: la cimentación de los generadores y de la subestación, que lleva asociado importantes movimientos de tierra; la construcción de las infraestructuras el acceso a las áreas de trabajo, así como la instalación de la línea de evacuación en alta tensión, todo ello por medio de la utilización de maquinaria pesada de grandes dimensiones.

De igual modo, la incidencia sobre la fauna y, en particular, sobre las aves ha sido tradicionalmente uno de los aspectos más cuestionados de la instalación de los parques eólicos, principalmente en el caso de aquellas infraestructuras de este tipo que afectan a rutas migratorias (o zonas de especial concentración de avifauna) y a las especies que tienen una especial actividad nocturna⁵².

En cuanto al impacto sobre el paisaje, la incidencia visual de cada uno de los posibles emplazamientos obliga al análisis de su visibilidad sobre el conjunto del territorio, la afección visual sobre los núcleos de

⁴⁹ Con carácter general, y a salvo de lo que pudieran establecer en algunos casos los respectivos instrumentos de gestión, se entiende que la instalación de parques eólicos de cualquier tipología debe considerarse una actividad no permitida en la mayor parte de los espacios sujetos a algún tipo de protección (parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales, o áreas de distribución actual y potencial de determinadas especies). Véase la directriz 4.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39) y el art. 13, apdos. 4.^o y 5.^o del Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Pla Eólico de la Comunitat Valenciana (ref. n. 51).

⁵⁰ Conforme establece el art. 31.2 de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, «para la determinación de los suelos autorizables para la instalación de energía eólica se tendrán en cuenta una serie de factores limitantes, entre los que se incluyen los ambientales y paisajísticos, la producción agrícola, la conservación del patrimonio cultural, la ordenación territorial y la planificación urbanística, los riesgos naturales y la servidumbre de infraestructuras existentes o proyectadas». Al respecto, véase la STSJ de Canarias de 11-11-2020 (Rec. 132/2016).

⁵¹ Véase la directriz 7.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). Un análisis del balance de intereses que los jueces llevan a cabo, los requisitos del procedimiento de evaluación, junto con la afección a las zonas de la red Natura 2000 de los parques eólicos, puede verse en García Ureta (2014, pp. 7-44).

⁵² Véanse las directrices 7.^a y 9.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39) y el art. 13.3 Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, en el que se regula el fondo climático de Navarra, nutrido, entre otros recursos, con el importe de las indemnizaciones por muertes de ejemplares de fauna ocasionadas por los parques eólicos.

población, así como sobre la red de carreteras y otras infraestructuras de comunicación. No obstante, este tipo de impacto debe ser modulado atendiendo a la calidad del paisaje, particularmente en aquellas áreas en las que las instalaciones eólicas conviven con otros elementos industriales o urbanos con los que se mezcla y hasta se mimetiza⁵³.

La construcción e instalación de parques eólicos puede suponer, a su vez, impactos notables sobre los elementos que conforman el patrimonio histórico y cultural, toda vez que las infraestructuras y la obra civil asociada a la producción de la energía eólica pueden causar afección inmediata sobre aquellos (por ejemplo, en los yacimientos arqueológicos) o, dada la alteración visual que produce en el paisaje, puede provocar el menoscabo o la pérdida de las cualidades estéticas o ambientales de ciertos elementos⁵⁴.

En último término, cabe aludir a su vez a la contaminación acústica que generan los elementos del parque eólico, pudiendo afectar ese ruido tanto a las especies de la fauna a las que antes aludíamos como también a las poblaciones cercanas.

4.5.2. El impacto sobre la estructura del territorio

A diferencia de otras actividades industriales convencionales, en el caso de la actividad eólica no suelen producirse significativos impactos estructurales sobre el territorio, capaces de generar modificaciones en el poblamiento o la estructura productiva.

Igualmente, la incidencia sobre los servicios o instalaciones de abastecimiento o de saneamiento y, en general, sobre las infraestructuras del área sobre las que se asientan los parques eólicos es escasa, a excepción de la necesidad de conexión a la red eléctrica de distribución.

Mayor magnitud representan, en cambio, los impactos que se puedan llegar a producir sobre ciertos usos del suelo, sobre el que luego volveremos al abordar el tratamiento urbanístico de esta actividad⁵⁵.

Téngase en cuenta que el principal destino del territorio en el que suelen instalarse los parques eólicos suele ser la ganadería extensiva y la actividad o producción forestal. En el primer caso la posible incompatibilidad suele estar acotada a las áreas en las que se implantan o localizan los elementos, máquinas y viales que conforman la infraestructura eólica. En cambio, el uso forestal o el minero pueden verse afectados más intensamente, en caso de producirse una fuerte concentración de instalaciones eólicas o de parques de gran envergadura, por la necesidad de establecer servidumbres que mantengan la capacidad de generación energética⁵⁶.

Lo mismo puede decirse en relación con ciertos tipos de actividad turística que se desenvuelve en el ámbito rural, en el que el paisaje actúa como principal activo.

4.5.3. La rentabilidad energética

Finalmente, hay que señalar que desde el punto de vista ambiental y, también, desde la perspectiva energética no resulta asumible el desarrollo de proyectos en localizaciones con una potencia de viento baja o cuya prolongación o intensidad en el tiempo sea de escasa frecuencia. No resulta aceptable el impacto ambiental de aquellas instalaciones eólicas que no garanticen una mínima generación de energía. En este sentido, parece preciso excluir de los procedimientos de autorización a los proyectos de instalación de parques eólicos que no alcancen un determinado número de horas equivalentes de producción⁵⁷.

Por tanto, todos los proyectos deben de perseguir la máxima eficacia energética de las instalaciones, de modo que para valores similares de impacto ambiental se opte con preferencia por aquellos proyectos que aseguren una mayor producción de energía.

⁵³ Véase la directriz 10.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39) y art. 13.6.^o del Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Pla Eólico de la Comunitat Valenciana (ref. n. 51). La integración en el paisaje de las instalaciones es uno de los aspectos más problemáticos de la actividad eólica, pues los emplazamientos energéticamente óptimos se sitúan siempre en áreas de gran visibilidad. Además, para el mejor aprovechamiento de la potencia del viento se requiere la elevación de la maquinaria y mantener su entorno libre de obstáculos, lo que impide la posibilidad de cualquier tipo de pantalla vegetal.

⁵⁴ Véase López Martínez (2023, pp. 120-121) y directriz 11.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39).

⁵⁵ Directriz 12.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). Acerca del carácter determinante de la zonificación del planeamiento municipal en la declaración de impacto ambiental de un parque eólico, véase STSJ Extremadura 16-01-24 (Rec 440/2023).

⁵⁶ Véase STS 07-06-2011 (Rec. 2221/2007), relativa a la autorización para la ocupación de montes de utilidad pública afectados por el proyecto del parque eólico y STSJ Extremadura 09-05-2024 (Rec. 49/2024), sobre la limitación de parques eólicos en zonas de aprovechamiento forestal. Asimismo, véase la STSJ Canarias 22-06-2023 (Rec. 202/2019), en relación con la afectación de los aprovechamientos mineros a la implantación de los parques eólicos.

⁵⁷ Directriz 14.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39).

5. TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS PARQUES EÓLICOS

En última instancia, los criterios y directrices establecidos a través de la ordenación del territorio han de servir para orientar a las entidades locales en la elaboración de los planes urbanísticos, con el fin de abordar el tratamiento que debe darse a los proyectos de implantación de parques eólicos, así como en la fijación del régimen de usos que ha de operar en aquellas áreas afectadas por la implantación de estas infraestructuras⁵⁸.

Para efectuar ese encaje último, la técnica de la «calificación» del suelo se presenta como un instrumento esencial en manos de la Administración local afectada, que tendrá que ejercer sus competencias en la materia, primero a través de los planes generales y, finalmente, concretando el régimen de usos resultante mediante la aprobación, en su caso, de planes especiales que den cobertura a estas instalaciones⁵⁹.

5.1. La contemplación de la actividad eólica en los planes generales

5.1.1. *El suelo rústico*

El art. 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, señala con carácter básico que el suelo que esté en la situación de rural ha de utilizarse conforme a su naturaleza y dedicarse, aparte de los usos agrícola, ganadero, forestal y cinegético, a «cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales».

Las instalaciones eólicas, al tener por objeto el aprovechamiento del viento para la producción de energía eléctrica, implican el destino del suelo al aprovechamiento de un recurso natural propiciado por el principio superior del desarrollo sostenible y, por tanto, el de aseguramiento de la calidad del medio ambiente, de lo que cabe concluir que suponen un destino del suelo conforme a la naturaleza de este, pues han de emplazarse allí donde el régimen del viento lo haga posible⁶⁰.

Pese a todo, en las diferentes leyes autonómicas en materia de urbanismo la regulación del suelo rústico aparece centrada, principalmente, en la concreción de las competencias y procedimientos de autorización de usos, dejando en manos del planeamiento urbanístico el establecimiento de los regímenes finalmente aplicables a cada una de las categorías en las que se subdivide de esta clase de suelo (ordinario, de especial protección, de costas, de infraestructuras, etc.)⁶¹.

Esta normativa permite, por lo general, que siempre que la ordenación territorial y urbanística no prohíba el uso en edificación no vinculado a la explotación agrícola, pecuaria o forestal, y previa calificación urbanística que atribuya el correspondiente aprovechamiento, puedan realizarse en suelo no urbanizable los actos precisos para la materialización de dicho aprovechamiento mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios en las condiciones determinadas por aquella ordenación.

Muchos de esos planes no han previsto de manera específica la implantación del nuevo uso del suelo para parques eólicos, aunque sí contemplan, en cambio, diferentes clases de actividad industrial, como son la «industria extractiva» (canteras y minas), la «industria vinculada al medio rural» (de transformación de productos agrarios, talleres de artesanía, etc.) o la «gran industria», que puede requerir una amplia extensión territorial y, potencialmente, puede generar notables efectos contaminantes (industrias peligrosas, depósitos al aire libre, etc.)⁶².

⁵⁸ Véase la directriz 25.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). Véase STS 04-06-2013 (Rec. 1949/2010), sobre el alcance de la discrecionalidad del Plan General en la implantación de los parques eólicos. En la doctrina, Galán Vioque (2014, pp. 293-316), Ortega Bernardo (2010, pp. 379-407) y Revuelta Pérez (2021, pp. 171-202).

⁵⁹ Véase STSJ Cataluña 27-09-2023 (Rec. 166/2019), sobre la incidencia de la instalación del parque eólico en el régimen de usos y edificación del suelo.

⁶⁰ Un ejemplo de la asunción del principio de desarrollo sostenible en la ordenación urbanística, basado en el fomento de la utilización de las energías renovables en suelo rústico, lo encontramos en el art. 3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. En el mismo sentido, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, dispone que «en aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica». Véase al respecto Díez Sánchez (2021, pp. 223-308), Lora-Tamayo (2006, p. 32) y Ramallo López (2011, pp. 391-442).

⁶¹ Véase STS 22-03-2023 (Rec. 22-03-2022), sobre la vulneración del principio de no regresión en materia medioambiental en el planeamiento urbanístico. En la doctrina, Bengoetxea Arrieta (2010, pp. 47-70).

⁶² Véase la directriz 26.^a.1 del Decreto 42/08 (ref. n. 39). El Decreto 56/2008, de 28 de marzo, por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica en la Comunidad Autónoma

Lo cierto es que ninguna de las mencionadas categorías es acorde a la naturaleza de un parque eólico, ya que, por más que pudiera buscarse su encaje en la última de estas, no concurren en este tipo de instalaciones las notas típicas para ser calificadas como una gran industria. Efectivamente, no son actividades que precisen de una gran superficie para su localización, pues el volumen edificado que exige su implantación comporta una escasa ocupación del suelo, por su porosidad, permitiendo que la mayor parte del área afectada sea susceptible de otro tipo de aprovechamientos. Tampoco cabe afirmar que estas infraestructuras puedan producir elevados efectos contaminantes o que resulten incompatibles con el suelo no urbanizable o rústico (característico de la gran industria), pues sus principales emplazamientos se encuentran de manera habitual sobre esta clase de suelo⁶³.

Diferencias aparte, la problemática urbanística de las instalaciones eólicas tiene puntos en común con las actividades extractivas, ya que su implantación viene determinada también por la ubicación en el territorio de los recursos explotables. Ello hace que, frente a otros tipos de industria, que con frecuencia se llevan a suelos urbanos de uso industrial (que el planeamiento ya contempla así con carácter previo a su desarrollo, mediante su clasificación o delimitación), las infraestructuras eólicas deben emplazarse en zonas en la que los vientos alcancen determinada velocidad, principalmente en zonas de elevada altitud.

Parece claro, en todo caso, que la peculiaridad de los parques eólicos aconseja establecer en los planes generales un tipo de actividad industrial específica (que cabría denominar «industria eólica» o de «infraestructuras eólicas»), siendo, por otra parte, necesario que estos instrumentos recojan las condiciones generales de uso a las que habrá de someterse la implantación de las instalaciones requeridas para proceder al desarrollo de este⁶⁴.

Paralelamente, fuera de los ámbitos en los que expresamente se acoja esa calificación para el suelo rústico, la actividad eólica deba considerarse en el plan como un «uso prohibido», particularmente, en aquellas áreas sujetas a regímenes de especial protección y de alta productividad agraria o equivalentes⁶⁵, así como en las zonas rurales en las que se sitúen núcleos de población habitados.

En el caso del suelo no urbanizable ordinario, dicha actividad podría, en cambio, llegar a constituir un «uso autorizable», quedando la protección de los valores naturales de esos espacios a lo que resulte del trámite de evaluación de impacto ambiental en el momento de someterse el proyecto a autorización administrativa previa.

5.1.2. El suelo urbano y urbanizable

Aunque no suele ser frecuente su instalación en este tipo de suelos, el desarrollo de parques eólicos puede considerarse compatible en ámbitos clasificados como suelo urbano de uso industrial, toda vez que el impacto ambiental en esos ámbitos se ve minorado por la previa alteración del paisaje.

Como decimos, en la mayor parte de los casos estas localizaciones no son idóneas para la actividad eólica, bien por las características del terreno o por la insuficiente fuerza del viento. Cuestión distinta es

de Extremadura, soluciona esta cuestión, entendiendo que, a los efectos de la acreditación de la idoneidad urbanística de los terrenos, la declaración resultante de la evaluación ambiental que se practique en el procedimiento de autorización sectorial antes aludido producirá –en los propios términos de tal declaración– los efectos propios de la calificación urbanística exigible, en su caso y en virtud de la legislación de ordenación territorial y urbanística, a la correspondiente superficie y comportará, por tanto, la viabilidad de la ejecución y explotación de instalaciones eólicas conforme al correspondiente proyecto, bastando así para la acreditación de la idoneidad urbanística de los terrenos que deban constituir el soporte de la pertinente instalación.

⁶³ Véase la directriz 26.ª.2 del Decreto 42/08 (ref. n. 39).

⁶⁴ Véase STS 13-10-2003 (Rec. 8065/2000), sobre la calificación del suelo como zona de instalación de parques eólicos. Según quedó ya indicado, la implantación de estos usos exige un análisis previo de la potencialidad del territorio para la construcción de parques eólicos en determinadas zonas. En estos estudios deben quedar concretadas las áreas más idóneas, así como aquellas en las que la instalación de estas infraestructuras resulte desaconsejable o incluso incompatible con otras actividades y usos del territorio. Un ejemplo de modelo locacional, utilizando las capacidades analíticas de los sistemas de información Geográfica (SIG) y las técnicas de evaluación multicriterio (EMC), puede verse en Díaz Cuevas *et al.* (2017, pp. 9-29). En el País Vasco los parques eólicos se incluyen dentro de las instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal, tipo B. Su implantación en los emplazamientos seleccionados en el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica (PTS) constituye un uso o actividad admisible, sin necesidad de más planeamiento de desarrollo que la autorización de las instalaciones del proyecto concreto. Esa admisibilidad de uso o actividad de captación y suministro de energía eólica se incorpora automáticamente al planeamiento municipal tras la aprobación definitiva del PTS, sin perjuicio de que los ayuntamientos afectados puedan documentar aquella incorporación a su planeamiento mediante la incoación de los procedimientos que resulten precisos (véase el documento I.14 del Decreto 104/2022, de 14 de mayo).

⁶⁵ Véase STS 14-07-2014 (Rec. 3892/2011), respecto de la denegación de una autorización de implantación de parques eólicos en terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección paisajística.

la posibilidad de implantar parques eólicos en las zonas portuarias, ya que, desde el punto de vista de la obtención del recurso, sí pueden resultar económicamente viables y su afección al medio ambiente es ciertamente baja⁶⁶.

5.2. La ordenación urbanística del área afectada por la instalación de parques eólicos: los planes especiales

Particularmente en el suelo no urbanizable, la implantación de un parque eólico puede requerir la nueva ordenación urbanística de ese ámbito para que las servidumbres que acarrea la instalación de dichas infraestructuras sean contempladas en los regímenes de uso de los suelos situados en torno a las mismas. Con el fin de acometer esa función, los planes especiales se erigen en la figura idónea para llevar a cabo esa nueva ordenación urbanística⁶⁷, delimitando el espacio sobre el que el parque eólico ejerza su influencia y estableciendo las determinaciones acerca de los usos que han de regir en ese suelo.

El objetivo que ha de perseguir esa nueva ordenación ha de ser el de garantizar el correcto funcionamiento de las instalaciones, evitando la cercanía de otras actividades o elementos que puedan provocar cambios en el flujo de aire, reduciendo su capacidad de producción energética o acelerando la obsolescencia de estas infraestructuras⁶⁸.

5.2.1. Actividades agrarias

En la actividad ganadera y agrícola el principal impacto es el que deriva de las servidumbres que derivan de la ocupación del suelo, producida, fundamentalmente, por la subestación de transformación y edificaciones asociadas, la cimentación de los aerogeneradores y los viales de acceso al parque y a cada una de las máquinas.

Sin embargo, el resto de las instalaciones del parque puede convivir con las actividades agrarias y de ganadería extensiva ya existentes o que pudieran generarse en un futuro, actividad que, incluso, puede resultar favorable para el funcionamiento de esas infraestructuras por cuanto que el pastoreo ayuda a limitar el crecimiento de la vegetación y a mejorar las características del terreno sobre el que se implantan dichas instalaciones⁶⁹.

Según apuntamos ya en su momento, la actividad forestal es la que puede verse más afectada en estos casos, pues la presencia de grandes masas arboladas cercanas a los aerogeneradores constituye un freno para el flujo del aire, mermando su velocidad y el rendimiento de la maquinaria.

Por todo ello, parece viable que los planes especiales que sirvan para el desarrollo de los parques eólicos califiquen como «uso permitido» las actividades agrícolas y de ganadería extensiva, incluidas la puesta en cultivo de eriales o montes para la creación de prados o pastizales, así como la construcción o restauración de cierres u otros elementos para el mantenimiento de estos usos y la construcción de conducciones de agua y fuentes para el ganado.

En cambio, podrían tener la consideración de «uso autorizable» ciertas labores de restauración mediante el empleo de especies arbustivas de bajo porte que no alteren la circulación del aire y, en cambio, cabría calificar como «uso prohibido» las construcciones de nuevas edificaciones de uso agrícola o ganadero de

⁶⁶ Directriz 27.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). En el caso de la Comunidad Valenciana los parques eólicos pueden implantarse exclusivamente sobre suelo clasificado como no urbanizable, o bien sobre suelo urbanizable o urbano, siempre que éste se encuentre calificado como de uso industrial [art. 23 del Acuerdo de 26 de julio de 2001 (ref. n. 51)]. Véase STS 29-06-2004 (Rec. 862/2001), sobre denegación de autorización de implantación en suelo urbano. En la doctrina, véase Rosa Moreno (2020, pp. 41-78).

⁶⁷ En relación con la idoneidad de los planes especiales de ordenación territorial en la implantación de parques eólicos, véase STS 15-07-2015 (Rec. 3164/2013), STSJ de la Comunidad Valenciana de 29-10-2019 (Rec. 110/2017) y STSJ de Cataluña (Rec. 246/2007).

⁶⁸ Véase la directriz 28.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). En la Comunidad Valenciana los planes especiales son los instrumentos de planeamiento que en desarrollo y ejecución del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana ordenan los usos del suelo para una zona específica compatibilizando los existentes con el de producción de energía eléctrica mediante aerogeneradores y su evacuación. Su contenido y función es el que para este tipo de instrumentos de planeamiento establece la normativa urbanística y de ordenación del territorio [véase art. 12 del Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Pla Eólico de la Comunitat Valenciana (ref. n. 51)].

⁶⁹ Sobre la incidencia de las actividades agrarias en la implantación de parques eólicos, véase la STSJ de Castilla-La Mancha de 24-02-2020 (Rec. 480/2016). En la doctrina, véase Pernas (2001, p. 80).

cualquier tipo, las explotaciones de carácter intensivo o las repoblaciones forestales en las que se empleen especies de gran tamaño o frondosidad⁷⁰.

5.2.2. Actividades al servicio de las obras públicas, de equipamientos y servicios o de uso público

Las actividades vinculadas al servicio de las obras públicas resultan, con carácter general, incompatibles con la actividad eólica, pues pueden producir una merma en la circulación del aire y afectar a la propia naturaleza de los suelos que resulten óptimos para la implantación de los parques. No obstante, dado que dichas actividades conllevan una afección ambiental que se vería reducida en un área ya alterada por las propias infraestructuras eólicas, cabría considerarlas como «uso autorizable», siempre que el mismo no se prolongue en el tiempo.

Del mismo modo, los equipamientos y servicios son también usos incompatibles con los emplazamientos idóneos para la implantación de las infraestructuras eólicas, pero, además, por motivos de seguridad y por la eventual interferencia en el correcto funcionamiento de las instalaciones, debe considerarse improcedente su desarrollo, independientemente de su entidad, si, además, pueden comportar edificaciones asociadas o conllevar aglomeraciones de público⁷¹.

Capítulo aparte merece el uso de la nueva red viaria que generan los parques eólicos, con la que, en ocasiones, se abre acceso rodado a zonas naturales que anteriormente pudieran encontrarse incomunicadas. Con carácter general, la nueva infraestructura viaria vinculada con el acceso a los parques eólicos debe considerarse de uso restringido, siendo tan solo utilizable por los vehículos de los operarios al servicio de la actividad, aunque también, ocasionalmente, por la población agraria que disponga de servidumbre de paso para acceder a sus explotaciones mediante el uso de tractores y maquinaria agrícola, ganadera o forestal.

Excepcionalmente, sin embargo, la red viaria del parque puede contribuir a suplir carencias en la infraestructura viaria de un determinado ámbito, por lo que cabría llegar a plantearse su incorporación a la red pública de carreteras. Tal circunstancia, no obstante, debería de estar contemplada en el plan especial que instrumente la implantación del parque eólico o, en su caso, en el planeamiento general, que habrá de calificar esa dotación como «sistema de carácter general», vinculada al servicio de toda la población⁷².

5.2.3. Vivienda familiar

Las mismas motivaciones que hemos referido en relación con los equipamientos y dotaciones resulta trasladable tanto a la vivienda familiar como al conjunto de edificaciones auxiliares a esta, por lo que su construcción debe considerarse incompatible con los parques eólicos⁷³.

5.2.4. Actividad cinegética y prácticas deportivas

La actividad cinegética en las inmediaciones de un parque eólico puede comprometer tanto la integridad de las instalaciones (no olvidemos que en gran medida la producción de energía eólica es una actividad de carácter industrial) como la propia seguridad de las personas. Por ello estas actividades deben considerarse igualmente un «uso prohibido».

Lo mismo cabe considerar con cualquier modalidad de vuelo deportivo que se desarrolle a cierta altura o de otras prácticas que pretendan realizarse a una determinada distancia de esas instalaciones⁷⁴.

⁷⁰ Véase Gifreu (2014, pp. 241-264), directriz 29.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39) y documento I.14.1 del Decreto 104/2022, de 14 de mayo (ref. n. 70).

⁷¹ Véase las directrices 30.^a y 32.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39).

⁷² Conforme dispone el art. 12 del Acuerdo de 26 de julio de 2001 del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Pla Eólico de la Comunitat Valenciana (ref. n. 51), en esa comunidad autónoma los caminos de acceso e intercomunicación de los parques eólicos forman parte del sistema viario regional, hasta el acceso cerrado a los mismos, y son clasificados e incorporados a la red correspondiente, aplicándose el régimen de limitaciones de los usos del suelo y actividades en las zonas contiguas, conforme a la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana. Igualmente, la directriz 34.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). Sobre la red viaria asociada a los parques eólicos, véase la STSJ de Castilla y León de 7-06-2013 (Rec. 787/2008). En la doctrina, Díaz (2002, pp. 87-90).

⁷³ Véase la directriz 33.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39). Acerca de los límites legales a la instalación de aerogeneradores eólicos en los Estados y al régimen de distancias respecto de edificios residenciales, véase STJUE 28-05-2020 y STSJ de Andalucía de 21-03-2006 (Rec. 821/2004).

⁷⁴ Véanse las directrices 35.^a y 36.^a del Decreto 42/08 (ref. n. 39) y Documento I.14.2 del Decreto 104/2022, de 14 de mayo del País Vasco (ref. n. 70). En relación con la compatibilidad de estos usos con las instalaciones eólicas, véase STSJ del Principado de Asturias de 30-12-2009 (Rec. 538/2007).

5.3. Mecanismos de restauración de los terrenos y de compensación de los aprovechamientos

Habitualmente, la implantación de parques eólicos y, en general, las actuaciones que tienen por objeto la generación de energía mediante fuentes renovables, incluidas las infraestructuras de evacuación, tiene lugar en suelos de naturaleza rústica y se caracterizan por tener una duración limitada en el tiempo, aunque prorrogable, nunca inferior al plazo de amortización de las inversiones previstas para su materialización.

El hecho de que se opere en esta clase de suelo conlleva dos consecuencias fundamentales. De un lado, al término de la explotación de estas infraestructuras, el promotor de la actuación queda obligado a devolver los terrenos al estado en que se encontraban en el momento inicial, a cuyo fin deberá prestarse la correspondiente garantía que cubra los gastos derivados de esta obligación en caso de incumplimiento⁷⁵. Por otro lado, es habitual que la implantación del parque eólico quede sujeta al pago de una prestación patrimonial de carácter público no tributario, con la que se grava el uso temporal de ese suelo⁷⁶.

En el primer caso, el importe de la garantía se determina en proporción de la cuantía del proyecto de desmantelamiento, que el promotor de la actuación debe presentar en el momento de la solicitud de la licencia urbanística municipal. En cambio, la prestación patrimonial que ha de abonarse por el uso del suelo se fija mediante la aplicación de un porcentaje del importe total de la inversión prevista para su materialización, del que se excluyen el valor y los costes asociados a la maquinaria y equipos requeridos para la implantación efectiva del parque o para el funcionamiento de sus instalaciones⁷⁷.

Ese uso intensivo del suelo rústico viene motivado, esencialmente, por la necesidad de aumentar la capacidad global de evacuación de esta clase de energía, lo que obliga a la ejecución de grandes infraestructuras y a la mejora de la gestión de los nudos eléctricos, junto con un mayor desarrollo tecnológico de los aerogeneradores que mejoren la calidad de onda entregada a la red de transporte o distribución (véase García García *et al.*, 2004, pp.113-117).

En paralelo, y de la mano de la imbricación entre las políticas energéticas, el urbanismo y la protección del medio ambiente, se han venido trasladando a nuestro ordenamiento interno los criterios definidos desde la Unión Europea en relación con las ventajas que aporta la generación distribuida, empleando redes eléctricas cercanas y disponibles, contribuyendo de esta manera a la seguridad y calidad de suministro.

De esta forma, se alumbran infraestructuras afines a los parques eólicos tradicionales, como las instalaciones eólicas de interés singular, los miniparques, los parques de innovación y desarrollo o las figuras de la repotenciación y ampliación de los parques eólicos, cuya especial vocación es armonizar la minimización del impacto ambiental de la energía eólica, al actuar sobre áreas en las que ya existe aprovechamiento eólico, con su contribución al reequilibrio y la vertebración territorial⁷⁸.

6. CONCLUSIONES

Como fuente de generación de electricidad, la energía eólica constituye uno de los principales instrumentos para el cambio del modelo energético. No obstante, la producción de este tipo de energía también presenta inconvenientes o desventajas que implican que la implantación de las infraestructuras requeridas no sea totalmente inocua y que obligan al legislador a ponderar los intereses jurídicos en liza.

⁷⁵ Acerca del deber de restauración de los terrenos y el alcance del mismo, véase SSTSJ de Galicia de 31-03-2010 (Rec. 7952/2003) y del TSJ de Castilla-La Mancha de 17-12-2020 (Rec. 168/2018).

⁷⁶ Entre otros, véase al respecto el art. 65 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco o la DA octava, primero de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. En relación con la naturaleza jurídica y finalidad del canon eólico, véase STS 11-06-2020 (Rec. 106/2018), STSJ de Castilla-La Mancha de 06-07-2020 (Rec. 646/2018) y STSJ de Castilla y León de 01-12-2023 (Rec. 691/2022). Un análisis del régimen jurídico y evolución normativa experimentada en varias comunidades autónomas por los llamados cánones eólicos (tributos propios de naturaleza medioambiental que someten a gravamen las afecciones en el medioambiente ocasionadas por los parques eólicos) a la luz de la reciente jurisprudencia elaborada por los tribunales de justicia, puede verse en Calvo Végez (2022, pp. 43-78). Véase también Mora Ruíz (2022, pp. 655 y ss.) y Marco Ciria (2011, pp. 37-38). Como indica este autor, la implantación de esta figura tributaria obedece a la necesidad de contrarrestar los perjuicios que supone para terceros la instalación de estos grandes parques eólicos, toda vez que la Administración pública no es ajena al hecho de que la instalación de estas infraestructuras limita el desarrollo de otras actividades e impide el aprovechamiento del viento para otros usos, sino de manera total sí en parte, en los términos que hemos venido exponiendo a lo largo del presente estudio.

⁷⁷ Véase art. 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

⁷⁸ Véase art. 2 del Decreto 124/2010, de 22 de junio, del Gobierno de Aragón.

Conforme establece la vigente Ley 24/2013, la producción de energía eléctrica se realiza en régimen de libre competencia, regulándose las instalaciones de fuentes de energía renovable de manera análoga a la del resto de tecnologías que se integran en el mercado. No obstante, la instalación de un parque eólico exige, con carácter general, obtener tres tipos sucesivos de autorización, de tal modo que la perspectiva de este modelo complejo bajo el cual se configura el procedimiento administrativo que seguir tiene como principal objeto verificar las condiciones de carácter técnico, socioeconómico y medioambientales que rigen el establecimiento de esta clase de infraestructuras.

De este modo, la habitual perspectiva energética con la que a menudo se contempla la materia objeto de examen esconde la problemática que suscita el encaje de las instalaciones de energía eólica en el territorio, siendo preciso identificar mecanismos de ordenación coordinada de esta actividad de generación eléctrica con los objetivos específicos de otras políticas sectoriales. Dado el impacto territorial que comporta la implantación de las infraestructuras de energía eólica, la ordenación de la localización de estas instalaciones se convierte en un elemento clave, lo que hace que los instrumentos expresivos de los fines y objetivos de la política territorial sean el cauce más adecuado para la toma de este tipo de decisiones, que han de preceder a los procedimientos de autorización de los parques eólicos.

Se hace por ello preciso apostar por una visión integradora de los diferentes usos del suelo que, además de clarificar los trámites administrativos para la autorización de las actividades de generación eólica, regulen la nueva implantación de grandes instalaciones de generación, estableciendo los criterios más adecuados para la evaluación de las diferentes alternativas de su emplazamiento. Por tanto, han de fijarse, en primer lugar, las condiciones en que debe desarrollarse la instalación, a fin de que tenga el menor impacto no solo ambiental, sino también estructural sobre el territorio. Y, al mismo tiempo, es preciso que desde la ordenación del territorio se oriente al planeamiento municipal respecto de las servidumbres derivadas de la presencia de grandes instalaciones eólicas, de manera que puedan integrarse urbanísticamente, dándoles un tratamiento homogéneo en las distintas partes del territorio de cada comunidad autónoma.

Parece claro, en todo caso, que la peculiaridad de los parques eólicos aconseja definir en el planeamiento un tipo de actividad industrial específica (que cabría denominar «industria eólica» o de «infraestructuras eólicas»), siendo, por otra parte, necesario que estos instrumentos recojan las condiciones generales de uso a las que habrá de someterse la implantación de las instalaciones requeridas para proceder al desarrollo de este.

Particularmente en el suelo no urbanizable, la instalación de un parque eólico debe conllevar un nuevo ordenamiento urbanístico del área a fin de que las servidumbres impuestas por la instalación de dichas infraestructuras sean contempladas en los regímenes de uso de los suelos situados en torno a las mismas. Con el fin de acometer esa función, los planes especiales se erigen en la figura idónea para llevar a cabo esa nueva ordenación urbanística, delimitando el área sobre la que el parque eólico imponga las servidumbres y definiendo el régimen de usos a aplicar sobre esas bolsas de suelo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alenza García, J. F. (2021). Planificación climática local: ordenación del territorio, urbanismo y movilidad. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 91-129.
- Alenza García, J. F. y Mellado Ruiz, L. (2022). *Estudios sobre cambio climático y transición energética*. Marcial Pons.
- Bacigalupo Saggese, M. (2022). Política energética y política climática: los desafíos regulatorios y jurídicos de la transición energética. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 923-934). Marcial Pons.
- Bassols Coma, M. (2006). La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible. En J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local* (pp. 677-710). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Bengoetxea Arrieta, F. (2010). Los efectos de la Jurisprudencia del TSJ de Cataluña en el nuevo régimen urbanístico para la instalación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (258), 47-70.
- Bernad Mainar, R. (2022). Derechos reales de nuevo cuño: a propósito de las afecciones y externalidades derivadas de la construcción de parques eólicos en suelo agrícola. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, (16 bis) [ejemplar dedicado a: Estudios de Derecho Privado en Homenaje al Profesor Cesare Massimo Bianca], 2570-2605. <https://revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/06/102.-Rafael-Bernad-pp.-2570-2605.pdf>
- Blasco Hedo, E. (2015). Decreto 6/2015, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula la instalación y explotación de los Parques Eólicos en Canarias. (BOCAN núm. 29, de 12 de febrero de 2015). *Actualidad Jurídica Ambiental*, (44), 38-39. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-canarias-energia-eolica-2/>

- Blasco Hedo, E. (2019). Decreto Foral 56/2019, de 8 de mayo, por el que se regula la autorización de parques eólicos en Navarra. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (91), 33-35. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-navarra-parques-eolicos-autorizacion/>
- Calvo Végez, J. (2022). La evolución del llamado «canon eólico» en el sistema tributario autonómico a la luz de la reciente doctrina jurisprudencial. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (52), 43-78.
- Cantó López, M. T. (2023). La incorporación de medidas de adaptación al cambio climático en la ordenación territorial y urbanística: la prioridad de las soluciones basadas en la naturaleza. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (140), <https://doi.org/10.56398/ajacieda.352>
- Cerezo Ibarrodo, A. (2023). Las determinaciones, estudios e informes de la regulación básica para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en los instrumentos de ordenación urbanística. *Revista Vasca de Administración Pública*, (126), 331-370. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.126.2023.09>
- Delgado Piqueras, F. (2010). La naturaleza jurídica de la energía eólica. En M. J. López Sako (coord.) y M. A. Torres López y E. Arana García (dirs.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales* (pp. 205-248). Thomson Reuters-Civitas.
- Delgado Piqueras, F. (2020). Las energías renovables (electricidad verde) en la jurisprudencia de la Unión Europea. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102(2), 140-174.
- Díaz, J. D. (2002). La construcción de parques eólicos. *Energía: Ingeniería energética y medioambiental*, (167), 87-90.
- Díaz Cuevas, M. P. (2013). *Energía eólica y territorio. Potencialidades para la implantación de parques eólicos en Andalucía* [tesis doctoral]. Universidad de Sevilla.
- Díaz Cuevas, M. P., Pita López, M. F., Fernández Tabales, A. y Limones Rodríguez, N. (2017). Energía eólica y territorio en Andalucía: diseño y aplicación de un modelo de potencialidad para la implantación de parques eólicos. *Investigaciones Geográficas*, (67), 9-29. <https://doi.org/10.14198/INGEO2017.67.01>
- Díez Sánchez, J. J. (2019). Sobre la integración de las energías renovables en la ordenación territorial con especial referencia al derecho español. En D. Zegarra Valdivia (coord.), *La proyección del Derecho Administrativo peruano: estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 281-306). Palestra Editores.
- Díez Sánchez, J. J. (2021). Energías renovables y ordenación territorial. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.), *Derecho y energías renovables* (pp. 223-308). Aranzadi.
- Durá Alemañ, C. J. (2024). Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (143), 108-109.
- Estoa Pérez, A. (2016). Acceso a redes de energía eléctrica, resolución de conflictos y evolución normativa en la materia. *Revista General de Derecho Administrativo*, (43). https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417907
- Fernández Carballal, A. (2022). Cambio climático y planificación territorial y urbanística. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 503-520). Marcial Pons.
- Fernández-Espinar Muñoz, C. (2020). De la responsabilidad patrimonial de la administración pública con motivo de la anulación de concursos de energías renovables por vulneración de la normativa de evaluación ambiental (a propósito de la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2020). *Actualidad Jurídica Ambiental*, (99), 72-91. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00286>
- Fernández-Espinar y López, L. C. (2020). Las autorizaciones de parques eólicos y el régimen jurídico de evaluación ambiental: un análisis de la conflictividad existente y de los problemas actuales en la aplicación de la normativa ambiental y del sector eléctrico por parte de los órganos judiciales. En G. Valencia Martín y J. Rosa Moreno (coords.), *La transformación renovable del modelo energético* (pp. 328-382). Thomson Reuters Aranzadi.
- Fuertes Giné, L. (2019). La prevalencia de la protección ambiental sobre las libertades comunitarias: la jurisprudencia Alands Vindkraft. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (54), 383-397.
- Galán Vioque, R. (2014). Implantación territorial de las energías renovables. En J. F. Alenza García (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 293-316). Thomson Reuters Aranzadi.
- Galán Vioque, R. (2022). El reto de las energías renovables en Andalucía: ¿es posible un marco jurídico propio? En E. Guichot Reina (dir.), *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza. I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo*. Sevilla, 23 y 24 de septiembre de 2021 (pp. 353-377). Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://hdl.handle.net/11441/137523>
- Galán Vioque, R. y González Ríos, I. (2017). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Thomson Reuters Aranzadi.
- García García, D., García Gracia, M. y Comech, M. P. (2004). Estudio de la conexión de parques eólicos a la red. *Energía: Ingeniería energética y medioambiental*, 30(177), 113-117.
- García García, S. (2019). Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (87), 141-144. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-energia-renovables/>
- García González, A. (2006). Parques eólicos, ¿son realmente una alternativa? *Ecosostenible*, (17), 33-38.
- García Ureta, A. (2014). Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (37), 7-44 <http://dx.doi.org/10.56398/ajacieda.00069>

- Gifreu Font, A. (2014) La implantación de los parques eólicos y el régimen del suelo y su utilización para el desarrollo de actividades de generación de energías renovables en Cataluña. En R. C. Oliveira do Prado (coord.) y A. Pigrau i Solé y S. Borràs Pentinat (dirs.), *Derecho internacional y comparado del medio ambiente: temas actuales* (pp. 241-264). Huygens.
- González Ríos, I. (2024). La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (21), 55-73. <https://doi.org/10.24965/reala.11275>
- Gonzalo Miguel, C. M. (2011). Planificación territorial y energía eólica. En *Estudios sobre parques eólicos* (pp. 45-70). Thomson Reuters Aranzadi.
- Gonzalo Miguel, C. M. (2012). Decreto 216/2012, de 23 de octubre, de primera modificación del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias (BOPA núm. 250 de 27 de octubre de 2012). *Actualidad Jurídica Ambiental*, (18). <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=Decreto+216%2F2012%2C+de+23+de+octubre%2C+de+primera+modificaci%C3%B3n+del+Decreto+43%2F2008%2C+de+15+de+mayo%2C+sobre+procedimientos+para+la+autorizaci%C3%B3n+de+parques+e%C3%B3licos+por+el+Principado+de+Asturias+%28BOPA+n%C3%BAm.+250+de+27+de+octubre+de+2012%29>
- Lasagabaster Herrarte, I. (2016). Ordenación del territorio, evaluación ambiental estratégica y planificación de parques eólicos. En A. García Ureta (coord.), *La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años* (pp. 91-116). Marcial Pons. <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctv10qr0gc.6>
- Llanos Castellanos Garijo, M. (2012). *Régimen jurídico de la energía eólica: los procedimientos de autorización de los parques eólicos y su acceso y conexiones a la red*. Editorial Universidad de Alcalá.
- López Martínez, F. (2023). Impacto visual de los parques eólicos, ¿un aspecto negativo? *PH: Revista del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 31(108), 120-121. <https://doi.org/10.33349/2023.108.5260>
- López Sako, M. J. (2008). *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Civitas.
- Lora-Tamayo Vallvé, M. (2006). *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*. Dykinson.
- Lucas Castellanos, M. (2007). *Aves y parques eólicos: efectos e interacciones* [tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Madrid.
- Marco Ciria, B. (2011). Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crean el Canon Eólico y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso Racional de la Energía en Castilla-La Mancha. (DOCM núm. 63, de 31 de marzo). *Actualidad Jurídica Ambiental*, (2), 37-38.
- Mora Ruiz, M. (2022). comunidades autónomas, cambio climático y energía. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética* (pp. 655-674). Marcial Pons.
- Olcina, J. y Elorrieta Sanz, B. (2021). Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante ordenación del territorio. El papel de la infraestructura verde. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, (2), 61-78. <http://hdl.handle.net/10045/114041>
- Ortega Bernardo, J. (2010). Intervención local en la implantación de parques eólicos. Reflexiones a partir de las últimas novedades aprobadas en este sector con el objetivo de la simplificación del procedimiento administrativo. En M. J. López Sako (coord.), M. A. Torres López y E. Arana García (dirs.), *Energía eólica. Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales* (pp. 379-407). Thomson Reuters Civitas.
- Parejo Alfonso, L. (2014). Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible. *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), 2313-2331. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.100>
- Pernas, B. (2001). Los parques eólicos y las explotaciones agrarias. *Agricultura: Revista Agropecuaria y Ganadera*, (824), 80-95.
- Ramallo López, F. E. (2011). El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (150), 391-442.
- Revuelta Pérez, I. (2021). La actividad de los Gobiernos locales en el ámbito de la energía limpia: marco normativo. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 171-202.
- Revuelta Pérez, I. y Alonso Mas, M. J. (dirs.) (2021). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Rosa Moreno, J. (2020). Requerimientos sectoriales del nuevo marco europeo de la energía renovable. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (103), 41-78. <http://dx.doi.org/10.56398/ajacieda.00150>
- Ruiz Olmo, I. y Delgado Piqueras, F. (2014). La nueva regulación legal de las energías renovables: del régimen especial al régimen específico. En J. F. Alenza García (dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 59-96). Thomson Reuters Aranzadi.
- Ruiz Olmo, I., Amaral Winter, J. M., Delgado Piqueras, F., Galán Vioque, R., Garrido Cuenca, N. M. y González Ríos, I. (2021). *Los desafíos jurídicos de la transición energética*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Salvador Gimeno, S. (2022). El desarrollo de las energías renovables marinas en el marco de la unión europea. Análisis jurídico de los principales retos y desafíos ambientales y sociales. *Revista Escuela Jacobea de Posgrado*, (23), 89-116.
- Santos Couceiro, J. (2022). Sobre el parque eólico y las indemnizaciones. *Dinamo técnica: Revista de Ingeniería y Energía*, (28), 26-29. <https://dinamotecnica.es/2022/08/parque-eolico-indemnizaciones.html>

- Sanz Larruga, F. J. (2010). Los parques eólicos marinos en el marco de la gestión integrada del litoral. En M. J. López Sako (coord.) y M. A. Torres López y E. Arana García (dirs.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales* (pp. 301-377). Thomson Reuters-Civitas.
- Sanz Rubiales, Í. (2010). Los efectos ambientales acumulativos de los parques eólicos. Su evaluación. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (21), 185-216. <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1272897195146/Redaccion>
- Soro Mateo, B. (2011). La Autorización de parques eólicos marinos en España. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2(2). <http://dx.doi.org/10.17345/rcda1190>
- Valencia Martín, G. y Rosa Moreno, J. (dirs.) (2020). *La transformación renovable del modelo energético*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Villares Naveira, L. (2022). Duración y contenido del trámite de información pública en los procesos de autorización de parques eólicos. Apuntes jurisprudenciales del TSXG a la luz del Derecho comunitario. En L. Tolivar Alas, A. J. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.), *El patrimonio natural en la era del cambio climático: actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Oviedo 3-5 de febrero de 2022 (pp. 429-440). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Zamora Santa Brígida, I. (coord.) y de la Cruz Ferrer, J. (dir.) (2019). *Energía y Derecho ante la transición renovable*. Thomson Reuters Aranzadi.