

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE GRADO / GRADU AMIERAKO LANA

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES:
LA IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS.**

Javier Gallego Cenoz

DIRECTOR / ZUZENDARIA

Prof. José Francisco Alenza García

Pamplona/Iruñea

1 de Junio de 2014

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

La energía eólica es una de las actividades energéticas con mayor progresión en los últimos años, se trata de una energía renovable, no contaminante, que permite obtener gran cantidad de energía necesaria para el abastecimiento de toda la población. En consecuencia, las diferentes instituciones legislativas se han visto obligadas a llevar a cabo una regulación sobre esta materia, prácticamente inexistente con anterioridad, y que, actualmente, pretende simplificar el modelo de implantación de las instalaciones productoras de electricidad a través de la energía eólica; así como unificar las autorizaciones administrativas necesarias para poder llevar a cabo estas construcciones. Navarra ha sido y es uno de los principales productores de energía eólica dentro de España, en este trabajo será objeto de análisis, tanto el procedimiento de autorización de parques eólicos como la normativa aplicable en la Comunidad Foral.

Palabras clave:

1. Renovables.
2. Eólica.
3. Implantación.
4. Autorización.
5. Navarra.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	GRUPO NORMATIVO DE LOS PARQUES EÓLICOS.....	6
	1. Normativa comunitaria.....	6
	<i>1.1 Tratados fundacionales de la Unión Europea.....</i>	<i>8</i>
	<i>1.2 Directiva 2009/28/CE.....</i>	<i>8</i>
	2. Normativa estatal.....	9
	<i>2.1. Ley 24/2013, del Sector Eléctrico</i>	<i>11</i>
	<i>2.2. Otras normas reguladoras de la energía eólica</i>	<i>11</i>
	3. Normativa autonómica.....	12
III.	AFECCIONES DERIVADAS DE LA IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS	13
	1. Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	13
	2. Multiplicidad de procedimientos y autorizaciones	14
	3. Competencias para la autorización de parques eólicos.....	16
IV.	RÉGIMEN ESTATAL DE AUTORIZACIÓN ELÉCTRICA.....	17
	1. Autorización del Proyecto de Construcción.....	18
	2. Aprobación del Proyecto de Ejecución.....	20
	3. Autorización de la explotación y evacuación de la energía producida.....	20
V.	PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON NORMATIVA PROPIA	21
	1. Planes eólicos.....	23
	2. Autorizaciones administrativas sujetas a competencia	24
	3. Asignación de potencia.....	25
	4. Autorizaciones administrativas simples	26
VI.	INTERVENCIÓN LOCAL EN LA IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS. LICENCIAS MUNICIPALES.....	26
VII.	IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS EN NAVARRA.....	28
VIII.	HACIA LA NECESIDAD DE SIMPLIFICAR EL PROCEDIMIENTO.....	30
IX.	CONCLUSIONES.	31
X.	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	33

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo va a estudiar la implantación de parques eólicos en España, así como la normativa reguladora de esta materia y los procedimientos de autorización necesarios para llevar a cabo la explotación de energía eólica. En este sentido, hay que tener en cuenta que la implantación de estos parques se lleva a cabo a través de un complejo procedimiento que consta de diferentes fases, a la vez que deben obtenerse una serie de autorizaciones e informes favorables procedentes de diversas instancias dentro de la Administración pública.

En primer lugar, habrá que definir qué es la energía eólica y qué importancia tiene ésta desde el punto de vista económico, industrial y del empleo. Actualmente, prácticamente todo el mundo sabría describir en qué consiste la energía eólica; sin embargo, desde el punto de vista científico, no existe una definición unívoca del concepto de energía eólica debido a que, cada estudio define éste según los intereses que presente o cuáles sean los objetivos del mismo. A pesar de esto, con el fin de partir de un punto concreto, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) define la energía eólica como la “energía cinética del viento aprovechada para la generación eléctrica en turbinas de viento”¹. Aunque en este informe se establece una definición, escueta, de energía eólica; lo habitual en el resto de normas es que se lleve a cabo una enumeración de las energías renovables, diferenciándolas de las que son energías convencionales; sin embargo, no se establece una definición positiva debido al incipiente desarrollo de estas energías renovables consideradas “nuevas”. Por otro lado, en cuanto a la importancia de la energía eólica en diferentes sectores hay que destacar que se trata de una materia interdisciplinar ya que afecta tanto al sector eléctrico como al sector industrial, económico y de empleo; se trata de un sector en desarrollo que va adquiriendo una gran importancia, esto se pone de manifiesto en que Europa es la primera potencia mundial en este sector².

¹ AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA. “*Renewables in Global Energy Supply. An IEA Fact Sheet*”. Enero de 2007.

² DELGADO PIQUERAS, F. “La naturaleza jurídica de la energía eólica”, en TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, pág. 205.

Sin embargo, la energía eólica no presenta únicamente ventajas, sino que también tiene sus inconvenientes. Uno de ellos, el más explícito, será el impacto ambiental que los parques eólicos suponen en el medio: impacto sobre el paisaje y la fauna, contaminación acústica de los aerogeneradores, así como la merma de las actividades tradicionales de las fincas ganaderas y agrícolas. En consecuencia, la implantación de parques eólicos excluirá el resto de actividades en el perímetro de éstos (mil o dos mil hectáreas), y supone una limitación de emplazamientos para estas instalaciones. En este sentido, el profesor MARTÍN MATEO se ha pronunciado diciendo que, a pesar de que el viento es una fuente inagotable de energía, limpia y no contaminante; la energía eólica es limitada en cuanto a los emplazamientos aptos para su obtención³. Igualmente, esta limitación se acentúa cuando se tiene en cuenta que, para el funcionamiento de los aerogeneradores, es necesaria una determinada cantidad de viento y unas condiciones específicas. En cuanto a esta limitación derivada del viento se establece un amplio debate doctrinal, algunos autores defienden que los emplazamientos idóneos para la explotación eólica debieran estar reservados pero que no es necesaria todavía su demanialización⁴; sin embargo, otros autores consideran que el viento no es, formalmente, un bien de dominio público sino que no puede ser objeto de apropiación (“res communis omnium”)⁵. Respecto a esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo⁶, aunque no en numerosas ocasiones, y establece el carácter inapropiable del viento y, por tanto, impide una reivindicación para uso exclusivo. Sin embargo, dice el Tribunal Supremo, paralelamente a la valoración económica, los avances tecnológicos en materia eólica han supuesto tal significación jurídica que ha sido necesaria la intervención del legislador para regular esta “utilización especial” del viento.

Hay que tener en cuenta que la energía eólica se regula en múltiples normas, tanto a nivel estatal como a nivel comunitario e internacional; esto implica que para la implantación de parques eólicos sea necesario acudir a todas ellas para cumplir con

³ MARTÍN MATEO, R. *Las leyes de Eolo*, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 102, 1999, pág. 186.

⁴ Veáse DELGADO PIQUERAS, F. “La naturaleza jurídica de la energía eólica”, en TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*. Cit., pág. 4.

⁵ GARCÉS SANAGUSTÍN. “Régimen jurídico de la utilización de la energía eólica en Aragón”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, págs. 259 y ss.

⁶ SSTS de 28/03/2006 (RJ 2006, 1115) y de 26/06/2006 (RJ 2006, 3974).

todos los requisitos necesarios y cumplir la normativa tanto energética como medioambiental. Incluso, en muchas ocasiones, es necesaria la intervención de la administración local a través de licencias municipales, ya que se ven afectados los intereses de los propios municipios en que se instalan los parques eólicos. Igualmente, la transversalidad que caracteriza a la implantación de las instalaciones eólicas supone la necesidad de obtener numerosas autorizaciones de distintas administraciones, esto se traduce en una dilación temporal y en una excesiva burocracia que, en general, dificulta mucho la iniciación de nuevos proyectos; de ahí que la nueva regulación, tanto internacional como estatal, esté dirigida a simplificar el procedimiento y a unificar dichas autorizaciones.

II. GRUPO NORMATIVO REGULADOR DE LOS PARQUES EÓLICOS.

El marco normativo de las energías renovables es muy amplio y esto se debe a la gran importancia que tienen éstas en relación con el medioambiente, la industria y la reducción de gases invernadero⁷. Hay que destacar que el problema del cambio climático no afecta únicamente a determinados Estados, sino que se trata de un problema mundial en el que todos deben mirar por unos mismos objetivos y, por lo tanto, debe existir una regulación “básica” conjunta. Al igual que, al tratarse la energía eólica de una energía renovable, gran parte de su regulación se encontrará en las normas comunes a toda fuente de energía renovable.

1. Normativa comunitaria.

Durante los últimos años, la Unión Europea ha ido dictando abundante normativa con el objetivo principal de impulsar las energías renovables, inagotables y limpias, así como de reducir las emisiones de gases invernadero que perjudican a la atmósfera y son los causantes del cambio climático. Para la consecución de estos objetivos ha sido necesario llevar a cabo una regulación a través de nuevas Directivas,

⁷ Veáse ALENZA GARCÍA J.F. y SARASIBAR IRIARTE M. *Cambio climático y energías renovables* (Recopilación normativa), Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007. Contiene más de 70 normas y textos relativos a las energías renovables y el cambio climático.

como la Directiva 2009/28/CE⁸, así como la renovación de los Tratados Fundacionales de la Unión Europea⁹ a través de la inclusión de nuevos Tratados internacionales, como el que tuvo lugar en el año 2000 en Lisboa¹⁰, o a través de Convenios internacionales relacionados con las energías renovables, por ejemplo, el Convenio Europeo del Paisaje (Florenia, 20 de Octubre de 2000). Además, a través de estos instrumentos normativos, se pretenden cumplir otros objetivos más tradicionales como pueden ser: fomentar la seguridad del abastecimiento energético, el desarrollo tecnológico y la innovación y ofrecer oportunidades de empleo y desarrollo regional. Estos objetivos se han ido estableciendo, hasta la entrada en vigor de los nuevos instrumentos, con carácter facultativo o indicativo para los diferentes Estados miembros de la Unión Europea; mientras que, actualmente, el objetivo es más ambicioso y ostentará carácter vinculante.

Todos estos objetivos fueron, inicialmente, establecidos en tres Comunicaciones aprobadas por la Comisión, de 10 de Enero de 2007, sobre política energética, energías renovables y calentamiento global. Fueron estas Comunicaciones las que impulsaron la creación posterior de la Directiva 2009/28/CE que fomenta las energías renovables y que recoge los mismos objetivos que ya contenían éstas. A su vez, posteriormente, se fueron dictando sucesivas Decisiones de la Comisión¹¹ cuyo objetivo era la integración de las políticas energéticas de los diferentes sectores en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros de la Unión Europea. Tanto en el seno de estas Decisiones como en el de la propia Directiva de energías renovables se recogían diferentes instrumentos que facilitaban la integración de estas políticas así como la consecución de los objetivos marcados para el año 2020 (sistemas de apoyo, garantías de origen, mecanismos de cooperación entre Estados miembros y terceros Estados, etc.).

⁸ Directiva 2009/28/CE de 23 de Abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

⁹ Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 1992) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (1985).

¹⁰ TRATADO DE LISBOA de 13 de Diciembre de 2007, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01).

¹¹ Véase ALENZA GARCÍA J.F., “El cambio climático y las energías renovables. La nueva Directiva Europea de energías renovables” en TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*. Cit., pág. 4.

1.1. Tratados Fundacionales de la Unión Europea.

Como todos sabemos, tanto el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 30 de Marzo de 2010; están considerados como los pilares del Derecho Comunitario. En ellos, a grandes rasgos, se recogen las líneas generales de actuación de la Unión Europea en determinadas materias. En lo que a este trabajo respecta, en el Título XX del TFUE se hace una referencia expresa al medio ambiente, fijando los principales objetivos así como las características principales que deben seguir las políticas y acciones europeas en esta materia. Igualmente, en el siguiente título del TFUE, se hace referencia a la materia energética; estableciendo, además de objetivos, directrices y demás regulación, la necesaria cooperación y coordinación entre las distintas administraciones de los diferentes niveles territoriales e institucionales para logra dichos objetivos.

Estos nuevos objetivos contenidos en el Tratado de Funcionamiento de la UE se establecieron, por primera vez, en el Tratado de Lisboa, que modificó y renovó este Tratado. Así, como ya hemos dicho, estas novedades se recogen en el Título XX en el que se pueden destacar los siguientes aspectos novedosos: no menciona expresamente la vinculación entre la política energética y la climática, pero indirectamente alude a ella en la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente (artículo 176 A); configura las exigencias ambientales como un objetivo general de la política energética; establece como objetivo de la política energética, la eficiencia y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y, por último, recuerda la soberanía estatal para la determinación del mix energético.

1.2. Directiva 2009/28/CE.

Con el fin de cumplir dichos objetivos, el Parlamento Europeo dictó la Directiva 2009/28/CE que buscaba establecer un marco común para todas las energías renovables y, además, tendrá carácter vinculante¹²; igualmente, lleva a cabo una simplificación del régimen jurídico de las energías renovables, recogiendo en una única Directiva todos los posibles destinos de las fuentes de energía renovable. En definitiva, se trata de una Directiva de apoyo y fomento a las energías renovables, cuyo contenido es vinculante

¹² Artículo 1, Directiva 2009/28/CE.

(Planes de acción nacionales y admisión de garantías de origen de otros países¹³), que no tienen vocación de definitiva ya que remite a los desarrollos reglamentarios de la misma¹⁴. Se trata de una norma claramente innovadora ya que, respecto de sus antecedentes, se aprecia un mayor grado de ambición y vinculación en los objetivos, así como nuevos instrumentos para la consecución de los mismos.

Concretamente, la Directiva establece unos objetivos nacionales obligatorios, es decir, aunque el objetivo sea alcanzar una cuota del 20% de energía procedente de fuentes renovables, para el 2020, en el consumo final bruto de energía; cada Estado miembro tendrá marcado un objetivo particular dependiendo de sus características, pudiendo superar o no el 20%. Con el fin de lograr estos objetivos, se establecen unas medidas directas a lo largo de las disposiciones de la Directiva; a grandes rasgos serán las siguientes: sistemas de apoyo, mecanismos de cooperación entre distintos Estados miembros y con terceros países para alcanzar sus objetivos globales nacionales, planes nacionales, racionalización de procedimientos administrativos, garantías de origen, acceso a las redes, información y formación o las normas y especificaciones técnicas.

2. Normativa estatal.

En materia de energías renovables, lo primero que hay que analizar es el reparto competencial llevado a cabo por la Constitución y que supone la atribución de unas competencias en exclusiva al Estado y otras a las Comunidades autónomas, así como ciertas competencias compartidas. Así, la Constitución establece, en su artículo 149.1, la competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases del régimen minero y energético (25^a), la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (22^a), legislación básica sobre protección del medio ambiente (23^a), así como la planificación económica (13^a). Por otro lado, las Comunidades Autónomas tanto de primer grado como de segundo grado, establecen en sus Estatutos de Autonomía, conforme al artículo 148.2, las siguientes competencias exclusivas: el desarrollo legislativo y ejecución de las bases del régimen minero y energético, así como de la legislación básica para la protección del medio ambiente, las instalaciones energéticas

¹³ Considerandos 19º y 25º, Directiva 2009/28/CE.

¹⁴ Artículos 4.2 (planes de acción nacionales) y 17.9 (futuro sistema de sostenibilidad para los usos energéticos de la biomasa), Directiva 2009/28/CE.

cuando su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte no salga de su ámbito territorial. Así como la competencia exclusiva sobre industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas estatales por razones de seguridad o sanitarias.

Una vez visto el reparto competencial en aquellas materias que afectan a las energías renovables y, en especial, a la energía eólica; conviene destacar que la normativa estatal convive con la normativa autonómica, en aquellos casos en que haya sido objeto de regulación específica. Por un lado, a nivel estatal, el régimen jurídico de las energías renovables está insertado en la Ley del Sector Eléctrico¹⁵ (LSE, en adelante), recientemente aprobada; sin embargo, desde hace varios años, se viene reclamando una ley específica de energías renovables, como la existente en Alemania. Por otro lado, las Comunidades Autónomas han desarrollado su legislación, mayoritariamente, dirigida a establecer el procedimiento de autorización de instalaciones eléctricas, como parques eólicos, más que a regular el régimen de las energías renovables en cada Comunidad Autónoma; sin embargo, determinadas Comunidades sí que lo han hecho: Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía¹⁶).

Por último, cabe hacer referencia al Plan Nacional de Energías Renovables 2011-2020¹⁷ que cuyo objetivo es el cumplimiento de los objetivos marcados por la Directiva 2009/28/CE y que en España ha sido objeto de transposición a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de 2011, de Economía Sostenible¹⁸. En esta Ley se recoge la necesidad de que el Gobierno elabore planes de energías renovables para la consecución de los objetivos marcados por la Unión Europea para cada Estado miembro, y que en el caso de España es de una presencia de las energías renovables de un 20% en el consumo final bruto de energía. Fruto de esta necesidad se realizó el Plan 2011-2020 que prevé, para la energía eólica, los siguientes objetivos: los generales para una mayor integración del conjunto de las Energías Renovables, eliminación de barreras en los subsectores eólicos (eólica marina y eólica de pequeña potencia) y la simplificación de las

¹⁵ Ley 24/2013, de 26 de Diciembre, del sector eléctrico; que modifica y actualiza la anterior Ley del Sector Eléctrico, ley 54/1997.

¹⁶ LÓPEZ SAKO, M.J. *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Civitas, Cizur Menor, 2008, pág. 162.

¹⁷ Plan aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros, de 11 de Noviembre de 2011.

¹⁸ Concretamente, en el artículo 78 recoge los objetivos establecidos por la comunidad europea para el año 2020.

tramitaciones administrativas para la instalación y modificación de las instalaciones eólicas.

2.1. Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

La nueva LSE ha supuesto la derogación de la anterior ley del sector eléctrico debido a que, prácticamente en su totalidad, se habían cumplido los objetivos propuestos en ella, como señala el Preámbulo de la nueva Ley. Estos objetivos han contribuido, a su vez, al cumplimiento de los compromisos derivados del paquete Energía y Cambio Climático. Esta reforma integral del sector energético tiene como causa los cambios fundamentales que se han producido en el sector y que han supuesto la continua intervención del legislador. Durante los últimos años, debido al desajuste financiero existente, se han aprobado numerosas normas que no han hecho sino distorsionar el normal funcionamiento del sistema eléctrico, pero dicha cuestión no es objeto de estudio en el presente trabajo. En lo que se refiere a las energías renovables, la ley lleva a cabo una regulación unificada, facilitando su intervención en el mercado de manera regulada por lo que se les permite alcanzar un nivel mínimo necesario para cubrir los gastos que antes era imposible de conseguir. Igualmente, se trata de una Ley cuyo objeto respecto de las energías renovables es su fomento y el mantenimiento de la rentabilidad de dichas instalaciones. Por último, hace referencia al autoconsumo de energía, como fuente alternativa de generación de electricidad al margen del sistema eléctrico; sin embargo, establece la necesidad de contribuir a la sostenibilidad técnica y económica de dicho sistema.

2.2. Otras normas reguladoras de la energía eólica.

En un inicio fue el Real Decreto 436/2004, de 12 de Marzo, el que estableció la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico de la actividad de producción de energía en régimen especial; dentro del cual se encuentra la energía eólica. Sin embargo, dicho Real Decreto fue derogado y sustituido por el Real Decreto 661/2007, de 25 de Mayo, que regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. Este último también fue derogado por el Real Decreto 9/2013, pero para este trabajo puede servir de base para observar cual es el marco normativo actual de la energía eólica. En este Real Decreto se establecía una limitación a las instalaciones eléctricas para que pudiesen acoger a los beneficios derivados del régimen especial,

limitación que ha supuesto una merma en la evolución de esta tecnología, ya que dificultaba el aprovechamiento del potencial completo de una determinada ubicación, dando lugar a parques eólicos con menos aerogeneradores.

Posteriormente a este Real Decreto, han sido aprobadas numerosas normas¹⁹ que han supuesto la modificación de estas limitaciones. Dando lugar, actualmente, incluso a un régimen económico específico para instalaciones experimentales de tecnología eólica en tierra²⁰. De este modo, se garantiza una retribución adicional a la del mercado para “aquellos proyectos de instalaciones de producción de energía eléctrica, con un cupo de potencia de 160 MW, para el período 2010-2013. Como he citado anteriormente, el sector eléctrico ha sido objeto de varias modificaciones durante los últimos años, lo que ha supuesto una gran distorsión en el sector, con la nueva Ley del Sector Eléctrico y un marco normativo nuevo, adecuado a las circunstancias sociales y económicas actuales, es probable que surja una nueva realidad para la energía eólica.

3. Normativa autonómica.

Muchas Comunidades Autónomas han desarrollado la legislación básica establecida por el Estado en materia energética, haciendo uso de las competencias de desarrollo que la Constitución les ha otorgado. El contenido de la normativa autonómica será diferente en cada Comunidad, atendiendo a las necesidades de cada una de ella. Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas han desarrollado su normativa autonómica; algunas de ellas han optado por seguir con la normativa estatal. En muchas ocasiones, las Comunidades Autónomas han recogido en sus Estatutos de Autonomía su competencia para desarrollar la normativa básica en materia energética. Prácticamente la totalidad de las Autonomías han desarrollado esta competencia, según datos de la AEE (Asociación Empresarial Eólica)²¹, a excepción de Murcia que no ha desarrollado esta competencia que únicamente ha desarrollado su competencia en relación a la ordenación y protección del territorio.

¹⁹ Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de Abril. Real Decreto 1565/2010, de 19 de Noviembre. Real Decreto 1614/2010, de 7 de Diciembre. Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de Enero.

²⁰ Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1565/2010, de 19 de Noviembre.

²¹ <http://www.aeeolica.org/es/sobre-la-eolica/la-eolica-en-espana/marco-normativo/normativa-autonomica/>

En este sentido, Galicia fue la primera Comunidad Autónoma en desarrollar su legislación eólica en 1995 y, actualmente, lo hace a través de la Ley 8/2009 que incluso ha sido modificada, recientemente, por la Ley 4/2014. Sin embargo, otras Comunidades también han desarrollado diversa normativa que regula la autorización de implantación de parques eólicos: Navarra, Aragón, Cantabria, Asturias, Castilla y León, Castilla La-Mancha, La Rioja, Comunidad Valenciana, País Vasco, Extremadura Cataluña y Canarias. A pesar de que prácticamente todas las Comunidades Autónomas han desarrollado su normativa, existen otras que no lo han hecho como son: Murcia, Andalucía o las Islas Baleares.²²

III. AFECCIONES DERIVADAS DE LA IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS.

1. Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

La implantación de parques eólicos, ésta se verá muy influenciada por la ubicación en que se lleve a cabo la construcción de las instalaciones de producción eléctrica. En este sentido, hay que tener en cuenta tres funciones públicas de las diversas administraciones que intervienen y que se interrelacionan durante todo el procedimiento de implantación de parques eólicos: la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. En cualquier caso, con el objeto de integrar estas funciones en el desarrollo del aprovechamiento de la energía eólica de forma racional y coherente, es necesaria una coordinación y cooperación interadministrativa.

Así, en cuanto a la importancia de la ordenación del territorio en la implantación de parques eólicos, es necesario delimitar el contenido de ésta. En este sentido, por ordenación del territorio se entiende “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”²³, en este punto surgirá un problema jurídico como es la convergencia de intereses en la ordenación desde supranacionales hasta locales, que hacen necesaria una coordinación administrativa entre todos estos niveles.

²² Veáse LÓPEZ SAKO, M. J. *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Cit. pág. 10. Págs. 535 y ss.

²³ Definición derivada de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 77/1984, FJ 2º).

Por otro lado, el medio ambiente supone una limitación a la ordenación territorial; en este sentido, la protección al medio ambiente supone un derecho constitucional, recogido en el artículo 45 de la Constitución, que comporta la utilización racional de los recursos naturales que exige la adopción de unas determinadas medidas de ordenación del territorio. Así, la instalación de un parque eólico puede estar condicionada desde una doble perspectiva: en primer lugar, a través de la evaluación ambiental de la planificación territorial, urbanística y energética; y, por otro, desde la evaluación de impacto ambiental de cada proyecto concreto.

2. Multiplicidad de procedimientos y autorizaciones.

A la hora de iniciar la construcción de un parque eólico no se puede hablar de una única autorización que permita llevar a cabo dicha instalación, sino que el promotor del proyecto deberá solicitar varios tipos de autorizaciones, licencias, concesiones e informes favorables. Todas ellas deben solicitarse como consecuencia del interés general de la Administración de salvaguardar el medio ambiente, la salud y seguridad de las personas, la correcta utilización del suelo, etc. Es decir, existirá esta multiplicidad debido a la ya mencionada interrelación entre las autorizaciones administrativas, la ordenación del territorio y la protección medio ambiental.

En este sentido, a pesar de la multiplicidad existente, se puede distinguir una autorización industrial y otras autorizaciones accesorias. En cuanto a la autorización industrial, que será sustantiva, será la que reglamente y condicione directamente la realización de la actividad. Por otro lado, las autorizaciones accesorias serán aquellas que se añaden a la autorización industrial pero que son ajenas a la decisión de fondo sobre el ejercicio de la actividad; son, por ejemplo, licencias urbanísticas o las autorizaciones de acceso y conexión a la red. En definitiva, mientras que la autorización industrial está directamente relacionada con la actividad energética que se va a desarrollar; las autorizaciones accesorias estarán relacionadas con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente a tener en cuenta en el proyecto de instalación de un parque eólico. Una vez llevada a cabo esta distinción, hay que tener en cuenta que el otorgamiento de la autorización industrial, conforme a la LSE, es competencia estatal, por regla general; mientras que las autorizaciones relativas a la ordenación territorial y a la protección medio ambiental corresponderán a las

Comunidades Autónomas y, por tanto, pueden llegar a ser diferentes en cada Comunidad Autónoma.

Este régimen de autorización encuentra respaldo en el Derecho Comunitario, ya que la Directiva 2003/54/CE establece en el artículo 6, la exigencia de someterse a un procedimiento de autorización conforme a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

Igualmente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que un régimen de autorización administrativa previa deberá estar justificado y ha de demostrarse “que dicho régimen es necesario para poder imponer obligaciones de servicio público y que es proporcionado respecto al fin perseguido, de forma que no podría alcanzarse el mismo objetivo con medidas menos restrictivas de la libre circulación de servicios, en particular, mediante un sistema de declaraciones “a posteriori”²⁴. Asimismo, se establece que esto no podría legitimar una actuación discrecional de las autoridades nacionales, privando de eficacia a las disposiciones comunitarias y, concretamente, a la libertad fundamental que supone la libre circulación. El desarrollo de esta amplia normativa, así como el contenido de esta extensa jurisprudencia, revelan la importante preocupación de la Unión Europea en cuanto a la promoción de las energías renovables. Esta preocupación deriva de la excesiva protección del medio ambiente a través del régimen de autorización previa; en palabras de LEHTINEN, BLÁZQUEZ Y CALERO DE HOCES: “los procedimientos legales y administrativos relacionados con la incidencia ambiental han pasado de la inexistencia al escrutinio agobiante. (...) La energía eólica se somete a un mayor control ambiental que otras energías más dañinas”²⁵. Las principales barreras detectadas en España, a nivel europeo²⁶, son administrativas y normativas; concretamente: el elevado número de autoridades implicadas, falta de coordinación entre autoridades, largos plazos para la obtención de autorizaciones, la falta de previsión de las fuentes de energía renovable en

²⁴ Apartado 35 de la STJCE de 20 de Febrero de 2001, asunto C-205/99 “ANALIR”. Sentencia motivada por la cuestión prejudicial planteada por el TS español en relación a unas dudas interpretativas sobre unos artículos del Reglamento Comunitario núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de Diciembre de 1992.

²⁵ BLÁZQUEZ GARCÍA, G., CALERO DE HOCES, M. y LEHTINEN, T. “Policy networks of wind energy. The story of the first commercial wind farm in Spain” en *Wind Engineering*, Vol. 27, núm. 6, 2003, pág. 461.

²⁶ Cuestionario llevado a cabo dentro del proyecto PROGRESS (Promotion and Growth of Renewable Energy Sources and Systems).

la planificación territorial o el bajo nivel de conciencia sobre los beneficios de las energías renovables por parte de las autoridades.

En conclusión, desde la solicitud inicial hasta el acta de puesta en marcha de la instalación, el promotor tiene que pasar hasta diez trámites administrativos: solicitud previa de acceso y conexión a la red, autorización administrativa del proyecto de construcción de la instalación de generación eléctrica (obtención de informes sectoriales y evaluación de impacto ambiental), aprobación del proyecto de ejecución, declaración de utilidad pública, autorizaciones urbanísticas y de ordenación del territorio, licencia municipal de apertura, otras autorizaciones ambientales, concesiones de dominio público, autorización para la explotación y reconocimiento y registro en régimen especial.

3. Competencias para la autorización de parques eólicos.

Como hemos comentado anteriormente, la distribución competencial en esta materia dependerá de la interpretación realizada del artículo 149.1.22ª de la Constitución. Por regla general, se ha entendido que corresponde al Estado la competencia de autorización industrial de parques eólicos cuando éstos impliquen a más de una Comunidad Autónoma o cuando el transporte de la energía salga del ámbito territorial de la Autonomía; por tanto, “a contrario sensu”, corresponde a las Comunidades la competencia cuando impliquen únicamente su propio territorio. Sin embargo, tras mucha jurisprudencia a lo largo de los años²⁷, el Alto Tribunal no ha sido capaz de establecer ningún criterio de aplicabilidad general y, por tanto, el problema competencial deberá seguir resolviéndose mediante el análisis de cada caso concreto.

Sobre este dilema de competencias, se ha llevado a cabo una interpretación por parte de la LSE; en ésta se dice, en el artículo 3.2, que el criterio para determinar la competencia dependerá de la potencia instalada. Siendo competencia del Estado aquellas instalaciones que superen los 50 mW; de ésta forma, uniéndolo a lo establecido en el precepto constitucional, se entiende que afectan a un ámbito territorial superior al de las Comunidades Autónomas aquellas instalaciones superiores a dicha potencia. En conclusión, podemos decir que, a través de la Ley del Sector Eléctrico, se establece un

²⁷ A título de ejemplo pueden citarse las SSTC 119/1986, de 20 de Octubre, y 12/1984, de 12 de Febrero.

criterio objetivo mediante el que se establece un reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

En la práctica, por regla general, la competencia para la autorización de parques eólicos corresponde a las Comunidades Autónomas y esto se deriva de que la gran mayoría de los parques eólicos se instalan en una única Comunidad Autónoma, siendo pocas las instalaciones que se encuentran compartidas en distintas Comunidades Autónomas. Esto ha dado lugar al desarrollo de normas propias reguladoras del procedimiento de autorización en muchas Comunidades Autónomas, aunque no todos con la misma amplitud.

IV. RÉGIMEN ESTATAL DE AUTORIZACIÓN ELÉCTRICA.

El objeto de este apartado será analizar el procedimiento de autorización estatal para la implantación de parques eólicos en tierra (onshore), dejando al margen lo relativo a la implantación de parques marinos (offshore). Así, en primer lugar, cabe destacar que la regulación de esta autorización se encuentra regulada en el Título IX de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico; sin embargo, para el desarrollo de este procedimiento se estará también a lo previsto en los Títulos IV y VII del Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

En este sentido, el artículo 53 de la LSE recoge los trámites administrativos necesarios para la puesta en marcha de un proyecto eólico cuando la competencia corresponde al Estado: en primer lugar, debe obtenerse los correspondientes permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución eléctricas; en segundo lugar, es necesaria una autorización administrativa previa, que se tramitará con el anteproyecto de instalación y la evaluación de impacto ambiental; en tercer lugar, deberá obtenerse la autorización de administrativa de construcción o la aprobación del proyecto de ejecución, en la que se examinarán, exclusivamente, los condicionados técnicos de las Administraciones, organismos o empresas afectados; y en cuarto lugar, se deberá obtener una autorización de explotación, que permite poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación. Durante dicho procedimiento, igualmente, deberá obtenerse la declaración de utilidad pública (artículo 54 y siguientes) del terreno

en el que se vaya a llevar a cabo el proyecto, dando lugar a los efectos derivados de la expropiación forzosa de bienes y derechos necesarios para su establecimiento.

1. Autorización del Proyecto de Construcción.

Una vez definido a grandes rasgos el procedimiento de autorización eléctrico, vamos a analizar las principales autorizaciones que deben llevarse a cabo para el desarrollo de cualquier proyecto eólico. En primer lugar, la concesión de la autorización administrativa corresponderá a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; sin embargo, la tramitación, la declaración de utilidad pública y la aprobación del proyecto de ejecución se llevará a cabo por las Delegaciones o Subdelegaciones de Industria y Energía de los Gobiernos de las provincias en que se ubiquen las instalaciones. A su vez, el artículo 53.4 LSE recoge unos condicionantes necesarios que el solicitante deberá acreditar para poder iniciar el procedimiento: condiciones técnicas y de seguridad de las instalaciones y del equipo asociado, adecuado cumplimiento de las condiciones de protección del medio ambiente, adecuadas características del emplazamiento de la instalación y capacidad técnica, legal y económico-financiera para la realización del proyecto.

*1.1. Iniciación.*²⁸

En un principio, la solicitud de la autorización de construcción deberá reunir los requisitos del artículo 70 de la Ley 30/1992, así como acreditar su capacidad legal, técnica y económico-financiera para la realización del proyecto.

Igualmente, la solicitud deberá ir acompañada de un anteproyecto de la instalación que incluya una memoria (ubicación, objeto y características principales del proyecto), planos, presupuesto, separatas para las administraciones públicas, organismos y empresas públicas afectadas por el proyecto y cualquier otro dato que la administración estime oportuno. Asimismo, en aquellos casos en que sea necesaria evaluación de impacto ambiental (EIA)²⁹, deberá presentarse en esta misma fase de iniciación.

²⁸ Regulada en los artículos 122 a 124 del Real Decreto 1955/2000.

²⁹ Conforme al artículo 7 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, se remitirá al Anexo I de esa misma Ley que, en el Grupo 3 letra i, recoge las instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la

*1.2. Instrucción.*³⁰

Una vez presentada la solicitud, ésta será sometida a información pública durante un período de 20 días; esto se hará a través de su publicación en el BOE y en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas afectadas. Durante el mismo período se someterá a información pública la EIA correspondiente. Durante este plazo, los interesados podrán formular alegaciones, de las cuáles se dará traslado al solicitante para que pueda responder a éstas en un plazo nunca superior a 15 días.

Por último, durante el mismo período de 20 días, se dará traslado de las separatas a las administraciones públicas afectadas, organismos y empresas públicas afectadas para que muestren su conformidad u oposición al proyecto. En el caso de que se opongan, el solicitante tendrá un plazo de 15 días para formular los reparos oportunos y dar de nuevo traslado a las partes para que puedan contestar en un nuevo plazo de 15 días. En el caso de que las administraciones no contesten en plazo, la administración competente en la tramitación, requerirá para que lo hagan en un nuevo plazo de 10 días; si no lo hace se entenderá su conformidad en el proyecto.

Finalizados estos trámites, se remitirán los expedientes administrativos a la Dirección General de Política Energética y Minas, junto con sus informes. Igualmente se dará traslado a la Comisión Nacional de Energía para que emita un informe preceptivo al respecto.

*1.3. Resolución.*³¹

Una vez finalizada la instrucción, la Dirección General de Política Energética y Minas deberá resolver, dentro de los 3 meses siguientes a la presentación de la solicitud; en caso de silencio administrativo, éste será desestimatorio de las pretensiones del solicitante, ya que, conforme a lo previsto en la LRJ-PAC, se entenderá que el silencio administrativo es desestimatorio en los procedimientos iniciados a instancia de parte cuando supongan un transferencia de facultades relativas al dominio público a favor del solicitante. En el caso de instalación de parques eólicos, supondría la apropiación de

producción de energía (parques eólicos) que tengan 50 o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento o en construcción.

³⁰ Regulada en los artículos 125 a 127 del Real Decreto 1955/2000.

³¹ Regulada en el artículo 128 del Real Decreto 1955/2000.

dominio público para un uso privativo sin que exista una autorización expresa por parte de la autoridad competente. El contenido de la resolución deberá constar del plazo para el que se otorga la autorización y permite realizar actuaciones preparatorias de la construcción.

2. Aprobación del Proyecto de Ejecución.

El objeto de esta autorización, que podrá solicitarse simultánea o consecutivamente a la anterior, consiste en la aprobación proyecto que permita comenzar las obras y la construcción del proyecto eólico en cuestión. El órgano competente para conceder esta aprobación será la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la Provincia o Comunidad Autónoma en que se ubiquen las instalaciones. En este caso, el Proyecto de Ejecución deberá ir acompañado de las separatas, antes mencionadas, dirigidas a las Administraciones, organismos y empresas afectados por el proyecto. El objeto de estas separatas será el establecimiento, por parte de estas entidades, del condicionado técnico procedente (artículo 53.1.b); éstas deberán hacerlo en el plazo de 20 días, prorrogables 10 más, tras los cuales se considerarán aprobados los datos técnicos propuestos por el solicitante.

En este caso, la Dirección General deberá resolver en el plazo de 3 meses, entendiéndose el silencio administrativo como desestimatorio. En caso de existir discrepancias entre el solicitante y las entidades en cuanto al condicionado técnico, la Dirección General podrá resolver acogiéndose a lo establecido en el condicionado o remitir una propuesta de resolución al Consejo de Ministros. Una vez resuelto y notificada la resolución a todas las partes, el solicitante queda habilitado para iniciar la construcción del proyecto solicitado o continuarla, en su caso.

3. Autorización de la explotación y evacuación de la energía producida.

Esta autorización se solicita, una vez ejecutado el proyecto, con el objetivo de obtener el acto de puesta en servicio de las instalaciones y poder comenzar con la actividad productora de electricidad. Ésta se concederá sin perjuicio de las demás autorizaciones pertinentes para la puesta en marcha y será requisito imprescindible la presentación de un certificado de final de obra suscrito por un técnico facultativo competente. La autoridad competente deberá realizar las comprobaciones necesarias en

el plazo de un mes, durante el cual el titular de la instalación puede pedir un acta de puesta en servicio para pruebas.

Por otro lado, para la evacuación de la energía eléctrica producida hay que tener en cuenta que los trámites de acceso y conexión a la red se tienen que llevar a cabo con anterioridad a la solicitud de autorización de la instalación (artículo 33 LSE). En este sentido, la Ley establece la necesidad de dirigir al operador del sistema una solicitud de acceso para establecer si la red tiene la capacidad para absorber la electricidad producida, conforme a criterios técnicos de seguridad, regularidad, calidad del suministro y de sostenibilidad y eficiencia energética, reglamentariamente establecidos por el Gobierno. Obtenido el informe favorable del operador (que tendrá una validez de 6 meses), se debe solicitar la conexión a la empresa transportista que deberá ir acompañada de un proyecto básico de la instalación y su programa de ejecución; esta empresa deberá emitir un informe favorable en el plazo de un mes. Una vez obtenidas ambas resoluciones favorables de los procedimientos de acceso y conexión, el titular del proyecto firmará un contrato técnico de acceso a la red con la empresa transportista, en un plazo inferior a un mes.

V. PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON NORMATIVA PROPIA.

La normativa autonómica a lo largo de los últimos años ha sufrido un gran desarrollo derivado de la competencia que ostentan las Autonomías para regular el procedimiento de autorización para la realización de proyectos eólicos en sus territorios, siempre y cuando, no superen los 50 mW de potencia instalados. Esta regulación autonómica se lleva a cabo en desarrollo de la LSE que establece en qué circunstancias corresponde a las Comunidades Autónomas la autorización de parques eólicos. En todo caso, aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con normativa propia en relación con la autorización de estos proyectos, deberán acudir al procedimiento de autorización estatal estudiado anteriormente. La libertad existente por parte de las Comunidades Autónomas para regular el modelo de autorización que pretenden emplear, ha hecho que la normativa desarrollada en cada una de ellas sea diferente; dando lugar a diferentes modelos y siendo necesario superar distintos trámites dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que se ubique el proyecto eólico

correspondiente. Antes de comenzar el análisis de la normativa autonómica de manera sistemática, me gustaría ilustrar a través de una tabla cual es la potencia instalada en cada Comunidad Autónoma:

CCAA	Acumulado a 31/12/2013 (MW)	% sobre el total	Número de parques
Castilla y León	5.560,01	24,22%	241
Castilla-La Mancha	3.806,54	16,58%	139
Andalucía	3.337,73	14,54%	153
Galicia	3.314,12	14,43%	158
Aragón	1.893,31	8,25%	87
Cataluña	1.267,05	5,52%	46
C. Valenciana	1.188,99	5,18%	38
Navarra	1.003,92	4,37%	49
Asturias	518,45	2,26%	21
La Rioja	446,62	1,95%	14
Murcia	261,96	1,14%	14
Canarias	165,11	0,72%	55
País Vasco	153,25	0,67%	7
Cantabria	38,30	0,17%	4
Baleares	3,68	0,02%	46

Tabla 1. Potencia instalada por Comunidades Autónomas (ordenadas por potencia acumulada)³².

Una vez visto esto, hay que destacar que el análisis de los procedimientos específicos de autorización regulados en cada Comunidad Autónoma, nos permite determinar ciertos modelos principales de autorización basados en las diferentes características de cada uno de ellos. Sin embargo, esta clasificación no es sencilla debido a que, en muchas ocasiones, una característica puede estar entremezclada en muchos “modelos” y, por tanto, hacer difícil su clasificación.

³² Fuente: AEE. Datos obtenidos a 31/12/2013.

Pese a las diferentes características que encontramos en los procedimientos autonómicos, existe una que es común a todo procedimiento y que es muy relevante: se trata de la posibilidad de presentar proyectos o planes eólicos en *competencia o concurrencia*, para el caso en que no se prevea directamente el concurso público como vía por la que adjudicar las autorizaciones. Como hemos dicho al inicio de este trabajo, nos encontramos ante un recurso finito, ya sea la ubicación del viento o la potencia instalada, y esto genera la necesidad de repartirlo al mejor postor desde la perspectiva ambiental, energética y socioeconómica. Asimismo, existe otra característica fundamental, aunque no sea común a todas las Comunidades Autónomas, como es la existencia de un planeamiento eólico global para toda la Comunidad Autónoma, elaborado por la propia administración autonómica; es el caso, entre otras, de Galicia, País Vasco o Asturias.

1. Planes eólicos.

Desde el punto de vista de los modelos autorizatorios autonómicos, el plan eólico estratégico³³ exigido a los promotores otorga a éstos una posición preferente para la solicitud de las autorizaciones necesarias para ejecutar los proyectos eólicos que tenga previstos.

A través de este procedimiento, al promotor que pretenda instalar más de un parque eólico, se le exige la presentación previa de un plan eólico que incluya todos aquellos parques eólicos que tenga previsto solicitar. El objetivo de este plan eólico es la coordinación de todas sus actuaciones, así como la racionalización y la consecución del máximo beneficio en la explotación de los recursos eólicos; y, en el plano industrial y económico, conseguir el máximo valor añadido de las inversiones sobre el tejido industrial regional.

Posteriormente, el Decreto 302/2001 que derogó al anterior, cambió la denominación establecida por el anterior Decreto como “plan eólico empresarial” y lo definió como el “proyecto de investigación autorizado a un promotor por la Administración, para llevar a cabo en un tiempo determinado la evaluación del potencial eólico de determinadas áreas del territorio de la Comunidad Autónoma de

³³ Denominación empleada por el Decreto Autonómico Gallego del año 1995, que fue sustituido por el Decreto 302/2001, de 25 de Octubre.

Galicia y que deberá contemplar la infraestructura eléctrica y las inversiones industriales necesarias para la implantación de los parques eólicos que puedan derivarse de la investigación realizada, así como su posible repercusión social, económica, tecnológica y medioambiental”³⁴. En este caso se entiende que el plan deberá ser un proyecto de investigación que estudie la posible instalación de parques eólicos en el área en que se ha llevado la investigación.

Actualmente, la Ley 8/2009 que regula el aprovechamiento eólico en Galicia, recientemente modificada por la Ley 4/2014, la necesidad de establecer un plan previo a la solicitud de la autorización se ha suprimido y ha sido sustituida por la prestación de una fianza que deberá garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se establezcan por la autorización para el solicitante. Según la reciente modificación de esta ley, esta fianza deberá suponer un 2% del presupuesto de ejecución material de las instalaciones.

2. Autorizaciones administrativas sujetas a competencia.

Este grupo de procedimientos se caracteriza por la concurrencia de varios proyectos eólicos para la construcción de unas mismas instalaciones ubicadas en el mismo término territorial. En un principio se puede pensar que se trata de un régimen normal de autorización, sin embargo, durante este procedimiento se tienen en cuenta otras posibles solicitudes presentadas en competencia o concurrencia durante un determinado plazo, expresamente establecido, o durante el plazo de información pública a la que debe someterse la primera solicitud. En la práctica, estos procedimientos de autorización se convierten en procedimientos de concurso sobrevenido, ya que se otorgará la autorización según determinados criterios fijados para la valoración de los proyectos presentados.

Como ejemplo de este procedimiento, en la Comunidad Foral de Navarra, el Decreto Foral 125/1996 prevé la necesidad de aprobar un plan especial o un proyecto sectorial de incidencia supranacional (PR SIS), conjuntamente con la obtención de la autorización eléctrica correspondiente. Sin embargo, ésta última no podrá concederse sin la previa aprobación del correspondiente plan o PR SIS. Para el caso en que se presenten otros proyectos, en el plazo de 2 meses desde la presentación del primero, no existe un trámite específico para ello; sino que se prevé que el Departamento de Medio

³⁴ Exposición de Motivos del Decreto 302/2001, de 25 de Octubre.

Ambiente autorizará el proyecto que “mejor asegure técnicamente una menor afección ambiental con una mayor producción energética y que mejor se adapte a un plan global de la energía eólica en su conjunto”. Igualmente, establece que en el caso de que todos los proyectos sean iguales o no destaque ninguno de ellos, se dará preferencia al que se haya presentado primero. En todo caso, ya se trate de un plan o de un PRSIS será necesaria una EIA³⁵, que deberá tramitarse conjuntamente con éstos y será necesaria para su aprobación.

3. Asignación de potencia.

Este modelo de autorización, aunque se encuentra basado en cualquiera de las dos circunstancias explicadas en los epígrafes anteriores, limita la autorización de parques eólicos en función de la potencia eólica instalable en el territorio de la Comunidad Autónoma. Es decir, las autorizaciones de proyectos eólicos se concederán teniendo en cuenta la limitación establecida por la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a potencia instalable en su territorio. Así, no será posible solicitar la instalación de nuevos parques eólicos cuando toda la potencia permitida se encuentre ya distribuida para el territorio competente. Seguramente, como dice LÓPEZ SAKO, se trata de “la solución más lógica y que dé mayor seguridad previa a los promotores”³⁶ debido a que no pueden construirse instalaciones de generación eléctrica cuando no hayan obtenido el acceso y la conexión a la red eléctrica general.

En el caso de La Rioja, se establece mediante el Decreto 48/1998, de 24 de Julio, un procedimiento de autorización mediante concurrencia competitiva; sin embargo, en la Disposición Adicional del mismo, establece la limitación anual por parte de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica de las potencias que pueden autorizarse; así como, el número máximo de parques que pueden instalarse y la zona que se deben ubicar. En todo caso, se deben respetar siempre los objetivos de planificación energética establecidos a nivel estatal o regional; no obstante, dicha Consejería puede incluso no autorizar nuevas instalaciones motivándolo en la

³⁵ Conforme a lo previsto en el artículo 38 y al Anejo 3.C letra B) punto 4 de la Ley Foral 4/2005 (LFIPA).

³⁶ LÓPEZ SAKO, M.J. *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008, pág. 584.

“saturación temporal de la capacidad de la Red de Transporte”, como viene ocurriendo desde el año 2002 en La Rioja, a través del Decreto 25/2002, de 3 de Mayo.

4. Autorizaciones administrativas simples.

Este modelo de autorización se da únicamente en dos Comunidades Autónomas y consiste, básicamente, en un procedimiento de autorización sin ninguna de las características anteriormente citadas. Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña, el Decreto 174/2002, de 11 de Junio, establece un procedimiento de autorización que consta de distintos trámites administrativos y que define los criterios ambientales y energéticos que deben regir los proyectos eólicos. Únicamente delimita aquellas zonas compatibles, incompatibles o de implantación condicionada de parques eólicos. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Decreto 192/2005, de 30 de Agosto, establece en su artículo 25 que cuando se trate de actividades o instalaciones de carácter industrial que limiten, dificulten o impide el desarrollo posterior de otras iniciativas, bien sean públicas o privadas; la Consejería competente podrá convocar y celebrar “concurso público de iniciativas, que versará sobre la localización y características de los usos y actividades posibles”.

VI. INTERVENCIÓN LOCAL EN LA IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS.

LICENCIAS MUNICIPALES³⁷

Una vez realizado el análisis del procedimiento que se debe seguir para la implantación de parques eólicos en España, podemos deducir que durante el mismo se ven afectados numerosos intereses, tanto en el ámbito ambiental, como en el económico, industrial o incluso en el social. Parte de estos intereses afectados pueden corresponder a las entidades locales, que serán los exponentes de la afectación de éstos durante el procedimiento decisorio de instalación. En relación con esto, la gran mayoría de parques eólicos se instalarán en un determinado término municipal y que, como regla

³⁷ ORTEGA BERNARDO, J., “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 TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*. Cit., pág. 4.

general, serán los ayuntamientos quienes ostenten la competencia en materia de licencias urbanísticas para la autorización de obras en sus términos municipales.

En el sector eólico, como se ha dicho a lo largo de este trabajo, concurren competencias estatales y autonómicas, pero también locales; y esto no debería impedir que, a pesar de que la legislación estatal y autonómica haya legislado densamente este sector, las entidades locales desarrollasen sus competencias en aquellas cuestiones que la legislación no haya alcanzado (garantía constitucional del artículo 137 CE). En este sentido, la jurisprudencia³⁸ ha establecido que “la concreción de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial”. Haciendo igualmente referencia a la autonomía local, conforme al artículo 2 LBRL³⁹, que la jurisprudencia ha entendido como “el derecho de la comunidad local a participar a través de los órganos propios de gobierno y la administración en cuantos asuntos le atañen”⁴⁰

En cuanto a la participación de los entes locales en el procedimiento de creación normativa se establecen dos exigencias: primero, que en la normativa exista un cauce procedimental u organizativo en el que el municipio y sus intereses sean tenidos en cuenta (audiencias o informes); segundo, que dichos cauces sean suficientes y adecuados para satisfacer las exigencias derivadas de la autonomía local y de las competencias locales derivadas de ella. Sin embargo, a la hora de elaborar las normas, la jurisprudencia ha sido clara estableciendo que la no intervención de las entidades locales no supone un defecto procedimental⁴¹. En este sentido, ni la legislación estatal ni la autonómica recogen cauces de participación de las entidades locales, directa y funcional, en los procedimientos normativos. Lo único que se prevé es una participación orgánica de estos entes, a mi juicio insuficiente y que, en ningún caso, puede sustituir a la participación directa en los procedimientos de creación normativa.

Por otro lado, la participación de los entes locales en el procedimiento decisorio de implantación de parques eólicos, habrá que analizarla diferenciando cada una de las fases que lo integran. En primer lugar, en el momento de determinar las zonas aptas o compatibles con la ubicación de un parque eólico (establecimiento de un plan eólico

³⁸ STC 214/1989, de 21 de Diciembre, Fundamento Jurídico 3.a)

³⁹ Ley de Bases de Régimen Local.

⁴⁰ STC 51/2004, de 13 de Abril, Fundamento Jurídico 12º, STC 252/2005 de 11 de Octubre, Fundamento Jurídico 4º y STC 240/2006, de 20 de Julio, Fundamento Jurídico 8º.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 27/10/2004 (RJ 2004, 7609).

global), la intervención de las entidades locales se limita a la consulta de estos cuando se vean afectados por la instalación. En segundo lugar, cuando se trata de establecer las zonas aptas para la ubicación de estos parques eólicos, las entidades locales contar con un plan urbanístico que pondere los intereses afectados, ya sean urbanísticos, ambientales o demográficos. En tercer lugar, en cuanto a la fase de adjudicación de la autorización industrial, se prevé una intervención orgánica de las entidades locales, consistente en la participación, a través de una Comisión Mixta, en el acuerdo de la propuesta de resolución del concurso de adjudicación. Por último, para la obtención de otras autorizaciones, permisos o informes, simultáneos a la autorización industrial, la participación municipal se centra la emisión de un informe, en el plazo de 1 mes, y en la necesidad de ser notificados de todos aquellos permisos o informes que se hayan obtenido.

En lo que se refiere a las licencias municipales, hay que destacar la importancia que tienen en relación con la competencia del municipio para controlar el final del proceso urbanístico. En este sentido, corresponderá al ayuntamiento del lugar donde se ubique el parque eólico emitir una licencia de actividad clasificada⁴² con el objeto de garantizar el cumplimiento de las condiciones de protección ambiental recogidas en la normativa vigente. Por otro lado, corresponde a las entidades locales la emisión de las licencias urbanísticas, cuyo objeto es el control del uso urbanístico y de las obras que se lleven a cabo conforme al planeamiento urbanístico sectorial. Por último, cabe destacar que la regulación de las licencias municipales depende de la legislación autonómica, pudiendo variar de una a otra.

VII. IMPLANTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS EN NAVARRA.

En Navarra a la hora de crear un nuevo parque eólico habrá que tener en cuenta normativa tanto urbanística y medio ambiental, así como las posibles licencias y ordenanzas existentes a nivel municipal. En este sentido, el 26 de Febrero del año 1996, el Decreto Foral 125/1996 estableció la regulación para la implantación de parques eólicos en Navarra. Esta norma se publicó atendiendo a lo establecido por la LFOTU de

⁴² Como, por ejemplo, recoge la Ley Foral 4/2000 en su artículo 46.

1994⁴³, entonces vigente, concretamente a dos instrumentos de planificación urbanística: los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal así como a los Planes Especiales; asimismo, se hace referencia a la Ley Foral 2/1993, de 5 de Marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitat. Posteriormente, se promulgó la LFIPA⁴⁴ que hace referencia a las medidas de protección del medio ambiente, así como a las autorizaciones necesarias para la realización de determinadas actividades teniendo en cuenta la protección medio ambiental.

Una de las cuestiones de mayor actualidad que se da en Navarra en este ámbito es la suspensión de implantación de nuevos parques eólicos debido a una saturación del territorio y que se llevó a cabo por medio del Decreto Foral 685/1996, de 24 de diciembre. Este Decreto fue objeto de impugnación posterior por incumplimiento del derecho a la libertad de empresa (artículo 53.1 CE), ya que solo puede verse limitado por una norma con rango de ley; así como por incumplimiento de la LSE de 1997⁴⁵ que reconocía la libre iniciativa empresarial. Por esto, el Decreto Foral fue suspendido por una Sentencia del TSJN de 2 de Octubre de 2007. Al tratarse de un procedimiento tan dilatado en el tiempo, el Gobierno de Navarra tuvo la oportunidad de sustituirlo por el Decreto Foral 200/2004, de 10 de Mayo⁴⁶, por el que se permite la modificación de parques eólicos existentes.

El Decreto Foral 125/1996 establece que la implantación de parques eólicos deberá llevarse a cabo, en todo caso, en suelo no urbanizable; estableciendo que, en ningún caso, se podrán implantar en determinados lugares de especial protección. Igualmente, para determinados casos, la implantación quedará supeditada a lo establecido por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Por otro lado, tanto la autorización como la tramitación de ésta, cuando afecte a un único municipio se llevará a cabo mediante un Plan Especial⁴⁷; mientras que, si estos proyectos afectasen a más de un municipio o se prevea la instalación de más de un parque eólico, estarán regulados por un Proyecto Sectorial de Incidencia

⁴³ Ley Foral 10/1994, de 4 de Julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

⁴⁴ Ley Foral 4/2005, de 22 de Marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

⁴⁵ Ley 54/1997, del Sector Eléctrico. Ley que estaba vigente en el momento en que se resolvió la impugnación del Decreto Foral.

⁴⁶ Desarrollado por la Orden Foral 634/2004, de 21 de Junio.

⁴⁷ Regulado en el artículo 90.2 de la Ley Foral 10/1994, de Ordenación Territorial y Urbanística.

Supramunicipal⁴⁸. En cualquier caso, el objetivo de estas autorizaciones es dotar a estos proyectos de todas aquellas instalaciones y servicios que la implantación requiera; así como, las “medidas necesarias para preservar los valores naturales o urbanos, paisajísticos, culturales, agropecuarios y forestales existentes en su ámbito”⁴⁹. Igualmente, la autorización administrativa deberá garantizar aquellas condiciones técnicas y de seguridad de la implantación y de los propios proyectos.

En el propio Decreto Foral se establece un orden de prelación en aquellos casos en que, para un mismo parque eólico o para una misma ubicación, existe una concurrencia de dos o más peticiones de implantación territorial de parques eólicos en un período de 2 meses desde la presentación de la primera solicitud. Concretamente, en el artículo 3.2 se establece que “el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra autorizará aquélla que mejor asegure técnicamente una menor afección ambiental con una mayor producción energética y que mejor adapte a un plan global de la energía eólica en su conjunto”. En los demás supuestos, tendrá preferencia la petición presentada en primer lugar, ante la Administración Pública.

IX. HACIA UNA SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Tanto la normativa internacional como la comunitaria, durante los últimos años han incidido en la necesidad de simplificar y racionalizar el procedimiento de autorización de parques eólicos. Como se ha estudiado a lo largo de este trabajo, actualmente, el promotor de un parque eólico deberá superar hasta diez trámites⁵⁰ ante diferentes instancias e, incluso, ante diferentes administraciones públicas.

La propia Directiva 2009/28/CE recoge como uno de sus principales objetivos el establecimiento de un marco común para las energías renovables; de forma que otorgue simplicidad a su régimen jurídico.

⁴⁸ Regulado en la Sección 5ª del Capítulo I del Título II de la Ley Foral 10/1994, de Ordenación Territorial y Urbanística.

⁴⁹ Artículo 4.1 del Decreto Foral 125/1996 que regula la implantación de parques eólicos en Navarra.

⁵⁰ Véase LÓPEZ SAKO, M.J. *Regulación y autorización de los parques eólicos* Cit. pág. 10.

Me gustaría terminar este trabajo haciendo a alusión a una conclusión del profesor RAZQUÍN LIZARRAGA⁵¹ que dice: “la integración entre medio ambiente y energía lleva consigo una simplificación administrativa, que permita cohonestar procedimientos y documentos, sin perjuicio de la información y participación ciudadana”.

VIII. CONCLUSIONES.

Primera. La normativa europea y estatal reguladora de las energías renovables, durante los últimos años, tiene como objetivo principal el impulso y el fomento de éstas a través, fundamentalmente, de la Directiva 2009/28/CE y de la LSE, así como de la Ley de Economía Sostenible. Como consecuencia de los objetivos marcados por la UE en el Paquete Energético 2007-2009: aumentar la seguridad de abastecimiento energético, garantizar la competitividad de las economías europeas , promover la sostenibilidad ambiental y luchar contra el cambio climático.

Segunda. La implantación de parques eólicos implica una afectación directa en lo que se refiere al sector eléctrico, a la ordenación territorial y al medio ambiente. Por ello, será necesaria la interrelación de estos tres sectores para poder ejecutar un proyecto eólico.

Tercera. La LSE regula la autorización industrial de instalaciones eléctricas en el Título IX; pero, debido a la interrelación existente con otros sectores del ordenamiento jurídico, serán necesarias otras autorizaciones accesorias que, por regla general, serán competencia de la Comunidad Autónoma o la Entidad Local correspondiente.

Cuarta. Corresponderá al Estado la autorización industrial de aquellas instalaciones eólicas que superen los 50 MW de potencia instalada o cuando se ubiquen en zonas limítrofes entre dos Comunidades Autónomas (artículo 3.2 LSE). Sin embargo, las autorizaciones en cuanto a la ordenación del territorio, el urbanismo y la protección ambiental serán competencia de las Comunidades Autónomas por lo que la regulación dependerá de cada una de ellas.

⁵¹ RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. “Energía y Medio Ambiente: marco normativo y aplicación judicial” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm 21, 2012, Editorial Aranzadi. Págs.. 23/60.

Quinta. Las autorizaciones de aquellas instalaciones con una potencia instalada inferior a 50 MW o ubicadas en una única Comunidad Autónoma, serán competencia de éstas. En este sentido, dentro de las propias autonomías se pueden encontrar diferentes modelos autorizatorios, desde las simples autorizaciones a las autorizaciones en concurrencia.

Sexta. El papel de las entidades locales a las licencias de actividad clasificada y las licencias urbanísticas de apertura. De este modo, fiscalizarán los efectos ambientales, económicos y sociales afectados dentro del término municipal donde se ubique el parque eólico.

Séptima. En el caso de Navarra, existe una normativa específica de implantación de parques eólicos (Decreto Foral 125/1996), que se ve afectada por la LFOTU (Ley 35/2002) y por la LFIPA (ley 4/2000). Igualmente, en Navarra se produjo una suspensión en la implantación de parques eólicos por saturación del territorio, que posteriormente fue suspendida tras su impugnación ante el TSJN (STSJN de 2 de Octubre de 2007). Por último, hay que destacar que el procedimiento de autorización en Navarra se desarrolla en competencia conforme al DF 125/1996.

Octavo. Actualmente, la normativa vigente, la jurisprudencia y la doctrina exigen la simplificación y racionalización de las autorizaciones y permisos necesarios para la implantación de parques eólicos, como consecuencia del principio integrador del medio ambiente y la energía, establecido por la normativa internacional y europea.

IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

- ❖ ALENZA GARCÍA J. F., “El cambio climático y las energías renovables. La nueva Directiva Europea de energías renovables” en TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, págs. 56 a 125.
- ❖ ALENZA GARCÍA J.F. y SARASIBAR IRIARTE M. *Cambio climático y energías renovables* (Recopilación normativa), Thomson Civitas, Cizur Menor, 2007.
- ❖ BLÁZQUEZ GARCÍA, G., CALERO DE HOCES, M. y LEHTINEN, T. “Policy networks of wind energy. The story of the first commercial wind farm in Spain” en *Wind Engineering*, Vol. 27, núm. 6, 2003, pág. 461.
- ❖ DELGADO PIQUERAS, F. “La naturaleza jurídica de la energía eólica”, en TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, págs. 205 a 248.
- ❖ GARCÉS SANAGUSTÍN. “Régimen jurídico de la utilización de la energía eólica en Aragón”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, págs. 259 y ss.
- ❖ LÓPEZ SAKO, M.J. *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Thomson Civitas, Cizur Menor, 2008.
- ❖ MARTÍN MATEO, R. “Las leyes de Eolo” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 102, 1999, pág. 186.
- ❖ ORTEGA BERNARDO, J., “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 TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.), *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010, págs. 380 a 408.
- ❖ RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. “Energía y medio ambiente: marco normativo y aplicación judicial” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Editorial Aranzadi, núm. 21, 2012, págs. 23 a 60.
- ❖ TORRES LÓPEZ, M.A. Y ARANA GARCÍA, E. (Dir.). *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*. Thomson Reuters, Cizur Menor, 2010.