

Revista de DERECHO URBANISTICO *y medio ambiente*

DOCTRINA

MARTÍN BASSOLS COMA

La Comisión Central de Urbanismo: trayectoria histórica hasta su reciente y definitiva extinción

FRANCISCO JAVIER VÁZQUEZ MATILLA

La insuficiencia de la regulación del subsuelo en la nueva Ley del Suelo

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN

Régimen del suelo urbanizable en la Ley 5/2006, de 2 de mayo de ordenación del territorio y urbanismo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA

El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (1.ª parte)

PEDRO CORVINOS BASECA

Ejecución de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón: evaluación ambiental estratégica, control urbanístico e ingresos municipales

BIBLIOGRAFÍA

JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ, *Gastos de urbanización, procesos concursales y derivaciones patrimoniales*, por Martín Bassols Coma


Rdu

n.º 271

EJECUCIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGON: EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA, CONTROL URBANÍSTICO E INGRESOS MUNICIPALES

Por PEDRO CORVINOS BASECA
Abogado especializado en Derecho Urbanístico
y en Derecho de la Energía

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PRIORIZACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS.
 - 1. CONSIDERACIONES PREVIAS.
 - 2. DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS Y SELECCIÓN EN CADA UNA DE ELLAS DE LAS INSTALACIONES EÓLICAS MEDIANTE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRIORIZACIÓN.
 - 3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL MAPA EÓLICO.
 - 4. AUTORIZACIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE HAN SIDO DECLARADAS PRIORITARIAS.
- III. CONTROL URBANÍSTICO DE LA EJECUCIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS.
 - 1. PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN.
 - 2. AUTORIZACIÓN ESPECIAL EN SUELO NO URBANIZABLE Y LICENCIA URBANÍSTICA.
 - 3. LA CONSIDERACIÓN DE LAS INSTALACIONES EÓLICAS COMO SISTEMAS GENERALES QUE DEBEN ESTAR PREVISTOS EN EL PLAN GENERAL: DOCTRINA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA.
- IV. INGRESOS MUNICIPALES ORIGINADOS POR LA EJECUCIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS.
 - 1. IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS.
 - 2. PRESTACIONES PATRIMONIALES POR USOS EN SUELO NO URBANIZABLE.

RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar el nuevo marco jurídico establecido para la implantación de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón, prestando especial atención a las siguientes cuestiones problemáticas: la necesidad de someter a evaluación ambiental estratégica las actuaciones tendentes a la delimitación de zonas o nudos eléctricos y la priorización de instalaciones, el control urbanístico que deben efectuar los municipios para la implantación de estas instalaciones y la incidencia que ello puede tener en los ingresos municipales.

Palabras claves: Priorización y autorización de instalaciones eólicas; mapa eólico; evaluación ambiental estratégica; control urbanístico; ingresos municipales.

ABSTRACT

The paper aims to analyze the new legal framework for wind power plants installation in the Region of Aragon (Spain), specially focusing to the following issues of concern: the need to submit the delimitation of the electrical areas and grid bus to a strategic environmental assessment as well as prioritization of wind farms, the planning control to be made by municipalities for the implementation of wind facilities and the impact this may have on municipal revenues.

Key words: Prioritization and administrative approval of wind farms, wind Map, strategic environmental assessment, urban planning control, municipal revenues.

I. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón se encuentra en pleno proceso para la priorización y autorización de instalaciones de energía eléctrica a partir de la energía eólica. Un vez que se han solucionado los problemas planteados por la falta de infraestructuras para la evacuación de energía eléctrica, se da un nuevo impulso a la implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica¹.

Para ello se establece un nuevo marco jurídico contenido en el Decreto 124/2010, de 22 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los procedimientos de priorización y autorización

¹ El Decreto 348/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, suspendió la aprobación de nuevos Planes Eólicos Estratégicos, hasta que se solucionase la falta de infraestructuras para la evacuación de energía en la Comunidad Autónoma.

de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica con una potencia superior a 100 KW e igual o inferior a 50 MW. Esta disposición normativa sustituye al Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, al amparo del cual se autorizaron las instalaciones eólicas que vienen funcionando en la Comunidad Autónoma.

En este artículo se pretende analizar el nuevo marco jurídico establecido para la implantación de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón, prestando especial atención a las siguientes cuestiones problemáticas: la necesidad de someter a evaluación ambiental estratégica las actuaciones tendentes a la delimitación de zonas o nudos eléctricos y la priorización de instalaciones, el control urbanístico que deben efectuar los municipios para la implantación de estas instalaciones y la incidencia que ello puede tener en los ingresos municipales.

Hay algunas cuestiones relacionadas con el control urbanístico de la implantación de instalaciones eólicas que no quedan claras y que a buen seguro van a plantear problemas. Para empezar, no está claro como articular desde el punto de vista urbanístico la ejecución de estas instalaciones en suelo no urbanizable. Es dudoso si bastará con una autorización especial en suelo no urbanizable o si será necesaria la tramitación y aprobación de algún instrumento de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio. Subyace en el fondo de esta controversia la cuestión de la naturaleza de estas infraestructuras de generación eléctrica, como se verá más adelante.

Ni siquiera está claro si estas instalaciones deben someterse al control previo mediante licencia urbanística.

Hay que hacer notar, por la importancia que tiene para las haciendas municipales, que las soluciones a las que se lleguen sobre estas cuestiones determinarán los ingresos que pueden obtener los municipios por la ejecución de estas instalaciones en sus términos municipales.

A todo ello nos vamos a referir a continuación, empezando por una breve exposición del marco jurídico establecido en el Decreto 124/2010, de 22 de junio.

II. PRIORIZACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Como ya se ha dicho, el Decreto 124/2010 ha sustituido al Decreto 279/1995, que ha servido de fundamento para autorizar los parques eólicos que vienen funcionando en la Comunidad Autónoma de Aragón².

Este cambio normativo se justifica en la necesidad de adaptar esta normativa sectorial «...a la coyuntura energética estatal, en aspectos como el legislativo, el tecnológico y la planificación energética». Al parecer son las modificaciones legislativas en materia de energía eléctrica que se han producido desde la entrada en vigor del Decreto 279/1995, lo que hace necesaria una nueva regulación autonómica de la autorización de las instalaciones eólicas³.

Las dos novedades más importantes introducidas en el Decreto 124/2010 son, por un lado, la definición de las distintas instalaciones eólicas a las que es de aplicación el nuevo marco jurídico y, por otro lado, la desaparición del Plan Eólico Estratégico, configurado en el Decreto 279/1995 como un instrumento de planificación para racionalizar la explotación de los recursos eólicos.

El artículo 2 del Decreto 124/2010 distingue y define las siguientes instalaciones eólicas: a) Parque Eólico; b) Instalación Eólica de Interés Especial; c) Instalación Eólica Singular; d) Miniparque Eólico; e) Parque de Investigación y de Desarrollo (I+D); f) Repotenciación de un Parque Eólico y g) Ampliación de un Parque Eólico.

² Una exposición detallada de la regulación y autorización de los parques eólicos, analizando la normativa autonómica en esta materia, se encuentra en LÓPEZ SAKO (2008).

³ Es curioso que en el preámbulo del Decreto 124/2010 no se haga referencia a la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Acerca de la incidencia de esta Directiva en el ordenamiento jurídico interno de las energías renovables véase MORA RUIZ (2010a).

Todas estas instalaciones eólicas quedan sometidas al procedimiento de priorización y autorización regulado en este Decreto⁴.

2. DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS Y SELECCIÓN EN CADA UNA DE ELLAS DE LAS INSTALACIONES EÓLICAS MEDIANTE LOS PROCEDIMIENTOS DE PRIORIZACIÓN

Pero la novedad más importante es, sin duda, la desaparición de los Planes Eólicos Estratégicos y la sustitución por el denominado procedimiento para la priorización de instalaciones eólicas en zonas o nudos eléctricos⁵. Se prevé en el nuevo Decreto la convocatoria de concursos en las distintas zonas o nudos eléctricos para seleccionar de entre las entidades que concurren aquellas que presenten propuestas más ventajosas⁶.

⁴ Las disposiciones normativas autonómicas que regulan la implantación de instalaciones eólicas suelen excluir del procedimiento de concurso previo y autorización administrativa las instalaciones de carácter experimental y de investigación cuya potencia no exceda, según los casos, de 3 o 5 MW. Se excluyen también los miniparques eólicos en determinadas condiciones. Ley 8/2009, de 22 de diciembre, que regula el aprovechamiento eólico en Galicia, establece —artículo 27.3— que no quedan sometidos a estos procedimientos la repotenciación de parques eólicos.

⁵ En este punto el Decreto 124/2010 sigue el modelo del concurso previo a la autorización administrativa por el que han optado algunas Comunidades Autónomas al regular recientemente los procedimientos para la implantación de parques eólicos: el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, por el que se regula la instalación de parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, contempla en los artículos 4 a 6 los denominados *concursos para la asignación de la potencia eólica*; el Decreto 20/2010, de 20 de abril, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, incluye en el capítulo dedicado a la autorización de parques eólicos, el denominado *procedimiento de concurrencia para asignación de potencia de evacuación eólica*. El Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña, opta por la determinación de *Zonas de Desarrollo Prioritario (ZDP)* y la convocatoria en cada una de estas zonas de un concurso para la adjudicación de la autorización de instalación de parques eólicos. Y por último, la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, que regula el aprovechamiento eólico en Galicia establece dentro del procedimiento de autorización un trámite previo de selección de anteproyectos.

⁶ El modelo del concurso previo ha sido cuestionado por la Comisión Nacional de la Energía (CNE) en el informe emitido con fecha 6 de noviembre de 2008, en el que se analiza el proyecto de Decreto del Gobierno de Cantabria sobre instalación de parques eólicos. Se concluye el informe diciendo: «A estos efectos, procede señalar que la previsión del borrador de Decreto remitido por el

El límite para determinar las instalaciones eólicas que pueden implantarse en las zonas o nudos eléctricos es el de la disponibilidad de capacidad de evacuación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 124/2010, la potencia eólica máxima de referencia en cada zona se determinará en función del desarrollo de las infraestructuras eléctricas y de las disponibilidades de evacuación.

Es preciso señalar que este Decreto no determina las zonas o nudos eléctricos en los que han de convocarse los concursos para la priorización de las instalaciones. Curiosamente la delimitación de zonas se hace en un documento denominado «*Comunicación referente a los concursos eólicos*», que no consta que haya sido aprobado por ningún órgano autonómico⁷. Se dice en esta Comunicación lo siguiente:

*«En septiembre de 2008 se formalizó un **Protocolo de Coordinación de Actuaciones entre el Gobierno de Aragón y Red Eléctrica de España**, con el objetivo de la mejora de la red de transporte eléctrico primario y secundario en Aragón, siguiendo las directrices de la Planificación Nacional y los objetivos del Plan Energético de Aragón 2005-2012, y el objetivo de optimizar la integración segura en el sistema eléctrico de nuevas instalaciones de régimen especial en Aragón.*

En dicho Protocolo el escenario probable que se contempla es para el año 2012 una generación eólica en la Comunidad Autónoma de Aragón de 3.230 MW.

*Teniendo en cuenta que las convocatorias y las bases de los concursos de priorización, se deben efectuar mediante Orden del Consejero competente en materia de energía, **con***

Gobierno de Cantabria, de que «únicamente» podrá concederse autorización administrativa para la instalación de parques eólicos a quienes hayan obtenido previamente en concurso público la asignación de la potencia eólica necesaria (artículo 2), así como la propia previsión de que el sistema de asignación de las cuotas de potencia de los parques tendrá lugar en virtud del procedimiento de concurso (artículo 3), que es el sistema propio del régimen de la concesión administrativa, que no el de la autorización administrativa, supone la transformación del régimen legal de autorización administrativa en otro de naturaleza cuasi-concesional, respecto del cual la Comunidad Autónoma no es competente. Se sugiere, por lo tanto, la modificación de estas previsiones».

⁷ En el caso de Cataluña, el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, dispone en el artículo 5 que las Zonas de Desarrollo Prioritario (ZDP) en las que se han de convocar los concursos se determinarán mediante Acuerdo de Gobierno.

esta comunicación se informa sobre las seis zonas eléctricas que corresponden con las zonas delimitadas en el mapa adjunto (zonas A, B, C, D, E y F), y que serán objeto, cada una de ellas, de concurso.

Las infraestructuras eléctricas que aparecen en el mapa, son indicativas y corresponden con las existentes en la actualidad. Las infraestructuras de transporte para la evacuación de la energía eléctrica, deben ser obligatoriamente las existentes en la actualidad y las aprobadas en la Planificación de los Sectores de Electricidad y Gas 2008-2016.

Por otro lado, la identificación de estas seis zonas no implica ningún reparto de capacidades de evacuación entre ellas, ni tampoco dentro de cada zona entre las diferentes infraestructuras de red, que dependerá, según las características técnicas de las infraestructuras eléctricas, del gestor de la red. Asimismo esta información acerca de las seis zonas no presupone ninguna valoración medio ambiental o de cualquier otro tipo.

Estas zonas eléctricas están asociadas con los objetivos del Protocolo anteriormente citado, pudiendo variar con futuras ampliaciones de la capacidad de evacuación eléctrica en la Comunidad Autónoma de Aragón».

De manera que a través de esta Comunicación —a la que se adjunta un plano— se han delimitado las seis zonas en las que se han convocado concursos para la priorización de instalaciones eólicas, mediante Órdenes del Consejero competente en materia de industria. Entre los meses de agosto y diciembre de 2010 se convocaron los concursos para la priorización de instalaciones eólicas en cada una de las seis zonas⁸.

⁸ ORDEN de 26 de agosto de 2010, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca concurso para la priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la zona eléctrica denominada «A» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 1-9-2010).

ORDEN de 28 de septiembre de 2010, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca concurso para la priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la zona eléctrica denominada «B» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 6-10-2010).

ORDEN de 26 de noviembre de 2010, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca concurso para la priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica

En las Órdenes por las que se convocaron estos concursos se establece para cada zona la previsión de potencia eléctrica con capacidad de evacuación procedente de instalaciones de producción de energía eólica.

El régimen para la priorización de instalaciones eólicas viene establecido en el capítulo II del Decreto 124/2010. Se regulan fundamentalmente en este capítulo el procedimiento a seguir y los criterios de valoración. Estos criterios se han concretado en las Órdenes que contienen las convocatorias de los concursos. Se da prioridad a las Instalaciones Eólicas de Interés Especial, que son las declaradas por el Gobierno de Aragón como tales «...por su especial incidencia y beneficios o efectos de tipo empresarial, territorial, infraestructuras de regadíos y medioambientales, entre otros (artículo 2.b del Decreto 124/2010)⁹.

Los procedimientos de priorización han servido para seleccionar de entre las instalaciones eólicas presentadas en cada zona, aquellas que pueden ser sometidas a autorización administrativa. Es decir, sólo podrán ser autorizadas en cada una de las zonas, previa tramitación de los correspondientes procedimientos, aquellas instalaciones eólicas que hayan obtenido la priorización¹⁰. Quede

en la zona eléctrica denominada «C» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 1-12-2010).

ORDEN de 14 de diciembre de 2010, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca concurso para la priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la zona eléctrica denominada «D» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 20-12-2010).

ORDEN de 28 de diciembre de 2010, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca concurso para la priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la zona eléctrica denominada «E» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 30-12-2010).

ORDEN de 28 de septiembre de 2010, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca concurso para la priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la zona eléctrica denominada «F» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 6-10-2010).

⁹ Buena parte de las instalaciones eólicas que han obtenido la priorización habían sido previamente declaradas de interés especial por el Gobierno de Aragón.

¹⁰ La necesidad de seleccionar las instalaciones eólicas que pueden implantarse en cada una de las zonas viene determinada por la limitada capacidad de

claro que la priorización de las instalaciones eólicas no conlleva la autorización administrativa de éstas, a tenor de lo establecido en el artículo 3.8 del Decreto 124/2010.

No obstante, se contempla la posibilidad —artículo 7.1— de autorizar instalaciones eólicas que aun no habiendo sido priorizadas, su punto de conexión a la red eléctrica se encuentre fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En este momento se han resuelto los procedimientos de priorización de todas las zonas o nudos eléctricos, con lo cual queda definido el mapa eólico de Aragón para los próximos años¹¹. Una vez resueltos estos procedimientos se conocen las características de las instalaciones eólicas que han obtenido la priorización, la ubicación de estas instalaciones en cada una de las zonas y también las condiciones para la evacuación de la potencia priorizada, de acuer-

evacuación de las infraestructuras de transporte y distribución. De ahí que en los concursos convocados para la priorización de las instalaciones lo que en realidad se asigna es capacidad de evacuación. A través de estos concursos se trata de garantizar la libre competencia en la actividad de generación, en la medida que lo permita la capacidad de las infraestructuras para evacuar la energía generada.

¹¹ ORDEN de 15 de abril de 2011, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se resuelve el concurso para la priorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica en la zona eléctrica denominada «A» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 10-5-2011).

ORDEN de 25 de abril de 2011, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se resuelve el concurso para la priorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica en la zona eléctrica denominada «B» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 12-5-2011).

ORDEN de 20 de mayo de 2011, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se resuelve el concurso para la priorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica en la zona eléctrica denominada «C» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 3-6-2011).

ORDEN de 8 de junio de 2011, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se resuelve el concurso para la priorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica en la zona eléctrica denominada «D» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 23-6-2011).

ORDEN de 21 de junio de 2011, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se resuelve el concurso para la priorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica en la zona eléctrica denominada «E» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 28-6-2011).

ORDEN de 29 de abril de 2011, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se resuelve el concurso para la priorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la eólica en la zona eléctrica denominada «F» en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 17-5-2011).

do con lo establecido por el Gestor de la Red de Transporte y/o Distribución.

3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL MAPA EÓLICO

El modelo por el que se opta en el Decreto 124/2010 para la implantación de las instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón —delimitación de zonas o nudos eléctricos mediante un mero documento no sometido a aprobación y la convocatoria de concursos por zonas para seleccionar las instalaciones— evita el tener que aprobar un instrumento de planificación en el que se contemplen el conjunto de actuaciones previstas, eludiendo de esta forma la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, exigida en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.

Este conjunto de actuaciones destinadas a determinar las zonas o nudos eléctricos y a seleccionar en cada una de ellas las instalaciones eólicas de mayor interés mediante los procedimientos de priorización, entra dentro del concepto de planes y programas definido en el artículo 2.a) Ley 9/2006, de 28 de abril. En este artículo se definen los planes y programas como «...*el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos*».

La omisión de este control ambiental, evitando aprobar un instrumento en el que se recojan todas estas actuaciones, puede viciar de nulidad los procedimientos de autorización de las distintas zonas. Téngase en cuenta que la omisión de este control no queda subsanada con la evaluación de impacto ambiental a la que deberán someterse cada una de las instalaciones eólicas que pretendan ejecutarse. Como es sabido, los fines que se persiguen con estos instrumentos de tutela ambiental son diferentes. Uno y otro instrumento se complementan en aras a conseguir un desarrollo sostenible¹².

¹² Un exposición de los instrumentos de protección ambiental a los que deben someterse las instalaciones eólicas se encuentra en LÓPEZ SAKO (2008: pp. 392-436). Véase también MORA RUIZ (2010b: pp. 23-26).

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, bien que con carácter provisional, en la pieza de medidas cautelares del recurso contencioso-administrativo n.º 383/2010, al suspender el Acuerdo del Gobierno GOV/108/2010, de 1 de junio, por el que se aprueba la determinación de las Zonas de Desarrollo Prioritario de parques eólicos.

Como ha quedado expuesto, el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, que regula los procedimientos administrativos para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña, regula como trámite previo la determinación de lo que se denominan Zonas de Desarrollo Prioritario (ZDP), en las que se convocan los concursos para la adjudicación de las autorizaciones administrativas.

La determinación de estas zonas (ZDP) no difiere a estos efectos de las actuaciones que se están llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Aragón, destinadas a determinar las zonas o nudos eléctricos y a seleccionar en cada una de ellas las instalaciones eólicas.

Pues bien, el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 24 de febrero de 2011 considera que la determinación de estas Zonas de Desarrollo Prioritario es una actividad de planificación que debe someterse a evaluación ambiental estratégica. El órgano jurisdiccional estima que concurren en este caso los presupuestos exigidos en el artículo 130 LJCA, apreciando una suficiente apariencia de buen derecho, lo que le lleva a acordar la suspensión de la ejecutividad del el Acuerdo del Gobierno GOV/108/2010, de 1 de junio. Es de notar que la apariencia de buen derecho ha sido determinante para la adopción de la medida cautelar.

Es evidente —más a la vista del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña— que existe el riesgo de que la omisión de la evaluación ambiental estratégica vicie de nulidad los procedimientos de priorización y autorización de las distintas zonas. Para evitar este riesgo —y sobre todo los perjuicios que a la postre podrían reclamarle a la Administración autonómica las entidades beneficiarias de las autorizaciones, por los retrasos en la ejecución que pudieran derivarse de los recursos contencioso-administrativos que se

interpongan— debería someterse a evaluación ambiental estratégica el mapa eólico que resulte de la resolución de los concursos convocados en cada una de las zonas, con carácter previo a su aprobación. Y ello antes de tramitarse los procedimientos de autorización.

4. AUTORIZACIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE HAN SIDO DECLARADAS PRIORITARIAS Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE EJECUCIÓN

Una vez resueltos los concursos convocados en cada una de las zonas para la priorización de las instalaciones eólicas, se tramitarán los procedimientos de autorización de aquellas instalaciones que hayan sido seleccionadas. Como se ha dicho anteriormente, la priorización de las instalaciones en cada una de las zonas da derecho a la tramitación del procedimiento de autorización.

Se establece al respecto en el artículo 3.6 del Decreto 124/2010 que *«Únicamente podrá concederse autorización administrativa para la instalación de parques eólicos, las instalaciones eólicas de interés especial, la ampliación y repotenciación de parques eólicos, los parques de investigación y desarrollo y los miniparques eólicos, a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que hayan obtenido previamente en concurso público convocado al efecto la priorización de su instalación y la autorización del punto de conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes»*.

El capítulo III del citado Decreto se dedica a la regulación de la autorización administrativa de las instalaciones y aprobación del proyecto de ejecución. Se establece la documentación que debe presentarse y el procedimiento a seguir. Por lo que aquí interesa destacaremos lo siguiente. En el proyecto que se presente para aprobación —una copia del cual deberá enviarse a todos los municipios afectados— deberá indicarse, entre otras cosas, la *«Adecuación del proyecto a la situación de planeamiento urbanístico vigente, en el área de implantación prevista»*.

Entre los informes que han de emitirse preceptivamente en el procedimiento de autorización —artículo 9 del Decreto 124/2010—, están los de los Ayuntamientos afectados y los del Departamento competente en materia de urbanismo. De manera que la intervención en este procedimiento de los órganos y Administraciones competentes en materia de urbanismo se articula a través de la emisión de estos informes.

La cuestión que se plantea es si los informes emitidos por los órganos y Administraciones competentes en materia de urbanismo en el procedimiento de autorización hacen innecesario someter las instalaciones eólicas autorizadas a los controles previstos en la legislación urbanística. A ello nos vamos a referir a continuación.

III. CONTROL URBANÍSTICO DE LA EJECUCIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS

El Decreto 124/2010, a diferencia de otras disposiciones normativas autonómicas reguladoras de la implantación de instalaciones eólicas, no se preocupa de integrar los controles urbanísticos dentro del procedimiento de autorización de las instalaciones y de aprobación del proyecto. Se limita el citado Decreto, como ha quedado expuesto, a exigir en la tramitación del procedimiento la emisión de informes preceptivos de los Ayuntamientos afectados y del órgano autonómico competente en materia de urbanismo. Habrá que tener en cuenta, por tanto, lo establecido en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (en adelante LUA).

Es oportuno señalar el esfuerzo que se ha hecho por integrar lo urbanístico —y también lo ambiental y lo paisajístico— en el procedimiento de autorización administrativa para la ejecución de parques eólicos en el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Al final del procedimiento se hace coincidir la declaración de impacto ambiental, la autorización otorgada por el órgano competente en materia de energía y la aprobación de un plan especial urbanístico.

Volviendo a la Comunidad Autónoma de Aragón, la legislación urbanística tampoco acaba de aclarar el tratamiento que hay que dar a estas instalaciones de generación eléctrica. La LUA no contiene ninguna referencia expresa a las instalaciones eólicas ni, en general, a las instalaciones de generación eléctrica. Sí que hay una referencia a los «*centros productores de energía*» en el artículo 46 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Urbanística. Se establece en este artículo —que lleva por rúbrica *Infraestructuras de ámbito funcional superior al del Plan General*— que el Plan General señalará, de conformidad con la legislación sectorial, aquellas instalaciones y obras, al servicio de ámbitos superiores al

ordenado por el mismo, cuya implantación pueda influir de forma sustancial en la configuración y desarrollo del territorio, tales como centros productores de energía, líneas de conducción y distribución.

Así las cosas, surge la duda del instrumento urbanístico que es preciso utilizar para la implantación de instalaciones eólicas en terrenos que suelen estar clasificados como suelo no urbanizable. Y surge también la duda de cómo articular los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones urbanísticas con el procedimiento de autorización regulado en el Decreto 124/2010.

Analizaremos a continuación las posibilidades que ofrece la legislación urbanística autonómica para la implantación de este tipo de instalaciones en suelo no urbanizable.

1. PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN

El artículo 87.1 LUA establece que mediante la aprobación de los planes y proyectos de interés general de Aragón podrán autorizarse en suelo urbanizable no delimitado y suelo no urbanizable actuaciones de urbanización para, entre otras finalidades, y por lo que aquí interesa, ejecutar grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos o de interés general. La instalaciones eólicas —fundamentalmente las declaradas de interés especial— entrarían dentro de esta categoría

El artículo 88 de esta Ley especifica que a través de los planes de interés general se puede autorizar la urbanización de los terrenos para los fines señalados, mientras que los proyectos de interés general sirven para autorizar las edificaciones que sea necesario construir para la ejecución estos equipamientos, redes e infraestructuras.

A tenor de lo establecido en estos artículos, cabría considerar que la implantación de las instalaciones eólicas en suelo no urbanizable podría hacerse mediante la aprobación de un plan de interés general. No está de más recordar que algunas Comunidades Autónomas contemplan en su normativa la utilización de este tipo de instrumentos —mezcla de planes territoriales y urbanísticos— para la implantación de los parques eólicos¹³.

¹³ El Decreto Foral 125/1996, de 26 de febrero, establece en el artículo 3.1.a) que para la implantación de parques eólicos se requerirá la previa tramitación

Habrà que recordar tambièn que en la Comunidad Autònoma de Aragón se utilizó la figura del proyecto supramunicipal —que era el precedente de los nuevos instrumentos contemplados en la vigente Ley de Urbanismo de Aragón y en la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón— para autorizar una instalación de generación eléctrica: mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de 18 de diciembre de 2001 se aprobó el proyecto supramunicipal para la construcción de una central térmica de ciclo combinado a gas en el municipio de Castelnuou. Bien es cierto que no se ha utilizado la figura del proyecto supramunicipal para la implantación de los parques eólicos ya instalados en la Comunidad Autònoma.

Ahora bien, hay algunos inconvenientes para utilizar los planes de interés general como instrumento para autorizar la ejecución de instalaciones eólicas —fundamentalmente las declaradas de interés especial— en suelo no urbanizable. Supone un inconveniente la dificultad de coordinar (o integrar) el procedimiento de aprobación de este instrumento, regulado en la LUA, con el procedimiento de autorización establecido en el Decreto 124/2010. Lo cierto es que este Decreto no se ha preocupado de integrar el procedimiento de autorización que regula con la aprobación de estos instrumentos urbanístico-territoriales necesarios para la implantación en suelo no urbanizable de las instalaciones eólicas.

Y otro inconveniente, que probablemente hará que no se utilice el instrumento al que nos referimos, es que no se permite que la iniciativa privada promueva los planes y proyectos de interés general de Aragón. Sólo pueden ser promovidos —artículo 34 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón— por la Administración de la Comunidad Autònoma, organismos públicos, empresas u otras entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autònoma. Se exige, además, la constitu-

de»... un Plan Especial de los regulados en el artículo 90.2 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuando se pretenda implantar el parque eólico en un único término municipal, o un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, cuando se pretenda la implantación de dos o más parques eólicos o los terrenos afectados por el parque eólico pertenecieran a más de un municipio».

La Ley 8/2009, de 22 de diciembre, que regula el aprovechamiento eólico en Galicia, establece —artículo 39— prevé la aprobación de proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal para la implantación de parques eólicos.

ción de un consorcio que asumirá la gestión del plan (artículo 93 de la Ley de Urbanismo de Aragón)

Dado que la mayor parte de las instalaciones eólicas que se han presentado a los concursos para la priorización están promovidas por entidades de naturaleza privada es improbable que se utilicen los planes de interés general de Aragón para implantar en suelo no urbanizable las instalaciones eólicas.

En suma, no es probable que se autorice la implantación de instalaciones eólicas en suelo no urbanizable mediante la aprobación de planes de interés general de Aragón.

2. AUTORIZACIÓN ESPECIAL EN SUELO NO URBANIZABLE Y LICENCIA URBANÍSTICA

Habrá que utilizar, por tanto, el cauce de la autorización especial en suelo no urbanizable, regulado en los artículos 31 a 34 LUA. En el artículo 31 se enumeran las construcciones e instalaciones que pueden ejecutarse en suelo no urbanizable común, previo control urbanístico mediante la denominada autorización especial. Entre estas se incluyen —apartado a)— las instalaciones destinadas a la explotación de los recursos naturales.

La Circular del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón sobre criterios de aplicación y de coordinación para los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Aragón en los procedimientos de autorización en suelo no urbanizable, deja claro que las instalaciones eólicas entran dentro del apartado b) del artículo 31 LUA. Se dice al respecto lo siguiente:

«A diferencia de la regulación anterior en que las construcciones relacionadas con la explotación de los recursos naturales estaban sometidas a licencia directa municipal (artículo 23 LUA) y englobaban un conjunto amplio de actividades (parques eólicos, placas fotovoltaicas o determinadas minas, entre otras), la nueva Ley incluye expresamente estas actividades de gran impacto paisajístico dentro del grupo de actuaciones sometidas a autorización especial.

Se clarifica, por tanto, el régimen aplicable a la autorización de determinados usos en suelo no urbanizable que habían

generado algunas dudas en su aplicación. Así, a partir de la Ley 3/2009 todas las instalaciones vinculadas a explotaciones mineras, incluidas las propias extracciones, los depósitos de recursos minerales y cualquier actuación que implique un uso directo del suelo no urbanizable requiere cumplimentar el procedimiento de autorización especial regulado en el artículo 32 de la Ley. Igualmente, todas las infraestructuras de telecomunicaciones (entre ellas, las antenas de telefonía móvil) y las vinculadas a la explotación de otros recursos naturales (parques eólicos, placas fotovoltaicas) se tramitarán mediante el procedimiento de autorización especial. Asimismo se someten a este procedimiento las industrias y almacenes que deban situarse en el medio rural, ya sea por su relación con el suelo o por la inexistencia de suelo industrial en el municipio, y las instalaciones ganaderas de gran tamaño».

Así pues, la Administración de la Comunidad Autónoma interpreta en esta Circular que la implantación de las instalaciones eólicas en suelo no urbanizable común está sometida a autorización especial.

La autorización especial la otorga el órgano municipal competente, previa tramitación del procedimiento establecido en el 32 LUA, en el que interviene el Consejo Provincial de Urbanismo —órgano autonómico— mediante la emisión de un informe que tiene carácter vinculante si es negativo.

A través de esta autorización especial se controla fundamentalmente —artículo 32 b) y c)— el interés público de la instalación y las razones que determinen la necesidad de emplazarse en el medio rural. Y se otorga sin perjuicio del control urbanístico que debe efectuarse a través de la licencia urbanística.

Hay que plantearse, por tanto, si la ejecución de estas instalaciones de generación eléctrica está sometida a licencia urbanística. Lo cierto es que el Decreto 124/2010 no aclara tampoco esta cuestión. Se limita, como ha quedado dicho, a regular el procedimiento de autorización administrativa, contemplando como un trámite dentro de este procedimiento, con carácter previo al de información pública, la emisión de un informe preceptivo por los Ayuntamientos afectados y también por el Departamento competente en materia de urbanismo —artículo 9.2 del Decreto 124/2010.

Cabe suponer, aunque no se dice expresamente, que estos informes —tanto el emitido por los Ayuntamientos afectados como

el emitido por el Departamento competente en materia de urbanismo- versarán fundamentalmente sobre la compatibilidad de las instalaciones eólicas proyectadas con el planeamiento urbanístico. ¿La emisión de estos informes —en particular el emitido por el Ayuntamiento afectado— dentro del procedimiento de autorización administrativa tramitado por el órgano autonómico competente en materia de energía, exime del control efectuado a través de la licencia urbanística?¹⁴

Para resolver esta cuestión hay que remitirse a lo establecido, por un lado, en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA) y, por otro lado, en la Ley de Urbanismo de Aragón.

El artículo 162 LALA regula los denominados *Procedimientos de gestión coordinada*. Se establece en los apartados 1 y 2 lo siguiente:

*«1. Cuando la naturaleza de una actividad pública hiciera muy difícil o inconveniente una atribución diferenciada de las facultades ejecutivas sobre una materia, **las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública** podrán integrar el ejercicio de las atribuciones de los entes locales en actuaciones o procedimientos de gestión coordinada con la Administración de la Comunidad Autónoma. En este caso, la resolución final corresponderá a ésta última, **pero será necesaria la intervención de la entidad local afectada mediante el trámite de informe previo, de conformidad con lo establecido por la correspondiente ley sectorial.***

*2. Cuando, no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, exista concurrencia de competencias ejecutivas de la Administración local y la Comunidad Autónoma sobre una materia, **la Diputación General y las entidades locales podrán acordar el establecimiento de procedimientos de gestión coordinada.** Ello será especialmente aplicable en relación con las autorizaciones que los particulares deban obtener de aquellas Administraciones públicas para la realización de actividades en materia de urbanismo, medio ambiente y actividades clasificadas, patrimonio histórico u otras análogas. En estos casos,*

¹⁴ Algunos autores han planteado la conveniencia de sustituir el control previo que se efectúa a través de la licencia urbanística por la emisión de un informe de compatibilidad urbanística que se emitiría dentro del procedimiento de autorización. Entre otros, mantienen este planteamiento LÓPEZ SAKO (2008: pp. 595-598) y ORTEGA BERNARDO (2010: pp. 148-150).

el procedimiento de gestión coordinada comportará la reducción de las diversas autorizaciones administrativas a una única de la Administración autonómica o municipal. Las demás Administraciones que no hayan adoptado la resolución final deberán informar con carácter previo en relación con el ejercicio de sus competencias propias.

Por otra parte, el artículo 194 de la citada Ley —que lleva por título *Autorizaciones y licencias*— dispone en el apartado 3 que:

*«3. Cuando el ejercicio de una actividad por los particulares requiera la obtención de la correspondiente autorización o licencia municipal y las de la Administración de la Comunidad Autónoma, **deberá establecerse un procedimiento de gestión coordinada** que comportará una sola autorización de una de las dos administraciones. La Administración que no adopte la autorización final deberá informar con carácter previo en relación con el ejercicio de sus competencias propias».*

La Ley de Urbanismo de Aragón, sin embargo, no contempla los procedimientos de gestión coordinada en los que el control urbanístico municipal ejercido a través de la licencia urbanística pudiera ser sustituido por un informe previo del órgano municipal competente. Antes al contrario, esta Ley —artículo 236— sujeta a previa licencia urbanística todos los actos de edificación y uso del suelo, sin más excepciones que las contempladas en el artículo 244.

El carácter especial de la Ley de Urbanismo de Aragón respecto de la Ley de Administración Local de Aragón, unido a que los preceptos citados de esta Ley condicionan la eficacia de los procedimientos de gestión coordinada a su previo establecimiento, nos lleva a considerar que la licencia urbanística no queda sustituida en este caso por el informe preceptivo que los Ayuntamientos afectados deben emitir en el procedimiento de autorización tramitado por el órgano autonómico competente en materia de energía.

En consecuencia, las instalaciones eólicas, además estar sometidas a la autorización especial en suelo no urbanizable, quedan sujetas a la previa licencia urbanística, de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 de la Ley de Urbanismo de Aragón.

La conclusión a la que se llegue sobre la necesidad o no de someter a licencia urbanística las instalaciones eólicas, condiciona el que la ejecución de estas instalaciones entre o no en el hecho

imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante ICIO) Se puede anticipar que el Tribunal Supremo, en la sentencia de 14 de mayo de 2010, en la que se fija la doctrina legal sobre la base imponible del ICIO, parte de considerar —fundamento jurídico sexto— que la ejecución de las instalaciones eólicas está sometida a autorización especial en suelo no urbanizable y a licencia urbanística. Nos referiremos a todo esto más adelante.

Por otra parte, surge la cuestión de cómo articular los procedimientos de autorización especial y de otorgamiento de licencia urbanística con el procedimiento de autorización regulado en el Decreto 124/2010. Nada impide que estos procedimientos se tramiten simultáneamente, sin necesidad de esperar a obtener la autorización regulada en el Decreto 124/2010 para solicitar la autorización especial en suelo no urbanizable y la licencia urbanística.

Ello sin perjuicio de condicionar el otorgamiento de la autorización especial en suelo no urbanizable y de la licencia urbanística a la autorización otorgada por el órgano competente en materia de energía, que recogerá las condiciones impuestas en la declaración de impacto ambiental.

Esta posibilidad de tramitar simultáneamente los procedimientos para la obtención de la autorización en suelo no urbanizable y de la licencia urbanística y el procedimiento regulado en el capítulo III del Decreto 124/2010, parece desprenderse de lo establecido en el inciso final del artículo 9.2 de esta disposición normativa. Se dice lo siguiente:

*2. El Servicio Provincial del Departamento competente en materia de energía, con carácter simultáneo al inicio del trámite de información pública, solicitará preceptivamente informes de los Ayuntamientos afectados y del Departamento competente en materia de medio ambiente y del Departamento competente en materia de urbanismo, que serán emitidos en el plazo máximo de dos meses, a cuyo fin se les remitirá un ejemplar del proyecto, **sin perjuicio de que los interesados puedan instar los trámites pertinentes y aportar los documentos que consideren oportunos.***

3. LA CONSIDERACIÓN DE LAS INSTALACIONES EÓLICAS COMO SISTEMAS GENERALES QUE DEBEN ESTAR PREVISTOS EN EL PLAN GENERAL: DOCTRINA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

Llegados a este punto es oportuno hacer referencia a la doctrina jurisprudencial sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en virtud de la cual este tipo de instalaciones tienen la consideración de sistemas generales y deben estar previstos en el Plan General de Ordenación Urbana¹⁵. Por ello no se admite la implantación de instalaciones eólicas en suelo no urbanizable mediante el otorgamiento de una mera autorización.

Esta doctrina, en lo que se refiere a los parques eólicos, se expone en la sentencia 887/2008, de 10 de noviembre, que ha sido asumida en la sentencia 329/2010, de 21 de abril. Se argumenta en el fundamento de derecho quinto de la sentencia 887/2008 lo siguiente:

«5. Pero es que este tribunal no puede obviar que con absoluta independencia de lo que a los efectos del Decreto 174/2002, de 11 de junio, regulador de la implantación de la energía eólica, corresponde para con el Mapa de implantación ambiental de la energía eólica en Cataluña con la naturaleza de Plan Territorial Sectorial, otra cosa es ponderar urbanísticamente el caso desde la órbita urbanística y para con el ordenamiento jurídico urbanístico.

Efectivamente, el presente caso tan caracterizado por el empleo, ni más ni menos de un parque eólico de 33 aerogeneradores de 1.500 kW cada uno, regulados por el sistema de paso variable y con orientación activa, formados por torres tubulares de 80 metros de altura y tres palas de 77 metros de diámetro, se estima que innegablemente por su relevancia cuantitativa y cualitativa alcanzan urbanísticamente la cualificación de verdadero, efectivo e innegable Sistema General Urbanístico en los términos del artículo 34 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña —tanto en su redacción originaria como la establecida por la Ley 10/2004,

¹⁵ Una exposición detallada de esta jurisprudencia se encuentra en BENGUET- XEA ARRIETA (2010).

de 24 de diciembre—, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, como con posterioridad se establece en el artículo 34 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña.

Configuración y conceptualización de Sistema General Urbanístico que como en otros supuestos examinados por esta Sección —así, para centrales térmicas o vertederos, en nuestras Sentencias n.º 610, de 10 de septiembre de 2004, n.º 381, de 2 de mayo de 2005, n.º 952, de 7 de diciembre de 2005 y n.º 299, de 15 de abril de 2008 y las que en ellas se citan— **resulta imprescindible urbanísticamente su previsión a nivel del planeamiento urbanístico general -que no especial- y resultando impropio reconocer, vertebrar y dar viabilidad a los mismos con la mera técnica que apartando su consideración en sede de planeamiento urbanístico general, con lo que ello representa, devalúe su consideración y tratamiento al régimen de la mera órbita de intervención administrativa y concretamente a las meras licencias en Suelo No Urbanizable para las simples actuaciones de interés público a emplazar en medio rural del artículo 48 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, y demás preceptos concordantes, como si la implantación urbanística de que es y debe ser un sistema general con la valoración ambiental que proceda ya estuviese decidida.**

Dicho en otras palabras y sin perjuicio de lo que se ha ordenado en materia sectorial ajena a la urbanística en el Decreto 174/2002, de 11 de junio, regulador de la implantación de la energía eólica, especialmente en los particulares del Mapa de implantación ambiental de la energía eólica en Cataluña con la naturaleza de Plan Territorial Sectorial, deberá señalarse que sin necesidad de abundar en la tan conocida configuración de los Sistemas, entre otros, de Servicios Técnicos en tantas figuras de planeamiento —para infraestructuras de electricidad, abastecimiento de aguas, de gas, estaciones depuradoras, instalaciones de tratamiento y eliminación de basuras y vertederos, entre otros—, baste indicar en lo que interesa y con anterioridad que ya a la luz del artículo 23.1.b) del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, **es la figura del Plan General la llamada a vertebrar, estructurar, distribuir y organizar la estructura general y orgánica del territorio y, por ende, los correspondientes Sistemas Generales.**

Y a los efectos del presente proceso si se tiene en cuenta que los Sistemas Generales configuran la estructura general del territorio y determinan el desarrollo urbano como se sienta en el artículo 34.1 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña —en el mismo sentido en el artículo 34.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña—, y es cometido de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal la definición de esa estructura general y orgánica del territorio estableciendo las prescripciones correspondientes para su desarrollo como prescriben los artículos 57.2.c), 58.1.c) y demás preceptos concordantes de esos textos legales, ninguna duda debe quedar que el posicionamiento a mantener es el mismo.

Desde tal perspectiva tratar de hurtar esa vertebración, estructuración, distribución y organización del planeamiento general y redirigir el caso meramente al régimen jurídico de las autorizaciones o licencias ya se puede comprender que dista mucho de poder aceptarse.

A mayor abundamiento y en línea con lo anterior debe resaltarse la relevante trascendencia que tiene la premisa expuesta puesto que es y debe ser en la sede de planeamiento general donde ha lugar a plantear alternativas y finalmente justificar debidamente el emplazamiento de los correspondientes Sistemas en cada clase de suelo, como con manifiesta claridad prescribía el último inciso del artículo 23.1.b) del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Urbanismo en Cataluña, y ahora se prescribe en el artículo 58.1.c) de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, o del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña .

Por consiguiente, en consideración a la relevante entidad del caso que se enjuicia debe estarse al régimen jurídico del planeamiento urbanístico para con el empleo de sus técnicas apurar el examen requerido y finalmente en el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento ubicar idóneamente en su emplazamiento el sistema de autos.

Efectivamente desde esa perspectiva relegar el examen de descartar ubicaciones alternativas y concretar la ubicación idónea en sintonía con el planeamiento territorial sectorial en liza a la mera iniciativa de un solicitante de autorización/ones

o licencia/s para el/los terreno/s que le interese/n no es sino una hábil manera de reducir a la nada tanto la potestad discrecional del planeamiento como el régimen y garantías que deben presidir la órbita del planeamiento, no se olvide, a los efectos de la debida y puntual fijación de los Sistemas, en cuanto elementos sustanciales y determinantes del desarrollo urbano y que conforman la estructura general y orgánica del territorio.

En aplicación de esta doctrina, las instalaciones eólicas relevantes cuantitativa y cualitativamente se consideran como sistemas generales urbanísticos, que deben estar previstos en el Plan General, que es el instrumento al que corresponde organizar la estructura general del territorio. Ello tiene como consecuencia que si el Plan General no contemplase estas instalaciones eólicas debería ser modificado¹⁶.

Dicho esto, hay que tener presente que se trata de la doctrina de un Tribunal Superior de Justicia, discutible, por otra parte, que resulta de aplicar la legislación urbanística vigente en esa Comunidad Autónoma.

La legislación urbanística vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón no parece considerar las instalaciones eólicas como sistemas generales. El artículo 46 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Urbanística, califica los centros productores de energía —y también las líneas de conducción y distribución— como *Infraestructuras de ámbito funcional superior al del Plan General*. Y se establece en el apartado 1 del citado artículo que «...el Plan **señalará, de conformidad con la legislación sectorial, aquellas instalaciones y obras al servicio de ámbitos superiores al ordenado por el mismo, cuya implantación pueda influir de forma sustancial en la configuración y desarrollo del territorio...**».

¹⁶ La aplicación de esta doctrina ha llevado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Lleida —sentencia 140/2011, de 3 de mayo— a anular la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Vallbona de los Monges para la construcción de un parque eólico. La falta en el municipio de un Plan General que contemplase el emplazamiento de este sistema general ha determinado que la licencia otorgada incurra en un vicio de nulidad de pleno derecho al reconocer un derecho a la entidad promotora careciendo de los requisitos esenciales. Véase el resumen y comentario de la sentencia en BLASCO HEDO (2011).

Ley 54/1997, de 27 noviembre, del Sector Eléctrico, al regular en el artículo 5 la coordinación de la planificación eléctrica con los planes urbanísticos, se refiere únicamente a las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica —instalaciones vinculadas a las actividades reguladas— y no menciona a las instalaciones de producción. También la Disposición Adicional Duodécima de Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, dedicada a las infraestructuras del sector energético —que deroga el apartado 2 del artículo 5 de la Ley 54/1997— se refiere a las obras e instalaciones relacionadas con el sistema de transporte y distribución, que se consideran *obras públicas de interés general*, sin mencionar a las instalaciones de producción de energía eléctrica.

Y precisamente son los espacios territoriales necesarios para implantar estas obras públicas de interés general —entre las que se incluyen las instalaciones de transporte y distribución y no las de producción— los que deben ser calificados por el planeamiento urbanístico como sistemas generales, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, apartado 3 de la Ley 13/2003, de 23 de mayo.

De manera que la legislación sectorial no aclara que tratamiento debe dar el planeamiento urbanístico a las instalaciones de producción de energía eléctrica, a diferencia de lo que sucede con las instalaciones de transporte y distribución que sirven de soporte a estas actividades reguladas y que deben ser calificadas como sistemas generales.

En suma, ni la legislación urbanística autonómica ni la legislación del sector eléctrico dejan claro si las instalaciones de producción de energía eólica de un cierto tamaño han de considerarse sistemas generales que deben estar definidos necesariamente en el Plan General para poder ser construidos, como resulta de la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

IV. INGRESOS MUNICIPALES ORIGINADOS POR LA EJECUCIÓN DE INSTALACIONES EÓLICAS

1. IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS

El ICIO se ha convertido en una importante fuente de ingresos en aquellos municipios en los que se ejecutan instalaciones eólicas. La polémica suscitada en torno a la base imponible de este Impuesto, que ha dado lugar a sentencias contradictorias, ha quedado zanjada en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010, dictada en un recurso de casación en interés de ley, en el que se fija la siguiente doctrina legal:

«Forma parte de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el supuesto de instalación de parques eólicos el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada».

El Tribunal Supremo llega a la conclusión de que forman parte de la base imponible del ICIO el coste de los equipos necesarios para la captación de la energía eólica, considerando que constituyen *«...elementos estables y configuradores de una instalación permanente, no un montaje sustituible, que da lugar a una estructura determinada, y que además de precisar las correspondientes autorizaciones establecidas por la legislación específica exige el necesario otorgamiento de una licencia de obras».*

Resulta, por tanto, que uno de los aspectos determinantes para que se incluya en la base imponible del Impuesto el coste de ejecución de estas maquinarias que, sin ser obra civil, constituyen «elementos estables y configuradores de una instalación permanente», es el que estos elementos estén sometidos a licencia urbanística.

Sexto. *Procede ahora examinar el régimen jurídico de las energías renovables, puesto que lo realmente decisivo, a estos efectos, es el requisito de la exigencia de licencia de obras para la realización de construcciones, instalaciones y obras.*

El art. 2.2a) de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, establece que corresponde a la Administración General del Estado “autorizar las instalaciones eléctricas de generación de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos”, atribuyendo, en cambio, en el apartado 3c) del mismo precepto a las Comunidades Autónomas la competencia para autorizar “las instalaciones eléctricas no contempladas en el punto a) del apartado 2”.

Por otra parte, el artículo 27 establece también el límite de 50 MW para que las instalaciones que utilicen energías renovables se acojan al régimen especial, por lo que, salvo excepciones, las autorizaciones de parques eólicos en régimen especial corresponden a la Administración Autonómica, como así lo dispone el artículo 28.3.

Sin embargo, este último precepto añade que el otorgamiento de estas autorizaciones será “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y medio ambiente”.

Esta última referencia a las otras disposiciones que resulten aplicables ha determinado que las Comunidades Autónomas hayan dictado su propia normativa para racionalizar la implantación de estas instalaciones.

Con independencia de lo anterior, los proyectos de energías renovables que se implanten deberán obtener los correspondientes permisos urbanísticos, con carácter previo a su instalación, bien autonómicos o locales.

En efecto, dado que estas instalaciones suelen proyectarse en zonas no habilitadas para ello por el planeamiento urbanístico se hace preciso, con carácter previo a la licencia de obras, a través de la cual se verifica por parte de los Ayuntamientos si el proyecto de instalación se ajusta a las determinaciones urbanísticas, bien la modificación del planeamiento, bien la aprobación de alguno de los instrumentos de interés público en suelo rústico, por lo que no podrá otorgarse la oportuna licencia de obras si previamente no se ha obtenido la autorización especial en suelo no urbanizable, tras la correspondiente planificación.

Ha de recordarse que de conformidad con el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, los terrenos que se encuentren en situación de suelo rural deben utilizarse según su

naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Con carácter excepcional, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural (art. 13)

Esta previsión excepcional se concreta en cada legislación urbanística que suele determinar que es necesario una autorización especial para la construcción de un proyecto de energías renovables en suelo no urbanizable, autorización que se otorga por el órgano urbanístico competente de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, obtenida esta autorización, para comprobar si se respetan los valores naturales existentes en la zona se precisará la licencia municipal del correspondiente Ayuntamiento, que habrá de tener en cuenta, ante todo, las normas urbanísticas de aplicación directa, que constituyen un auténtico principio general en el Derecho Urbanístico español, y cuyo objeto es conseguir una armonización de las construcciones con las características morfológicas y estéticas de los inmuebles y del entorno de la zona o área en que aquellos se sitúan. En la actualidad, a nivel estatal el art. 10 del Texto Refundido de 2008 contiene los criterios básicos de utilización del suelo, contemplando las distintas normativas autonómicas en su regulación la figura de las normas urbanísticas de aplicación directa.

El Tribunal Supremo se aventura en este fundamento de derecho, partiendo de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, a indicar los procedimientos de naturaleza urbanística que deben seguirse para la implantación de parques eólicos en suelo no urbanizable, sin tener en cuenta que la regulación de los controles urbanísticos y los procedimientos que en cada caso deben seguirse viene contenida en la legislación dictada por las Comunidades Autónomas en materia urbanística, de régimen local y la que regula los procedimientos de autorización de este tipo de instalaciones. Son, por tanto, las Comunidades Autónomas las que regulan los controles que han de efectuarse y los procedimientos que deben seguirse para la implantación de instalaciones eólicas.

En este sentido es preciso recordar que algunos autores vienen planteando la conveniencia de sustituir el control urbanístico efectuado a través de la licencia municipal por un informe de compatibilidad urbanística que emitirían los municipios en el procedimiento de autorización tramitado por las Administraciones autonómicas. La sustitución de la licencia urbanística por un informe de compatibilidad daría lugar a que no quedasen sujetas al ICIO las instalaciones eólicas, habida cuenta que el hecho imponible de este impuesto —artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales— lo constituye la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, según ha quedado expuesto en el apartado III.2, las instalaciones eólicas, además de estar sometidas a la autorización especial en suelo no urbanizable, quedan sujetas a la previa licencia urbanística, con lo cual no hay ninguna duda acerca de la sujeción de estas instalaciones al ICIO.

2. PRESTACIONES PATRIMONIALES POR USOS EN SUELO NO URBANIZABLE

Otro de los ingresos que pueden obtener los Municipios por la implantación de las instalaciones eólicas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable, son las prestaciones patrimoniales previstas en el artículo 35.4.b) de la Ley de Urbanismo de Aragón. Entre los deberes de los propietarios que promuevan la ejecución de actuaciones sometidas a autorización especial en suelo no urbanizable está:

«Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan mediante Ordenanza municipal, para legitimar usos privados del suelo no incluidos en el artículo 30.1.a)».

Quedan excluidas del deber de la prestación patrimonial únicamente la ejecución de construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable destinadas a las explotaciones agrarias. Todas las demás construcciones e instalaciones que se pretendan ejecutar en suelo no urbanizable, entre las que están incluidas las instalaciones eólicas, quedan dentro del ámbito de este deber urbanístico

impuesto a los propietarios que promuevan este tipo de actuaciones.

Este precepto de la Ley autonómica reproduce en lo esencial lo establecido en el artículo 9.2.b) del RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

Cabe recordar que varias leyes autonómicas en materia urbanística ya habían regulado esta prestación patrimonial por usos excepcionales en suelo no urbanizable. Y han sido varios los Municipios que amparándose en lo establecido en estas leyes han liquidado estas prestaciones patrimoniales por la implantación en suelo no urbanizable de instalaciones eólicas y fotovoltaicas. Ello ha dado lugar a que las empresas promotoras de estas instalaciones hayan recurrido en vía jurisdiccional las liquidaciones de estas prestaciones patrimoniales, cuestionando la naturaleza de esta prestación y la forma de calcular el importe liquidado.

Las cuestiones planteadas en estos recursos han sido resueltas en sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia – fundamentalmente por los de Castilla-La Mancha y Extremadura-, creándose una doctrina jurisprudencial que conviene tener en cuenta al analizar el régimen jurídico de las prestaciones patrimoniales en la Ley de Urbanismo de Aragón y su posible aplicación en esta Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la naturaleza de esta prestación, se ha considerado que se trata de una *prestación de derecho público* —artículo 2.1.h) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales—, a través de la cual se hace efectiva la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística. Esta prestación patrimonial por usos en suelo no urbanizable es el equivalente al aprovechamiento urbanístico atribuido a los Municipios en los suelos urbanos no consolidados y en los suelos urbanizables. Queda descartada, por tanto, la naturaleza tributaria de esta prestación¹⁷.

A esta cuestión se ha enfrentado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Man-

¹⁷ Acerca de la naturaleza jurídica de este tipo de prestaciones de derecho público véase OLEA GODOY (2002: pp. 9-11) y DÍAZ ARROYO (2011).

cha. En su sentencia de 26 de diciembre de 2007 —Rec. 338/2006— se argumenta lo siguiente:

«Segundo. En orden a la naturaleza jurídica de la cesión o canon sustitutivo, cuestión sobre la que se vuelve en el presente recurso, también dejamos expuesto que la naturaleza del canon al que nos estamos refiriendo no es tributaria, sino que es un canon en concepto de participación pública, en nuestro caso del Ayuntamiento personado como demandado y ahora apelado. Por tanto, tal canon ni puede equipararse a una tasa, ni a un impuesto, ni menos aún a contribuciones especiales; el canon, hemos dicho en esa Sentencia y en otras anteriores y posteriores, viene a ser una prestación patrimonial de carácter público, no tributaria (con lo cual no es cierto que se produzca la doble imposición), que no difiere esencialmente de las cesiones en suelo urbano, sobre las que no parece haber especial tacha de legalidad o de ajuste a la Constitución».

La Ley de Urbanismo de Aragón, reproduciendo lo establecido en el RDL 2/2008, como se ha dicho, se limita a imponer el deber de satisfacer esta prestación patrimonial a los propietarios que promuevan determinadas actuaciones en suelo no urbanizable, sin que se establezca ningún criterio para determinar el importe de esta prestación, a diferencia de lo que sucede en otras leyes autonómicas. La regulación detallada de esta prestación patrimonial se remite a las Ordenanzas Municipales.

De manera que los Municipios de la Comunidad Autónoma que quieran hacer efectivo el deber de satisfacer esta prestación patrimonial por parte de las empresas promotoras de instalaciones eólicas, deberán aprobar la correspondiente Ordenanza en la que se regulen cuestiones tales como la forma de determinar el importe de la prestación, el devengo y la gestión.

Es preciso insistir en que la Ley de Urbanismo de Aragón al regular este deber urbanístico no establece la forma de determinar el importe de la prestación patrimonial. Sin embargo sí que se establece en la Ley autonómica la forma de calcular el canon que debe abonarse por la ejecución de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, como contraprestación por la atribución de aprovechamiento urbanístico a la actuación proyectada en estos instrumentos de política urbanística.

El canon viene regulado en el artículo 95.4.b) de la Ley de Urbanismo de Aragón en los siguientes términos:

«El canon que habrá de abonarse, como carga de urbanización, al municipio, municipios o Comarca en cuyo territorio hayan de ejecutarse, como contraprestación por la atribución de aprovechamiento urbanístico a esa actuación. El canon será como máximo del uno por ciento anual del importe total de la inversión a realizar para la ejecución del proyecto de interés general de Aragón por periodo no superior a cinco años. El canon se devengará en la fecha de aprobación del proyecto de interés general de Aragón y, en su caso, por años naturales desde la misma, salvo que en el propio proyecto de interés general de Aragón se estableciesen fechas diferentes para el devengo. Los recursos obtenidos a través de dicho canon deberán destinarse a los fines propios de los patrimonios públicos de suelo».

Este canon tiene la misma naturaleza que la prestación patrimonial prevista artículo 35.4.b) de la Ley. La única diferencia está en la forma de autorizar la actuación en suelo no urbanizable. En un caso la actuación se autoriza mediante la aprobación de Planes o Proyectos de Interés General de Aragón. Y en otro caso mediante el otorgamiento de la autorización especial prevista en el artículo 31 de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Según ha quedado expuesto anteriormente, nada impide que una instalación eólica —sobre todo las declaradas de interés especial— pueda ser autorizada mediante la aprobación de un Plan de Interés General. Sí así fuese se aplicaría el canon previsto en el artículo 95.4.b) de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Así pues, las Ordenanzas municipales que regulen la prestación patrimonial deberían tomar como referencia para determinar el cálculo del importe lo establecido en el citado artículo. El importe será como máximo el 1 por 100 del coste total de la inversión a realizar para la ejecución del proyecto y por un período no superior a cinco años. Serán, por tanto, las Ordenanzas municipales las que fijen el porcentaje aplicable, respetando el límite máximo del 1 por 100, y el devengo de la prestación, que no podrá ser superior a cinco años.

La peculiaridad en la regulación de esta prestación patrimonial en la Ley de Urbanismo de Aragón respecto de otras leyes autonó-

micas se encuentra en el porcentaje aplicable y en el devengo. Así, por ejemplo, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura —artículo 27.1.4— establece que la cuantía del canon será como mínimo del 2% del importe total de la inversión a realizar para la ejecución de las obras, construcciones e instalaciones e implantación de las actividades y los usos correspondientes. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía —artículo 52.5— establece que el canon se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia con una cuantía de hasta el 10 por 100 del importe total de la inversión a realizar. Y el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha —artículo 64.3— dispone que la cuantía del canon será del dos por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar y se devengará de una sola vez y con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística.

Como puede comprobarse, la Ley de Urbanismo de Aragón establece el porcentaje menor pero, a cambio, permite que la prestación se devengue durante varios años, con un límite máximo de cinco años.

Una de las cuestiones que ha suscitado controversia en relación con este tipo de prestaciones patrimoniales ha sido determinar lo que debe considerarse como inversión a la hora de calcular el importe del canon. Es decir, qué elementos entran dentro del concepto inversión a realizar para la ejecución de las obras, construcciones e instalaciones. La polémica que se ha originado en torno a esta cuestión es muy parecida a la suscitada acerca de la base imponible del ICIO, a la que ha puesto fin, como se ha visto, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010¹⁸.

Esta cuestión se ha planteado en los distintos recursos contencioso-administrativos interpuestos por las entidades promotoras de instalaciones de generación eléctrica —parques eólicos y plantas

¹⁸ Sobre la aplicación de la doctrina sentada en esta sentencia a la prestación compensatoria por usos excepcionales en suelo no urbanizable, regulada en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, véase DÍAZ ARROYO (2011: pp. 4-7).

solares— contra las liquidaciones del canon por los Ayuntamientos y han sido resueltas por los Tribunales Superiores de Justicia.

Son de destacar las sentencias dictadas sobre esta cuestión por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Este órgano jurisdiccional viene manteniendo —Sentencia núm. 154/2008 de 19 septiembre y Sentencia de 8 Mar. 2010, rec. 60/2009— que el canon lo será del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar; lo que es tanto como entender que el canon viene referido al total del caudal del dinero empleado en la realización del proyecto conceptualizado como totalidad.

La reciente sentencia de esta Sala de 11 de abril de 2011 (n.º de recurso 113/2010) reafirma la doctrina que venía mantenido sobre el alcance del concepto de inversión en el cálculo del canon urbanístico, teniendo ya en cuenta la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010, que sienta la doctrina legal sobre la base imponible del ICIO.

«Segundo. Así planteada la controversia en esta segunda instancia, esta Sala y Sección viene enjuiciando la sujeción o no a Derecho de liquidaciones municipales del canon que nos ocupa, manteniendo la línea interpretativa que conoce y aplica el Juzgador a quo, línea que aparece recogida en la Sentencia de 8 de Marzo de 2010 (R.A. 60/09, Ponente Montero Martínez):

Primero. El canon que se giró a la mercantil demandante, en la cuantía en que quedó fijado por el Ayuntamiento demandado, hoy apelante, ha de ser mantenido como conforme a Derecho y por ende el recurso de apelación ha de ser estimado.

El canon controvertido es una prestación patrimonial de carácter público aunque no tributario, que no difiere esencialmente de las cesiones en suelo urbano y tiene la cobertura legal en normas con rango formal y material de ley, en concreto el art. 54.3 de la autonómica LOTAU, en relación con su art. 64.3 y posteriormente desarrollado en el art. 33 del Decreto 242/2004, Reglamento de Suelo Rústico. Nada pugna por su aplicación directa, pues el propio precepto posibilita, no su imposición, sino su fijación a la Corporación Local, que es lo que ha hecho con la liquidación en cuestión dentro de los límites que le marca la legislación. La cuantía

concreta de la liquidación sí puede ser objeto de recurso, como plasmación de la decisión municipal de cuantificar el **canon** exigido a la mercantil hoy apelada.

Segundo. El Ayuntamiento apelante se limitó a aplicar el porcentaje legal, 2 % de la inversión total en obras, construcciones e instalaciones a realizar, sobre la cuantía del proyecto aportado por la propia parte demandante, sin que se haya desvirtuado suficientemente el acierto de la liquidación así practicada. Dado el tenor de la norma que determina la posibilidad de girar este **canon**, no hay que acudir al tipo de contrato administrativo que, en función de la actividad necesaria para cada una de las instalaciones, hubiese de celebrarse, ni procede una suerte de desglose de partidas del proyecto para a partir de ahí obtener la cuota del **canon**; de hecho, es indiferente que cada trabajo relacionado con la construcción e instalación que nos ocupan pueda realizarse por fases o por distintas empresas, para que el montante total de la inversión sea una única partida, desde la cual se obtendrá la cuantía del **canon**.

Tercero. Es más, esta misma Sala tiene ya pronunciamientos anteriores sobre la materia, alguno genérico (sentencia de seis de julio de 2009, autos de recurso de apelación n.º 128/2008), pero otros expresos, como la sentencia de nueve de diciembre de 2009, autos de recurso de apelación 206/2008, en el que hablábamos del alcance económico que debe tener el **canon urbanístico** per se, sin tratar de reconducirlo al concepto y delimitación del Impuesto de Construcciones y Obras, con el carácter restrictivo que el mismo puede implicar. Decíamos: «Empero, tal exégesis no puede ser aceptada por la Sala, ya que la misma ha venido sosteniendo, de forma unívoca, al interpretar el art. 64.3 del Decreto autonómico 01/04, que el **canon** lo será del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar; lo que es tanto como entender que el **canon** viene referido al total del caudal del dinero empleado en la realización del proyecto conceptualizado como “totalidad”; y ello por corresponder a los términos gramaticales y lógicos de su regulación (sentencias de tres de enero de 2005 y de nueve de noviembre de 2004).

Ya lo habíamos dicho antes, entre otras en sentencias de dieciséis de octubre de 2006 (JUR 2006\293811) y diecinueve de septiembre de 2008 (JUR 2009\81626), aunque en relación al **canon** girado por la instalación de parques eólicos.

*Porque, en suma, no cabe equiparar la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, en el que hemos llegado a conclusiones semejantes a la sostenida en la sentencia hoy combatida, a la base de determinación del **canon urbanístico** que nos ocupa, de participación en el aprovechamiento **urbanístico** en suelo rústico. Y en función del tenor literal del precepto ya mencionado venimos entendiendo que no cabe descartar, para luego aplicar el 2 % legalmente previsto, las partidas contempladas en la sentencia como susceptibles de exclusión.»*

*En la Sentencia de 13 de Diciembre de 2010 (R.A. 302/09), abordamos también otro concreto aspecto relativo a la calificación del **canon**:*

...

***Tercero.** Llegados a este punto, podemos adelantar la suerte desestimatoria del recurso, a pesar del indudable esfuerzo dialéctico que se plasma en el recurso de apelación de ValORIZA Energía S.L.U.*

a) No ofrece duda a la Sala que los módulos fotovoltaicos integran obviamente la planta solar fotovoltaica para la que se solicitó y obtuvo licencia urbanística. Podrá discutirse si constituyen una “obra” o “construcción”, pero es incuestionable que se trata de una “instalación”, de manera que no son de acoger los alegatos a propósito de la obligación de dismantelar las obras e instalaciones una vez “caducada” la licencia municipal, porque ello llevaría igualmente a no computar el montante de las obras... Como tampoco es de acoger la apelación a determinados preceptos del Código Civil y de la Ley Reguladora del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales definiendo, a esos efectos, lo que haya de entenderse por bienes inmuebles, regulación ajena a la problemática que nos ocupa; y llama la atención que no se invoque precisamente el precepto más cercano, cual es el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (R.D. Legislativo 1/04, de 5 de Marzo).

*b) A mayor abundamiento de lo anterior, si bien existe una diferencia considerable en la regulación del ICIO y del **canon urbanístico** que nos ocupa en lo tocante a la determinación de la base imponible —“coste real y efectivo” de la construcción, instalación u obra en el ICIO, que contrasta con el “importe total de la inversión” en el **canon**— lo cierto es que prácticamente coincide la Ley autonómica castellano-manchega con la Ley Tributaria Estatal, Texto Refundido de*

la Ley de Haciendas Locales de 2004 ,cuando expresa, respectivamente, “obras, instalaciones y construcciones” y “construcción, instalación y obra”.

Pues bien la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de Mayo de 2010, ha fijado como doctrina legal que:

«Forma parte de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el supuesto de instalación de parques eólicos el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada.»

Ello viene a suponer un claro respaldo de la línea interpretativa de esta Sala a propósito de lo que haya de considerarse “instalación” en el caso —que es el de autos— de liquidación del **canon** con ocasión de licencias otorgadas en suelo rústico para usos como las plantas solares fotovoltaicas, o convenientemente denominadas también “huertos solares”.

c) Los alegatos genéricos sobre falta de cobertura normativa de la liquidación tributaria (en tanto que incluye en la base los conceptos litigiosos) no son tampoco de acoger. La configuración del **canon** aparece en una ley autonómica, sin que el Reglamento de suelo rústico aprobado por Decreto 242/04, de 27 de Julio, disponga nada en contra de la misma, véase su artículo 33. Si no se sugiere siquiera por la apelante que el precepto legal no se ajuste a la Constitución y si no se impugna tampoco indirectamente el precepto reglamentario, mal puede tener la más mínima virtualidad alegaciones al respecto del apelante. El hecho, por lo demás, de que la regulación legal de las distintas Comunidades Autónomas no sea coincidente, nada quita ni pone sobre la sujeción a derecho de la liquidación practicada en aplicación, precisamente, de la normativa legal y reglamentaria vigente en esta Comunidad Autónoma, aunque en otros territorios el montante del **canon** regulado por sus respectivas leyes regionales pudiera ser menor, al operar sobre unabase imponible más reducida.

d) No se constata, por otra parte, que tenga efectos confiscatorios la liquidación del repetido ingreso público de derecho público; de hecho, la cuidada demanda no ilustra con sentencias del Tribunal Supremo ni del Tribunal Constitucio-

nal, ni de ningún otro Tribunal, que venga a secundar su tesis.

e) Tampoco cabe duda, a juicio de la Sala, que los “gastos generales” que incluyó la liquidación del **canon** practicada por el Ayuntamiento, forman parte de lo que la Ley denomina, no ya “inversión”, sino “importe total de la inversión”, dado que, obviamente, tal concepto o partida es un coste de inversión, porque no se concibe la misma sin aquellos gastos generales; la Ley no habla de montante de la ejecución material del proyecto, que es lo que parece defender la apelante, sin fundamento.

f) Sobre el beneficio industrial (6 %) —que incluyó el Ayuntamiento en la base imponible de la liquidación tributaria— también se ha manifestado la Sala como partida incluíble en la base, Sentencia de 12 de Julio de 2010 (autos del recurso de apelación 170/09), y la más reciente todavía, de 25 de Octubre de 2010 (autos R.A. 279/09); y ello en el entendimiento de que el beneficio industrial —al igual que los gastos generales, han de incluirse dentro del montante que conforma ese “total de inversión llevada a cabo”.

La interpretación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha sobre el alcance del concepto «inversión» para el cálculo del canon urbanístico —que de alguna manera se ha visto reforzada por la doctrina legal del Tribunal Supremo sobre la base imponible del ICIO— puede mantenerse en la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta que el tenor del artículo 95.4.b) de la Ley de Urbanismo en lo que se refiere a esta cuestión —«El canon será como máximo del uno por ciento anual del importe total de toda la inversión a realizar...»— coincide con lo establecido al respecto en el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

En cualquier caso, deberán ser las Ordenanzas municipales las que determinen con precisión los elementos que han de conformar la base para el cálculo de la prestación patrimonial.

BIBLIOGRAFÍA

BENGOETXEA ARRIETA, Francisco (2010): «Los efectos de la jurisprudencia del TSJ de Cataluña para la instalación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 258.

- BLASCO HEDO, Eva (2011): «Jurisprudencia al día. Energía eólica», en actualidadjuridicaambiental.com
- DÍAZ ARROYO, Antonio (2010): «La prestación compensatoria por uso excepcional del suelo no urbanizable en Andalucía. La posible incidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, pp. 3509-3517.
- LÓPEZ SAKO, Masao Javier (2008): *Regulación y autorización de los parques eólicos*, Cizur Menor, Thomson-Civitas.
- MORA RUIZ, Manuela (2010a): «La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables: revisión en el marco de la Directiva 2009/28/CE, de Parlamento y del Consejo, de 23 de abril, de fomento de las Energías Renovables», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 257.
- MORA RUIZ, Manuela (2010b): «Los condicionantes ambientales de las energías renovables: el ejemplo de la energía eólica y su regulación en el derecho español», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 30 de septiembre de 2010.
- OLEA GODOY, Wenceslao F. (2002): «Ingresos no tributarios en la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura», en *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, núm. 25
- ORTEGA BERNARDO, Julia (2010): «Intervención Local en la implantación de los parques eólicos. Reflexiones a partir de las últimas novedades aprobadas en este sector con el objetivo de la simplificación del procedimiento administrativo», en *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 25, pp. 137-151.



Rdu

Revista de Derecho Urbanístico
Fernández de la Hoz, 28
28010 Madrid
Madrid, España
www.rdu.es

ISSN 1139-4978

00271



9 771139 497009



0 0 2 7 1