

## LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL EN LOS PROYECTOS EÓLICOS. ESPECIAL MENCIÓN A LA AFECTACIÓN EN RED NATURA 2000<sup>1</sup>

*Environmental impact assessment in wind power projects. Special reference to the  
affectation in Natura 2000*

**POR: ITZIAR SOBRINO GARCÍA**  
*Área de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Vigo (España)*  
[isobrino@uvigo.es](mailto:isobrino@uvigo.es)

**RESUMEN:** En el presente trabajo se realiza un estudio jurisprudencial sobre las cuestiones problemáticas que se han presentado a la hora de llevar a cabo las evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos eólicos en España, cuando los mismos se ubicaban tanto en territorios incluidos en la Red Natura 2000 como en sus alrededores. Se analizan las respuestas dadas por los tribunales españoles, así como diversas opiniones doctrinales al respecto, para terminar con una serie de conclusiones donde se establecen posibles soluciones.

**PALABRAS CLAVE:** evaluación de impacto, Red Natura 2000, energía eólica, proyectos eólicos.

**ABSTRACT:** This paper carries out a jurisprudential study of the issues caused by environmental impact assessments of wind projects in Spain located in territories included in Natura 2000. It is analyzed the answers given by the Spanish Courts, as well as several doctrinal opinions in this regard. Finally, it is present some conclusions which possible solutions are established.

**KEYWORDS:** environmental impact assessment, Natura 2000, wind energy, wind power projects.

**SUMARIO:** I.- INTRODUCCIÓN. II.- MARCO LEGISLATIVO DE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES Y DE RED NATURA 2000. 1.- LAS EVALUACIONES AMBIENTALES Y RED NATURA 2000 EN LA UNIÓN EUROPEA. 2.- LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL Y RED NATURA 2000. A) *Procedimientos de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.* B) *Procedimientos de la evaluación de impacto ambiental en función de los Anexos de la Ley 21/2013.* C) *Ámbito legislativo de Red Natura 2000.* D) *Ámbito legislativo*

---

<sup>1</sup> \* Recibido para publicación: 2 de mayo de 2018.  
Enviado para evaluación externa: 3 de mayo de 2018.  
Recibida evaluación externa positiva: 21 de mayo de 2018.  
Aceptado para publicación: 25 de mayo de 2018.

*gallego de los instrumentos ambientales.* III.- SITUACIÓN DE LA ENERGÍA EÓLICA EN ESPAÑA Y EN GALICIA. 1.- MARCO LEGISLATIVO DEL SECTOR EÓLICO. 2.- SISTEMA LEGISLATIVO GALLEGO DEL SECTOR EÓLICO. 3.- ASPECTOS NEGATIVOS DE LA ENERGÍA EÓLICA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL. IV.- LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LOS PARQUES EÓLICOS CON AFECTACIÓN A RED NATURA 2000. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL. 1.- LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD CONTRA LA FUNCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LOS PARQUES EÓLICOS. 2.- LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA AFECTACIÓN Y UBICACIÓN DE LOS PROYECTOS DESTINADOS A INSTALACIONES DE PARQUES EÓLICOS EN LAS ZONAS DE RED NATURA 2000 O EN SUS ALREDEDORES. 3.- REQUISITOS ESENCIALES QUE DEBE CUMPLIR LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU CORRESPONDIENTE DECLARACIÓN. 4.- EL FRACCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS SOBRE PARQUES EÓLICOS. V.- CONCLUSIONES. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

## I.- INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

La energía es uno de los factores básicos en el desarrollo económico de los países, siendo la principal fuente para el suministro de la misma los combustibles fósiles. Sin embargo, el manejo y transformación de este tipo de combustible ha desencadenado una serie de impactos negativos sobre el medio ambiente, con consecuencias a corto y a largo plazo. El agotamiento de estos recursos limitados y la insostenibilidad medioambiental de los mismos ha llevado a la UE a tomar una serie de decisiones que conlleven el impulso del papel de las energías renovables para cubrir la futura demanda de energía, la implantación de una cultura de eficiencia energética así como del desarrollo e investigación de dichas tecnologías. Todo ello ha sido tratado también a nivel mundial y recogido en diferentes tratados y directivas, encontrándose como uno de los grandes hitos el Protocolo de Kyoto.

Se ha considerado entonces que las energías renovables presentan una serie de ventajas para las diferentes sociedades, tanto de tipo industrial como de reducción del deterioro del medio y mejora de su calidad, siendo por lo tanto una clara garantía del desarrollo sostenible. Por ello, la UE ha ido marcando objetivos energéticos a lo largo de estos últimos años, siendo un gran ejemplo la primera Revisión Estratégica de la energía en la que se trataron cuestiones como la sostenibilidad y llevó al acuerdo adoptado por el Consejo Europeo de marzo de 2007 sobre los objetivos, tanto energéticos como ambientales denominados 20/20/20 para 2020. Esto conlleva que para ese año el 20% de la energía final de los países provenga de fuentes renovables, entre otras cuestiones.

---

<sup>2</sup> Abreviaturas utilizadas: **art.:** artículo; **CE:** Constitución española; **TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea; **UE:** Unión Europea; **CCAA:** Comunidad Autónoma; **TS:** Tribunal Supremo; **TSJ:** Tribunal Superior de Justicia; **STJUE:** Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea **STS:** Sentencia del Tribunal Supremo; **STSJ:** Sentencia del Tribunal Superior de Justicia; **TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; **FJ:** Fundamento Jurídico; **ZEC:** Zonas Especiales de Conservación; **ZEPA:** Zonas de especial protección para las aves; **LIC:** Lugares de Interés Comunitario; **EIA:** Evaluaciones de Impacto Ambiental; **EAE:** Evaluaciones Ambientales Estratégicas; **DIA:** Declaración de Impacto Ambiental; **BOE:** Boletín Oficial del Estado español.

Y así se han ido aplicando medidas de control y desarrollo, al igual que adoptando directivas que ayuden conseguir este tipo de objetivos.

Como caso concreto, España ha sido uno de los países pioneros en el desarrollo y uso de la energía eólica, llegando a convertirse en uno de los líderes mundiales al frente de la investigación de este tipo de energía renovable. A pesar de la falta de expansión durante los últimos tres o cuatro años, sigue manteniéndose en una de las posiciones más fuertes en términos de potencia eólica a nivel mundial. No obstante, a pesar de que este tipo de energía beneficie al medio ambiente y satisfaga las necesidades generales sobre el consumo de energía, ello no significa que no tenga afectación en el medio ambiente u otros bienes jurídicos merecedores de protección.

Y es que la UE presenta como otro objetivo esencial la conservación de la fauna y flora, junto al desarrollo sostenible energético, lo que ha conllevado la aparición de la Red Natura 2000, una red de espacios protegidos surgidos de las evidencias de la continua degradación del medio y de la desaparición de especies, como vía de protección. Esto ha generado que la concurrencia de los intereses energéticos y ambientales en Red Natura 2000, al momento de instalar los parques eólicos, sea uno de los principales problemas en este ámbito, al que deben sumarse los conflictos que surgen en torno a las herramientas de evaluación de los efectos en el medio ambiente que puedan causar estas instalaciones, siendo ambos los que han dado lugar a la elaboración de la investigación. Por eso, se estudiará y analizará inicialmente el marco legislativo, en el contexto europeo, tanto de las evaluaciones ambientales como de Red Natura 2000, comprobando la situación en la que se encuentran los parques eólicos, así como para conocer la situación española sobre estas cuestiones. De igual forma, se estudiará el caso normativo gallego, para ver un ejemplo concreto normativo y por ser la CCAA donde se desarrolla la presente investigación. Así mismo, se realizará una contextualización del panorama energético y su regulación tanto en España como en Galicia nuevamente. Todo lo anterior con el fin de entender cómo se encuentra el horizonte legislativo para poder realizar el análisis jurisprudencial posterior.

Finalmente, como ya se ha adelantado, se llevará a cabo una investigación sobre la jurisprudencia relativa a los conflictos que han ido surgiendo en torno a la instalación de los parques eólicos y su evaluación de impacto ambiental en el ámbito de Red Natura 2000, desde el conflicto de intereses entre la función sostenible de las energías renovables y la protección medioambiental, hasta el diseño de los parques eólicos para eludir las evaluaciones de impacto ambiental.

Uno de los objetivos fundamentales será recoger, a través del estudio de diversos supuestos concretos resueltos por la jurisprudencia, la doctrina sentada sobre estos conflictos para comprobar si existe un equilibrio entre ambos intereses o hay una tendencia de prevalencia de uno sobre otro.

## **II.- MARCO LEGISLATIVO DE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES Y DE RED NATURA 2000**

## 1.- LAS EVALUACIONES AMBIENTALES Y RED NATURA 2000 EN LA UNIÓN EUROPEA

La preocupación por la protección del medio ambiente sumado al empeoramiento de los problemas ambientales, y la incapacidad de los Estados para solventarlo, dan lugar a un conjunto importante de normativa europea medio ambiental, a pesar de ser competencia compartida<sup>3</sup>. La Directiva 85/337 CE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante Directiva 85/337), actualmente derogada, intentó dar los primeros pasos hacia el establecimiento de un mecanismo evaluador de impacto ambiental, permitiendo incluso que los Estados miembros pudiesen establecer disposiciones más severas al respecto<sup>4</sup>. Esta Directiva no establecía requisitos específicos para el caso de las energías renovables, ni tampoco hacía mención expresa sobre este tipo de energías en sus anexos correspondientes.

Con la idea de que el proyecto de un instrumento de política comunitaria sobre protección ambiental creciese, se materializó la Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante Directiva 97/11), donde se ampliaron los proyectos objeto de evaluación de impacto ambiental, los efectos transfronterizos cuando se pudiesen generar repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado, así como la mención expresa a las instalaciones de parques eólicos<sup>5</sup>.

Las evaluaciones de planes y programas tuvieron su entrada con la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, con el fin de tomar en consideración la variable ambiental con anterioridad al momento en que se ha de autorizar o aprobar la ejecución de un determinado proyecto. Está pensada como un complemento y como una técnica vinculada al desarrollo sostenible. Presenta además una incidencia más general, en la medida que los planes que se elaboren con respecto a la energía y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos quedan sujetos a la EAE<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> B, LOZANO CUTANDA (2016): “Derecho ambiental: Algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 200, págs.409-438.

<sup>4</sup> En este punto es importante destacar que las metas impuestas por la Directiva 85/337 fueron retrasadas, en un momento inicial, por la deficiente transposición de los ordenamientos jurídicos internos y la falta de motivación de buena parte de los países, teniendo que acudir al TJUE para que sancionase a los Estados que no habían cumplido el plazo. Un ejemplo de ello se encuentra en la STJUE 3/2000, de 13 de abril, C-313/93, *Gran Ducado de Luxemburgo contra Berthe Linster, Aloyse Linster y Yvonne Linster* (ECLI:EU:C:2000:3) donde se condena a Luxemburgo por dejar transcurrir los tres años establecidos para la transposición.

<sup>5</sup> Aparece recogido en el Anexo II de la Directiva 97/11, en su apartado tercero relativo a la industria energética: “i) *Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos)*”.

<sup>6</sup> B, LOZANO CUTANDA, A; SÁNCHEZ LAMELAS y J.J, PERNAS GARCÍA (2012): *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, Madrid: La Ley.

En 2003 se lleva a cabo la aprobación de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CE y 96/61/CE del Consejo (Directiva 2003/35), con motivo de la ratificación posterior, concretamente en 2005, del Convenio Aarhus<sup>7</sup>. En función de lo dicho anteriormente, la reforma que traía esta nueva directiva era precisamente la de permitir una amplia participación pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, así como garantizar que los interesados pudiesen impugnar decisiones administrativas que negasen el sometimiento de determinados proyectos a estas evaluaciones.

Posteriormente la Directiva 2009/31/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono, simplemente modificó los anexos para que pudiesen incluirse los proyectos de captura y transporte de flujos de dióxido de carbono.

Unos años más tarde se aprueba la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente donde se pretendía que la política de la UE en el ámbito del medio ambiente contribuyese a su conservación, protección y mejora de su calidad, así como a la protección de la salud de las personas y el uso racional de los recursos, buscando también la integración de la perspectiva ambiental en la determinación de las políticas y actividades comunitarias con el fin de fomentar un desarrollo sostenible.

Actualmente, se encuentra vigente la última modificación llevada a cabo por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Con ella se busca coordinar y facilitar los procedimientos de evaluación, incluyéndose elementos tanto en los procedimientos como en la toma de decisiones de cuestiones medioambientales.

No obstante, el reconocimiento de la protección de la biodiversidad europea hizo necesaria la aparición de la Directiva 92/43/CE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, Directiva Hábitats), Directiva nacida con el objetivo de contribuir a garantizar la biodiversidad en la UE a través de la conservación de los hábitats naturales y las especies silvestres de fauna y flora, así como el establecimiento de la Red Natura 2000, la Red ecológica que se encuentra compuesta por áreas de conservación de la biodiversidad. En concreto, consta de ZEC<sup>8</sup> establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitats y de ZEPA<sup>9</sup> designadas en virtud de la Directiva Aves.

---

<sup>7</sup> El Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ratificado en 2005, es un tratado internacional que regula los derechos de participación ciudadana en relación con el medio ambiente y que buscaba imponer un concepto de Administración pública abierta y transparente.

<sup>8</sup> Los ZEC o Zonas de Especial Conservación son designados por los Estados Miembros, a partir de una lista propuesta por los mismos de LIC siguiendo de los criterios establecidos en la Directiva Hábitats

El punto clave en el articulado de esta Directiva en relación a los planes y programas se encuentra en la necesidad de que, cualquier plan o programa o proyecto que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de manera significativa a un lugar de la Red Natura 2000 debe someterse a una adecuada evaluación, y que a falta de otras alternativas, se podrá permitir la realización de algunos proyectos que tengan un impacto negativo importante por razones imperiosas de interés público de primer orden (de índole social o económica). Cuando esto suceda, los países de la UE deben adoptar medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de Red Natura 2000, todo ello según lo dispuesto en el art. 6 de dicha Directiva.

Las zonas incluidas en Red Natura 2000 no están exentas de actividades humanas, sin embargo, no pueden desarrollarse si no hay una serie de garantías, entre ellas, la obligada realización de una evaluación de las repercusiones que puedan ocasionarse, que se hace con efectos preventivos. Este tipo de evaluaciones implican un proceso de análisis que anticipa la posibilidad de futuros efectos de carácter ambiental, con la finalidad de seleccionar aquellas alternativas que disminuyan la magnitud de los efectos negativos<sup>10</sup>. La virtualidad jurídica de las condiciones relativas a la necesidad de llevar a cabo evaluaciones ambientales ha sido aclarada por el TJUE, así, por ejemplo, el criterio de sujeción a la evaluación no presupone la certeza de que el plan o el proyecto considerado afecte de forma apreciable al lugar de que se trate, sino que resulta de la mera probabilidad de que dicho plan o proyecto produzca tal efecto, como se contempló en la STJUE<sup>11</sup> de 7 de septiembre de 2004<sup>12</sup>.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la exigencia de efectuar una evaluación responde a la búsqueda de un compromiso entre aquellas posiciones que no aceptarían la ejecución de actividades en las zonas objeto de protección, contempladas en la

---

(poseer especies animales o vegetales amenazados o representativos de un determinado ecosistema). Dicha lista es aprobada por la Comisión Europea y los Estados miembros designan como ZEC los lugares aprobados.

<sup>9</sup> Las ZEPAs se presentan como una categoría de áreas protegidas catalogadas por los estados miembros de la UE como zonas naturales que tienen una relevancia singular para la conservación de las aves que se encuentren en peligro de extinción, según lo establecido en la Directiva Aves.

<sup>10</sup> T. QUINTANA LÓPEZ (2014): “La evaluación ambiental. Hitos de su evolución”, en T. Quintana López (dir.), *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, (págs. 17-90), Valencia: Tirant lo Blanch.

<sup>11</sup> A. RUÍZ DE APODACA ESPINOSA (2014): “Marco jurídico de la evaluación ambiental”, en A. Ruíz de Apodaca (dir.), *Régimen Jurídico de la Evaluación Ambiental. Comentario la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, (págs. 29-115), Cizur Menor: Editorial Aranzadi.

<sup>12</sup> STJUE 482/2004, de 7 de septiembre, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (ECLI:EU:C:2004:482). Se trata de una de las sentencias referentes en esta temática, donde la petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del art. 6 de la Directiva Hábitats, en el marco de un litigio entre la Asociación Nacional para la Conservación del Waddenzee, y la Asociación neerlandesa para la Protección de las Aves, por una parte, y el Secretario de Estado de Agricultura, por otra, en relación a unas licencias que este último había concedido a una Cooperativa neerlandesa de productores del sector de recogida del berberecho, dentro de la Waddenzee que había sido declarado zona de protección especial.

STJUE de 28 de febrero de 1991,<sup>13</sup> y aquellas otras opuestas a éstas, que no concebirían tales zonas como áreas exentas al desarrollo. Dicho compromiso se condensa en el régimen de evaluación de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Directiva Hábitats.

## 2.- LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL Y RED NATURA 2000

La protección del medio ambiente se encuentra configurada en la CE a través de los art. 45.2 y 128, que contemplan que los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales y por la preservación del medio ambiente y la riqueza del país en sus distintas formas. Este respaldo constitucional y la necesidad de trasposición de las directivas comentadas anteriormente en el ámbito europeo han generado el marco legislativo español sobre los instrumentos ambientales: las EAE y las EIA, siendo estas últimas las que analizaremos con detalle al ser uno de los elementos clave.

El propósito de las evaluaciones ambientales será el de asegurar que la opción de desarrollo considerada resulte la más favorable hacia el medio ambiente y que toda consecuencia ambiental sea reconocida desde el primer momento de diseño del proyecto, plan, o programa. De esta forma la EAE, se presenta como un instrumento que garantiza que las consideraciones ambientales se tendrán en cuenta en el proceso de toma de decisiones, permitiendo la evaluación de políticas, estrategias, planes o programas, siendo un procedimiento de mejora de los mismos. Mientras que la EIA, por su parte, es el instrumento que permite establecer correcciones, minimizaciones o restauraciones de un proyecto determinado<sup>14</sup>. La diferencia radica por lo tanto en que la EAE adelanta el control ambiental y tiene un enfoque más preventivo frente a la EIA. A nivel legislativo, se encuentran recogidas en la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, Ley 21/2013), con el fin de incluir las últimas directivas europeas e incorporar al ordenamiento jurídico español un esquema similar de tramitación para ambos procedimientos unificando con ello la terminología que resultaba confusa en el pasado. Al mismo tiempo, se permite a la Administración controlar, caso por caso, las actividades potencialmente lesivas del entorno.

La consecuencia jurídica, expresamente prevista en esta Ley, derivada de la ausencia de sometimiento de un plan, programa o proyecto que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental, es la carencia de validez de los actos de adopción, aprobación o autorización del mismo<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> STJUE 89/1991, de 28 de febrero, C-57/89, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal Alemana* (ECLI:EU:C:1991:89). En este caso la Comisión de las comunidades europeas actúa como la parte demandante frente a la República Federal de Alemania, donde la primera parte argumenta que la República Federal alemana ha incumplido las obligaciones que derivaban del Tratado de la Comunidad Económica Europea sobre llevar a cabo obras en zonas de protección especial o de aves protegidas, sobre todo por la construcción de un dique en Leybucht, ya que según la Comisión esas obras perturbaban a las aves que gozaban de una protección especial.

<sup>14</sup> Véase J, ROSA MORENO (2014): “Planes, programas y proyectos sometidos a evaluación”, en T. Quintana López (dir.), *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, (págs. 17-90), Valencia: Tirant lo Blanch.

<sup>15</sup> B, LOZANO CUTANDA y J.C, ALLI TURRILLAS (2016): *Administración y legislación ambiental. Adaptado al EEES*. Madrid: Dykinson.

Con independencia de la normativa hoy vigente, se hace imprescindible mencionar en este punto que en junio del año 2017 se ha elaborado por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación Medio Ambiente el Anteproyecto que modificará esta Ley 21/2013, con el fin de incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, así como mejorar la calidad técnica de la norma.

*A) Procedimientos de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.*

Ahondando en el sistema seguido con la evaluación de impacto ambiental, ésta puede seguir dos procedimientos: el ordinario y el simplificado. El primero de ellos, el procedimiento ordinario se desarrolla propiamente en tres fases: inicio, análisis técnico y la DIA. La Ley 21/2013 ha previsto que “*con carácter previo al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinario*” se realicen las siguientes actuaciones:

- a) Con carácter potestativo, el promotor podrá solicitar, de conformidad con el art. 34, que el órgano ambiental<sup>16</sup> elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. El plazo máximo para su elaboración es de tres meses.
- b) Con carácter obligatorio, el órgano sustantivo<sup>17</sup>, dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, realizará los trámites de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

A estas dos actuaciones hay que añadir la elaboración del estudio de impacto ambiental, documento necesario e imprescindible para la iniciación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental<sup>18</sup>. La primera de las llamadas actuaciones previas es la solicitud y elaboración del denominado documento de alcance de estudio de impacto ambiental. El documento de alcance se define legalmente como el “*pronunciamiento del órgano ambiental dirigido al promotor que tiene por objeto delimitar la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el estudio ambiental estratégico y el estudio de impacto ambiental*”<sup>19</sup>.

Estamos ante un procedimiento incidental que puede ser incoado por el promotor. Es de carácter potestativo, como se deduce de los términos en que se redacta la posibilidad de impulsar esta actuación<sup>20</sup>. Por otra parte, la iniciación del procedimiento se produce a instancia del promotor. La solicitud va dirigida al órgano ambiental, que es al que

<sup>16</sup> El órgano ambiental es el órgano al cual le corresponde realizar el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y resolver el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos mediante la DIA o, en su caso, el informe ambiental.

<sup>17</sup> El órgano sustantivo, es el órgano que le corresponde adoptar la decisión final autorizadora de los proyectos sometidos a EIA.

<sup>18</sup> Art. 33.2 de la Ley 21/2013.

<sup>19</sup> Art. 5.1 c) de la Ley 21/2013.

<sup>20</sup> Art. 33.2 a) de la Ley 21/2013, en vinculación con el art. 34.1 de la misma Ley.

corresponde elaborar el documento de alcance, pero la solicitud de determinación del alcance del estudio de impacto ambiental debe presentarse al órgano sustantivo. A dicha solicitud, el promotor debe acompañar el documento inicial del proyecto que deberá contener, como mínimo:

- a) La definición, características y ubicación del proyecto.
- b) Las principales alternativas que se consideran y un análisis de los potenciales impactos de cada una de ellas.
- c) Un diagnóstico territorial y del medio ambiente afectado por el proyecto.<sup>21</sup>

Si el órgano sustantivo considera que la documentación presentada formalmente es correcta deberá remitirla en el plazo de diez días hábiles al órgano ambiental para que elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. Si apreciara alguna insuficiencia formal en la documentación presentada, el órgano sustantivo deberá, requerir al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.

El procedimiento, continua con la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental por parte del órgano ambiental. Finalmente, el procedimiento termina con la DIA del proyecto o actividad perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el BOE, o diario oficial correspondiente, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años.

En segundo lugar, en cuanto al modelo simplificado presenta una serie de diferencias con la EIA ordinaria que se podrían resumir en los siguientes puntos:

- No hay fase previa o preparatoria. El procedimiento se inicia directamente con la presentación de la solicitud y del llamado documento ambiental, con el que se describe el proyecto y se evalúan sus efectos ambientales. Se prescinde, por tanto, del trámite potestativo de elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental.
- Las consultas a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas se realizan por el órgano ambiental y no por el sustantivo en el procedimiento de autorización sustantiva.
- No existe trámite de información pública. En este punto no se ajusta a las exigencias derivadas del principio de participación y del espíritu del convenio de Aarhus.
- El plazo máximo para la finalización del procedimiento mediante el Informe de Impacto Ambiental es de 3 meses. En el procedimiento de EIA ordinaria el plazo para formular la DIA es de 4 meses (prorrogable por otros dos).

La solicitud de inicio debe ir acompañada de un documento ambiental del proyecto con el contenido establecido en el art. 45 de la Ley 21/2013, el cual se somete a consultas.

---

<sup>21</sup> Art. 34.2 de la Ley 21/2013.

En el procedimiento de evaluación simplificada no hay información pública y las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas las realiza el órgano ambiental. La terminación normal del procedimiento de EIA simplificada se produce por una resolución sobre el fondo del asunto que se denomina informe de impacto ambiental, que se define como “*el informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que se concluye la evaluación de impacto ambiental simplificada*”<sup>22</sup>.

Se advierte así mismo que el informe de impacto ambiental no será objeto de recurso alguno sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de autorización del proyecto. De esta forma, la EIA simplificada concluye con la emisión del informe de impacto ambiental, informe preceptivo y determinante del órgano ambiental.

#### *B) Procedimientos de la evaluación de impacto ambiental en función de los Anexos de la Ley 21/2013*

La Ley 21/2013 menciona una serie de proyectos en sus anexos, entre los que se encuentra la industria eólica, en relación a la obligatoriedad de las EIA y a la aplicación del procedimiento ordinario o el simplificado. Como puede apreciarse en la siguiente tabla, al incluirse en el Anexo I los proyectos eólicos con dichas características será obligatoria su EIA por el procedimiento ordinario, mientras que en lo referente al Anexo II dejan de requerir evaluación ambiental ordinaria las instalaciones para la utilización de la fuerza del viento destinadas a autoconsumo que no excedan de 100 KW de potencia inicial, pasando a seguir la vía de la evaluación ambiental simplificada.

Esta técnica de los anexos implica que para los planes, programas o proyectos del Anexo I las directivas establecen la presunción *iuris et de iure* de que, en todo caso, tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente y deberán ser evaluados antes de su aprobación, adopción y autorización; mientras que, para los planes, programas y proyectos del Anexo II, cada Estado miembro analizará caso por caso si tienen efectos significativos sobre el medio ambiente.

**Tabla 1- Resumen de los Anexos de la Ley 21/2013**

<p><b>Anexo I (grupo 3)</b> (Sometidos a evaluación ambiental ordinaria)</p>	<p>Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la 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, en construcción, con autorización administrativa o con DIA.</p>
--	--

<sup>22</sup> Art. 5.3 e) de la Ley 21/2013.

<b>Anexo I (grupo 9)</b> (Sometidos a evaluación ambiental ordinaria)	Los siguientes proyectos cuando se desarrollen en Espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 43/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: 7º Parques eólicos que tengan más de 10 aerogeneradores o 6 MW de potencia.
<b>Anexo II (grupo 4)</b> (Sometidos a evaluación ambiental simplificada)	Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (Parques eólicos), no incluidos en el anexo I, salvo las destinadas a autoconsumo que no exceden los 100 KM de potencia total.
<b>Anexo II (grupo 9)</b> (Sometidos a evaluación ambiental simplificada)	Los proyectos cuando se desarrollen en Espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 43/2007: 7º Parques eólicos que tengan más de 10 aerogeneradores o 6 MW de potencia.

### C) *Ámbito legislativo de Red Natura 2000*

Con las mismas bases constitucionales con las que cuenta la Ley 21/2013, la Directiva Hábitats encuentra su trasposición a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007), que establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, y recoge específicamente en el capítulo III de su Título II las disposiciones legales básicas de ámbito estatal que regulan el establecimiento y la gestión de la Red Natura 2000 en España, regulación que ha traído consigo mejoras de los niveles de protección frente a los recogidos en leyes anteriores, como el considerar espacios prioritarios no solamente aquellos que tengan una especie o un hábitat prioritario de la Directiva Hábitats, sino también aquellos que tengan una especie que además de estar en alguno de los anexos se encontrase en peligro de extinción. Además, en ella se han establecido una serie de instrumentos que permitan el conocimiento y la planificación del patrimonio natural, como por ejemplo el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>23</sup>.

Para el caso español, resulta importante señalar que la Red está formada actualmente en España por 1.467 LIC<sup>24</sup>, incluidos en las Listas de LIC aprobadas por la Comisión Europea, y por 644 ZEPA, que comprenden en conjunto una superficie total de entorno más de 210.000 km<sup>2</sup>. De esa extensión total, más de 137.000 km<sup>2</sup> corresponden a

<sup>23</sup> El Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad es junto al Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la Ordenación de los Recursos Naturales, un instrumento que permite de forma efectiva el conocimiento de este patrimonio. Siendo su principal objetivo disponer de una información objetiva, fiable y comparable a nivel estatal.

<sup>24</sup> Los LIC son zonas de Europa que han sido designadas de interés comunitario por su potencial contribución a restaurar el hábitat natural, incluyendo los ecosistemas y la biodiversidad de la fauna y flora silvestres. Encontrando su cauce en la Directiva 92/43/CEE de la UE.

superficie terrestre, lo que representa aproximadamente un 27% del territorio español, y unos 72.500 km<sup>2</sup>, a superficie marina<sup>25</sup>, zonas que en muchas ocasiones presentan características idóneas para la colocación de parques eólicos.

#### *D) Ámbito legislativo gallego de los instrumentos ambientales*

En el ámbito gallego, los instrumentos ambientales encontraron inicialmente un apoyo en la Ley 1/1995, de 2 de enero de Protección Ambiental de Galicia (en adelante Ley 1/1995), promulgada en su día debido a las características de la comunidad autónoma y a la inexistencia de una Ley Básica general estatal de medio ambiente, como se deduce de su preámbulo. No obstante, en la actualidad sirve como complemento de la Ley 21/2013.

La Ley 1/1995 clasificó las actividades de acuerdo con su incidencia ambiental, a fin de evitar y corregir los efectos negativos que estas pueden tener en el medio ambiente, a través de los procedimientos de evaluación ambiental previa, en su caso, y de vigilancia y control de las mismas. A estos efectos, todos los proyectos, obras y actividades que sean susceptibles de afectar al medio ambiente deberán obtener una declaración ambiental si así lo exige la clasificación del grado de protección aplicable a ellos. De esta forma, dicha clasificación del grado de protección para determinar el procedimiento podrá ser: de EIA y de evaluación de la incidencia ambiental.

La declaración ambiental se presenta como un requisito previo, preceptivo y vinculante para la autoridad municipal en cuanto a las medidas correctoras. Al mismo tiempo, otra de las leyes que regulan el régimen jurídico y los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas es la Ley 9/2013 del 19 de diciembre del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, que en su articulado contempla que los proyectos sometidos a EIA se deben regular por la normativa existente y que no precisarán de posterior declaración. Así mismo, establece que aquellas actividades a las que no les resulte de aplicación la normativa sobre EIA y que estén incluidas en el anexo de la Ley 9/2013, se someterán a la evaluación de incidencia ambiental previamente a la comunicación. De igual modo procederá con las modificaciones sustanciales de las mismas.

Ahora bien, Galicia también ha sido una de las CCAA que ha promulgado una normativa propia en el desarrollo de la Red Natura 2000<sup>26</sup>, en concreto el Decreto

---

<sup>25</sup> Datos obtenidos de la página web del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [consulta: 18 de mayo de 2018].

<sup>26</sup> El art. 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, establece que, una vez aprobada la lista de LIC por la Comisión Europea, estos deberán ser declarados como ZEC por las CCAA correspondientes lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión. Asimismo, el art. 45.1.a) del mismo texto legal, sobre medidas de conservación de la Red Natura 2000, establece la obligación de elaborar planes o instrumentos de gestión, específicos para los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, que deben incluir, por lo menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable.

37/2014 del 27 de marzo por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de Red Natura 2000 en Galicia, contemplando los usos permitidos como cualquier actividad compatible con los objetivos de la declaración de las ZEC y ZEPa y que pueden desarrollarse sin limitaciones especiales. Se ha considerado como uso o actividad permitida aquella de carácter tradicional que resulta compatible con la protección del espacio natural porque no causan afectación apreciable.

Todo ello con el fin de garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales y de las especies de la fauna y la flora silvestres de interés comunitario en Galicia.

### III.- SITUACIÓN DE LA ENERGÍA EÓLICA EN ESPAÑA Y EN GALICIA

A lo largo de las últimas décadas la energía eólica se ha convertido en una pieza clave para el diseño de un futuro energético sostenible en España y para cumplir así los objetivos comunitarios establecidos en el uso de estas fuentes energéticas. Esto es debido también a la existencia de un escenario de elevada polución atmosférica combinado con el cambio climático provocado por la emisión de gases procedentes de la combustión de hidrocarburos de origen fósil, y el elevado precio de estos últimos, que ha llevado a países no productores como España a una posición de dependencia de fuentes caras y altamente contaminantes. Todo ello ha propiciado ese impulso de las energías renovables, apreciables a través de los datos de la Red Eléctrica de España, donde en el año 2017 el 18,4% de la energía producida en España tenía origen eólico. En la siguiente tabla puede apreciarse el reparto de la potencia instalada por las CCAA en el año 2017 predominando Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía, coincidiendo también con las comunidades con mayor jurisprudencia sobre evaluaciones de impacto ambiental de parques eólicos en Red Natura 2000 como se estudiará más adelante.

**Tabla 2- Reparto por CCAA de la potencia eólica instalada en España**

CCAA	MW ACUMULADOS A 31/12/2017	NÚMERO DE PARQUES EÓLICOS
CASTILLA Y LEÓN	5.595	244
CASTILLA-LA MANCHA	3.807	141
GALICIA	3.354	159
ANDALUCÍA	3.301	152
ARAGÓN	1.911	89
CATALUÑA	1.269	46
COMUNIDAD VALENCIANA	1.189	38
NAVARRA	1.004	49
ASTURIAS	518	23

<b>LA RIOJA</b>	447	14
<b>MURCIA</b>	262	14
<b>CANARIAS</b>	241	64
<b>PAÍS VASCO</b>	153	7
<b>CANTABRIA</b>	38	4
<b>BALEARES</b>	4	46

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Asociación empresarial Eólica.*

Los datos anteriormente aportados muestran la gran importancia de la energía eólica, donde puede observarse que Galicia es una de las principales regiones productoras. Este tipo de actividades presentan un efecto beneficioso en la economía de áreas rurales a través de la recaudación de impuestos por la instalación, actividad e incluso alquiler de terrenos<sup>27</sup>.

Estamos ante un sector que ha ido creciendo en los últimos años, a pesar del parón ocasionado por la crisis económica y los cambios legislativos, ya que la energía eólica terrestre se ha consolidado como la tecnología clave para cumplir con los objetivos europeos de 2020, acordes con 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, puesto que las metas del Plan de Energías Renovables 2011-2020 implican que, de la energía eólica terrestre instalada para 2020, al menos el 20 % del consumo final bruto en España proceda del aprovechamiento de las fuentes renovables<sup>28</sup>.

#### 1.- MARCO LEGISLATIVO DEL SECTOR EÓLICO

Debido a la trascendencia que presenta esta fuente de energía renovable se requiere que la misma esté regulada. De esta forma, en un primer nivel jerárquico, se encontraba la antigua Ley 54/1997 de 27 de noviembre del sector eléctrico (Ley del Sector Eléctrico). Esta Ley distinguía la producción en régimen ordinario de la producción en régimen especial e identificaba también el marco económico de retribución para cada uno de estos modelos de generación de electricidad. Presentándose desde una perspectiva objetiva como un conjunto regulatorio que afectaba a la etapa de la producción eléctrica, buscando alcanzar objetivos de eficiencia energética. Mientras que desde un punto de vista operativo, constituía una excepción a la liberalización del sector eléctrico, que se encontraba ubicado en el ámbito de la iniciativa privada en régimen de libre competencia, ya que está basado en un régimen subvencional, porque establecía

<sup>27</sup> R, GALDÓS URRUTIA y F.J, MADRID RUIZ (2009): “La energía eólica en España y su contribución al desarrollo rural”, *Investigaciones Geográficas*, 50, págs.70-98.

<sup>28</sup> Datos obtenidos de la página web de la Asociación Empresarial Eólica [consulta: 19 de mayo de 2018].

una discriminación a favor de las energías en él producidas frente a las generadas en régimen ordinario, dándoles prevalencia a las primera en el acceso a red y, porque en los mecanismos de retribución admitía la tarifa como precio regulado y primado<sup>29</sup>.

Dicha norma ha sido derogada por la actual Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico, que establece la normativa por la que se regulan las actividades de Red Eléctrica, atribuyéndole en régimen de exclusividad el ejercicio de las actividades de transporte y operación del sistema así como de la función de gestor de la red de transporte.

Si bien, fue el Real Decreto 436/2004 de 12 de marzo por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico especial, que tanto ha contribuido a la expansión de las energías renovables, y en especial la eólica, el que se encargó de trasponer la normativa comunitaria existente en el entorno a este sector<sup>30</sup>. Posteriormente, se aprobó el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, que también derogó la regulación existente en la materia y contenida en el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo. Con posterioridad, entró en vigor el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, y crea el mecanismo de registro de preasignación de retribución para las instalaciones del régimen especial, cuya inscripción sería condición necesaria para el otorgamiento del derecho al régimen económico establecido en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

Este Real Decreto 661/2007 ha estado vigente hasta la aprobación del Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, sin perjuicio de que en su disposición transitoria tercera determine que seguirá siendo de aplicación con carácter transitorio hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para la plena aplicación de este Real Decreto

Actualmente la retribución de la actividad de transporte se fija administrativamente, y durante los años 2012 y 2013 se publicaron una serie de disposiciones que estaban destinadas a corregir aquellos desajustes entre los ingresos y los costes del sector eléctrico, con las que además se establecieron medidas que modificaron la metodología de retribución de la actividad de transporte. Concretamente fueron los Reales Decretos-Ley 13/2012 de 30 de marzo, 20/2012 de 13 de julio, 2/2013 de 1 de febrero y el 9/2013 de 12 de julio.

Ahora bien, el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, ha supuesto, una importante medida en este ámbito dentro del proceso de reforma del sector eléctrico. Esto es así, por cuanto incorpora un mandato al Gobierno para aprobar un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir

<sup>29</sup> J.M, NEBREDA PÉREZ (2010): “Régimen jurídico de las energías renovables en España: el régimen especial”, en M.J López Sako (ed.) *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, (págs.110-150) Cizur Menor: Thomson Reuters.

<sup>30</sup> M.J, LÓPEZ SAKO (2008): *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, haciendo una explícita enunciación de los principios concretos sobre los que se articulará el régimen aplicable a estas instalaciones, en términos que han sido posteriormente integrados en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. En concreto, las subvenciones que recibirán los parques eólicos ya no se adjudican en función de la energía producida, si no en función de la potencia del parque. La mayor parte de esta normativa establece las condiciones generales del régimen económico sobre el que se realizan las inversiones en energías renovables.

Finalmente, destacar que desde el año 2016 no ha habido demasiada actividad regulativa en el ámbito energético por la situación política del país, sin embargo, se aprobó el Real Decreto-Ley 7/2016 que estableció diversas modificaciones sobre la ley general de este sector, con el objetivo de incluir una serie de principios que permitan cara el futuro desarrollar reglamentariamente medidas de protección a los consumidores de energía en una posición más vulnerable. Si bien, además de esta normativa general también se aprecia la existencia de aquella normativa técnica e instrumental que regulan las medidas para adecuar la gestión del sistema eléctrico en el territorio español. Un ejemplo de ello se encontraría en los procedimientos de operación necesarios para realizar una adecuada gestión técnica del sistema eléctrico, con la Resolución del 3 de abril de 2016, con la que se aprueban criterios de funcionamiento y seguridad para la operación del sistema eléctrico.

## 2.- SISTEMA LEGISLATIVO GALLEGO DEL SECTOR EÓLICO

Como se expone en el apartado anterior, Galicia es una de las regiones de España con un mayor aprovechamiento de sus recursos eólicos que ha conllevado el desarrollo de una normativa relativa a esta temática. Por tanto, la principal normativa desarrollada en este aspecto incluyó, en un primer momento, el Decreto 205/1995 de 6 de julio por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica e implicaba que aquellas entidades públicas o privadas que estuviesen interesadas en el desarrollo y explotación de parques eólicos tendrían que solicitar la correspondiente autorización, previa presentación del estudio de evaluación de efectos ambientales.

Posteriormente, se aprobó el Decreto 302/2001 de 25 de octubre por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica de la comunidad autónoma de Galicia donde ya se contemplaba la compatibilidad de los parques con los espacios naturales de Red Natura 2000, suponiendo que los valores ambientales no se verían afectados. Debido a esto, numerosos parques eólicos fueron creados desde ese año hasta la entrada en vigor del Decreto 242/2007 del 13 de diciembre, con el que, según los objetivos contenidos en la exposición de motivos, se buscaba reorientar las intenciones de las políticas que conformaban la regulación de la energía eólica indicando que el desarrollo de la misma debía ser un ejemplo en el plano ambiental. Esto implicaba el respeto al medio en el momento de la implantación del parque. También se estableció la exigencia de que todos los proyectos se sometiesen a la EIA, siendo igualmente objeto de una declaración de impacto ambiental, donde la positividad de la misma se presenta como una condición *sine qua non* para la autorización, implicando la respuesta negativa causa de denegación.

Ese tramo temporal hasta el año 2007, debido a la configuración normativa que recogía el Decreto 442/1990, permitió que se localizaran parques eólicos en zonas protegidas, concretamente 50 parques en 15 espacios de la Red Natura 2000, siendo el caso de la Serra do Xistral en Lugo uno de los más destacados por el valor ecológico de la zona en la que fueron implantados más de 20 parques<sup>31</sup>.

Dos años más tarde se dicta la Ley 8/2009 de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación ambiental (en adelante Ley 8/2009), en la que se incluye la nueva propuesta de participación pública en el proceso de implantación de los parques eólicos que consistirá en la formación de un Fondo de Compensación Ambiental, alimentado por la recaudación derivada de la imposición de un canon eólico, descrito como una figura extrafiscal, que penalizará el impacto ambiental ocasionado por dichas instalaciones, en función del número de aerogeneradores. Además, también establece, en su art. 31, la exclusión de los territorios en Red Natura 2000 para la implantación de los parques eólicos, teniendo en cuenta la normativa vigente en el momento. En definitiva, con esta Ley se impulsaron dos grandes cuestiones, por una parte, la figura del canon eólico, ya que la explotación de este recurso no resulta inofensiva y causa daños que deben ser reparados mediante un tributo, y por otra, la no implantación de parques eólicos a Red Natura 2000, lo que va unido a la necesidad de una autorización adecuada. Posteriormente, la Ley 4/2014 de 8 de mayo modificó la Ley 8/2009, que implicó diversas modificaciones entre las que se buscaba minimizar las cargas financieras que tendrían que afrontar las empresas que quisiesen iniciar un proyecto eólico.

Finalmente, uno de los puntos más destacables en este ámbito es el Plan Sectorial Eólico de Galicia de 15 de diciembre de 1997 publicado en el Diario Oficial de Galicia el mismo año, Plan que ha permitido impulsar la política energética de esta comunidad autónoma y regular el componente territorial frente al impacto que los proyectos puedan tener en el territorio gallego. Este plan incorporó como instrumento de Ordenación del Territorio aquellos ámbitos que se verían afectados por los diez Planes Eólicos Estratégicos que habían sido aprobados previamente. El objetivo era racionalizar la implantación de los parques y regular las actuaciones relativas a los mismos, para ayudar a las sucesivas normativas a regir la implantación de los parques eólicos en Galicia. A tal efecto se centra fundamentalmente en tres puntos: en la investigación eólica, en la inserción de un programa de inversiones y en la inserción de actuaciones industriales de actuaciones industriales. Este sistema se reforzó posteriormente en el Decreto 80/2000 de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal.

### 3.- ASPECTOS NEGATIVOS DE LA ENERGÍA EÓLICA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

---

<sup>31</sup> Véase A, NOGUEIRA LÓPEZ (2014): “Derecho y políticas ambientales en Galicia: languideciente política y legislación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 5, págs. 1-7.

A la vista queda que la energía eólica se presenta como una de las mejores opciones para paliar la necesidad real y urgente de implantar fuentes de energía alternativas y, aunque no presenta altos índices de contaminación del medio por el uso de sustancias tóxicas, la implantación de los parques eólicos sí puede causar un impacto negativo en diversas zonas. Concretamente daños de tipo paisajístico y sobre la biodiversidad de la zona.

En lo referente a los primeros daños cabe decir que, en lugares que se presentan como paisajísticamente valiosos, la implantación de aerogeneradores supone la introducción de un elemento extraño en el ambiente. Todo ello produce la perturbación del disfrute de los mismos, requiriendo un estudio cuidadoso de estos efectos.

Así pues, además del impacto visual que puedan generar, su implantación en ciertos lugares, como por ejemplo aquellos cercanos a las ZEPA, pueden causar graves daños a los valiosos ecosistemas. De esta forma, uno de los principales problemas ambientales en relación con los parques eólicos es el de su afección sobre la avifauna, opinión que es sostenida por la organización SEO/BirdLife<sup>32</sup>, que alegan, en sus directrices para realizar evaluaciones de impacto en parques eólicos en el año 2012, la necesidad de aplicar el principio de precaución para evitar la ubicación de parques eólicos en ZEPA y espacios declarados o propuestos de la Red Natura 2000 así como espacios naturales protegidos. También deben evitarse otros espacios de vital importancia para las aves con un estado de conservación desfavorable en Europa, así como en los lugares situados a lo largo de las principales rutas y pasos migratorios.

En concreto, los impactos negativos para la fauna pueden resumirse en: las colisiones, uno de los efectos más evidentes y motivo de mayor preocupación, que se producen cuando las aves o murciélagos no consiguen esquivar las aspas de los aerogeneradores, causando mortalidad directa; las molestias y desplazamiento, pues el ruido y vibraciones que son provocados por los aerogeneradores provocan los desplazamientos de la fauna a otros hábitats; y el efecto barrera y la destrucción del hábitat, puesto que los parques eólicos suponen una obstrucción al movimiento de las aves y la ocupación puede provocar que ya no estén disponibles para las aves. Al mismo tiempo, la ocupación y degradación del terreno, así como el ruido, son otras de las consecuencias de mayor peso con impacto negativo

Por ello, el rápido crecimiento de los parques eólicos puede suponer una presión sobre los espacios protegidos y la biodiversidad si se realiza de manera descontrolada. De esta forma las evaluaciones ambientales, y de forma más concreta las evaluaciones de impacto ambiental, se presentan como la barrera principal para estos efectos negativos, proporcionando medios eficaces para integrar factores ambientales en los procedimientos de planeamiento y toma de decisiones, así como de ejecución. Estas EIA, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, deberían incluir una

---

<sup>32</sup> La organización SEO/BirdLife es una asociación no lucrativa enfocada en la conservación de la naturaleza y biodiversidad en España, y representante de BirdLife International en España, de entre sus labores principales se encuentran la de llevar a cabo informes sobre las situaciones que puedan afectar a los espacios protegidos, destacando de entre ellos el informe 19/04/06 que sostiene la opinión comentada en el texto principal.

descripción precisa, clara y detallada del proyecto y de sus acciones, especificándose, desde la localización del parque y las acciones que se vayan a llevar a cabo, hasta los materiales y recursos naturales que van a ser utilizados.

Sin embargo, hasta el 2013, ha habido una falta de calidad de los estudios de impacto ambiental, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, pudiendo conducir a una declaración de impacto ambiental errónea, ya que el órgano competente está basando su decisión en una información inadecuada<sup>33</sup>. Destaca sobre todo el desconocimiento de la fauna, de la flora y de los hábitats de las zonas de actuación, la minusvaloración de los efectos negativos sobre la biodiversidad, y la consideración de espacios temporales de estudio muy cortos que no permiten alcanzar un conocimiento real de las poblaciones de fauna y flora de la zona de estudio<sup>34</sup>.

Estas cuestiones han sido llevadas a la práctica, como se analizará en el apartado siguiente, a través de la jurisprudencia española con remisiones también a las sentencias dictadas por el TJUE en esta materia.

#### **IV.- LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LOS PARQUES EÓLICOS CON AFECTACIÓN A RED NATURA 2000. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**

Como se ha podido comprobar a través del estudio de la legislación relativa a la Red Natura 2000, el art. 6 de la Directiva Hábitats establece un procedimiento de evaluación que se encuentra destinado a garantizar, con el comodín de un control previo, que solamente se autorice un plan o proyecto que, sin guardar relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último en la medida en que no cause un perjuicio a la integridad de dicho lugar. Así se ha establecido en la STJUE de 7 de septiembre de 2004 o la de 20 de septiembre de 2007.<sup>35</sup> Siendo traspuesto este art. 6 en nuestra legislación de manera prácticamente literal en la Ley 42/2007. Y es en relación con la aprobación de planes o proyectos que puedan afectar a los espacios de Red Natura 2000 donde se encuentra el mayor volumen de pronunciamientos jurisdiccionales internos, que además han estado en constante evolución y donde se pueden apreciar divergencias entre los pronunciamientos de los tribunales internos y el TJUE.

Esto puede observarse, por ejemplo, en el hecho de que resulta complicado encontrar sentencias que indiquen la necesidad de contar con la certeza científica de que un plan o proyecto no pueda causar efectos significativos sobre los espacios, para poder autorizarlos, o bien que constaten que la Administración se haya dotado de esa certeza antes de autorizarlos. Por otro lado, resulta habitual que los tribunales inferiores den por

<sup>33</sup> European Commission, DG, ENV, [consulta: 37 de mayo de 2018]. Disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>

<sup>34</sup> R.M, REGUEIRO FERREIRA (2012): “Las implicaciones ambientales del proceso de implantación de los parques eólicos: la situación en Galicia”, *Revista Galega de Economía*, 20, págs.1-20.

<sup>35</sup> STJUE 532/2007, de 20 de septiembre, C-304/05, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana* (ECLI:EU:C:2007:532).

válido un pronunciamiento de la administración ambiental que asegure que los espacios no sufrirán un impacto significativo como consecuencia de un proyecto, o que el mismo será muy reducido tras la aplicación de medidas correctoras, sin justificación adecuada. No obstante, el TJUE se ha pronunciado y ha aclarado que no es suficiente dicho pronunciamiento y que es imprescindible que la certeza científica provenga de un estudio específico<sup>36</sup>.

#### 1.- LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD CONTRA LA FUNCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LOS PARQUES EÓLICOS

En el panorama español la doctrina jurisprudencial ha reconocido la función medioambiental de las energías renovables, en el sentido que contribuyen a reducir el uso de energías fósiles, así como la reducción de emisiones. Además, para el emplazamiento del mismo, no es válida cualquier región, ya que se requiere un régimen de vientos fuerte para el funcionamiento de los aerogeneradores, teniendo en cuenta que habrá zonas que por razones orográficas, urbanísticas, arqueológicas, paisajísticas o ambientales desaconsejan la implantación. Estas dos últimas han conllevado que el desarrollo e incremento de las energías renovables a pesar de presentarse como un objetivo prioritario, no dejase de ser ajeno a otros objetivos del medio ambiente como el correspondiente a la protección de la biodiversidad, como bien ha aclarado la STS de 30 de abril de 2008:<sup>37</sup> “*en el supuesto enjuiciado, se presenta un conflicto entre intereses o bienes jurídicos de diversa naturaleza: de un lado, el bien jurídico consistente en garantizar el suministro de la energía eléctrica mediante su producción por medio de la utilización de energías renovables, producción que debe hacerse compatible con la protección del medio ambiente; y de otro, el bien jurídico consistente en la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, de los espacios naturales, la flora y la fauna silvestres, fin al que se ordena, en numerosas normas.*”<sup>38</sup>

De esta forma, el TS ha declarado que aunque la actividad relativa a la generación de energía eléctrica se vincule al derecho de la libre instalación y a la libre competencia, sobre esta actividad se debe mantener un control e intervención por parte de la Administración Pública, lo que implica que la energía eólica debe estar regulada normativamente para que las decisiones tomadas puedan ser respetuosas tanto con el interés público como con el medio ambiente, y así lo ha establecido la STS de 30 de enero de 2007<sup>39</sup>.

Si bien, con anterioridad, el TS había señalado que este conflicto de intereses tendría que resolverse de conformidad con la norma que reconozca preferencia de un interés

<sup>36</sup>M.S, GALLEGO BERNAD (2014): *La Red Natura 2000 en España. Régimen Jurídico y análisis jurisprudencial*, Madrid: SEO/BirdLife.

<sup>37</sup> STS 1882/2008, de 30 de abril (ECLI:ES:TS:2008:1882), FJ núm. 5.

<sup>38</sup> En dicha sentencia el Instituto Catalán para la conservación de las Rapaces presentó una demanda contra la Generalidad de Cataluña y la Corporación Eólica Catalana S.L. Ya que la Generalidad de Cataluña concedió una autorización a la Corporación eólica Catalana S.L cuando había un peligro para la conservación, en concreto, de una pareja de águilas perdiceras en la Montaña Blanca.

<sup>39</sup> STS 329/2007, de 30 de enero (ECLI:ES:TS:2007:329).

sobre otro, si es que la protección conjunta y simultánea de ambos no es posible. Todo ello sin perjuicio de reconocer la eventual existencia de ámbitos en los que pueden ser ejercidas competencias discrecionales por la Administración competente. Es decir, el criterio que prevalezca será siempre aquel que resulte de las normas aplicables. No obstante, es determinante concretar el fundamento legal por el que prevalece un bien jurídico sobre otro, y para ello la simple cita de la norma no es suficiente, si no que los interesados en el proceso deben conocer la razón jurídica que adopte la Administración correspondiente.

Y en este sentido, la localización de los parques eólicos deberá minimizar los impactos negativos sobre las especies que tengan una protección singular, siendo este el principal motivo para que, en función de los casos concretos, no se autorice la ubicación de los parques eólicos en ZEPAS o espacios incluidos en Red Natura 2000. El criterio de la sostenibilidad de desarrollo es clave en la decisión, ya que deben atemperarse las exigencias inherentes al deseable incremento de las fuentes de energía renovable con la protección de las especies y las áreas de particular sensibilidad, como puede verse en la STS de 11 de diciembre de 2013: *“el diseño que subyace en la decisión adoptada por la Administración autónoma que, sin negar la aprobación del proyecto de parque eólico, difiere su definitiva aceptación al cumplimiento de determinados requisitos de naturaleza medioambiental cuya ulterior concreción no se había producido aún en el momento en que la Sala de instancia dicta la sentencia que ahora confirmamos”*<sup>40</sup>.

No obstante, es criticado el criterio de la sostenibilidad del desarrollo, en palabras de GARCÍA URETA, *“ pues constituye una noción etérea del Derecho internacional y también del de la UE, y resulta desequilibrado el considerar un aspecto concreto, como podría ser la incidencia sobre hábitats y especies localizados en determinados lugares, con un elemento que, en principio, es inaprensible, el desarrollo, y que además sea efectivamente sostenible”*. Y es que resulta complicado determinar, en un ámbito temporal, que un desarrollo es sostenible. Este criterio se tiene en cuenta para el proceso de autorización, pero no para el propio de la evaluación de impacto ambiental. Además, la Directiva Hábitats tiene como finalidad, según lo dispuesto en su art. 1, el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable<sup>41</sup>, y a diferencia de desarrollo sostenible, la noción de conservación favorable sí se encuentra determinada en la directiva, por lo que constituye un criterio que debe ser empleado por la Administración y los Tribunales<sup>42</sup>.

En el ámbito europeo la cuestión de si el desarrollo de energías nuevas y renovables debe primar sobre la protección del medio ambiente, fue suscitado en la STJUE de 21

<sup>40</sup> STS 5995/2013 de 11 de diciembre (ECLI:ES:TS:2013:5995), FJ núm. 7.

<sup>41</sup> El art. 1 de la Directiva Hábitat define el estado de conservación de un hábitat como *“el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2”*.

<sup>42</sup> A, GARCÍA URETA (2014): *“Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: Balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales”*, *Actualidad Jurídica ambiental*, 37, págs.1-36.

de julio de 2011,<sup>43</sup> en la que se planteó una cuestión prejudicial en el procedimiento entre, por un lado, Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl y Eolica di Altamura Srl, y por otro lado, Regione Puglia, que tenía por objeto la denegación de autorización para instalar aerogeneradores, no destinados al autoconsumo, en terrenos situados dentro del perímetro del parque nacional Alta Murgia, un área protegida clasificada como LIC y ZPE que formaban parte de la Red Natura 2000, al no haberse llevado a cabo evaluación pertinente de las repercusiones medioambientales del proyecto en cuestión. Según el TJUE el art. 194 del TFUE requiere que la política de la UE en el ámbito de la energía debe atender a la necesidad de preservar el medio ambiente: *“a este respecto, las demandantes en el litigio principal han alegado que el objetivo de desarrollar energías nuevas y renovables, tal como se establece para la política de la Unión en el artículo 194 TFUE, apartado 1, letra c), debería prevalecer sobre los objetivos de protección del medio ambiente perseguidos por las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. A este respecto basta recordar que el artículo 194 TFUE dispone en su apartado 1 que la política de la Unión en el ámbito de la energía debe atender a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente.”*<sup>44</sup>

En este sentido, la doctrina ha entendido que el principio consagrado en el art. 11 del TFUE, otorga a la protección del medio ambiente un papel importante en el diseño de las actuaciones públicas lo que no impide que se ejecuten en un momento final, pero sí determinan la forma en la que se lleve a cabo<sup>45</sup>. De esta forma, los proyectos de energías renovables deben quedar necesariamente sujetos a las prescripciones que, en orden a la protección del ambiente, se establezcan incluyendo el deber de evaluar las incidencias que pueda tener. En el caso de España, la jurisprudencia se ha pronunciado sobre ello, por ejemplo, en la STSJ de Extremadura 28 de abril de 2011, que señala: *“sería de difícil aceptación que las Directivas hiciesen primar la instalaciones de esa energía renovables por encima de los valores medioambientales, que son los que, en definitiva, subyacen en las previsiones del planeamiento que se imponen en el caso de auto, porque precisamente la política que se pretende instaurar con estas energías es la salvaguarda del medio ambiente con el fomento de “fuentes de energías renovables no fósiles” (artículo 2 de la Directiva de 2001), precisamente por el perjuicio que estas ocasionan en ese medio ambiente. Y es que, la defensa del medio ambiente constituye uno de los pilares básicos de la política de la Unión”*<sup>46</sup>.

Sin embargo, aunque se haya pretendido amortiguar este conflicto, como se traducen de las conclusiones del Abogado General Kokott, en la STJUE de 11 de abril de 2013<sup>47</sup>, el medio ambiente carece aún hoy en día de voz propia, en muchas ocasiones, y por eso

<sup>43</sup> STJUE 502/2011, de 21 de julio, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica y Eolica di Altamura contra Regione Puglia* (ECLI:EU:C:2011:502).

<sup>44</sup> STJUE de 21 de julio de 2011, apartado 55.

<sup>45</sup> Véase L. KRÄMER (2011): *EU Environmental law*. Londres: Sweet & Maxwell. Y también en este sentido A. García Ureta y I. Lasagabaster (2012) “Environmental governance in Spain”, en F. Palermo y M. Alberton (eds.) *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, vol. I (págs. 113-133), Leiden: Martinus Nijhoff.

<sup>46</sup> STSJ de Extremadura 652/2011, de 28 de abril (ECLI: ES:TSJEXT:2011:652), FJ núm. 10.

<sup>47</sup> STJUE 221/2013, de 11 de abril, C-260/11, *The Queen, a instancias de David Edwards y Lilian Pallikaropoulos contra Environment Agency y otros* (ECLI:EU:C:2013:221).

encuentra dificultades para abrirse camino en un entramado administrativo complejo como pueden resultar a veces las evaluaciones ambientales.

## 2.- LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA AFECTACIÓN Y UBICACIÓN DE LOS PROYECTOS DESTINADOS A INSTALACIONES DE PARQUES EÓLICOS EN LAS ZONAS DE RED NATURA 2000 O EN SUS ALREDEDORES

Otra de las cuestiones que se presentan, ya más vinculada propiamente a las evaluaciones de impacto ambiental, es la relativa a la problemática que puede darse a la hora de considerar una zona como parte de Red Natura 2000 en el momento de ubicar un proyecto eólico, además de la afectación que puede haber si éste se encuentra en una zona de proximidad, dependiendo de cada caso ya que no en todas las circunstancias se producen efectos negativos en las inmediaciones. En este sentido, según lo dispuesto en el art. 6.3 de la Directiva Hábitats, es necesario realizar previamente una adecuada evaluación de impacto ambiental cuando éste pueda afectar a un lugar de importancia comunitaria, que implican: los LIC, las ZEC y las ZEPA, aunque en este último caso se deben distinguir dos situaciones: en las zonas que a partir del 10 de junio de 1994 fueran clasificadas por los Estados miembros, donde la obligación de la EIA resulta plena, y la segunda, en la que las ZEPA existan fácticamente aunque no fueran designadas por los Estados formalmente, donde es de aplicación la doctrina establecida en la STJUE de 28 de febrero de 1991, que impide la realización de actuaciones que puedan afectarlas.<sup>48</sup>

Además estas medidas recogidas en los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Directiva Hábitats se movilizarán no solamente en los casos que haya certeza, sino también probabilidad de efectos apreciables de un plan o proyecto sobre alguna zona de Red Natura 2000, y es que siguiendo con la STJUE de 13 de diciembre de 2007<sup>49</sup>, es aplicable el principio de cautela y procede efectuar la adecuada evaluación en caso de duda razonable, desde el punto de vista científico sobre la existencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar en cuestión, es decir, que para llevar a cabo la EIA el criterio que debe seguirse es la afección a estas zonas: *“en cuanto a la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, procede recordar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable. De ello se deduce que la Directiva sobre los hábitats exige que todo plan o proyecto sea objeto de una evaluación apropiada de sus repercusiones*

<sup>48</sup> I. LAZKANO BROTONS y A. GARCÍA URETA (2005): “Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres (comentario a la Sentencia del TS de 7 de julio de 2004)”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 8, págs.125-133.

<sup>49</sup> STJUE 780/2007, de 13 de diciembre, C-418/04, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda* (ECLI:EU:C:2007:780).

*siempre que, sobre la base de elementos objetivos, no pueda excluirse que dicho plan o proyecto afecte al lugar de que se trate de manera apreciable.*<sup>50</sup>” Se consideró que, aunque una zona no estuviese calificada como ZEPA, no implicaba que en la misma no pudiese llegar a exigirse la protección de la Directiva Hábitats. Sin embargo, el TSJ acabó desestimando el argumento de los demandantes sobre la existencia de la ZEPA señalando que aun reconociendo que eran los criterios ornitológicos los que determinaban la existencia de la misma, para ello tendría que acreditarse que se daban los supuestos necesarios para su clasificación.

Esta misma línea argumental es utilizada por la STS de 13 de marzo de 2007<sup>51</sup> que entiende que la Directiva Hábitats y la propia jurisprudencia interpretan que no es la presencia de las especies incluidas en el Anexo I de dicha Directiva lo que determina la declaración de una zona como ZEPA, sino que es más bien un conjunto de circunstancias relacionadas con la finalidad de asegurar la supervivencia y su reproducción en su área de distribución las que deben evaluarse, con el fin de adoptar las medidas de conservación necesarias, como por ejemplo, clasificar como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie, generando una red coherente que responda a las necesidades de protección. Sin embargo, la doctrina no se presenta de acuerdo en relación al denominado “conjunto de circunstancias” por no considerarse acorde a la jurisprudencia del TJUE<sup>52</sup>. Y es que de acuerdo al legislador europeo y a la corriente jurisprudencial<sup>53</sup>, los territorios para ser clasificados como ZEPA no solo requieren la existencia de especies de aves recogidas en el Anexo I de la Directiva de la conservación de las aves, si no que el art. 4 de la misma señala que deben clasificarse particularmente como ZEPAS los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las mismas. La adecuación de los mismos se debe analizar desde una perspectiva exclusivamente ornitológica, siendo éste el único criterio que resulta verdaderamente válido para la clasificación.

Más recientemente, estos aspectos se han tratado en la STS de 5 de abril de 2017<sup>54</sup>, en la que se presentó un recurso por parte de la Sociedad Española de Ornitología contra la Comunidad de Castilla y León siendo codemandadas el Ayuntamiento de Igüeña y la entidad Parque Eólico Espina S.L, siendo el objeto principal la DIA del Proyecto que no había considerado el impacto del mismo sobre la población del Urugallo Cantábrico y cuya presencia era patente en las zonas cercanas reconocidas como LIC y ZEPA. En este caso el TS consideró que la DIA no era conforme a derecho por no hacer una evaluación debida y que además “*no se trata de valorar la zona en que viene a instalarse el parque eólico en sí misma considerada, ni que en la declaración se haya valorado o dejado de valorar un determinado “dato”, como en algún momento afirman los recursos. Se trata de determinar más ampliamente, al menos en estos casos, si la*

<sup>50</sup> STJUE de 13 de diciembre de 2007, apartados 226 y 227.

<sup>51</sup> STS 2129/2007, de 13 de marzo (ECLI: ES:TS:2007:2129).

<sup>52</sup> A, GARCÍA URETA (2010), *Derecho Europeo a la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Madrid: Iustel.

<sup>53</sup> Como ejemplo de ello se encuentra la sentencia del TJUE de 23 de marzo de 2006 (asunto C-209/04) Comisión contra Austria.

<sup>54</sup> STS 1377/2017, de 5 de abril (ECLI:ES:TS:2017:1377).

valoración puede considerarse “adecuada”, prescindiendo del entorno inmediato y de las interconexiones existentes con él. Solo así se cumple el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, que coincide con el mismo precepto de la Directiva 92/43/CEE (Directiva Habitats), que obliga a someter a una “evaluación adecuada” aquellos planes o proyectos que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para la misma puedan afectar a los lugares protegidos.”<sup>55</sup> No obstante, ha vuelto a solicitarse una nueva autorización para este mismo parque a finales de febrero de 2018, siendo sometida a información pública, buscando de esta forma un nuevo cauce de inclusión.

Finalmente, sobre los proyectos eólicos ubicados fuera de Red Natura 2000 el art. 6.3 de la Directiva Hábitats resulta bastante contundente en este aspecto y de manera reiterada el TJUE también se ha pronunciado<sup>56</sup>. De esta forma el alcance establecido en dicho artículo no solamente se limita a planes o proyectos que se realicen en un espacio protegido sino también a los que puedan tener algún impacto apreciable sobre él aun estando situados fuera.

Por su parte, en el caso español, se ha pronunciado la jurisprudencia en sentencias como la STSJ de Extremadura 28 de junio de 2011<sup>57</sup>, en la que el Instituto de Energías Renovables S.L, demanda a la Junta de Extremadura para que se anule la resolución que deniega la autorización para la instalación del parque eólico “Arrobuey”, en los términos municipales de Pinofranqueado y Caminomorisco en la provincia de Cáceres. Como una de las alegaciones que presentaban, se encontraba la relativa a la ubicación de dicho parque, pues se encontraba fuera de las ZEPA “Hurdes” y del LIC “Las Hurdes”, que estaban integradas en la Red Natura 2000, a lo que el TSJ consideró por una parte, que la denegación se encontraba perfectamente ajustada a derecho porque aunque sea un terreno colindante al haber afectación sobre las especies protegidas en esas zonas, como bien indicaba el Estudio Ambiental, se debe prohibir su autorización, mientras que, por otra parte, consideró que la función medioambiental de la energía eólica quedaba totalmente relegada frente a la protección medioambiental: *“ahora bien, no cabe dudar de que la resolución por la que se deniega la autorización de instalación del Parque Eólico, debe estimarse ajustada a Derecho al ser consecuente con la propuesta negativa que se había emitido por el órgano de protección medioambiental. De entrada, porque, como antes se dijo, colindancia inmediata de las instalaciones con la zona ZEPA y LIC hacía imposible la autorización, conforme a lo ya establecido en el mismo Decreto 192/199 que de manera expresa excluía de las zonas donde podrían instalarse tales terrenos integrados en la Red Natura 2000 (en concreto, la zona 1 del Anexo I). Se suma la especial protección que a los terrenos le confiere la existencia de las dos especies en peligro, el buitre negro y el lince ibérico”*<sup>58</sup>.

Por esta misma cuestión se dio lugar a un grupo de sentencias que anularon las autorizaciones de varios parques eólicos ubicados en la zona de León, por no haberse

<sup>55</sup> STS de 5 de abril de 2017, FJ núm. 4.

<sup>56</sup> Como ejemplo se encontrarían la STJUE 3/2006, de 10 de enero, C-98/03, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania* (ECLI:EU:C:2006:3).

<sup>57</sup> STSJ de Extremadura 1108/2011, de 28 de junio (ECLI: ES:TSJEXT:2011:1108).

<sup>58</sup> STSJ de Extremadura 28 de junio de 2011, FJ núm. 6.

llevado a cabo de forma correcta la evaluación sobre la posible afección de los LIC y ZEPA, entre otras cuestiones. En concreto se trata de la STSJ de Castilla y León de 27 de abril de 2012<sup>59</sup>, sobre el Parque Eólico Villabandín II y su ampliación, la STSJ de Castilla y León de 7 de junio de 2013<sup>60</sup> sobre el Parque Eólico Curueña II y, la STSJ de Castilla y León 30 de enero de 2014<sup>61</sup> sobre el Parque Eólico Espina. Fundamentalmente, se indicó que aun estando el parque fuera de la ZEPA o LIC, se encontraba en sus inmediaciones, por lo que se requería valorar de manera precisa los efectos que podían tener en los mismos llevando a cabo los correspondientes estudios y definir las medidas correctoras que fuesen necesarias. Esto ha generado como consecuencia que se suspendiese cautelarmente la realización de los proyectos eólicos planteados puesto que no había una adecuada evaluación que examinase la viabilidad y la posible afectación.

### 3.- REQUISITOS ESENCIALES QUE DEBE CUMPLIR LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU CORRESPONDIENTE DECLARACIÓN

Como se ha podido ir deduciendo de todo lo comentado hasta ahora se hace completamente necesaria una evaluación que permita comprobar una serie de cuestiones referidas a la afectación del futuro parque eólico en los lugares que conforman la Red Natura 2000 o en sus inmediaciones. Por ello, el TJUE ha aclarado que la EIA no es un simple acto administrativo si no que proporciona un análisis en profundidad, donde el estudio de impacto ambiental elaborado por el promotor y la evaluación realizada por el órgano ambiental presentarán la precisión que se requiera en el caso concreto y con sujeción a la normativa estatal sobre dichas evaluaciones.<sup>62</sup> De esta forma, se han dado directrices sobre cómo debe hacerse la EIA, a través de la STJUE de 7 de septiembre de 2004, donde se exige que se identifique “a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto, que por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos.”<sup>63</sup> Incluyendo la STJUE de 15 de diciembre de 2011<sup>64</sup> la precisión de las repercusiones como un requisito previo indispensable.

Se ha determinado que hay dos elementos en el proceso de la EIA que adquieren una importancia básica: que el estudio de impacto ambiental sea completo al igual que la declaración de impacto ambiental; y la posible falta de alternativas o de estudios sinérgicos, elementos que pueden conllevar la anulación de la autorización<sup>65</sup>. Esta cuestión se ha visto en el panorama español a través de la STS de 14 de octubre de

<sup>59</sup> STSJ de Castilla y León 2373/2012, de 27 de abril (ECLI: ES:TSJCL:2012:2373).

<sup>60</sup> STSJ de Castilla y León 4077/2013, de 7 de junio (ECLI: ES:TSJCL:2013:4077).

<sup>61</sup> STSJ de Castilla y León 683/2014, de 30 de enero (ECLI: ES:TSJCL:2014:683).

<sup>62</sup> En este sentido se encuentra la STJUE 233/2005, de 14 de abril, C-441/03, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos* (ECLI:EU:C:2005:233).

<sup>63</sup> STJUE de 7 de septiembre de 2004, apartado 54.

<sup>64</sup> STJUE 835/2011, de 15 de diciembre, C-560/08, *Comisión Europea contra Reino de España* (ECLI:EU:C:2011:835).

<sup>65</sup> M, CABALAR FUENTES; A, MARTÍ EXPELETA y D, ROYÉ (2016): “Reflexión sobre los problemas de conservación de la Red Natura 2000 en Galicia (NW España)”, *Lurralde, investigación y espacio*, 39, págs.69-88.

2013<sup>66</sup>, en la que la CCAA de Castilla y León presentó recurso ante el TS contra la sentencia que precisamente anulaba la autorización de diez parques eólicos situados tanto en zonas como en los alrededores de Red Natura 2000 por este motivo: *“la exigencia de evaluar los efectos sinérgicos de un plan o proyecto sobre el medio ambiente, se deriva tanto de la normativa estatal de protección del medio ambiente, como de la normativa medioambiental aplicada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León - Decreto 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones de energía eólica”*<sup>67</sup>.

Como se desprende del fundamento jurídico anterior la exigencia de mantener unos estándares y evaluar determinados factores además de desprenderse de la normativa europea, se había incluido en la legislación anterior y se mantiene actualmente. En este sentido la STSJ de Castilla y León 30 de enero de 2014 afirmó que, si bien el estudio de impacto ambiental que se llevó a cabo recogía las especies presentes en la zona, no constaba en aquel un estudio sobre las aves (el urogallo en concreto), y ello no resulta suficientemente ilustrativo, puesto que no hay realmente un estudio ya que no constan las conclusiones, que resultan la finalidad del mismo. Con posterioridad la STS de 5 de abril de 2017 ha resuelto sobre el recurso de casación interpuesto contra la sentencia anterior, dando firmeza a esa exigencia de una evaluación completa: *“el Dictamen, que se refiere a la provincia de León, establece en su apartado 6 punto 10 que los estudios de impacto ambiental deben contener un estudio sobre la avifauna que deberá abarcar al menos el periodo de un año y con el contenido que allí se recoge. Basta ver el Estudio de Impacto Ambiental presentado por la promotora del parque y la Declaración de Impacto Ambiental para comprobar que esta exigencia no se ha respetado, ya que no constan las conclusiones que resultan del mismo que es la finalidad de todo estudio, pese a que sí se contempla que si, tras la ejecución y explotación del proyecto, hay una afectación positiva, se adoptaran las medidas oportunas. Sin embargo, desconocemos lo que pueda ser afectación significativa, si no se conoce correctamente la situación de la que se parte.”*<sup>68</sup>

Resulta imprescindible destacar la STSJ de Cataluña 20 de septiembre de 2011<sup>69</sup>, donde los recurrentes impugnaban la resolución por la que se aprobaba el Parque Eólico Coll de la Garganta, por una serie de motivos entre los que destacaba que dicho proyecto afectaba negativamente a una ZEPA y a un área de importancia para las aves. Estas áreas presentaban un valor ambiental elevado por la presencia de varias parejas de águila perdicera. El TSJ, ante dicha situación, estimó el recurso anulando la autorización ya que se había producido modificaciones significativas en el proyecto que no habían sido debidamente evaluadas, considerando además que la afectación sobre la Red Natura 2000 como una agravante de la ausencia de evaluación ante modificaciones del proyecto.

<sup>66</sup> STS 5005/2013, de 14 de octubre (ECLI: ES:TS:2013:5005).

<sup>67</sup> STS de 14 de octubre de 2013, FJ núm.3.

<sup>68</sup> STS 5 de abril de 2017, FJ núm. 2.

<sup>69</sup> STSJ de Cataluña 10185/2011, de 20 de septiembre (ECLI: ES:TSJCAT:2011:10185).

En definitiva, para que las evaluaciones de impacto ambiental en este ámbito cumplan con lo establecido será necesario que se evalúen los efectos sinérgicos y acumulativos de los proyectos eólicos, así como que proporcione datos fiables y actualizados sobre la fauna o los hábitats de los lugares de la Red Natura 2000 que puedan verse afectados, sin presentar por lo tanto lagunas ni conclusiones imprecisas.

#### 4.- EL FRACCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS SOBRE PARQUES EÓLICOS

Tras el análisis de la posible ubicación y afección de los parques eólicos, así como de los requisitos de las evaluaciones, el último de los puntos a estudiar es el fraccionamiento de proyectos. Este tipo de actividad o conducta es utilizada por los proponentes como vía para eludir las evaluaciones ambientales en aquellos planes o proyectos que las requieran, y que también ha sido tratado por la jurisprudencia en el ámbito de los parques eólicos.

La UE también se pronunció al respecto diciendo que la fragmentación no debe suponer la supresión de la obligación de llevar a cabo la evaluación ambiental correspondiente. Por lo tanto, el problema surge en el momento en el que el fraccionamiento es utilizado de forma fraudulenta para eludir los estudios pertinentes, es decir, evitar una evaluación de impacto ambiental. La STJUE de 25 de julio de 2008 establece claramente que *“la finalidad de la normativa comunitaria aplicable no puede eludirse mediante el fraccionamiento de un proyecto. El hecho de que no se considere el efecto acumulativo de varios proyectos no debe tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación, cuando, considerados conjuntamente, puedan tener efectos significativos en el medio ambiente”*<sup>70</sup>. Subraya del mismo modo que el objetivo de la normativa de la UE no puede eludirse mediante un fraccionamiento de los proyectos y que el hecho de que no se tenga en cuenta su efecto acumulativo no puede tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación cuando, considerados conjuntamente, puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.<sup>71</sup> Si bien, en la STJUE del 3 de julio de 2008<sup>72</sup>, se consideró que en el caso de la instalación de los parques eólicos, deben ser considerados de forma unitaria en el momento de la realización de la EIA.

A raíz de las premisas asentadas por el TJUE surgen en el panorama español sentencias como la STS de 28 de marzo de 2006<sup>73</sup> donde se señaló que una de las características de los parques eólicos era la de integrar varios aerogeneradores interconectados y disponerlos en zonas con requisitos mínimos de forma que no se atenuasen entre ellos el rendimiento y se optimizase el aprovechamiento, dictándose, un mes más tarde, la STS de 20 de abril de 2006<sup>74</sup>, en esta misma línea, que establecía que el parque eólico debía

<sup>70</sup> STJUE 445/2008, de 25 de julio, C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA contra Ayuntamiento de Madrid* (ECLI: EU:C:2008:445), apartado 34.

<sup>71</sup> STJUE de 25 de julio de 2008, apartado 32.

<sup>72</sup> STJUE 380/2008, de 3 de julio, C-216/06, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda* (ECLI:EU:C:2008:380).

<sup>73</sup> STS 1798/2006, de 28 de marzo (ECLI:ES:TS:2006:1798).

<sup>74</sup> STS 3405/2006, de 20 de abril (ECLI:ES:TS:2006:3405).

presentarse desde un punto de vista unitario, ya que si no se perdería esa naturaleza y función característica de dichas instalaciones, de tal forma que el parque se contempla como un todo y no cada uno de sus elementos por separado: *“es consustancial, pues, a los parques eólicos su carácter unitario de modo que los aerogeneradores en ellos agrupados necesariamente han de compartir, además de las líneas propias de unión entre sí, unos mismos accesos, un mismo sistema de control y unas infraestructuras comunes (normalmente, el edificio necesario para su gestión y la subestación transformadora). Y, sobre todo, dado que la energía resultante ha de inyectarse mediante una sola línea de conexión del parque eólico en su conjunto a la red de distribución o transporte de electricidad –pues no se cumplirían los criterios de rendimiento energético y de un mínimo impacto ambiental si cada aerogenerador pudiera conectarse independientemente, con su propia línea de evacuación de la energía eléctrica producida, hasta el punto de conexión con la red eléctrica–, no es posible descomponerlos”*<sup>75</sup>.

Esta doctrina del TS se ha visto reforzada en la STS de 30 de abril de 2008, en lo que el Instituto Catalán para la conservación de las rapaces adujo en sus alegaciones, que la empresa Corporación Eólica Catalana había buscado además la fragmentación del parque para eludir las evaluaciones correspondientes. Sobre este punto el TS nuevamente señaló que la significación jurídica de los parques eólicos se encontraba en su carácter unitario, en la necesidad de tener en cuenta todos los elementos que requiere el parque, así como su incidencia, lo que presenta como consecuencia en la exigencia de que las autorizaciones para los proyectos de parques eólicos se tramiten considerándolos como un todo. Además, como bien ha sido apuntado por la doctrina, en la elaboración de una evaluación de impacto ambiental es necesario el estudio tanto sobre los elementos principales de la instalación del proyecto, así como de sus accesorios, como serían por ejemplo los transformadores o los gasoductos, entre otros<sup>76</sup>. En caso contrario, siguiendo la idea de la STS de 30 de marzo de 2017, supondría la insuficiencia de la evaluación ambiental realizada, ya que debe priorizarse la consideración unitaria de los parques con el objetivo de evitar duplicidades, con el correspondiente incremento de los efectos ambientales del parque eólico<sup>77</sup>.

No obstante, también ha habido sentencias donde se ha determinado que esa fragmentación no era fraudulenta y que la separación de los parques podía encontrarse justificada. Este es el caso de la ya mencionada STS de 11 de diciembre de 2013, relativa a la autorización de los tres parques eólicos Carabuena, Escaravela y Parideras en la CCAA de Castilla y León. Aquí otra de las cuestiones que el TS estimó fue que los parques tenían diferentes caminos de acceso a pesar de tener una ubicación próxima, siendo el motivo de los distintos accesos la orografía que presentaba el territorio que no permitía acceder de uno a otro de forma directa. Además, cada uno de los parques

<sup>75</sup> Fundamento Jurídico 3º de la sentencia del TS 3140/2006 de 20 de abril.

<sup>76</sup> E, COLOM PIAZUELO (2010): “Cuestiones ambientales en relación con las centrales de producción de energía eléctrica: Las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones de impacto ambiental”, en A, Embid (ed.) *Agua y Energía*, (págs. 13-82), Zaragoza: Civitas.

<sup>77</sup> STS 1390/2017, de 30 de marzo (ECLI:ES:TS:2017:1390), FJ núm. 4. En este caso además el TS consideró que había habido una fragmentación artificial de lo que hubiera debido ser un único parque eólico, con el efecto de devaluar la EIA.

contaba con su propia línea eléctrica subterránea que enlazaba los distintos aerogeneradores: *“no se aprecia tampoco que se hayan realizado tres líneas distintas para justificar tres parques, sino impuestas por la orografía del terreno y la ubicación de los aerogeneradores. Además, procede poner de manifiesto que, si bien los tres parques llevan la electricidad a una misma subestación, no puede ser considerado este aspecto como esencial para concretar que deba considerarse como un único parque, pues los elementos integrantes de esta subestación vienen a ser independientes para cada uno de los parques y lo único que ocurre es que se ubican juntos sus elementos. En virtud de todas estas apreciaciones, deben considerarse parques autónomos e independientes cada uno de los tres, con capacidad de funcionamiento separada, sin perjuicio de que la línea eléctrica de evacuación sea común a los tres parques y sin perjuicio de que la subestación de los tres parques se encuentre situada conjuntamente en un mismo lugar.”*<sup>78</sup>

Por lo que en este caso la orografía del terreno fue la circunstancia vital que evitó la fragmentación fraudulenta ya que por causa de la misma se hacía necesaria la existencia de esos tres parques.

## V.- CONCLUSIONES

La UE cuenta, entre sus objetivos primordiales, la conservación de la fauna y flora, junto a la lucha contra el cambio climático. Por ello las energías renovables, como la eólica, se han convertido en el foco de atención de los gobiernos para mantener la lucha con el cambio climático, estableciéndose una serie de objetivos de clima y energía para 2020, 2030 y 2050 en cuanto al aumento del uso de estas fuentes energéticas. De esta forma, el espacio europeo se configura con la Directiva 2011/92/UE incluyendo sus últimas modificaciones y la Directiva Hábitats, ambas enfocadas en adoptar acciones y medidas de control a favor del medio ambiente. No obstante, la creación de Red Natura 2000, como una de las vías de protección del medio, así como la aparición de las LIC y las ZEPA han sido los elementos que han generado impacto y controversia en el momento de llevar a cabo un nuevo parque eólico, puesto que dichos parques deben redundar en el interés general y contribuir al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente como ha apuntado la jurisprudencia europea.

En el caso español la protección del medioambiente ha encontrado su respaldo en la propia CE y ha traspuesto las Directivas europeas en la actual Ley 21/2013 y la Ley 42/2007, mientras que el ámbito gallego ha ido desarrollando también su propia normativa en el desarrollo de la Red Natura 2000. Además, la producción de energía eólica no envuelve los intereses energéticos y medioambientales al mismo nivel, al igual que no resulta inofensiva y en determinados casos puede dar lugar a efectos adversos en el medio ambiente. Ello ha conllevado, como se ha visto durante la exposición de la legislación existente, a la inclusión de este tipo de proyectos en la regulación de la evaluación ambiental. Un ejemplo de ello se encuentra, como se ha comentado, en la

---

<sup>78</sup> STS de 11 de diciembre de 2013, FJ núm. 4.

muerte causada a aves y murciélagos por la instalación de aerogeneradores en determinados territorios de la zona española, donde dependiendo del estatus de protección que presente la especie en concreto dichas mortalidades podrían no ser asumibles de ninguna forma. Por todas estas cuestiones se hacen necesarias las evaluaciones ambientales, y en concreto las EIA, adecuadas y que se ajusten a la realidad de la situación del parque, pues, aunque resulten complicadas de elaborar la fidelidad a los hechos asegurará una mayor protección ambiental.

Sin embargo, a pesar de la amplia y variada legislación sobre la temática, las lesiones ambientales se siguen produciendo constantemente. En el caso de Galicia, hasta hace unos años, se recogían diferentes líneas de actuación en las propias normas y, a pesar de ser pionero en el ámbito de la energía eólica, disponía de una legislación que generaba vacíos en las actuaciones a la hora de llevar a cabo este tipo de proyectos. Consecuencia de ello es que desde el 2001 al 2007 se permitió la instalación de varios parques eólicos en zonas pertenecientes a Red Natura 2000 causando un gran impacto negativo al medio. Esa problemática, por la creencia en parte de la falta de inocuidad de los parques eólicos en el medio, ha sido analizada por los tribunales pudiendo configurarse en tres puntos clave: la protección de la biodiversidad *vs.* la función medioambiental de la energía eólica, la problemática de la ubicación de los parques eólicos y el fraccionamiento de los mismos.

En la primera de ellas, la relativa a la confrontación entre la protección de la biodiversidad entre la función medioambiental de los parques eólicos, la jurisprudencia ha creado una vertiente que considera que, aunque la generación de la energía eléctrica a través de esta fuente renovable es de libre instalación y competencia, tiene que estar controlada por la Administración Pública. Por ello, con el objetivo de respetar tanto el interés público como el medio ambiente, se ha intentado establecer un criterio que permitiese un equilibrio entre ambos, surgiendo a tal efecto el criterio de la sostenibilidad del desarrollo. Sin embargo, éste no viene determinado en ninguna directiva, al contrario que ocurre por ejemplo con la conservación favorable, por lo que el aplicar esta noción como base puede generar un desequilibrio que vaya en contra de la protección medioambiental. Y es que, aunque la tendencia jurisprudencial tanto europea como española busquen la defensa del medio ambiente, resulta, en ocasiones, complicada por el entramado administrativo y la dificultad que puedan conllevar las propias evaluaciones de impacto ambiental, puesto que la complejidad del estudio de los factores que la conforman variará de un proyecto a otro.

La segunda de las problemáticas suscitadas es sobre la afectación y ubicación de los proyectos eólicos en los alrededores o en las propias zonas de Red Natura, que además se encuentra completamente vinculada a la primera por la función de esta red europea de espacios protegidos. La Directiva Hábitats y la legislación estatal exigen llevar a cabo una adecuada EIA cuando un plan o proyecto pueda afectar a un lugar de importancia comunitaria, siendo, según las líneas jurisprudenciales, el criterio de afectación a estas zonas el que debe guiar esa evaluación. No obstante, el mismo no ha sido suficiente para que, en numerosas ocasiones, el establecimiento de los parques eólicos primase sobre la conservación de dichas áreas. De igual forma ocurre en el caso de los parques ubicados en las inmediaciones, pues no están exentos de esta evaluación,

existiendo cierta unanimidad en dicho aspecto, ya que la colindancia con estas zonas puede dar lugar a efectos con un grado de daño difícilmente reparable. El hecho de que estas zonas formen parte de Red Natura 2000 supone que cumplen una serie de requisitos para la supervivencia de especies que merecen una especial protección, y el que dichas especies puedan llegar a habitar en una zona que linde con un espacio donde se implanten parques eólicos, no supone que tengan menos derecho a la protección que aquellas especies que se encuentran en zonas dentro de los espacios de la Red. Por ello, no debe relegarse la conservación de dichas áreas y las especies que la habitan ante la aparición de nuevos parques eólicos.

Finalmente, el diseño de los parques eólicos, en el sentido de la fragmentación de los mismos, ha sido otra de las grandes cuestiones tratadas ya que servían como vía de escape frente a la evaluación de impacto ambiental, que la UE ha rechazado por desvalorizar precisamente esta herramienta de lucha por el mantenimiento del medio ambiente, al igual que los tribunales españoles en mayor medida, puesto que la elusión del filtro que impone la EIA ha generado un daño inconmensurable. Además, según la consideración del TS los parques eólicos deben presentarse desde un punto de vista unitario, pues en caso contrario perderían sus características esenciales. No obstante, cierta parte de la jurisprudencia también ha optado por permitir la fragmentación cuando la misma no tenía evidencias de ser fraudulenta y cuando encontraban justificación en circunstancias como la orografía del terreno. Por todo el análisis realizado se puede apreciar que las líneas jurisprudenciales sobre los aspectos tratados son claras y concisas, y hay unanimidad sobre la no inocuidad de la instalación de parques eólicos en el medio. No obstante, el legislador aún no ha dejado del todo claro los bienes jurídicos prevalentes, lo que ha generado que en instancias inferiores aún haya cierto desequilibrio a favor de la instalación de los parques eólicos frente a la protección medioambiental. Mientras que, por parte las propias Administraciones, así como de los propias empresas en el ámbito eólico, no tienen en ocasiones la debida cuenta de las evaluaciones de impacto ambiental y sus funciones principales, por ello, en determinados casos se sigue buscando la manera de evadir esta barrera defensiva del medio, y que a pesar de la normativa, de las premisas europeas asentadas y de la importancia de estos intereses jurídicos, las decisiones que se adoptan también se encuentran condicionadas por concepciones políticas y económicas que complicarán el interrogante de la prevalencia de intereses del medio ambiente sobre la realización de proyectos eólicos.

En definitiva, la implantación de los parques eólicos puede tener afectación sobre el medio ambiente, por ello resulta comprensible la exigencia de una especial diligencia cuando dichos efectos puedan recaer sobre espacios de la Red Natura 2000. De este modo, las evaluaciones de impacto ambiental deben ser realizadas de forma más concienzuda, teniendo en cuenta diversas cuestiones, como la posibilidad de la fragmentación del proyecto, los efectos en las zonas próximas al parque o la propia protección del espacio, así como criterios que vengán contemplados en las Directivas y no que constituyan conceptos jurídicos indeterminados, tal y como se vio a lo largo de la investigación.

## VI.- BIBLIOGRAFÍA

CABALAR FUENTES, MANUEL; MARTÍ EXPELETA, ALBERTO y ROYÉ, DOMINIC (2016): “Reflexión sobre los problemas de conservación de la Red Natura 2000 en Galicia (NW España)”, *Lurralde, investigación y espacio*, 39, págs.69-88.

COLOM PIAZUELO, ELOY (2010): “Cuestiones ambientales en relación con las centrales de producción de energía eléctrica: Las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones de impacto ambiental”, en A, Embid (ed.) *Agua y Energía*, (págs. 13-82), Zaragoza: Civitas.

GALDÓS URRUTIA, ROSARIO y MADRID RUIZ, FRANCISCO JAVIER (2009): “La energía eólica en España y su contribución al desarrollo rural”, *Investigaciones Geográficas*, 50, págs.70-98.

GALLEGO BERNAD, MARIA SOLEDAD (2014): *La Red Natura 2000 en España. Régimen Jurídico y análisis jurisprudencial*, Madrid: SEO/BirdLife.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN (2014): “Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: Balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales”, *Actualidad Jurídica ambiental*, 37, págs.1-36.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN (2010): *Derecho Europeo a la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Madrid: Iustel.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN y LASAGABASTER, IÑAKI (2012): “Environmental governance in Spain”, en F, Palermo y M, Alberton (eds.) *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, vol. I (págs. 113-133), Leiden: Martinus Nijhoff.

KRÄMER, LUDWIG (2011): *EU Environmental law*. Londres: Sweet & Maxwell.

LAZKANO BROTONS, IÑIGO y GARCÍA URETA, AGUSTÍN (2005): “Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004)”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 8, págs.125-133.

LÓPEZ SAKO, MASAO JAVIER (2008): *Regulación y autorización de los parques eólicos*. Cizur Menor: Aranzadi.

LOZANO CUTANDA, BLANCA (2016): “Derecho ambiental: Algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 200, págs.409-438.

LOZANO CUTANDA, BLANCA y ALLI TURRILLAS, JUAN-CRUZ (2016): *Administración y legislación ambiental. Adaptado al EEES*. Madrid: Dykinson.

LOZANO CUTANDA, BLANCA; SÁNCHEZ LAMELAS, ANA y PERNAS GARCÍA, JUAN JOSÉ (2012): *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, Madrid: La Ley.

NEBREDA PÉREZ, JOAQUÍN M<sup>a</sup> (2010): “Régimen jurídico de las energías renovables en España: el régimen especial”, en M.J López Sako (ed.) *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, (págs. 110-150) Cizur Menor: Thomson Reuters.

NOGUEIRA LÓPEZ, ANA (2014): “Derecho y políticas ambientales en Galicia: languideciente política y legislación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 5, págs. 1-7.

QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS (2014): “La evaluación ambiental. Hitos de su evolución”, en T. Quintana López (dir.), *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, (págs. 17-90), Valencia: Tirant lo Blanch.

ROSA MORENO, JUAN (2014): “Planes, programas y proyectos sometidos a evaluación”, en T. Quintana López (dir.), *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, (págs. 17-90), Valencia: Tirant lo Blanch.

REGUEIRO FERREIRA, ROSA MARIA (2012): “Las implicaciones ambientales del proceso de implantación de los parques eólicos: La situación en Galicia”, *Revista Galega de Economía*, 20, págs.1-20

RUÍZ DE APODACA ESPINOSA, ÁNGEL (2014): “Marco jurídico de la evaluación ambiental”, en A, Ruíz de Apodaca (dir.), *Régimen Jurídico de la Evaluación Ambiental (Comentario la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, (págs. 29-115), Cizur Menor: Editorial Aranzadi.