



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202500001237

11 FEB 2025

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q24/269/12

Sr. Consejero de Medio Ambiente y Turismo

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

A02029281 / O00001120

ASUNTO: Sugerencia sobre la existencia de varios proyectos de instalaciones de energía renovable que afectarían al término municipal de Cosa (Teruel).

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En dicha queja se muestra la honda preocupación de una entidad asociativa por varios proyectos de energías renovables que afectan a Cosa (Teruel), que se enumeran a continuación:

1.- Parque Foltovoltaico “Naturaleza Solar” 2.-

Macroproyecto Producción “Hidrógeno Verde”.

3.- Parque eólico “Alpeñés”.

4.- Parque eólico “Pertusa”.

5.- Parque eólico “Salamaña”.

6.- Infraestructuras de evacuación compartidas (Pertusa/Salamaña)

7.- Módulo eólico Calamocha (OPDE)

8.- Anteproyecto IRN, hibridación parques Pertusa/Salamaña.

En concreto, se expone que la política de instalaciones de energía renovable en Aragón resulta insostenible, señalando, a título de ejemplo, que tres proyectos distintos, de promotores diferentes, convergen en un mismo



emplazamiento. En general, se echa en falta la existencia de una directriz o plan que racionalice la implantación de estos proyectos en el territorio aragonés, en línea con lo que se propuso en la Sugerencia de esta Institución, de 24 de noviembre de 2021, Q21/604 y en lo dispuesto en la Ley 1/2024, de 24 de enero, de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

SEGUNDO.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse por la Institución al Departamento de Medio Ambiente y Turismo con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en el escrito de queja.

TERCERO.- En contestación con lo solicitado por esta Institución, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental nos remitió el siguiente informe:

«En relación con la solicitud de información sobre proyectos de energías renovables que afectan a Cosa (Teruel), expt Q24/269/01 puede informarse lo siguiente:

En la queja, refiriéndose a los proyectos de energía renovable que afectan a Cosa (Teruel) se expone que se echa en falta la existencia de una directriz o plan que racionalice la implantación de estos proyectos en el territorio aragonés. En este sentido, la Disposición Adicional Tercera del Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, establece que “el departamento competente en materia de energía redactará el Plan Energético de Aragón 2024-2030, que, en lo que respecta a las energías renovables, tendrá rango de directriz especial de ordenación del territorio”.

Por otra parte, y en relación con los expedientes relativos a la localidad de Cosa en la provincia de Teruel, que han sido objeto de algún tipo de tramitación en este Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, se remiten como anexos adjuntos a este informe:

- Resolución de 29 de mayo de 2023, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula la declaración de impacto ambiental del Proyecto de parque eólico “Alpeñés” y sus infraestructuras de evacuación, en los términos municipales de Cosa, Alpeñés y Pancrudo (Teruel), promovido por Sistemas Energéticos Terral, SLU. (N.º Ref. Industria Expte. G-T-2021- 009.

Expediente SIAGEE: TE-AT0013/20). Número de Expediente: INAGA 500806/01L/2022/11236 (vinculado al Expte. 500806/01L/2022/05699); - Informe relativo al proyecto de instalación solar fotovoltaica “Naturaleza Solar” de 750 kW para generación de energía eléctrica y vertido a la red eléctrica de distribución, en el término municipal de Cosa (Teruel), promovido y solicitado por Salix Energías Renovables, S.L. (Expediente INAGA 20/2020/09913)».



II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- En el ámbito y desarrollo de las energías renovables han surgido controversias en distintas comunidades autónomas y también en Aragón, en relación con el emplazamiento en el que se han instalado o se pretenden instalar parques eólicos o fotovoltaicos cuando pueden verse afectados usos o valores ambientales existentes en esos territorios.

En la resolución de este tipo de controversias sería deseable la búsqueda de ámbitos de entendimiento entre las partes y agentes implicados, atendiendo, por supuesto, a las exigencias derivadas del principio de legalidad.

Con este propósito se aborda la presente resolución, que trata principalmente de someter a la consideración de la autoridad competente las controversias que se han puesto de manifiesto, también desde el plano judicial, en relación a la praxis procedimental prevista a la hora de autorizar proyectos de energía renovable, y algunas de las posibles líneas de actuación.

Unido a ello, resulta razonable que se incida en la importancia en nuestra Comunidad Autónoma de una planificación territorial suficiente (*de conformidad con lo que luego diremos*), en relación con la implantación de este tipo de instalaciones en su territorio; todo ello en línea con lo dispuesto en la reciente Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón.

SEGUNDA.- En ocasiones, por parte de diferentes entidades y particulares, se ha puesto de manifiesto que la Administración ha autorizado la instalación de parques de energía renovable en las proximidades de otros, ya establecidos en la zona o que está previsto que se establezcan en la misma.

En estos casos, puede suceder que dichos parques tengan estructuras y conexiones comunes y que compartan la misma subestación transformadora o líneas de evacuación de electricidad. También pueden llegar a compartir accesos y hasta algunos tramos de líneas eléctricas subterráneas que conectan con la subestación.



Esta situación ha propiciado que, en algunos supuestos, se invocase la existencia de una fragmentación de proyectos, argumentando que no deberían contemplarse como instalaciones autónomas, sino integradas y dependientes entre sí. Desde esta perspectiva, se ha defendido la necesidad de un tratamiento unitario a efectos de la tramitación de expedientes en lo que se refiere a una única evaluación de impacto ambiental.

Al respecto, son dispares los pronunciamientos judiciales existentes en esta cuestión (*por todas, citaremos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 2 de junio de 2023 y la Sentencia del Tribunal de Justicia de Navarra de fecha 23 de enero de 2024*).

Ante la concurrencia de una desigualdad de criterio en los órganos judiciales de instancia, el Tribunal Supremo ha admitido en sendos Autos de 13 de marzo de 2024 y 11 de septiembre de 2024, recursos de casación para la formación de jurisprudencia con las siguientes cuestiones de interés casacional:

«a) Determinar si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión ha de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental».

«b) Determinar si, conforme a la normativa que resultara de aplicación, es posible acordar la reducción del plazo del trámite de información pública a la mitad en el procedimiento de evaluación ambiental; y

c) Determinar si los informes sectoriales que se requieran para la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental deben recabarse antes de someter el proyecto y el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública».

De este modo, esta Institución considera necesario dirigirse a la Administración subrayando la importancia de estos pronunciamientos y de las resoluciones que, al respecto, pueda dictar el Alto Tribunal, con el fin de contribuir a arrojar alguna luz sobre una cuestión que tiene visos de alcance general y cuyo resultado puede acarrear importantes consecuencias para la Comunidad Autónoma.

Todo ello, al amparo, entre otros, de lo dispuesto en el artículo 15.2, in fine, de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.



TERCERA.- Ciertamente, ya en este momento existe jurisprudencia asentada que exige que las declaraciones de impacto ambiental incluyan los denominados efectos acumulativos y sinérgicos.

Se trata de evaluar el impacto que puede provocar una instalación proyectada, en una localización determinada, ante la previsión y construcción en la misma zona de otros parques de energía renovables.

Precisamente, fue el Tribunal Supremo quien reforzó la necesidad de la evaluación de estos efectos, como se constata en las Sentencias de 10 de mayo de 2011, de 14 de octubre de 2013, de 13 de julio de 2015 o de 5 de abril de 2017, entre otras.

En concreto, en la Sentencia de 14 de octubre de 2013 se indica lo siguiente:

«No resulta convincente la tesis argumental que postula la Administración recurrente, de que algunos de los parques eólicos considerados están situados a más de dos kilómetros de distancia del parque eólico impugnado, en cuanto supone una desnaturalización del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que debe ser adecuado para preservar de forma integral los intereses ecológicos concurrentes en ese lugar (...), el cumplimiento de la obligación de las autoridades administrativas de realizar “una adecuada evaluación de impacto ambiental”, que contemple todos los efectos directos o indirectos que la ejecución del plan o proyecto pueden producir en el ecosistema del lugar afectado, -y que, en el supuesto enjuiciado, obliga a evaluar la afectación producida por la acumulación de autorizaciones de parques eólicos y de líneas eléctricas de evacuación asociadas-, deriva tanto del Derecho de la Unión Europea en materia de preservación del medio ambiente, como del Derecho estatal y del Derecho de la Comunidad Autónoma».

En estos momentos está pendiente de enjuiciamiento una cuestión adicional relevante; ya que, no sólo se trataría de valorar cada instalación de forma independiente (también respecto a los impactos ambientales que genera su proximidad con otras instalaciones similares), sino, de analizar en una única evaluación de impacto ambiental todas las instalaciones en un determinado territorio como si de un solo proyecto se tratara.

En este caso concreto, hay que señalar que la Resolución de fecha 23 de mayo de 2023, emitida por el INAGA y remitida a esta Institución, sobre la declaración de impacto ambiental del proyecto de parque eólico Alpeñés,



recoge los efectos acumulativos y sinérgicos dentro del apartado correspondiente al análisis técnico del expediente y, al respecto, se expone:

«(...) la acumulación de proyectos en una misma zona supone la degradación de hábitat de muchas especies de fauna, vegetación y paisaje principalmente. El proyecto supondrá una pérdida de terrenos forestales y agrícolas por el conjunto de proyectos, siendo especialmente relevantes los impactos acumulativos y sinérgicos que se podrán derivar de la implantación del parque eólico “Alpeñés” teniendo en cuenta la existencia de otros parques construidos y/o proyectados en un radio de 10 km. Como son: PE “Piedrahelada”, PE “Minguez”, PE “La Torrecilla”, PE “Monteruelo” y PE “San Darve».

Así, existiendo constancia de estos impactos negativos fruto de la concentración de instalaciones, (que califica de relevantes), sería deseable que se tuvieran en cuenta estas consideraciones y que, en su caso, se estableciesen medidas correctoras o preventivas orientadas a solventar dichos efectos.

Al respecto, hay que tener en cuenta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con cita de la Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05 , Rec. p. I.7495, apartado 58, ya invocaba la necesidad de realizar una evaluación adecuada, con el siguiente tenor:

«(...) dicha evaluación debe entenderse de modo que las autoridades competentes puedan tener la certeza de que un plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate, ya que, cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de tales efectos, dichas autoridades deberán denegar la autorización solicitada».

Igualmente, el propio Preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se inicia dejando clara la finalidad de este mecanismo de control y prevención:

«La evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente. Facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas. Y a través de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación».

No puede perderse la perspectiva de que la finalidad de la evaluación es precisamente garantizar *«en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible»* mediante



la integración de todos los aspectos ambientales afectados por el proyecto (art. 1 de la Ley 21/2013).

En definitiva, deben analizarse suficientemente estos impactos acumulativos de los diferentes proyectos en un área específica, siendo aconsejable que se realicen previo establecimiento de límites de ocupación del territorio en función de sus características.

CUARTA.- Por otra parte, cabe hacer mención a otras consideraciones en torno a la práctica procedimental de las autorizaciones de nuevos proyectos de instalaciones de energía renovable.

En cuanto a la posible tramitación de forma simultánea, tanto de la obligación de recabar los informes sectoriales (*incluidos los correspondientes a las Administraciones afectadas*), como del cumplimiento del trámite de información pública, hay que tener en cuenta la Jurisprudencia existente hasta el momento.

El Tribunal Supremo considera que, dependiendo de las circunstancias casuísticas, puede ser obligatorio que en el trámite de información pública no sólo se ponga a disposición los documentos presentados por el promotor del proyecto sino también todos los informes sectoriales solicitados a las Administraciones afectadas.

Así se expresa en la Sentencia de 25 de enero de 2024 con el siguiente tenor:

«Por tanto, volviendo al trámite de información pública, de lo que se trata es de que su realización permita cumplir la función a la que está destinado dentro del procedimiento ambiental: permitir la participación real y efectiva del público en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones con incidencia medioambiental cuando están abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto. Y para ello, y acercándonos ya a la respuesta a la cuestión que nos plantea el auto de admisión, ni la directiva ni la LEA imponen, como requisito formal de obligado cumplimiento, que antes de la información pública deba realizarse el trámite de consultas a las autoridades, sin que ello excluya, desde la perspectiva funcional que subyace a la normativa analizada cuya finalidad última es dotar de efectividad a la evaluación ambiental, que las particularidades que puedan concurrir reclame la puesta a disposición del público de alguna información que haya debido ser recabada previamente de las Administraciones afectadas por el proyecto, por demandarlo, en las circunstancias del caso, la efectividad de su



participación. La conclusión alcanzada no permite, por tanto, que pueda declararse la invalidez del trámite de información pública por el incumplimiento de un requisito formal de previa realización del trámite de consulta a las Administraciones afectadas por el proyecto, no establecido como tal ni en la directiva ni en la LEA, sin perjuicio de la valoración que, en las particularidades del caso, pueda merecer la eventual exigencia de proporcionar al público alguna información propia de dicho trámite, recabada antes de que aquél pueda ejercer su derecho a la participación, para que ésta, en las circunstancias del caso, pueda considerarse real y efectiva, circunstancia que demandará el imprescindible esfuerzo argumental sobre la incidencia de la omisión de tal información en la efectividad del derecho a la participación del público en el procedimiento ambiental».

Como antes se ha apuntado, este asunto vuelve a estar pendiente de decisión jurisprudencial, tras ser admitida la cuestión casacional en los Autos del Tribunal Supremo, ya citados, de 13 de marzo y 11 de septiembre de los presentes.

Y ello, sin perjuicio de añadir que también este mismo motivo ha sido objeto de cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Auto de fecha 21 de junio de 2024 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, bajo el siguiente criterio:

«Entiende este órgano judicial que el artículo 6 de la Directiva 2011/92/UE obliga a los órganos que resuelven solicitudes de autorizaciones con efectos medioambientales a realizar previamente tres trámites; los dos primeros -sobre los cuales no se fija un orden temporal- son otorgar audiencia al público en general sobre el proyecto y recabar los informes sectoriales de los órganos competentes en diversas materias; y el tercero se realizaría con posterioridad, pues consiste en trasladar los principales informes y dictámenes al público interesado (pues interesado no es sólo el promotor) para que puedan formular alegaciones antes de la toma de decisión».

QUINTA.- Por último, cabe señalar la necesidad de valorar la idoneidad de cada ámbito territorial para la implantación de este tipo de instalaciones, teniendo en cuenta, entre otros, el valor natural de esas áreas territoriales de establecimiento.

Este es el cometido de los instrumentos de planificación, en especial de los de carácter territorial, que son los que a escala autonómica o supramunicipal deben fijar las zonas delimitadas, el número y el tipo de instalaciones que



pueden ser ubicadas en cada zona y los criterios o límites que se deben cumplir también de carácter ambiental.

La importancia de la ordenación territorial autonómica en esta materia quedó confirmada en la Jurisprudencia. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2013 se señala:

«Al respecto, consideramos oportuno recordar que la “utilización especial del recurso eólico”, según dijimos en la sentencia de esta Sala de 28 de marzo de 2006 (RC 5527/2003), que supone la instalación de parques eólicos, comporta una incidencia relevante sobre el territorio, de modo que es necesario armonizar el núcleo de intereses energéticos expuestos con los valores paisajísticos y de protección del medio ambiente, la flora y la fauna, porque el reconocimiento del derecho a la instalación de centrales o parques de generación eléctrica no significa, obviamente, que los promotores de estas instalaciones de producción de energía eléctrica puedan seleccionar discrecionalmente el espacio en que pueden construirse, al deber respetar las directrices vinculantes establecidas en los Planes Territoriales Sectoriales que aprueben las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, para delimitar las zonas en que son admisibles».

Posteriormente, el Tribunal Supremo reproduce esta argumentación en Sentencia de fecha 21 de septiembre de 2015, donde se colige la necesidad de armonizar el impulso energético con los valores de biodiversidad a través de la ordenación del territorio.

También la más reciente Sentencia del Alto Tribunal de 8 de febrero de 2022, vendría a refrendar esta interpretación jurisprudencial:

«los instrumentos de ordenación territorial, como ya veremos posteriormente, están vinculados a la planificación territorial y su finalidad es la de contemplar la posibilidad de que esas instalaciones puedan ubicarse en un determinado suelo, por quedar garantizados los fines, ciertamente amplios, que la planificación territorial comporta».

También cabe recordar que el artículo 5 de la Ley 24/2013, del 26 de diciembre del sector eléctrico refiere la obligación de planificación, aunque, en este caso se ciña a las actividades de transporte y distribución con el siguiente tenor:

«1. La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas



de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes».

Por otro lado, desde la Unión Europea se ha impuesto un marco normativo común en energía renovable, se han determinado unos objetivos para su desarrollo y se han fijado obligaciones para los Estados en la consecución de los mismos. Uno de los deberes más importantes pone el foco en una preceptiva planificación previa como mecanismo de gobernanza para lograr dichos objetivos [Reglamento (UE) 2018/1991 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018]. En España, actualmente está vigente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) para el período 2021-2030, con una actualización del mismo para el período 2023-2030.

De acuerdo con ello, el fomento de la energía renovable debe estar asociado a la conveniencia de planificar con antelación los factores concurrentes para una expansión ordenada y adecuada de esta producción energética.

Los poderes públicos autonómicos deberán tener muy en cuenta las previsiones de la normativa europea y estatal, en lo que afecta a la necesidad de una planificación adecuada, actualizada y suficiente.

En el Informe remitido a esta Institución por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental se anunciaba, que conforme a la *«Disposición Adicional Tercera del Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, “el departamento competente en materia de energía redactará el Plan Energético de Aragón 2024-2030, que, en lo que respecta a las energías renovables, tendrá rango de directriz especial de ordenación del territorio”.*»

En estos momentos, declarada la inconstitucionalidad del referido DecretoLey 1/2023, por la Sentencia de fecha 10 de septiembre de 2024, se ha aprobado por las Cortes de Aragón la Ley 5/2014 de 19 de diciembre, sobre medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial.

En su Disposición Adicional Tercera, se establece que el Gobierno de Aragón promueva la aprobación del Plan Energético de Aragón que incluirá una ordenación territorial de las energías renovables en Aragón. Este precepto advierte que el mismo deberá estar *«sujeto al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, acogiendo la participación ciudadana en su período de información pública y consultas».*



Ante ello, y a la mayor brevedad, es preciso abordar dicha planificación en cumplimiento de las prescripciones previstas en esta Disposición adicional tercera de la Ley 5/2014.

Como se desprende de lo hasta ahora expuesto, parecería conveniente que se tengan en cuenta las especiales características de cada territorio a la hora de definir las zonas idóneas para la instalación de nuevos proyectos, incluyendo las limitaciones oportunas respecto de las zonas donde, en ningún caso, se debería permitir su establecimiento.

Esta actividad planificadora debería realizarse con una amplia participación periódica y efectiva de los municipios afectados, sobre todo si no existe un estudio previo detallado de las zonas más idóneas ni tampoco de la repercusión económica y social de los proyectos en los mismos.

De conformidad con lo expuesto, procede emitir una Sugerencia conforme a las consideraciones realizadas en relación con la autorización de varias instalaciones de energía renovable dentro de una misma zona geográfica.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto SUGERIR al Gobierno de Aragón que:

1º.- Se valore la necesidad de evaluar de forma integral las repercusiones ambientales por la implantación de parques de energía renovable en una zona en la que ya estén previstas o construidas otras instalaciones similares.

Deberá atenderse a lo que pueda decidirse por el Tribunal Supremo, según se ha expuesto más arriba, teniendo en cuenta las cuestiones casacionales mencionadas en esta resolución.

2º.- Se promueva, a la mayor brevedad, la aprobación de una planificación energética de conformidad a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 5/20124, de 19 de diciembre, así como del resto de medidas planificación territorial que puedan resultar necesarias.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 11 de febrero de 2025



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón