

LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN EL SUELO RÚSTICO DE CANARIAS. LOS RETOS DE LA LEY 6/2009 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Francisco Bengoetxea Arrieta. Abogado del Departamento de Derecho Inmobiliario y Urbanístico de Uría Menéndez

Jesús A. Sedano Lorenzo. Abogado del Departamento de Derecho Medioambiental de Uría Menéndez

Ruyman T. Torres Pérez. Letrado de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Los proyectos de energías renovables constituyen un uso excepcional del suelo rústico
- 1.2. Los conceptos de utilidad pública o interés social y el de interés general a la hora de autorizar proyectos de energías renovables en suelo rústico
- 1.3. ¿Cómo acreditar que en los proyectos de energías renovables en suelo rústico concurre (i) la utilidad pública o interés social; (ii) la necesidad de emplazarlos en el medio rural; o (iii) que por su naturaleza son incompatibles con el suelo urbano y urbanizable?
- 1.4. Los proyectos de energías renovables y el paisaje como bien jurídico protegible

2. LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN EL SUELO RÚSTICO DE CANARIAS. LOS RETOS DE LA LEY 6/2009 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

- 2.1. El Proyecto de Actuación Territorial como instrumento para la autorización de proyectos de energías renovables no asociados a la actividad rural
- 2.2. El régimen especial de las líneas eléctricas de distribución y de las estaciones transformadoras
- 2.3. La Calificación Territorial como instrumento para autorizar proyectos de energías renovables asociados las actividades económicas del medio rural

3. TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL Y LA CALIFICACIÓN TERRITORIAL

- 3.1. Los Proyectos de Actuación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que puedan considerarse actuaciones estratégicas
- 3.2. Los Proyectos de Actuación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que puedan considerarse de pequeña dimensión o de escasa relevancia territorial
- 3.3. Aspectos ambientales de la tramitación de los Proyectos de Actuación Territorial
- 3.4. La Calificación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que complementen la actividad económica del medido rural

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizamos, desde un punto de vista práctico, el nuevo régimen jurídico de la construcción e instalación de proyectos de producción de energía eléctrica, de iniciativa privada y a partir de fuentes renovables, en el suelo rústico de Canarias tras la entrada en vigor de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo (“**Ley 6/2009**”), que modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias (“**LOTCan**”), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Aunque el objetivo parece muy concreto, es necesario realizar un análisis previo del régimen jurídico general del suelo rústico para comprender que los proyectos de energías renovables comportan un aprovechamiento excepcional de esta clase de suelo que sólo podrá implantarse en las condiciones previstas en la legislación urbanística y territorial. Estas condiciones, a grandes rasgos, se resumen en que estos proyectos deben (i) ser de utilidad pública o interés social; (ii) emplazarse en el medio rural; o (iii) ser incompatibles por su naturaleza con el suelo urbano y urbanizable. Asimismo, creemos conveniente hacer un breve comentario sobre el régimen jurídico del paisaje, ya que quizás sea uno de los elementos clave y de mayor impacto ambiental de los proyectos de energías renovables.

Téngase en cuenta, en lo que se refiere al contenido de nuestro estudio, que no se han analizado los distintos procedimientos de evaluación ambiental preceptivos para cada proyecto de energías renovables ni, tampoco, las limitaciones territoriales que establece la legislación sectorial para su implantación. Nos referimos en este punto a la legislación de minas, costas, aguas, montes, servidumbres aeronáuticas, patrimonio histórico, etc.

1.1. Los proyectos de energías renovables son un uso excepcional del suelo rústico

En cuanto a la utilización del suelo en situación de suelo rural -o rústico a los efectos de nuestro estudio-, en el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo de 2008 (“**TRLS/08**”), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, se establece que estos terrenos se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Por tanto, el uso normal que integra el derecho de propiedad del suelo rústico consiste en la explotación del medio rural, en cualquiera de sus formas, con los límites que impone la Constitución Española en cuanto a la utilización racional de los recursos naturales y los que establezcan las leyes y la ordenación territorial y urbanística.

Por otro lado, el TRLS/08 determina que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse otros actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la utilización del suelo rústico con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable queda siempre sometida y sujeta a la preservación de dichos valores, y comprende únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

En línea con el TRLS/08, el artículo 62.1 de la LOTCan establece que el derecho de propiedad en suelo rústico comprende:

- a) En todo caso, la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga que correspondan, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios que no comporten la transformación de dicho destino, en los términos que se precisen reglamentariamente (...).
- b) La realización de obras y construcciones y el ejercicio de usos y actividades que, excediendo lo previsto en el número anterior, se legitimen expresamente por la ordenación de acuerdo con las previsiones de la ley.

Aunque lo analizaremos en el apartado 2.1, conforme al artículo 62 Ter. 1 de la LOTCan no es necesario ahora que la ordenación territorial o urbanística lo prevea expresamente, sino que no los prohíba específicamente.

Además, en el artículo 66.1 de la LOTCan se establece que los usos, actividades y construcciones permisibles en suelo rústico serán los de carácter agrícola, ganadero, forestal, extractivo y de infraestructuras. Excepcionalmente, podrán permitirse los usos industriales, residenciales, turísticos y de equipamiento y servicios que se integren en actuaciones de interés general.

Por tanto, a la vista del TRLS/08 y la LOTCan, puede concluirse que los proyectos de energías renovables se configuran como un uso excepcional en suelo rústico de naturaleza industrial destinado a la producción de energía eléctrica.

Adicionalmente, debe tenerse presente que el aprovechamiento excepcional para la construcción y explotación de proyectos de energías renovables que se autorice, podría tener una duración limitada que nunca podrá ser inferior al tiempo necesario para amortizar la inversión y que tendrá carácter prorrogable (artículo 62.4 de la LOTCan). El propietario tendrá derecho a materializar este aprovechamiento excepcional en los términos establecidos por la legislación urbanística y la ordenación territorial, previo cumplimiento de los deberes y, en todo caso, el pago de un canon cuya fijación y percepción corresponderá a los Municipios por cuantía mínima del cinco y máxima del diez por ciento del presupuesto total de las obras a ejecutar. Este canon podrá ser satisfecho mediante cesión de suelo en los casos en que así lo determine el Municipio (artículo 62.3 de la LOTCan)¹.

¹ En todo caso, y de conformidad con el apartado 5 del artículo 62 de la LOTCan, en la implantación de este tipo de proyectos de energías renovables se deberá, entre otros aspectos, (i) asegurar la preservación del carácter rural del suelo y la no formación de asentamientos no previstos, así como la adopción de las medidas precisas para proteger el medio ambiente y mantener el nivel de calidad de las infraestructuras y los servicios públicos correspondientes; (ii) garantizar la restauración, a la finalización de la actividad, de las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato; y (iii) asegurar la ejecución de la totalidad de los servicios que demanden las construcciones e instalaciones autorizadas.

1.2. La relación entre el concepto de utilidad pública o interés social y el de interés general a la hora de autorizar proyectos de energías renovables en suelo rústico

Tal y como hemos avanzado en el apartado anterior, el TRLS/08 determina que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse otros actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

Estos conceptos tradicionales de interés público o social y de necesidad de emplazarse en el medio rural, se han incorporado a la legislación urbanística canaria a través de la Ley 6/2009. Así, en el artículo 62 Ter. 1 de la LOTCan se hace referencia a que:

“Los Proyectos de Actuación Territorial son instrumentos que permiten con carácter excepcional, y por razón de interés público o social, la previsión y realización de obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales, energéticas o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento”.

A la vista de este artículo, podemos concluir que la LOTCan permite ahora la implantación de proyectos de energías renovables en suelo rústico que no sea de protección ambiental, siempre que quede acreditado que (i) son de utilidad pública o interés social²; (ii) deben emplazarse en el medio rural; o (iii) por su naturaleza son incompatibles con el suelo urbano y urbanizable; y (iv) no estén específicamente prohibidos por el planeamiento.

² En cuanto al cumplimiento del requisito relativo a la utilidad pública o interés social, el Tribunal Supremo ha sintetizado su doctrina sobre este particular en la sentencia de 19 de mayo de 2008, recurso de casación nº 2861/2004, estableciendo lo siguiente: *“Los preceptos que ha de tomarse en consideración para decidir (...) lo autorizable en suelo no urbanizable son las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural. Sobre esa norma, hay algunas precisiones establecidas en la jurisprudencia que merecen ahora ser destacadas; así: 1) que las edificaciones e instalaciones autorizables son las que cumplan conjuntamente dos requisitos: que sean de utilidad pública o interés social y que hayan de emplazarse en el medio rural (por todas, sentencia de 30 de octubre de 1995; requisitos, ambos, que han de ser justificados por el solicitante de la autorización, tal y como prevé el artículo 44.2.1.d) de aquel Reglamento (misma sentencia); 2) la utilización del suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (sentencias, entre otras, de 23 de diciembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000); y 3) esa necesaria interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (sentencia, entre otras, de 23 de diciembre de 1996). Y ese mismo criterio restrictivo que debe presidir la autorización de edificaciones e instalaciones en suelo no urbanizable encuentra también claro reflejo en nuestra sentencia de 10 de marzo de 2004 (casación 5348/01)”.*

Por otro lado, en el artículo 67 de la LOTCan todavía se hace referencia a ciertas actuaciones de interés general de carácter dotacional de equipamientos y servicios, industrial y turístico susceptibles de ser autorizables en suelo rústico mediante un Proyecto de Actuación Territorial. Nótese que esta referencia a actuaciones de interés general constituye una clara reminiscencia del artículo 25.1 de la LOTCan que se ha sido dejado sin contenido por la Ley 6/2009³. Entendemos que el concepto jurídico indeterminado de “interés general” del artículo 67 de la LOTCan, al que también se hace referencia en el citado artículo 66.1, ha sido sustituido plenamente por el concepto de utilidad pública o interés social introducido por el artículo 62 Ter. 1 de la LOTCan.

Por tanto, y a falta del posible desarrollo reglamentario previsto en el artículo 62.2 Ter. de la LOTCan, entendemos que mediante un Proyecto de Actuación Territorial serán autorizables en suelo rústico -que no sea de protección ambiental- los proyectos de energías renovables en los que concurren los requisitos de (i) utilidad pública o interés social, (ii) necesidad de su emplazamiento en el medio rural, o (iii) que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable, y (iv) que el planeamiento no los prohíba específicamente. En el apartado siguiente analizamos los tres primeros requisitos de forma pormenorizada.

1.3. ¿Cómo acreditar que en los proyectos de energías renovables en suelo rústico concurre (i) la utilidad pública o interés social; (ii) la necesidad de emplazarlos en el medio rural; o (iii) que por su naturaleza son incompatibles con el suelo urbano y urbanizable?

Una vez confirmado que, con carácter general, es posible mediante un Proyecto de Actuación Territorial implantar en suelo rústico -que no sea de protección ambiental- un proyecto de energías renovables, debemos analizar si concurren en estos proyectos los requisitos de (i) utilidad pública o interés social; (ii) necesidad de emplazarlos en el medio rural; o (iii) que por su naturaleza resulten incompatibles con el suelo urbano y urbanizable (artículo 62 Ter. 1 de la LOTCan).

1.3.1. Utilidad pública o interés social de los proyectos de energías renovables

Conviene distinguir la presencia de dos utilidades o intereses distintos en los proyectos de energías renovables que quedan incluidos en el concepto más amplio de utilidad pública o interés social, concepto que será utilizado como criterio para justificar su ubicación en suelo rústico.

³ El citado artículo 25.1 de la LOTCan establecía: “*Son Proyectos de Actuación Territorial los instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de justificado interés general, legitimen las obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento*”.

La primera utilidad o interés se refiere a la utilización del suelo conforme al interés general y según los principios de desarrollo sostenible y utilización racional de los recursos naturales. Así, los proyectos de energías renovables a ubicar en suelo rústico, por su propia naturaleza, propician un uso racional de los recursos naturales, la energía obtenida a partir de fuentes renovables, que armoniza con los requerimientos propios de nuestra economía moderna y que, además, protege el medio ambiente en la medida que contribuye a la prevención y reducción de la contaminación. A nuestro juicio, la utilidad pública e interés social, desde el punto de vista territorial y ambiental, se encuentra ya declarada con carácter general en el artículo 2 del TRLS/08⁴.

Si nos adentramos en la órbita del legislador canario, podemos observar que la implantación en el territorio de proyectos de energías renovables ya está considerada de utilidad pública o interés social. En concreto, en la Directriz 37 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, se establece que las Directrices de Ordenación sectorial establecerán medidas que faciliten la implantación territorial y el uso de las diferentes modalidades de energías renovables⁵.

En segundo lugar, los proyectos de energías renovables no sólo tienen el interés público o la utilidad social destinada a favorecer el uso racional de los recursos naturales -las fuentes de energía renovables-, sino que también son de interés público o utilidad social en cuanto que son actividades reguladas que forman parte de la política energética nacional y autonómica.

⁴ “Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible: 1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular: (...)”.

⁵ “DIRECTRIZ 37. Fomento de las energías renovables. (ND): 1. Las Directrices de Ordenación sectorial establecerán medidas que faciliten la implantación territorial y el uso de las diferentes modalidades de energías renovables. Entre esas energías mantendrán un destacado papel la energía eólica y la energía solar, además del aprovechamiento energético de los recursos geotérmicos, hidroeléctricos, las olas, las mareas, la biomasa, los residuos y el hidrógeno. 2. Los Planes de Ordenación Insular elaborarán un Mapa Eólico de cada isla, donde se determinarán las áreas de mayor interés para su aprovechamiento energético, teniendo en cuenta los recursos de viento existentes y la compatibilidad de tales usos con los demás usos del suelo en su entorno y con los valores territoriales, paisajísticos y naturales de los emplazamientos. Los Planes Insulares de Ordenación o los Planes Territoriales Especiales correspondientes establecerán las pautas para la implantación y fomento de las instalaciones de producción de energía eólica, que se sujetará a las consideraciones contenidas en los citados mapas (...)”.

Así, en el artículo 52 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, se determina la utilidad pública de los proyectos de energías renovables⁶.

A este respecto, conviene tener en cuenta la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007 (recurso de casación nº 4546/2004), en la que, a pesar de casar la sentencia de instancia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias⁷ por motivos que no interesa analizar, se hace referencia a que el Tribunal Superior apreció de forma directa la utilidad pública o interés social de los proyectos de energías renovables por aplicación del artículo 52 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, determinando:

“Ahora bien, la causa de la expropiación, es la utilidad pública o el interés social. En este caso, al tratarse de un parque eólico, con energía alternativa la declaración de utilidad pública está insita en la propia explotación. No es que se trate como afirman las partes de una cuestión discrecional. Es la propia legislación la que declara que las

⁶ “Artículo 52. Utilidad pública: 1. Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso. 2. Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas o medioambientales sea oportuna su sustitución por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas”.

⁷ También conviene resaltar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 19 de febrero de 2004 (recurso nº 676/2000), en la que se profundiza en el concepto de utilidad pública o interés social: “CUARTO.- (...) Pues bien tanto la utilidad pública como el interés social son conceptos jurídicos indeterminados, cláusulas generales. En este sentido el Tribunal Supremo en una sentencia de 15 de Octubre de 1985 reafirma este carácter de conceptos jurídicos indeterminados afirmando que si bien la Administración actúa con discrecionalidad, ello no le exime de aportar el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica adecuada a la legalidad. También el Tribunal Supremo en sentencia de 23 de diciembre de 1996, parte del carácter restrictivo que ha de darse a la interpretación del interés social... «el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia...». Por último el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de Junio de 1992 dispone... «no puede la creación de nuevos puestos de trabajo superponerse a los valores medioambientales, históricos, paisajísticos y convivenciales...». Tampoco es posible admitir interés social «porque se inicie una actividad poco implantada en la zona que redundará en un abaratamiento en el costo de la construcción». “QUINTO.- Lo expuesto a su vez debe de proyectarse sobre el presente caso, donde se ha declarado, como hemos visto el interés social de una planta embotelladora. Vistas las causas justificadoras de la peticionaria, se hace preciso examinar los motivos que llevaron a la administración recurrida a considerar el interés social y así fueron la creación de 7 puestos de trabajo, importancia económica por no existir ninguna otra embotelladora y cercanía a las fuentes de emisión del agua. Pues bien en principio esos tres motivos tienen un solo carácter el económico y además limitado en el espacio puesto que los beneficiarios no serían los habitantes de la isla sino fundamentalmente la empresa y Corporación. Ello tendría un indudable soporte social si los beneficiarios fueran los habitantes, es decir una colectividad que se ve perjudicada por el actual sistema de aprovechamiento y suministros de agua. Es más basta con aplicar la doctrina del Tribunal Supremo para poder denegar la existencia de un interés social, vimos que no es determinante la creación de puestos de trabajo, máxime lo exiguo de ello, 7 puestos; tampoco un abaratamiento del costo. Pero sobre todo según el alto Tribunal no se puede superponer un interés económico a otros valores ambientales, paisajísticos etc.”.

instalaciones eléctricas de generación, transmisión, transporte y distribución de energía serán declaradas de utilidad pública⁸”.

Habida cuenta del análisis efectuado hasta el momento, entendemos que no es necesario hacer un mayor esfuerzo para justificar la utilidad pública o el interés social de los proyectos de energías renovables en suelo rústico. Todo ello sin perjuicio de que será necesario durante la tramitación de cada Proyecto de Actuación Territorial, y en función del proyecto de que se trate, que el Consejo de Gobierno o el cabildo insular correspondiente aprecien su utilidad pública o interés social (artículo 62 Quater. de la LOTCan)

1.3.2. En la promoción de proyectos de energías renovables en suelo rústico debe acreditarse la necesidad de emplazarlos en el medio rural o que por su naturaleza son incompatibles con el suelo urbano y urbanizable

Además de la utilidad pública o interés social de los proyectos de energías renovables, la LOTCan establece, con carácter alternativo, que se justifique (i) la necesidad de que se emplacen en el medio rural; o (ii) que por su naturaleza resulten incompatibles con el suelo urbano o urbanizable. Por tanto, en la memoria de estos proyectos deberá incluirse un capítulo concreto en el que se confirme que es necesaria su implantación en el medio rural o que son incompatibles con el suelo urbano o urbanizable.

Respecto al primero de los conceptos relativo a la necesidad de que una concreta instalación o actividad se emplace en el medio rural, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 1 de junio de 2009 (recurso de casación nº 663/2005), ha determinado que esta necesidad existe cuando (i) la actividad o instalación tiene una clara vinculación con el medio rural que imponga su ubicación en suelo rústico; y (ii) no exista suelo urbano o urbanizable adecuado al uso o actividad que se pretende⁹.

⁸ El artículo 52 de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre dispone que “*Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso*”. En el mismo sentido el artículo 8 dispone que “*Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transmisión, transporte y distribución de energía eléctrica en Canarias, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento, al igual que la imposición de las servidumbres de paso de líneas eléctricas. La declaración de utilidad pública, que se tramitará a petición de parte en el caso de autorizaciones y de oficio cuando se trate de licitaciones, llevará implícita la necesidad de ocupación de los bienes o el establecimiento de servidumbre o paso sobre los terrenos precisos, cualquiera que fuere su titularidad o calificación jurídica*”.

⁹ El Tribunal Supremo determina que: “*(...) en el asunto estudiado no se advierte que las características y exigencias de la actividad examinada supongan una vinculación con el medio rural que imponga su ubicación sobre el mismo, y tampoco se aprecia que dicha actividad responda a un fin de interés general que justifique como tal su emplazamiento en el suelo rústico, correspondiendo en principio a esta modalidad de suelo rústico, unos usos y destinos ajenos a la referida actividad (...), siendo de significar que en el caso se trata de buscar una nueva ubicación para un centro escolar que hasta entonces se encontraba en el núcleo urbano*”. De otra parte, entrando a valorar el material probatorio disponible, la sentencia destaca el informe del Arquitecto municipal del que parece deducirse la existencia de suelo urbano o de suelo apto para urbanizar suficiente para la adecuada ubicación del centro escolar”.

En cuanto al segundo de los conceptos que, con carácter alternativo, justifica la implantación en suelo rústico de un uso o actividad excepcional, esto es, el referido a que “por su naturaleza resulte incompatible con el suelo urbano o urbanizable”, el Tribunal Supremo determina que esta incompatibilidad se producirá cuando las características de la actividad que sea de utilidad pública o interés social, sean rechazadas por el suelo urbano o urbanizable. Es decir, cuando su propia naturaleza lleve implícita la necesidad de alejamiento de las zonas urbanas¹⁰.

A la vista de esta jurisprudencia, podemos concluir que los proyectos de energías renovables, en los que es manifiesta su utilidad pública o interés social, sólo serán autorizables en suelo rústico si se acredita que (i) existe la necesidad de emplazarlos en el medio rural porque tienen una vinculación directa con este medio, lo que impone su ubicación en suelo rústico, o porque no existe suelo urbano o urbanizable adecuado al uso o actividad pretendido; o (ii) su propia naturaleza lleva implícita la necesidad de alejamiento de las zonas urbanas.

El análisis del cumplimiento de la necesidad de emplazar en el medido rural los proyectos de energía eólica e hidráulica es relativamente sencillo. Los primeros requieren, con carácter general, una ubicación en zonas específicas de alto rendimiento eólico con una ocupación extensiva de suelo a causa de las distancias requeridas entre molinos; y, los segundos, porque requieren el mejor aprovechamiento de la orografía del terreno y la fuerza hidráulica, lo que normalmente sólo se consigue en entornos poco accesibles y lejanos a los núcleos urbanos, justificándose así su vinculación directa con el suelo rústico. Además, ninguno de estos proyectos exige la dotación de infraestructuras típicamente urbanas (acceso rodados, alumbrado, saneamientos, etc.) que imponga su instalación en suelo urbano o urbanizable. En consecuencia, el planeamiento urbanístico no prevé este tipo de proyectos en esas clases de suelo.

En cuanto a los proyectos de energía solar -fotovoltaica, térmica y termosolar-, entendemos que también es clara la necesidad de ubicarlos en suelo rústico porque exigen la ocupación de una gran cantidad de suelo sin edificaciones, instalaciones o arbolado cercano que reduzca el soleamiento, y tampoco requieren infraestructuras típicamente urbanas. Por tanto, también es directa la vinculación de los proyectos de energía solar con el medio rural que hacen necesaria su instalación en suelo rústico.

¹⁰ De la siguiente forma se expresa el Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de diciembre de 2005 respecto a una depuradora de aguas residuales (recurso de casación nº 7708/2002): “Así las cosas, aquella necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico –el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria–, pero también, por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano. En el caso concreto de un centro penitenciario, su establecimiento en zona separada del núcleo de población... integra una decisión plenamente viable por quedar incluida, si no en la zona de certeza positiva del concepto jurídico indeterminado, sí, por lo menos, en la de penumbra –es el halo de dificultad– que permite un margen de apreciación en la Administración». Algo similar –con todas la diferencias que el establecimiento implica– ocurre en el supuesto de autos, al tratarse de un tipo de instalación –en beneficio de la comunidad– que por su propia naturaleza lleva implícita la necesidad de alejamiento de las zonas estrictamente urbanas”.

En lo que se refiere a los proyectos de energías renovables a partir de biomasa, creemos que es justificable su vinculación con el medio rural, y por tanto la necesidad de ubicarlos en suelo rústico, porque su viabilidad puede estar asociada a su cercanía a los cultivos utilizados para su producción -obtención de biocarburantes mediante cultivos energéticos-. En cuanto a los proyectos de biomasa residual -a partir de residuos urbanos, agrarios, forestales, etc.-, quizá pueda plantearse su ubicación en suelo urbano industrial alejado de zonas residenciales al responder a una tipología más cercana a la actividad industrial. No obstante, creemos que también sería posible justificar técnicamente que son instalaciones molestas, insalubres, nocivas o peligrosas que aconsejan alejarlas no sólo del suelo urbano residencial, sino también del suelo urbano industrial. Esto es, que nos encontramos ante proyectos que por su propia naturaleza deben estar alejados de las zonas urbanas.

1.4. Los proyectos de energías renovables y el paisaje como bien jurídico protegible

Si bien se escapa a las pretensiones de este artículo analizar de forma pormenorizada los elementos ambientales susceptibles de protección que deben tenerse en cuenta al implantar proyectos de energías renovables en suelo rústico, hemos considerado conveniente hacer una breve referencia al paisaje¹¹, como bien jurídico a proteger, en relación con los proyectos de energías renovables que se sitúan en suelo rústico.

No en vano puede afirmarse que, con carácter general, el paisaje es uno de los valores que puede resultar más afectado por la implantación de los proyectos de energías renovables a los que nos venimos refiriendo. Los lugares en los que normalmente deben enclavarse estos proyectos (normalmente espacios abiertos y con ciertos valores ambientales), sus características físicas (tamaño y ocupación de superficie) y la dificultad que existe para implementar medidas correctoras de su impacto sobre el paisaje son elementos que, a título de ejemplo, dan buena cuenta de la anterior afirmación, que cobra especial relevancia en una Comunidad Autónoma como la de Canarias, en la que la belleza de sus paisajes constituye uno de sus principales activos ambientales y económicos.

1.4.1. Régimen general de protección del paisaje

Al margen de otros instrumentos internacionales de aplicación, en Europa el marco regulatorio general de protección del paisaje lo conforma el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, en el marco del Consejo de Europa (el “**Convenio de Florencia**”), ratificado por España el 26 de noviembre de 2007 (BOE nº 31, de 5 de febrero de 2008 —entró en vigor en España el 1 de marzo de 2008—).

Según el Convenio de Florencia, por paisaje se entiende cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos. Este concepto se refiere tanto a las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas como a las zonas terrestre, marítima y las aguas interiores. Y lo que es muy relevante, el Convenio de Florencia otorga amparo tanto a los paisajes que puedan

¹¹ Sobre el régimen jurídico del paisaje, puede consultarse HERVÁS MÁS, J.: “Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje”, Ed. Bosch, 2009.

considerarse excepcionales como a los que tengan la consideración de cotidianos o degradados.

El objetivo del Convenio de Florencia es promover la protección general, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo. Para alcanzar este objetivo, las partes del Convenio de Florencia se comprometen a adoptar medidas de reconocimiento y protección jurídica del paisaje. Entre los citados compromisos destaca, a los efectos que aquí interesan, el de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica de cada Estado parte, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Años antes de la ratificación del Convenio de Florencia, nuestro Tribunal Constitucional ya había reconocido el valor y la importancia del paisaje en su sentencia 102/1995, de 26 de junio, en interpretación del artículo 45 de la Constitución. Según el Tribunal Constitucional, el concepto de medio ambiente que se incluye en el citado artículo constitucional engloba, además de los recursos naturales, *“otros que no son la naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje”*, que, a juicio del máximo intérprete de la Carta Magna, es *“una noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar- y culturales, históricos”*.

A pesar de la relativa precocidad con la que el Tribunal Constitucional vino a reconocer el valor del paisaje y la necesidad de dotarlo de protección jurídica, a día de hoy nuestro ordenamiento carece de una norma estatal general que, en el marco competencial que corresponde al Estado en esta materia, establezca las bases y criterios generales de la protección del paisaje. La relativamente reciente modificación de la normativa sobre protección de espacios naturales y de especies de flora y fauna silvestres pudo ser una oportunidad para haber introducido normas básicas y generales de protección del paisaje. Pero no fue así. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad excluye expresamente, en su Exposición de motivos, que forme parte de su ámbito objetivo la protección general del paisaje, si bien en ella se regulan ciertos aspectos puntuales de la política de paisaje tales como, entre otros, la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras generales o específicas de espacios naturales protegidos.

Téngase en cuenta que cuando nos referimos a la protección general del paisaje excluimos toda consideración sobre la protección específica de la que gozan los espacios naturales protegidos, especialmente los denominados “Paisajes Protegidos”, que hayan sido declarados formalmente como tales por el carácter excepcional de sus paisajes. Estos espacios se encuentran amparados por su normativa general de protección y, en su caso, por sus propios instrumentos de gestión. Con carácter general, el suelo afectado por este tipo de espacios naturales protegidos tendrá la clasificación de suelo rústico de protección ambiental, lo que vetaría, como se explicará más adelante en profundidad, la implantación de los proyectos energéticos renovables a los que nos venimos refiriendo.

En ausencia de una regulación básica, existe a nivel estatal una notable dispersión normativa en cuanto a la protección general del paisaje. Así, por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, establece que la evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular, los

efectos directos e indirectos de un proyecto sobre, entre otros factores, el paisaje. En la misma línea y en el ámbito de la evaluación ambiental de los planes y programas, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, impone la necesidad de que el promotor del plan o programa de que se trate incluya en el plan o programa los probables efectos significativos que dicho plan o programa puede tener sobre el paisaje.

Al margen de la normativa de evaluación ambiental, normas sectoriales específicas como las leyes de minas, carreteras, costas, aguas o montes contienen entre sus previsiones normas más o menos expresas de protección del paisaje en cada uno de los ámbitos que les es propio. Sin duda, con mucha más fuerza está presente la protección del paisaje en el TRLS/08, que declara como principio inspirador del desarrollo territorial urbano y sostenible la protección del paisaje.

Algunas Comunidades Autónomas han optado por incorporar normas específicas y, en algunos casos, complejas de protección general del paisaje. El ejemplo más destacado de este esfuerzo legislativo autonómico es, por su carácter exhaustivo y novedoso, la Comunidad Valenciana, que mediante la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, y el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de paisaje de la Comunidad Valenciana, ha construido un completo y complejo régimen de protección general del paisaje en su más amplio sentido, en coherencia con lo establecido en el Convenio de Florencia.

1.4.2. La protección del paisaje en la comunidad de Canarias y los proyectos de energías renovables en suelo rústico

La Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo en Canarias, contiene una serie de previsiones generales de protección del paisaje y establece los criterios generales sobre los que debe informar todo instrumento de planificación del paisaje. Así, entre otras, la Directriz 112 determina que será objetivo básico de todo instrumento de ordenación la cualificación del paisaje natural, rural o urbano al que ese instrumento pueda afectar, concretando ésta y otras directrices los criterios que deben seguirse en la ordenación del paisaje en función de su tipología.

Por su parte, y en coherencia con la norma citada en el párrafo anterior, la LOTCan, además de regular el espacio natural protegido “Paisaje Protegido” y de otros espacios naturales protegidos en los que el paisaje tiene relevancia -que como se ha avanzado no forman parte de nuestro objeto de estudio-, establece en su artículo 2.1.3. que la ordenación de los recursos naturales de Canarias se orientará a la preservación de la biodiversidad y de la singularidad y belleza de los ecosistemas y paisajes. Los poderes públicos, según el artículo 3.1.j) de la LOTCan, deben orientar sus políticas de actuación en relación con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, de acuerdo con los criterios de conservación, restauración y mejora del paisaje. A su vez, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.2.e) de la LOTCan, constituye un fin de la actuación de naturaleza urbanística la protección y conservación del paisaje natural, rural y urbano.

En línea con los objetivos y previsiones anteriormente destacadas, la LOTCan establece que los Planes Insulares de Ordenación deben contener, según su artículo 18.1, limitaciones de

uso en función de la singularidad y belleza del paisaje, mientras que se prevé que los Planes Especiales de Ordenación puedan perseguir la conservación y mejora del paisaje natural y urbano [artículo 37.2.a) de la LOTCan]. En esta línea de protección general del paisaje, el artículo 55. a) 2 de la LOTCan, dentro de las categorías de suelo rústico, prevé la de suelo rústico de protección paisajística para la conservación del valor paisajístico, natural o antropizado.

Todas estas previsiones constituyen el marco en el que los instrumentos de ordenación urbanística y territorial deben moverse para concretar las medidas de protección del paisaje en cada caso. Junto con ellas, el artículo 65 de la LOTCan contiene unas determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario aplicables a todo acto de aprovechamiento y uso del suelo rústico. Según estas determinaciones de directa aplicación, a los efectos que aquí interesa, en los lugares de paisaje abierto y natural -sea rural o marítimo o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos históricos, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de carreteras y caminos de carácter pintoresco- no se permitirá la construcción de cerramientos, edificaciones u otros elementos cuya situación o dimensiones limiten el campo visual o desfiguren sensiblemente las perspectivas de los espacios abiertos terrestres, marítimos, costeros o de los conjuntos históricos o tradicionales.

Junto con el mandato al planificador urbanístico y territorial de que preserve y proteja el paisaje, se contienen, pues, en la LOTCan notables limitaciones a la transformación del paisaje que proscriben la construcción de cualesquiera elementos que puedan limitar o desfigurar sensiblemente las perspectivas en los paisajes o espacios abiertos. Así pues, además de las restricciones que, en cada caso, se estime conveniente introducir en los concretos planes de ordenación, con carácter general y por imperativo legal no se podrá autorizar la instalación de proyectos de energías renovables que sean susceptibles de limitar la visión en los espacios abiertos o desfigurar sensiblemente su perspectiva. Ni que decir tiene que los proyectos de energías renovables a ubicar en suelo rústico a los que nos venimos refiriendo -los que no son de protección ambiental- pueden acarrear este tipo de efectos sobre el paisaje.

Como ya se ha adelantado y se detallará más adelante, los Proyectos de Actuación Territorial son los instrumentos que, a nuestro juicio, permiten la implantación en suelo rústico (no clasificado como de protección ambiental) de los proyectos de energías renovables, siempre y cuando concurren los requisitos analizados en el presente trabajo. Pues bien, el efecto que sobre el paisaje pueda tener cada uno de los Proyectos de Actuación Territorial deberá valorarse en el procedimiento de aprobación de dichos Proyectos, específicamente durante el trámite de evaluación de impacto ambiental cuando le resulte de aplicación. En este sentido, el apartado b) de la disposición transitoria quinta del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación de Canarias (aunque derogado en este punto por la Ley 6/2009) establece que entre la documentación necesaria que debe aportarse para admitir a trámite un Proyecto de Actuación Territorial debe figurar el proyecto de la obra, construcción o instalación con un contenido técnico mínimo de anteproyecto, debiendo contener infografía en la que se aprecien los efectos de las actuaciones en el paisaje.

A la vista de la información que se facilite, el Proyecto de Actuación Territorial que pretenda dar cobertura a una instalación de producción de energía renovable podrá ser denegado o condicionado notablemente en función de los impactos que dicho Proyecto presente sobre el

paisaje con base en los criterios generales y normas de aplicación directa contenidas en la normativa de aplicación analizada en este apartado, así como en las previsiones concretas que se contengan en cada caso en el planeamiento territorial o urbanístico.

2. LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN EL SUELO RÚSTICO DE CANARIAS. LOS RETOS DE LA LEY 6/2009 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

2.1. El Proyecto de Actuación Territorial como instrumento para la autorización de proyectos de energías renovables no asociados a la actividad rural

2.1.1. El Proyecto de Actuación Territorial y su naturaleza

Los Proyectos de Actuación Territorial, tal y como hemos avanzado, son los instrumentos que permiten, con carácter excepcional, y por razón de interés público o social, la previsión y realización de obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales, energéticas o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable, y siempre que dicha implantación no estuviera específicamente prohibida por el planeamiento (artículo 62. Ter. 1 de la LOTCan).

Estos proyectos de energías renovables se implantarán, como se ha citado, en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, lo que nos plantea si resulta aplicable el artículo 65.3 de la LOTCan por el que se establecen las siguientes determinaciones urbanísticas de aplicación directa y subsidiaria:

“No podrá realizarse ni autorizarse en ninguna de las categorías de suelo rústico, además de los usos y actividades prohibidos por los instrumentos de ordenación, los actos que comporten riesgo para la integridad de cualquiera de los valores objeto de protección”.

Este precepto podría interpretarse en el sentido de que constituye una limitación general que deberá respetarse en todo caso e independiente del régimen de usos que se ha establecido en la Ley para cada categoría de suelo rústico. Si esto fuera así, nos encontraríamos, por ejemplo, con que no podrían autorizarse en suelo rústico de protección por sus valores económicos los proyectos de energías renovables que comportaran algún riesgo para la integridad de cualquiera de los valores que motivaron su protección. Así, la instalación de un huerto solar en un suelo rústico de protección agraria comportaría, mientras durase la explotación, que no podría desarrollarse el uso que motivó la protección de esos terrenos por sus valores agrícolas, ya sean reales o potenciales.

Para evitar esta posibilidad, podría entenderse que el artículo 62 Ter. 1 de la LOTCan excepciona la limitación general de su artículo 65.3 y autoriza la construcción de proyectos de energías renovables en suelo rústico -que no sea de protección ambiental- aunque no sean

compatibles, al menos temporalmente, con los valores que motivaron su clasificación como suelo rústico¹².

Esta posibilidad excepcional introducida por el artículo 62 Ter. 1 de la LOTCan hay que cohererarla con otra obligación legal, recogida en los apartados a) y b) del artículo 62.5 de la LOTCan, que exige la preservación del carácter rural y la completa restauración de los terrenos a su estado originario una vez finalizado el uso o actividad autorizada. Esta obligación de preservación y de restitución, junto con la utilidad pública o interés social y la necesidad de emplazarse en el medio rural de los proyectos de energías renovables, es lo que permite, a nuestro juicio, salvar la limitación general del artículo 65.3 de la LOTCan cuando un proyecto de energías renovables en suelo rústico que no sea de protección ambiental perjudica, al menos temporalmente, los valores reales o potenciales que motivaron su clasificación como suelo rústico.

Además, una interpretación distinta¹³ nos podría llevar a la ineficaz solución de permitir la instalación de estos proyectos de energías renovables exclusivamente en suelo rústico de protección de infraestructuras o de protección territorial (incluso en este último supuesto podría impedirse la aprobación de un Proyecto de Actuación Territorial si el proyecto de energías renovables a implantar dificultara un futuro desarrollo urbanístico conforme al apartado 65.2 de la Directriz de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias).

La aprobación de un Proyecto de Actuación Territorial implicará la atribución al terreno concreto del aprovechamiento urbanístico que resulte del proyecto, obligando a integrar sus determinaciones en el planeamiento territorial o urbanístico que resulte afectado, cuando éste se revise o modifique. No obstante, los Planes Insulares y los Planes Generales de Ordenación podrán establecer las condiciones para garantizar su adecuada inserción en sus respectivos modelos de ordenación; en particular, podrán incluir la prohibición de la aprobación de Proyectos de Actuación Territorial en ámbitos concretos del territorio que ordenen (artículo 62.3 y 4 Ter. de la LOTCan). La implantación de los proyectos de energías renovables quedará legitimada por la aprobación del Proyecto de Actuación Territorial, sin perjuicio de

¹² En este sentido se expresa BETANCOR RODRÍGUEZ (“Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística”, Marcial Pons, Madrid-Barcelona 1999, página 389) a la hora de analizar el artículo 66.1 de la LOTCan: “*Son aprovechamientos excepcionales porque rompen la regla general central del régimen del suelo rústico. La regla según la cual el planeamiento sólo puede legitimar expresamente aprovechamientos que excediendo del aprovechamiento natural se corresponda con la naturaleza del suelo para evitar lesionar los valores objeto de protección. Al romperse esta regla, los aprovechamientos indicados -los del artículo 66.1 de la LOTCan- pueden materializarse en cualquier categoría de suelo rústico. Sin embargo, la LOTCan establece una regla absoluta: el suelo rústico de protección ambiental*”.

¹³ También podría interpretarse el artículo 65.3 de la LOTCan en el sentido de que el riesgo se valore desde el punto de vista cuantitativo. Es decir, que se podrán autorizar proyectos de energías renovables en suelo rústico que no sea de protección ambiental a través de un Proyecto de Actuación Territorial siempre que no se ocupe la mayor parte de esa categoría de suelo rústico prevista en el planeamiento. Excedido ese límite, se podría empezar a considerar que existe un riesgo de perjudicar los valores que motivaron su protección.

las demás autorizaciones sectoriales y las licencias municipales correspondientes (artículo 62.1 y 4 Ter. de la LOTCan)¹⁴.

Los proyectos de energías renovables que se autoricen mediante un Proyecto de Actuación Territorial, constituirán, por lo general, actividades económicas independientes de cualquier otra actividad económica del medio rural que pudiera desarrollarse en esos mismos terrenos. Debe tenerse en cuenta a este respecto que la Ley 6/2009, al incluir el nuevo apartado 8 del artículo 63 de la LOTCan, ha previsto que mediante Calificación Territorial se implanten proyectos de energías renovables en suelo rústico, de hasta 1,5 Mw de potencia, siempre que constituyan una actividad económica complementaria a la agropecuaria, cinegética o forestal desarrollada en esos mismos terrenos (este tema se analiza en el apartado 2.3).

La Ley 6/2009 ha establecido en el artículo 62 Ter. de la LOTCan dos tipos de Proyectos de Actuación Territorial como instrumento para la ejecución de proyectos de energías renovables en suelo rústico, distinguiendo:

- a) Los de gran trascendencia territorial o estratégica, que contendrán las previsiones de ordenación y de ejecución necesarias para la correcta definición de la actuación que legitima.
- b) Los de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial, que contendrán las previsiones de ejecución necesarias para su materialización.

La utilización de un tipo u otro de Proyecto de Actuación Territorial se decidirá en función de si la actuación tiene “gran trascendencia territorial o estratégica” o “pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial”. La LOTCan no ha incorporado elementos para valorar qué proyectos de energías renovables en suelo rústico podrán tener gran trascendencia territorial o estratégica. No obstante, la LOTCan ha establecido que será la consejería competente en materia de ordenación del territorio, mediante orden, la que determine para cada proyecto si

¹⁴ Por otro lado, también resulta conveniente resaltar el escaso acierto del legislador al permitir en el artículo 62 Ter.1 de la LOTCan, con carácter general, el desarrollo de proyectos de energías renovables en cualquier clase de suelo rústico que no sea de protección ambiental y, sin embargo, no ha coordinado esta previsión con la regulación específica de cada categoría de suelo rústico del artículo 63 ni con el régimen de usos, actividades y construcciones del artículo 66 de la LOTCan. Esto nos obliga a concluir que el artículo 62 Ter.1 de la LOTCan, en lo que se refiere a proyectos de energías renovables en suelo rústico que no sea de protección ambiental, no resulta afectado por la limitación prevista para suelo rústico de protección de infraestructuras y de protección territorial referida a que sólo podrán instalarse instalaciones provisionales y temporales fácilmente desmontables [artículo 2.b) y 4 del artículo 63 de la LOTCan]. Igualmente, no resultará de aplicación la limitación del suelo rústico de asentamiento rural o agrícola relativa a que sólo se permitirán aquellos usos que “*expresamente contemple el planeamiento*” (apartado 3 del artículo 63 de la LOTCan), sino que los proyectos de energías renovables se podrán implantar en estas categorías de suelo rústico mediante un Proyecto de Actuación Territorial siempre que no exista una prohibición específica en el planeamiento urbanístico aplicable (artículo 62 Ter.1 de la LOTCan). Asimismo, entendemos que en el suelo rústico de protección de infraestructuras no sólo se podrán implantar infraestructuras de distribución de energía eléctrica, sino también las instalaciones de producción (artículo 66.6 de la LOTCan).

concorre o no el carácter de gran trascendencia territorial o estratégica (artículos 62.2.B) Quater de la LOTCan).

De cara a interpretar cuándo un Proyecto de Actuación Territorial tendrá o no trascendencia territorial o estratégica, téngase en cuenta que la Comisión de Ordenación del Territorio, el 30 de octubre de 2009, ha aprobado los criterios¹⁵ para determinar esta trascendencia territorial o estratégica (publicados en el Boletín Oficial de Canarias de 16 de diciembre de 2009).

En cuanto a los tipos de industrias o actividades energéticas autorizables, en el apartado 1 del artículo 67 de la LOTCan se establece que reglamentariamente¹⁶ -mediante Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico- se determinarán las dimensiones y demás características de las

¹⁵ Los criterios establecidos son los siguientes: “A. Criterios que definen la trascendencia estratégica. A.1. Alcance de la afección. Se considerarán PAT de gran trascendencia estratégica aquellos que tengan por objeto legitimar usos o actuaciones de importancia supramunicipal, insular o autonómica (artículo 2.5 de la LMU). A.2. Determinaciones del Planeamiento. a) Se considerarán PAT de gran trascendencia estratégica aquellos que tengan por objeto legitimar usos o actuaciones considerados específicamente de relevancia estratégica por el planeamiento insular, territorial o municipal. b) Se considerarán PAT de gran trascendencia estratégica aquellos en los que deba tramitarse la actuación como instrumento de ordenación por pretender la implantación de un uso contrario de forma genérica a los usos previstos por el planeamiento (artículo 62-ter. 1 TR 1/2000). No obstante lo anterior, y atendiendo al principio de cooperación interadministrativa, se solicitará para este supuesto, con carácter previo y suspensión del plazo de resolución, informe sobre la afección al modelo insular al Cabildo Insular que pueda verse afectado por la actuación. A.3. Determinaciones de carácter sectorial. a) Se considerarán PAT de gran trascendencia estratégica aquellos que pretendan la implantación de usos o actuaciones considerados específicamente de relevancia estratégica por la legislación o planeamiento sectorial, tanto a nivel estatal, autonómico o insular. b) Se considerará PAT de pequeña trascendencia estratégica aquellos que pretendan la implantación de usos o actuaciones complementarias a otra ya implantada, salvo que resulten incluidos como PAT de de gran trascendencia estratégica o territorial por alguno de los otros criterios incluidos en el presente anexo. B. Criterios que definen la trascendencia territorial. B.1. Repercusión territorial. a) Se considerarán PAT de gran trascendencia territorial aquellos en los que deba tramitarse la actuación como instrumento de ordenación por establecer los mismos parámetros edificatorios y de ordenación superiores a los establecidos por el correspondiente plan insular, o en su defecto, las determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario las previstas en el TR 1/2000. b) Se considerarán PAT de gran trascendencia territorial aquellos en los que deba tramitarse la actuación como instrumento de ordenación por preverse la creación de nuevo viario público o la especial afección a los existentes, así como la necesidad de ejecutar otras infraestructuras complementarias de especial afección territorial. B.2. Repercusión ambiental. a) Se considerarán PAT de gran trascendencia territorial aquellas actuaciones, que por la legislación canaria en materia de impacto estén incluidas en el supuesto de mayor nivel de declaración. b) Se considerarán PAT de gran trascendencia territorial aquellas actuaciones, que por la legislación estatal en materia de prevención y control de la contaminación, estén sujetos a la autorización ambiental integrada. C. Criterios complementarios. El titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, a la vista del expediente concreto, y en aplicación de lo previsto en el artículo 62 Quater.2b), podrá adoptar otros criterios complementarios, de forma motivada, en atención a las características territoriales o estratégicas de la actuación”.

¹⁶ Debe tenerse en cuenta que la falta del desarrollo reglamentario previsto en los artículos 62.2. Ter. y 62.2 Quater. de la LOTCan, en virtud del cual se podría concretar el concepto de trascendencia territorial o estratégica, las condiciones adicionales a las que deban someterse estos proyectos o las categorías de suelo rústico en las que podrían considerarse incompatibles, no permitirá la inadmisión a trámite o denegación por este motivo de las solicitudes de los Proyectos de Actuación Territorial que se formulen. Así lo ha determinado el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sentencia de 22 de septiembre de 2005 (recurso de apelación nº 291/2005).

actuaciones de carácter dotacional de equipamientos y servicios, industrial y turístico que pueden ser objeto de un Proyecto de Actuación Territorial en suelo rústico¹⁷.

2.1.2. El desarrollo de proyectos de energías renovables en suelo rústico de protección ambiental mediante un Proyecto de Actuación Territorial

Hasta este momento hemos concluido que es posible, en las condiciones expuestas, la ejecución de proyectos de energías renovables en suelo rústico que no sea de protección ambiental, por lo que procede analizar ahora si sería posible hacerlo en suelo rústico de protección ambiental mediante la aprobación de un Proyecto de Actuación Territorial. En el artículo 63.1 de la LOTCan se establece:

“1. En el suelo rústico de protección ambiental, cuyas categorías vienen relacionadas en el apartado a) del artículo 55 de este Texto Refundido, se aplicará el siguiente régimen:

- a) Con carácter general, serán posibles los usos, actividades, construcciones e instalaciones que no estuvieran expresamente prohibidas por el planeamiento y sean compatibles con el régimen de protección a que dicho suelo está sometido.*
- b) En el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural, así como en el suelo rústico de protección del entorno de Espacios Naturales Protegidos y de itinerarios, sólo serán posibles con carácter general y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación ambiental y otras normas sectoriales, los usos y las actividades que sean compatibles con la finalidad de protección y los necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores.*
- c) En el suelo rústico de protección del entorno de núcleos de población, así como el destinado por el planeamiento de ordenación a infraestructuras, sistemas generales o dotaciones en asentamientos rurales, sólo serán posibles usos y actividades, con sus correspondientes construcciones e instalaciones, de carácter provisional y realizadas con materiales fácilmente desmontables (...).*
- d) En los suelos rústicos de protección agraria, la ordenación de la actividad agrícola, ganadera o piscícola comprende la producción, la transformación y la comercialización de las producciones en las condiciones sanitarias y de calidad exigibles, así como todas aquellas actividades directamente vinculadas a la actividad de la explotación agraria que permitan la obtención de renta complementaria y diversifiquen la economía del medio rural y la calidad de vida de los agricultores, que se lleven a cabo en los*

¹⁷ Somos de la opinión de que el artículo 67.2 de la LOTCan sólo establece, ya sea antes o después de la Ley 6/2009, un listado en el que constan ciertos elementos que podrán incluir las actuaciones de carácter industrial pero, en ningún caso, determina qué tipo de industrias o instalaciones se podrán implantar en suelo rústico mediante un Proyecto de Actuación Territorial.

términos contemplados en la normativa sectorial aplicable, incluidas las de seguridad e higiene de los trabajadores”.

En el apartado a) se permite, con carácter general, la ejecución de aquellos usos, actividades, construcciones e instalaciones que no estuvieran expresamente prohibidas por el planeamiento y sean compatibles con el régimen de protección al que está sometido dicho suelo. A efectos de nuestro análisis, nos centraremos en las categorías de suelo rústico de protección del apartado b), ya que su regulación nos permite proponer una interpretación más favorable a la posibilidad de instalar proyectos de energías renovables en estas categorías de suelo rústico.

En este apartado b) se establece para las categorías de suelo rústico que se citan que *“sólo serán posibles con carácter general y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación ambiental y otras normas sectoriales, los usos y las actividades que sean compatibles con la finalidad de protección y los necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores”*.

Esta previsión normativa tan amplia y generosa en cuanto a los usos posibles en las categorías de suelo rústico de protección ambiental del apartado b), no encaja con la estricta limitación del artículo 62.Ter.1 de la LOTCan que permite mediante Proyectos de Actuación Territorial, con carácter excepcional y por razón de interés público o social, la previsión y realización de obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales, energéticas o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable, y siempre que dicha implantación no estuviera específicamente prohibida por el planeamiento.

Por tanto, podría entenderse que la LOTCan sólo permite mediante un Proyecto de Actuación Territorial el desarrollo de instalaciones energéticas -léase proyectos de energías renovables- en suelo rústico que no sea de protección ambiental. No obstante, cabría también argumentar que la LOTCan incluye un régimen jurídico específico para el suelo rústico de protección ambiental que no incluye una concreción de todos y cada uno de los distintos usos, sino que ha dejado abierto el tipo de usos y actividades permitidas en las categorías de suelo rústico de protección ambiental del apartado b) siempre que (i) no estuvieran expresamente prohibidos por el planeamiento; (ii) sean compatibles con el régimen de protección al que está sometido dicho suelo -conforme al planeamiento y demás legislación ambiental y sectorial-; o (iii) sean necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores.

En cuanto al apartado c) del artículo 63.1 de la LOTCan referido al suelo rústico de protección del entorno de núcleos de población, así como el destinado por el planeamiento de ordenación a infraestructuras, sistemas generales o dotaciones en asentamientos rurales, se puede entender que los proyectos de energías no constituyen instalaciones de carácter provisional y realizadas con materiales fácilmente desmontables¹⁸, por lo que la implantación de estos proyectos de energías renovables en estos suelos podría verse restringida.

¹⁸ El Tribunal Supremo, en su sentencia de 1 de diciembre de 1999 (recurso de casación nº 2323/1994), determina que *“La provisionalidad hace referencia a la facilidad de su desmontaje, y no a su mera posibilidad; en efecto, toda obra es susceptible de demolición o de desmontaje, en unos casos con*

Por último, en cuanto al apartado d) del artículo 63.1 de la LOTCan referido al suelo rústico de protección agrícola, entendemos que el legislador ha errado al incluir esta categoría de suelo rústico como una categoría más del suelo rústico de protección ambiental cuando, en realidad, no lo es conforme al artículo 55 de la LOTCan. Además, en el suelo rústico de protección agraria se pueden ejecutar proyectos de energías renovables en los términos ya indicados en este estudio.

Como conclusión final de este apartado, cabría resaltar que el legislador canario debería haber regulado expresamente en la Ley 6/2009 la posibilidad de desarrollar proyectos de energías renovables en suelo rústico de protección ambiental porque, en la mayoría de los casos y conforme a la normativa ambiental y sectorial, son compatibles con la conservación de los valores protegidos que concurren.

2.2. El régimen especial de las líneas eléctricas de distribución y de las estaciones transformadoras

Lo normal será que el proyecto de energías renovables aprobado mediante un Proyecto de Actuación Territorial incluya todas las instalaciones de conexión. No obstante, si no fuera así, en el artículo 63.7 de la LOTCan se determina que en el suelo rústico protegido por razón de sus valores económicos [letra b) del artículo 55] se podrán implantar redes y líneas eléctricas, sin necesidad de previa Calificación Territorial, siempre que no exista prohibición expresa en el Plan Insular de Ordenación, en los Planes Territoriales de Ordenación o en el Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos que resulten aplicables al ámbito donde se pretende ubicar la instalación y se ejecuten de forma soterrada. Todo ello sin perjuicio de la obtención de las preceptivas autorizaciones sectoriales y licencias municipales. Además, téngase en cuenta que este régimen también será aplicable a las estaciones eléctricas de transformación, compactas prefabricadas, o las que se ejecuten soterradamente.

2.3. La Calificación Territorial como instrumento para autorizar proyectos de energías renovables asociados a las actividades económicas del medio rural

Otro de los aspectos más relevantes de la Ley 6/2009 es que quiere propiciar, sin abandonar la necesaria protección del suelo rústico, una diversificación de la economía rural que permita complementar las rentas derivadas de las explotaciones agropecuarias, forestales o cinegéticas. Así, en lo que se refiere a la actividad económica de producción de energía eléctrica, la Ley 6/2009 ha introducido en la LOTCan un apartado 8 en el artículo 63 por el que se permite, en el suelo rústico protegido por razón de sus valores económicos [letra b) del artículo 55], la instalación de plantas de generación de energía fotovoltaica, eólica, o cualquier otra proveniente de fuentes endógenas renovables, siempre que no exista prohibición expresa en el Plan Insular de Ordenación, en los Planes Territoriales de

aplicación de técnicas más sofisticadas, en otros con medios más simples, así que la mera posibilidad de demolición (o reposición del suelo a su estado originario) no puede ser el criterio de interpretación decisivo, pues en tal caso todas las obras serían provisionales, en contra de la excepcionalidad de la norma. En consecuencia, obras provisionales son obras fácilmente desmontables, lo que no ocurre cuando para la instalación pretendida se exigen excavaciones considerables en el suelo que, por si fuera poco, tienen que ser repetidas cuando aquélla deba ser retirada”.

Ordenación o en el Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos que resulten aplicables al ámbito donde se pretenda ubicar la instalación.

Estas instalaciones deberán respetar los siguientes requisitos:

- a) la potencia máxima será de 1,5 Mw;
- b) el terreno ocupado por la instalación no podrá exceder del diez por ciento de la superficie total de la explotación ni del quince por ciento de la superficie realmente cultivada. A estos efectos, no se computarán la superficie del cultivo en invernadero, ni la ocupada por otras construcciones ni las instalaciones de energía renovable instaladas sobre ellos, en su caso;
- c) la autorización exigirá la correspondiente Calificación Territorial;

Como excepción se establece que no será necesaria la Calificación Territorial para estos proyectos de energías renovables cuando se encuentren en suelo rústico de asentamiento rural o agrícola y el planeamiento haya establecido la ordenación pormenorizada de esos suelos.

Para garantizar el objetivo de la Ley 6/2009 antes citado, esto es, que se complemente la renta agraria sin que se produzca el abandono de la explotación rural de los terrenos en cuestión, en el apartado d) del artículo 63.8 de la LOTCan se determina que, en caso de abandono permanente o por un período superior a dos años de los cultivos que posibilitan el otorgamiento de la autorización, ésta quedará sin efecto, previa la correspondiente declaración administrativa. Además, la extinción de la autorización conllevará la obligación del propietario de la finca de llevar a cabo el desmontaje de la instalación y la reposición del terreno a su estado originario.

3. TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL Y LA CALIFICACIÓN TERRITORIAL¹⁹

3.1. Los Proyectos de Actuación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que puedan considerarse actuaciones de gran trascendencia territorial o estratégica

Tras la aprobación de la Ley 6/2009, el artículo 26 de la LOTCan ha quedado vacío de contenido, ya que era el precepto que hasta entonces regulaba el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial. Es de destacar que los artículos concordantes del Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo, también han sido derogados por efecto de la Disposición Derogatoria Primera de la Ley 6/2009, y que se ha introducido el

¹⁹ En virtud del Decreto 141/2009, de 10 de noviembre, publicado en el Boletín Oficial de Canarias el 24 de noviembre de 2009, se ha aprobado el Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias. Este Reglamento no prevé ningún tipo de coordinación respecto a la tramitación de los Proyectos de Actuación Territorial que fueran necesarios para legitimar proyectos de energías renovables conforme a la modificación introducida en la LOTCan.

artículo 62 Quater de la LOTCan, cuyo apartado primero contiene el procedimiento para la aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial que permiten la previsión y realización de actuaciones que tengan la consideración de estratégicas.

Este procedimiento, en el caso de nuestro estudio, se iniciará a instancia del promotor del proyecto de energías renovables ante la consejería competente en materia de ordenación del territorio, que deberá aportar la documentación correspondiente²⁰. La consejería someterá el Proyecto de Actuación Territorial a información pública y audiencia de los propietarios de suelo incluidos en el proyecto y de los colindantes, a informe de los ayuntamientos afectados, en su caso, del cabildo, y de las consejerías del Gobierno competentes por razón de la materia, durante el plazo de un mes. Realizadas estas actuaciones, el Gobierno, en el plazo de cinco meses desde la solicitud y cuando aprecie el interés público o social de la actividad trascendente o estratégica proyectada aprobará motivadamente el Proyecto de Actuación Territorial. El acuerdo de aprobación definitiva deberá incluir un pronunciamiento sobre los compromisos, deberes y cesiones, incluido el pago de canon que deberá abonar el promotor a favor del ayuntamiento. La resolución se comunicará al Registro de la Propiedad para la práctica de la anotación o inscripción que proceda.

Como se puede observar, se trata de un procedimiento complejo que requiere del sometimiento del Proyecto de Actuación Territorial a trámite de información pública, evaluación ambiental -véase apartado 3.3 -, audiencia a los propietarios y consulta a todas las Administraciones Territoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias que se vean afectadas por el Proyecto, y todo ello en tan sólo cinco meses, so pena de la caducidad del procedimiento o desestimación presunta. No obstante, es justo reconocer que el procedimiento regulado en la Ley 6/2009 es más flexible que el que se venía aplicando hasta ahora, al haberse suprimido trámites como la convocatoria de concurso público para la consideración de alternativas que se preveía en la letra c) del artículo 26.1 de la LOTCan, que hacían prácticamente inviable la tramitación en plazo del procedimiento de aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial.

²⁰ Se determinará reglamentariamente, pero, en todo caso, deberá aportarse la siguiente documentación: a) La documentación técnica, concretada en el proyecto que contenga las previsiones de ordenación y ejecución necesarias para la correcta definición de la actuación y el Estudio de Impacto Ambiental en el que se analicen las distintas alternativas de ordenación, y las previsibles repercusiones socioeconómicas, territoriales y ambientales, directas e indirectas, incluida la alternativa cero. b) La solución, de un modo satisfactorio y en su totalidad con cargo al promotor, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de cuantas obras fueran precisas para la eficaz conexión de aquéllas con las correspondientes redes generales de servicios y comunicaciones; asimismo, deberá, como mínimo, garantizarse el mantenimiento de la operatividad y calidad de servicio de las infraestructuras públicas preexistentes. c) La asunción del resto de compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento o, en su caso, contraídos voluntariamente por el promotor y, en general, el pago del correspondiente canon. d) La prestación de garantía ante el Tesoro de la Comunidad Autónoma por un importe del diez por ciento del coste total de las obras a realizar para cubrir, en su caso, los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos. Este importe podrá ser elevado por el Gobierno en casos singulares, según se determine reglamentariamente, hasta el veinte por ciento del mismo coste total. e) La acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.

3.2. Los Proyectos de Actuación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que puedan considerarse de pequeña dimensión o de escasa relevancia territorial

En lo que respecta al procedimiento de aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que puedan considerarse de pequeña dimensión o de escasa relevancia territorial, éste se encuentra regulado en el apartado segundo del artículo 62 Quater de la LOTCan introducido por la Ley 6/2009.

El procedimiento se iniciará a instancia del promotor del proyecto de energías renovables, ante la consejería competente en materia de ordenación del territorio, que deberá aportar la documentación correspondiente²¹.

La consejería, una vez examinada la documentación presentada, determinará, en el plazo máximo de dos meses, mediante orden del titular del departamento, si concurre el carácter o no de pequeña dimensión y escasa trascendencia territorial del proyecto solicitado, disponiendo en caso afirmativo la remisión del expediente al cabildo insular correspondiente, a los efectos de su tramitación y resolución, y debiendo notificar tal circunstancia al solicitante. Por el contrario, si se constatare que la actuación solicitada no es de pequeña dimensión o de escasa trascendencia territorial, se comunicará esta circunstancia en igual plazo al promotor, continuando con la tramitación conforme a las determinaciones del apartado 1 del artículo 62 Quater de la LOTCan relativo a los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica.

Transcurridos dos meses desde la solicitud sin que la consejería hubiera resuelto, se presumirá la pequeña entidad del proyecto, quedando facultado el solicitante para recabar la devolución de la documentación presentada, que le deberá ser entregada con la acreditación de la falta de resolución en el plazo legalmente establecido, a fin de que pueda presentarla directamente en el cabildo insular respectivo. Una vez recibido el expediente, el cabildo realizará las siguientes actuaciones:

- a) Someterá el proyecto a Evaluación Básica de Impacto Ecológico, siempre que por la propia naturaleza de la actividad no esté sometido a otra categoría superior.

²¹ Se determinará reglamentariamente, pero, en todo caso, deberá aportarse la siguiente documentación: a) La documentación técnica que permita analizar y materializar, en su caso, la ejecución del proyecto. b) La solución, de un modo satisfactorio y en su totalidad con cargo al promotor, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de cuantas obras fueran precisas para la eficaz conexión de aquéllas con las correspondientes redes generales de servicios y comunicaciones; asimismo, deberá, como mínimo, garantizarse el mantenimiento de la operatividad y calidad de servicio de las infraestructuras públicas preexistentes. c) La asunción del resto de compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento o, en su caso, contraídos voluntariamente por el promotor y, en general, el pago del correspondiente canon. d) La prestación de garantía ante el Tesoro de la Comunidad Autónoma por un importe del diez por ciento del coste total de las obras a realizar para cubrir, en su caso, los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos. e) La acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.

- b) Someterá el proyecto a información pública y audiencia de los propietarios de suelo incluidos en el proyecto y de los colindantes, y requerirá informe de los ayuntamientos afectados y de las consejerías del propio cabildo competentes por razón de la materia, por plazo de 20 días.
- c) Previa determinación del interés público o social del proyecto, resolverá de forma motivada su aprobación, condicionada o no, o su denegación, en su caso.
- d) El plazo máximo para dictar la resolución será de cuatro meses desde la recepción del expediente, transcurridos los cuales sin resolución expresa se entenderá aprobado el Proyecto de Actuación Territorial, si el uso en el emplazamiento propuesto no está prohibido por la legislación ni por el planeamiento vigente aplicable. El promotor deberá hacer constar tales circunstancias en la solicitud de la preceptiva licencia municipal de las obras objeto del proyecto, consignándose la positiva comprobación en la licencia otorgada.

Analizado este procedimiento, hemos de concluir que sí simplifica notablemente la tramitación de esta clase de instrumentos, en congruencia con los objetivos marcados por el legislador en la Exposición de motivos de la Ley 6/2009 de liberalización de aquellas actividades de menor trascendencia territorial e incentivar el desarrollo rural, destacando como principal novedad con respecto a la regulación anterior que los cabildos insulares sean ahora los que, tras una primera fase autonómica, asuman el grueso de la instrucción del procedimiento y se les atribuya la competencia para resolver sobre la aprobación de este tipo de Proyectos de Actuación Territorial, lo que, a buen seguro, facilitará que se acorten los plazos para la aprobación de tales instrumentos.

3.3. Aspectos ambientales de la tramitación de los Proyectos de Actuación Territorial

Una vez analizada la tramitación administrativo-urbanística de los Proyectos de Actuación Territorial, conviene hacer una breve referencia a su tramitación ambiental, a la que alude la propia LOTCan. La tramitación ambiental de este tipo de proyectos no puede desconocer su especial naturaleza de instrumentos de ordenación, lo que obligaría a analizar con detenimiento si este tipo de proyectos, especialmente los calificados como de gran trascendencia territorial o estratégica, deben sujetarse o no a evaluación ambiental de planes y programas (la conocida como evaluación ambiental estratégica). No es pretensión de este artículo realizar este pormenorizado análisis, si bien es procedente mencionarla como supuesto de debate.

Y es que parece fuera de toda duda, a tenor de lo establecido en la LOTCan, que por lo menos los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica son instrumentos de ordenación territorial (artículo 14.3.b) de la LOTCan). Además, e independientemente del Proyecto de Actuación Territorial que se tramite, su aprobación implicará la atribución al terreno correspondiente del aprovechamiento urbanístico que resulte del proyecto, obligando a integrar sus determinaciones en el planeamiento territorial o urbanístico que resulte afectado, cuando éste se revise o modifique (artículo 62.ter. 4 de la LOTCan). Los Proyectos de Actuación Territorial se configuran, aparentemente, como instrumentos de ordenación territorial cuyas determinaciones han de integrarse en el planeamiento territorial y urbanístico.

No obstante lo anterior, a los efectos de las cuestiones ambientales que aquí interesan, no puede desconocerse que el artículo 62.ter. 4) de la LOTCan determina que la implantación de los correspondientes usos y actividades y la ejecución de las obras e instalaciones que sean precisas, quedarán legitimadas por la aprobación del proyecto, sin perjuicio de la necesidad de la obtención, en su caso, de las autorizaciones sectoriales pertinentes y de la licencia municipal.

Así pues, desde el punto de vista de los procedimientos de evaluación ambiental, podría afirmarse que nos encontramos ante una figura que aúna los elementos propios de los planes y programas a los que se refiere la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y, a su vez, los propios de los proyectos sometidos al Real Decreto-Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Por tanto, podría concluirse que, habida cuenta de que la aprobación del Proyecto de Actuación Territorial legitima desde el punto de vista urbanístico la ejecución material de las obras e instalaciones necesarias -y ello aunque sea necesario obtener las licencias municipales y autorizaciones sectoriales correspondientes-, su naturaleza, en cuanto a la evaluación ambiental de sus efectos, se acercaría más a la de un proyecto que a la de un plan o programa, si bien este punto de partida no queda exento de controversia.

En cualquier caso, la LOTCan incorpora ciertas previsiones relativas a los trámites ambientales que deben observarse en el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial. Esta tramitación ambiental varía en función del tipo de Proyecto de Actuación Territorial de que se trate:

- (i) los Proyectos de Actuación Territorial que permiten la previsión y realización de dotaciones, equipamientos, construcciones o instalaciones industriales, energéticas o turísticas que por su trascendencia territorial²² o por su importancia supramunicipal, insular o autonómica tengan la consideración de actuaciones estratégicas en los términos que reglamentariamente se establezcan estarán sujetos al trámite de evaluación ambiental que les resulte aplicable, debiendo presentar el promotor el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental en el que se prevean las distintas alternativas de ordenación; mientras que
- (ii) el resto de Proyectos de Actuación Territorial se someterán a Evaluación Básica de Impacto Ecológico, *“siempre que por la propia naturaleza de la actividad no esté sometido a otra categoría superior”* (artículo 62. Quater 2.C de la LOTCan).

Respecto de los primeros, la documentación técnica que se debe acompañar a la solicitud ha de incluir el Estudio de Impacto Ambiental, por previsión de la LOTCan, que debería tener el contenido previsto en el artículo 13 de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico (**“Ley 11/1990”**). Su tramitación y finalización variará en función del tipo de evaluación que se aplique.

²² Véase la Nota 15 que incluye los criterios aprobados por la Comisión de Ordenación del Territorio de Canarias sobre trascendencia territorial.

Respecto a los segundos, es decir, respecto a los Proyectos de Actuación Territorial de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial que se sometan a Evaluación Básica de Impacto Ecológico, siempre que por la propia naturaleza de la actividad no estén sometidos a otra categoría superior, deben estar acompañados del Estudio Básico de Impacto Ecológico, que ha de incluir, al menos, el contenido mínimo previsto en el artículo 11 de la Ley 11/1990 y concluirá con la Declaración de Impacto Ecológico que se emitirá en el plazo máximo de un mes desde que el órgano ambiental reciba la documentación necesaria para emitir esta declaración. Transcurrido este plazo sin que el órgano ambiental competente emita la Declaración de Impacto Ecológico, ésta se entenderá favorable.

3.4. La Calificación Territorial para la implantación de proyectos de energías renovables que complementen la actividad económica del medido rural

En último lugar nos referiremos al procedimiento de aprobación de las Calificaciones Territoriales para la implantación de proyectos de energías renovables que complementen la actividad económica del medido rural, regulado en el apartado segundo del artículo 62 Quinquies de la LOTCan, introducido por la Ley 6/2009. Este nuevo procedimiento mantiene la estructura dispuesta por el artículo 27.2 del mismo cuerpo legal, en su redacción original, que ha quedado sin contenido a raíz de la aprobación de la Ley 6/2009. Se trata de un procedimiento bifásico que pivota sobre la nueva concepción de la Calificación Territorial como acto administrativo autorizatorio y no como instrumento de ordenación territorial.

El procedimiento se iniciará ante el ayuntamiento correspondiente mediante solicitud del titular de la actividad rural de la Calificación Territorial. En la fase inicial municipal, se evacuará informe sobre la compatibilidad de la actuación con el planeamiento general, en el plazo máximo de un mes. Si el informe emitido por la entidad municipal es desfavorable, se notificará al interesado a los efectos procedentes. Transcurrido el plazo establecido de un mes sin haberse evacuado el informe, el interesado podrá reproducir la solicitud directamente ante el cabildo insular, entendiéndose evacuado el informe municipal, a todos los efectos, en sentido favorable.

En la segunda fase de resolución por el cabildo insular, se solicitarán los informes sectoriales preceptivos y pertinentes y, en el caso de que precise el trámite de declaración de impacto ecológico, se realizará la información pública, durante el plazo de un mes. El plazo máximo para resolver será de cinco meses si el expediente requiere información pública, y en otro caso de tres meses a partir de la entrada de la documentación en el registro del cabildo insular correspondiente, o desde la subsanación de las deficiencias de la aportada, si la Administración hubiera practicado requerimiento al efecto dentro de los quince días siguientes a su presentación. Transcurridos los plazos máximos sin resolución expresa, se entenderá otorgada la Calificación Territorial, si el uso en el emplazamiento propuesto no está prohibido en la legislación ni en el planeamiento aplicable.

Cuando el proyecto presentado, por su financiación, localización o actividad, esté sujeto a Evaluación de Impacto, conforme establezca la legislación específica, el contenido de la previa Declaración de Impacto se integrará en la Calificación Territorial.

Por último, debe tenerse en cuenta que la Calificación Territorial caducará por (i) el transcurso de un año desde su otorgamiento sin haberse solicitado en forma la preceptiva licencia municipal; (ii) por el solo hecho de no comenzar o no terminar las obras precisas para

la ejecución dentro, respectivamente, de los dos y cuatro años siguientes al otorgamiento de la licencia o de los plazos inferiores que expresamente se hayan fijado en ésta; y (iii) por el transcurso del plazo señalado y, en su caso, de la prórroga que se haya concedido.

Por lo tanto, habida cuenta de que en este punto el artículo 62 Quinquies de la LOTCan, introducido por la Ley 6/2009, reproduce en lo esencial –salvo un ligero acortamiento de los plazos máximos para resolver– el procedimiento previsto originalmente en el artículo 27.2 de la LOTCan, podría entenderse que el artículo 75.3 del Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo, sigue estando en vigor, en cuya virtud, en lo que aquí importa, y al margen de lo que establezca la legislación sectorial en materia de evaluación ambiental, deberán de someterse, en todo caso, al trámite información pública por plazo de un mes aquellos expedientes que tengan por objeto la autorización de la instalación en suelo rústico de alguno de los siguientes proyectos: aerogeneradores aislados o integrados en parques eólicos, instalaciones energéticas extensivas, como parques solares u otros, infraestructuras de transporte de energía eléctrica y plantas de compostajes.