

## INFORME LGUM 7/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (26/24014 Energía renovable. Modificación PGOU de Ejea de los Caballeros)

Ref. LGUM/26/07/24

### 1. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de abril de 2024 ha tenido entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito de reclamación presentado por la representación de un operador económico en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en el ámbito de la instalación de parques eólicos en el término municipal de Ejea de los Caballeros (Zaragoza).

El 24 de abril de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) del escrito presentado y de toda la información que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto (PUC) de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que formulara las observaciones previstas en el artículo 26 de la LGUM, comunicando, al propio tiempo, que se había realizado un requerimiento de subsanación al interesado y se habían suspendido los plazos. Con fecha 19 de abril la SECUM dio traslado a la ACREA de la respuesta del operador económico, comunicando la reapertura de plazos.

En particular, del análisis por este PUC de la documentación suministrada por la interesada se pueden extraer los siguientes antecedentes de hecho que resultan de interés para el análisis del asunto presentado:

- Con fecha 8 de marzo de 2024 ha sido aprobada Resolución del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza por la cual se aprueba la Modificación Aislada N.º. 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros (BOP Zaragoza núm. 65 de 20 de marzo de 2024).
- Con fecha 22 de abril de 2024 la representación de un operador económico en el ámbito de las energías renovables dedicado a la construcción y explotación de parques eólicos presenta escrito de reclamación al amparo del procedimiento establecido en el artículo 26 de la LGUM, al considerar que la nueva redacción del PGOU de Ejea de los Caballeros restringe la posibilidad de la instalación en el término municipal.

Así, según la entidad reclamante, la Resolución emitida por el Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza incumpliría los principios establecidos en la LGUM, así como la normativa sectorial de aplicación.

### 2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la concreta materia sobre la que recae el presente procedimiento de reclamación, se cita a continuación la normativa más relevante.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 1/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmbMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## 2.1. Normativa comunitaria

Con respecto a la normativa comunitaria de referencia se ha de mencionar el Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables, que da al artículo 3.2 del Reglamento modificado el siguiente literal:

*“Los Estados miembros garantizarán, en el caso de los proyectos que se consideren de interés público superior, que, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones, se dé prioridad a la construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y al desarrollo de la infraestructura de red conexas.*

*Por lo que se refiere a la protección de especies, el párrafo primero solo debe ser aplicable en tanto en cuanto se adopten medidas adecuadas de conservación de especies que contribuyan a mantener las poblaciones de esas especies en un estado de conservación favorable, o a restablecerlas a ese estado, y se destinen suficientes recursos financieros, además de zonas, a tal efecto”.*

## 2.2. Normativa estatal

En primer lugar hacer referencia al artículo 139.2 de la Constitución Española, según el cual *“Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*. De acuerdo con lo expresado en el artículo 149.1 de la Constitución española, entre las competencias exclusivas del Estado se encuentra:

*“23º. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección[...].*

*25º. Bases de régimen minero y energético”.*

Asimismo, en cuanto las competencias transversales establecidas en el citado artículo 149.1:

*“1º. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (...).*

*13º. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.”*

Por otro lado, entre las materias sobre las que adquirir competencias las Comunidades Autónomas, el artículo 148.1 incluye:

*“3º. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

*[...] 9º. La gestión en materia de protección del medio ambiente.*

*[...] 13º. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.*

También ha de aludirse a la normativa española de trasposición de la [Directiva 2006/123/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>1</sup>. En tal

---

<sup>1</sup> En esta misma línea, han de tenerse en cuenta las normas del derecho originario y derivado de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que tratan de garantizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en toda la UE y que vienen a respaldar nuestra normativa interna, entre ellas, las citadas Ley 17/2009, de 23 de noviembre, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre y la propia LGUM.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 2/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



sentido, destacar la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Asimismo, han de considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En relación con el presente asunto merece hacer mención al artículo 4 de la Ley 40/2015, que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad:

*“1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.*

*2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias”.*

Por su parte, con carácter sectorial, entre la legislación estatal de referencia se ha de mencionar la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico](#). Según su artículo 4.5, relativo a la planificación eléctrica, recoge que *“Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, el Gobierno podrá aprobar, con carácter indicativo, planes relativos al aprovechamiento energético de las fuentes de energía renovables y de eficiencia energética en el sector eléctrico, al objeto de favorecer el cumplimiento de los objetivos que pudieran establecerse para España en estas materias, derivados de la pertenencia a la Unión Europea”.*

El artículo 53 regula las autorizaciones que requieren las instalaciones de producción de energía eléctrica en los siguientes términos:

*“1. Para la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de transporte, distribución, producción, líneas directas, así como para infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW, contempladas en la presente ley o modificación de las existentes se requerirá de las siguientes autorizaciones administrativas:*

*a) Autorización administrativa previa, que se tramitará con el anteproyecto de la instalación como documento técnico y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental [...]*

*b) Autorización administrativa de construcción, que permite al titular realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles.*

*Para solicitarla, el titular presentará un proyecto de ejecución junto con una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa que le sea de aplicación [...].*

*c) Autorización de explotación, que permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación [...].”*

Según esta norma, las dos primeras pueden presentarse conjuntamente, si bien, teniendo en cuenta otras autorizaciones relacionadas y las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

Otra norma estatal de aplicación es la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Dicha Ley, en su artículo 3, incluye entre los objetivos mínimos nacionales de reducción de

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 3/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAAEAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética, en los siguientes términos:

*“1. Se establecen los siguientes objetivos mínimos nacionales para el año 2030 al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas:*

*a) Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.*

*b) Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.*

*c) Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables.*

*d) Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.*

*2. Antes de 2050 y, en todo caso, en el más corto plazo posible, España deberá alcanzar la neutralidad climática, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable.*

*3. Se autoriza al Consejo de Ministros a revisar al alza los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 de este artículo con los siguientes fines:*

*a) Para cumplir con el Acuerdo de París, de acuerdo con las decisiones que tome la Conferencia de las Partes en su calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París.*

*b) Para cumplir con la normativa de la Unión Europea.*

*c) Para adaptarlos a la evolución de los avances tecnológicos y del conocimiento científico.*

*d) Cuando concurren elementos objetivos cuantificables que, motivadamente, lo aconseje por motivos medioambientales, sociales o económicos.*

*4. La revisión de los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 solo podrá contemplar una actualización al alza de las sendas vigentes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e incremento de las absorciones por los sumideros.*

*5. En cualquier caso, se iniciará en el año 2023 la primera revisión de los objetivos establecidos en este artículo”.*

### 2.3. Normativa autonómica

La [Ley Orgánica 7/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón](#), en su artículo 75, regula las competencias compartidas en las que la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en normas con rango de ley, recogiendo, entre otras materias las que a continuación se relacionan:

*“3.º Protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas*

*4.º Energía, que comprende, en todo caso: la regulación de las actividades de producción, almacenamiento, distribución y transporte de cualesquiera energías, incluidos los recursos y aprovechamientos hidroeléctricos, de gas natural y de gases licuados; el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes existentes, cuando se circunscriban al territorio de la Comunidad y su aprovechamiento no afecte a otra*

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 4/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*Comunidad Autónoma; la calidad del suministro y la eficiencia energética, así como la participación en los organismos estatales reguladores del sector energético y en la planificación estatal que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma, y en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía que afecten al territorio de Aragón o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio”.*

A su vez, entre las competencias exclusivas que enuncia el artículo 71, se incluye “9º. Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad”.

En cuanto a la normativa autonómica sectorial se ha de tener en cuenta el [Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón](#). En su artículo 6 dispone “sin perjuicio de las competencias que les correspondan como órganos activos, actuarán también como órganos consultivos y de participación de la Comunidad Autónoma. Serán oídos preceptivamente en los supuestos establecidos en esta Ley y facultativamente cuando sean requeridos para ello”. Los artículos 10 y siguientes regulan el régimen jurídico del suelo. En sus artículos 83, 84 y 85 regula, respectivamente, el régimen de los planeamientos urbanísticos, su revisión y los casos en que se puede considerar una modificación de éstos como una modificación aislada y que seguirá el procedimiento marcado en el artículo 57 de esta norma.

Otra norma a considerar en materia de planeamiento urbanístico es el [Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón](#), por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, que en sus artículos 152, 153 y 154 establece, respectivamente, las reglas generales por las que se rigen los planes de ordenación urbana, su revisión y, en su caso, los requisitos y la forma de su modificación.

Por último, se ha de mencionar también la regulación establecida en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

#### **2.4. Normativa local**

En el caso que nos ocupa es importante tener en cuenta las normas establecidas en el PGOU de Ejea de los Caballeros, objeto de la Modificación Aislada 1/2022.

### **3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM<sup>2</sup> tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM<sup>3</sup> determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y

<sup>2</sup> Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

<sup>3</sup> “Artículo 2. Ámbito de aplicación.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 5/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término «actividad económica» como:

*“[...] cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas”.*

La actividad de instalación de parques eólicos y huertos solares, así como la producción de energía eléctrica mediante estas instalaciones constituyen actividades económicas incardinadas dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Con carácter previo, conviene señalar que el presente informe, promovido en el marco del presente procedimiento de reclamación al amparo del artículo 26 de la LGUM, se centrará exclusivamente en analizar si la decisión aprobatoria de la Modificación Aislada 1/2022 del PGOU de Ejea de los Caballeros incluye o no posibles obstáculos o barreras a la libertad de establecimiento, a la luz de los principios establecidos en la LGUM.

A estos efectos, se ha de señalar que la SECUM ha tenido la ocasión de pronunciarse en expedientes anteriores en relación con la imposición de límites o requisitos a la implantación de parques de energía renovables. De igual modo, la CNMC y este punto de contacto también han emitido informes sobre la referida materia<sup>4</sup>.

En este orden de consideraciones, conviene recordar que, conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las autoridades competentes están obligadas a observar en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. De este modo, el actuar de las Administraciones Públicas debe velar por la observancia de dichos principios, especialmente cuando sus actos o actuaciones llevan aparejado un efecto directo o indirecto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

En particular, según el apartado 9.2 de la LGUM, las Administraciones Públicas garantizarán el cumplimiento de tales principios, entre otras, en las siguientes disposiciones y actos:

---

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario”.

<sup>4</sup> Entre los expedientes tramitados por la SUM, los últimos relacionados con las telecomunicaciones han sido:

[26-0302 ENERGÍA – Plantas eólicas y fotovoltaicas El Olivar.](#)

[28-0297 ENERGÍA – Parque eólico Las Viñas.](#)

[28-0265 ENERGÍA – Parque eólico Caseta del Pintor 2.](#)

[28-0248 ENERGÍA – Parque eólico Caseta del Pintor.](#)

[28-0232 ENERGÍA – Parques eólicos Galicia.](#)

[28-0224 ENERGÍA – Parques eólicos Valencia.](#)

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SUM, en el [D- Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado.](#)

También pueden consultarse informes emitidos por la [CNMC](#) y por la [ACREA](#).

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 6/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmbMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

*b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*

*[...] d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.*

*[...] f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.*

En este caso, la actuación objeto del presente expediente la constituye la Resolución del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza aprobatoria de la Modificación Aislada 1/2022 del PGOU de Ejea de los Caballeros

En concreto, entre los principales cambios incluidos en la reforma operada en el instrumento general de planificación referenciado, con incidencia sobre la actividad económica en cuestión, cabe mencionar los que a continuación se especifican:

- Se añade un artículo 10 bis, cuya redacción es la siguiente:

*“REGIMEN DE USOS DE INSTALACIONES DE ENERGÍA RENOVABLES.*

*a) Uso residencial, equipamiento y servicios: Se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo, compensación, e incluso venta, individual y colectiva, con los siguientes límites:*

*—Hasta el límite de 20 KW por vivienda y con el límite de 100 KW en residencial colectivo, servicios y equipamiento privado.*

*—Hasta el límite 500 KW en equipamiento público.*

*b) Uso industrial: Se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo, compensación, e incluso venta, individual y colectiva, con el límite de 3 MW.*

*(...)”*

- Se añade un nuevo artículo 91 bis con la siguiente redacción:

*“Sección segunda. SUELO NO URBANIZABLE ESPECIAL*

*ART. 91 BIS RÉGIMEN INSTALACIONES RENOVABLES EN SUELO NO URBANIZABLE ESPECIAL*

*Se prohíben las instalaciones de infraestructuras de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables mediante parques fotovoltaicos y/o eólicos excepto instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo individual, compensación, e incluso venta, para uso agropecuario, con el límite de 100kW”.*

- Se modifica el artículo 92:

*“Sección tercera. SUELO NO URBANIZABLE GENÉRICO*

*Art. 92. DISPOSICIONES GENERALES.*

*Se incluyen en esta clasificación de suelo:*

*—Regadío*

*—Secano*

*—Secano de interés paisajístico*

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 7/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*El Suelo No Urbanizable genérico del municipio es el soporte de las actividades forestales, ganaderas y agrícolas:*

*Regadío*

*Está constituido por los terrenos incluidos en los planes coordinados de Bardenas I y II, declarados de interés nacional, cualquiera que sea su estado de ejecución.*

*Secano*

*El suelo destinado a agricultura de secano incluidas aquellas zonas inicialmente recogidas en planes coordinados de puesta en regadío y posteriormente excluidas de transformación por motivos agronómicos.*

*Secano de interés paisajístico*

*Incluye los terrenos de secano con interés paisajístico derivado de su entorno, situados entre los M.U.P. Corraliza de la Raya, Cueva del Moro, Tierra Plana y Allagares y el término municipal de Orés [...]”.*

- Se añade un nuevo artículo 98 bis:

*“ART. 98 BIS RÉGIMEN DE INSTALACIONES DE INFRAESTRUCTURAS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA RENOVABLE*

*En las infraestructuras de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables mediante parques fotovoltaicos y/o eólicos con las siguientes condiciones:*

*1. Criterios comunes*

*a) Distancias mínimas a núcleos urbanos:*

*[...] —Se establece una banda de protección de 2 Kilómetros en torno a la zona residencial del núcleo de Ejea de los Caballeros, dividida a su vez en dos bandas de protección a contar desde el límite de la zona residencial:*

*· De 0 a 1 kilómetro, se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo individual o colectivo, con el límite de 2 MW.*

*· De 1 a 2 kilómetros se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas con una superficie máxima de hasta 3 hectáreas de superficie.*

*Para establecer la distancia desde el núcleo a las instalaciones se tendrán como puntos de referencia de éstas los siguientes:*

*—En las instalaciones eólicas, se medirá desde el extremo de la proyección del aspa del aerogenerador más próximo al núcleo urbano.*

*[...] b) Distancias mínimas a carreteras:*

*—Se establece una distancia mínima de 200 metros en las instalaciones eólicas, medida desde la arista exterior de la explanación, considerada ésta como la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes, con el terreno natural, hasta la proyección del extremo del aspa.*

*[...] c) Distancia mínima a caminos, vías pecuarias y suelo no urbanizable especial:*

*—Se establece una distancia mínima de 50 metros en las instalaciones eólicas, medida desde el borde de la vía o límite del SNUE hasta el mástil más próximo.*

*[...] d) Medidas preventivas y correctoras:*

*—Antes de cualquier acción constructiva, deberá delimitarse y jalonarse convenientemente la zona de actuación, evitando afecciones adicionales por las propias obras, acopio de materiales, vehículos, maquinaria, y personal de la obra al traspasar el ámbito objeto de desarrollo. Si la delimitación consiste en un vallado perimetral, éste deberá ser de características que lo hagan visible a la fauna.*

*—Las zonas de vegetación natural que resulten alteradas por la apertura de zanjas, movimientos de tierra o tránsito de vehículos, deberán ser adecuadamente restauradas mediante su descompactación, laboreo o escarificado superficial, una vez concluidas las obras.*

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 8/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





—Los movimientos de tierra deberán realizarse adoptando las medidas necesarias para impedir la afección a la calidad de las aguas, y el acopio de materiales sobrantes se realizará en lugares previamente acondicionados y con los medios adecuados para evitar el incremento de partículas en suspensión y de sólidos disueltos en las aguas.

[...] —En aras de no afectar al periodo reproductivo del cernícalo primilla, al encontrarse el suelo no urbanizable genérico dentro del ámbito del Decreto 233/2010, de 14 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un nuevo régimen de protección para la conservación del Cernícalo Primilla (*Falco Naumanni*) y se aprueba el plan de conservación de su hábitat, con la concurrencia de dos áreas críticas, se aconseja evitar la realización de obras potencialmente molestas en periodo de reproducción comprendido entre 15 de febrero y el 15 de agosto.

—Deberá realizarse una prospección botánica con carácter previo al inicio de las obras.

[...] 2. Criterios específicos de cada categoría

a) Regadío

1. Se permiten exclusivamente las instalaciones fotovoltaicas y eólicas limitadas a las siguientes actuaciones:

—Actuaciones de autoconsumo privado o colectivo para uso industrial del Polígono de Valdeferrín, hasta el límite de 18,6 MW, en un radio de 2 kilómetros desde aquel, dejando libre de instalaciones la superficie comprendida dentro de una banda de 300 metros a contar desde el límite del suelo urbano o urbanizable delimitado.

—Actuaciones vinculadas al autoconsumo del sistema general de riego de sectores en proceso de modernización y modernizados, hasta el límite de 12,4 MW.

—Actuaciones de autoconsumo privado, compensación e incluso venta, para uso agropecuario, hasta el límite de 100 KW.

b) Secano de interés paisajístico:

Se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo individual para uso agropecuario, con el límite de 2 MW.

c) Secano

Se permiten las instalaciones fotovoltaicas y eólicas con sujeción a los criterios comunes establecidos con carácter general en el presente artículo para el Suelo No Urbanizable Genérico.

3. Excepción en su aplicación

Los criterios comunes y específicos establecidos en los apartados 1 y 2 anteriores no resultarán de aplicación a las instalaciones que hubieran obtenido la evaluación de impacto ambiental favorable o autorización ambiental, por el órgano competente en la materia con anterioridad al acuerdo de suspensión de licencias, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en fecha 7 de febrero de 2022 en virtud de lo establecido en el artículo 77.1 de la Ley de Urbanismo de Aragón”.

En consecuencia, a través de la reforma del planeamiento se dispone una nueva ordenación de los usos en la localidad, contemplando con carácter novedoso el régimen aplicable a las instalaciones de infraestructuras de generación de energía eléctrica renovable, estableciendo determinadas condiciones de compatibilidad entre los distintos usos existentes, incluyéndose diversos límites, prohibiciones y condiciones a la actividad de instalaciones de infraestructuras de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, en función de la distinta tipología de suelo.

Con base en dicha modificación, se verá muy restringida la capacidad de despliegue de instalaciones de producción de energías renovables en el ámbito territorial del citado municipio. Según la reclamante, la nueva regulación determina, la imposibilidad de llevar a cabo determinados proyectos de instalación de

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 9/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



parques fotovoltaicos y/o eólicos en la práctica totalidad del suelo de la localidad (permitiéndose, excepcionalmente, las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo con ciertos límites de potencia), aún siendo considerada la producción de energías renovables una actividad de interés público.

La LGUM establece la obligación de examinar bajo el principio de necesidad y proporcionalidad todas las actuaciones que supongan una limitación al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM<sup>5</sup>, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11<sup>6</sup> de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Nótese que no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica. Así pues, se ha de tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 17.1 de la LGUM, según el cual:

*“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma con rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*[...] b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

<sup>5</sup> “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

<sup>6</sup> “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 10/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos o tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

Téngase en cuenta también que la licencia para la instalación de un parque eólico, tal y como recoge la normativa sectorial de aplicación, estaría plenamente justificada con base en lo dispuesto en el artículo 17.1.c) de la LGUM.

Con arreglo a lo exigido en la LGUM, los nuevos límites y requisitos para incluidos en la precitada modificación del PGOU, para ser ajustados a derecho, habrán de estar fundamentados en una razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 que, en aplicación de la normativa básica estatal y autonómica aplicables, pudiera justificar la restricción a la instalaciones de parques eólicos, máxime cuando la producción de energía renovable es considerada por la normativa de la Unión Europea como una actividad de interés público.

Con respecto a la motivación de la decisión de modificación del PGOU del citado municipio, en la memoria incluida en el expediente de la intervención objeto de análisis en el presente expediente se indica:

*“El vigente PGOU de Ejea de los Caballeros no contempla de forma expresa un régimen de implantación de este tipo de instalaciones, por lo que se hace necesario regular las condiciones concretas para su instalación y control en suelo urbano, para autoconsumo y/o autoabastecimiento local, y en suelo urbanizable, tanto para autoconsumo como para plantas de generación. Ello a través de la revisión e introducción de artículos específicos en las normas urbanísticas, a fin de garantizar la seguridad jurídica, salvaguardando en todo caso la protección que para cada clase de suelo establece el propio Plan General.*

*[...] En concreto, el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros entiende necesario facilitar su implantación estableciendo las condiciones necesarias que garanticen su concordancia con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio garantizando, a su vez, la adecuada prevención, protección y conservación del medio ambiente y de los usos agropecuarios.*

*[...] El suelo destinado a regadío en Ejea se encuentra en continua transformación y crecimiento, y es un sector muy importante, por lo que debe preservarse y asegurarse su continuidad. Las actividades fotovoltaicas tienen una mayor incompatibilidad con la agricultura y por ello el régimen debe restringirse en estos suelos.*

*Por ello, debe tenerse en cuenta la vocación del suelo, e identificar aquellos donde la producción agrícola constituye un interés a preservar, así como la calidad de su paisaje, en los cuales no pueden encontrar acomodo estas actividades”.*

De la fundamentación ofrecida por el Ayuntamiento en la documentación del expediente puede inferirse que la razón imperiosa de interés general a proteger sería el medioambiente y el entorno urbano. De forma complementaria, se estaría buscando también mantener los usos agropecuarios y asegurar la continuidad de la actividad agrícola del municipio.

En este orden de consideraciones, y en la línea del criterio sentado por la SECUM, en su informe de 9 de mayo de 2023, emitido en el expediente [26-0302 ENERGÍA – Plantas eólicas y fotovoltaicas El Olivar](#), cabe sostener que “el impacto paisajístico y otras afecciones ambientales que son susceptibles de provocar los parques eólicos y las instalaciones fotovoltaicas podrían justificar la limitación a este tipo de plantas energéticas y la opción por el autoconsumo. Existe además un nexo directo entre la razón imperiosa de interés general (la protección del medioambiente) y la prohibición de estas instalaciones”.

Por su parte, en términos de proporcionalidad, y considerando que la actuación urbanística planteada implica importantes limitaciones a la actividad (en determinados casos, prohibiciones absolutas), resulta procedente que se valore y justifique en el expediente si se han sopesado alternativas intermedias y menos

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 11/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAAEAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



gravosas que igualmente garanticen la consecución de los objetivos de interés público perseguidos; como por ejemplo, el disponer un sistema en el que de forma individualizada se analicen por la autoridad competente, caso a caso, cada uno de los proyectos relativos a este tipo de instalaciones, dado que habrá muchos supuestos en los que se pueda compatibilizar la ocupación del territorio inherente a la actividad de producción de energía con el uso del terreno para otras actividades como la agricultura o ganadería<sup>7</sup>. En este sentido, nótese que la normativa sectorial aplicable somete a estas instalaciones a examen de efectos concretos sobre la atmósfera, la geología, el suelo, las aguas, la fauna y flora, el paisaje o las diferentes riquezas patrimoniales del lugar.

Al hilo de lo expuesto, interesa traer a colación lo expresado por la CNMC en el apartado de conclusiones de su informe UM/025/23, de fecha 23 de mayo de 2023, emitido en el marco del procedimiento de protección de operadores relativo al mismo asunto ya citado (Expte. 26-0302 ENERGÍA – Plantas eólicas y fotovoltaicas El Olivar):

*“1) La prohibición de instalar plantas eólicas (molinos de viento) y huertos solares, limitando su uso al autoconsumo, constituye un límite al ejercicio de aquella actividad, por lo que, en cuanto tal, ha de ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el art. 5 LGUM.*

*2) La prohibición introducida se basa en razones imperiosas de interés general previstas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009 [...] En concreto, en la protección del medio ambiente y del entorno urbano.*

*3) Ahora bien, la mera invocación de aquellas razones no es suficiente para justificar la necesidad y proporcionalidad de la prohibición establecida para su salvaguarda, sino que es preciso acreditar el cumplimiento de aquellos principios”.*

#### 4. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo cuanto antecede, este punto de contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que suponga una restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM debe ser necesaria y proporcionada, y debe estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, debiendo razonarse su proporcionalidad, acreditando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.
- En particular, el establecimiento de limitaciones al despliegue de instalaciones de producción de energías renovables por las Administraciones públicas, incluidas las de tipo urbanístico, deberá ajustarse a los principios de mejora regulatoria recogidos en la LGUM, especialmente, los necesidad y proporcionalidad recogidos en los artículos 5 y 17 de dicha norma.

---

<sup>7</sup> No en vano, la SECUM en el mencionado informe emitido en el precitado expediente [26-0302 ENERGÍA – Plantas eólicas y fotovoltaicas El Olivar](#), concluyó que “el fomento al despliegue de instalaciones de producción de energías renovables por parte de las Administraciones públicas debe realizarse a través de una política pública ordenada que proteja adecuadamente todos los intereses públicos en juego y respete el principio de necesidad y proporcionalidad que proclama el artículo 5 de la LGUM”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 12/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAEAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a fecha de la firma digital  
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA  
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	06/05/2024	PÁGINA 13/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmBMAT83CTWB883M7YWLPAX8R	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	