

Recibido: 05.11.05
Aceptado: 15.12.05

Energía eólica y urbanismo: ¿Historia de un desencuentro?

Autor: José María Abad Licerias
Profesor Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Pontificia Comillas (ICADE)

Resumen

Partiendo de los efectos positivos y negativos que ocasiona la energía eólica, se analiza en particular la incidencia que provoca la contaminación visual de la instalación de aerogeneradores y parques eólicos desde una perspectiva urbanística, sobre todo, en el ámbito del suelo no urbanizable y de la posible vulneración del principio general de las normas urbanísticas de aplicación directa.

Palabras clave: Medioambiente, urbanismo, energía eólica, paisaje, aerogeneradores, parques eólicos, suelo no urbanizable, normas urbanísticas de aplicación directa.

Abstract

Starting off of the positive and negative effects that the Aeolian energy causes, the incidence is analiced in individual that causes the visual contamination of the installation of aerogeneradores and Aeolian parks from a city-planning perspective,

mainly, about the possible vulneration of the general principle of the city-planning norms of direct application.

Key words: Enviroment, urbanism, aeolian energy, aeolic landscape, aeolic parks, city-planning norms of direct application.

I. La energía eólica: encuadramiento sistemático y su situación en España

Las energías renovables o alternativas son aquellas que se producen de forma continua por la propia naturaleza y en principio son inagotables, ya que no consumen un recurso finito como es un combustible fósil o una sustancia radiactiva; lo que provoca, entre otros efectos favorables, disminuir notablemente los riesgos de contaminación de todo tipo, causar menos impactos ambientales negativos y ahorrar recursos económicos. Dentro de esta categoría se incluyen la energía solar, la energía hidráulica, la energía eólica, la energía de la biomasa, la energía geotérmica y la procedente de los océanos. Entre todos esos tipos de energías sobresale en los últimos años la producida por el viento, a través del calentamiento diferencial de la atmósfera por el sol y las irregularidades de la superficie terrestre.

El origen de la implantación e impulso de la energía eólica en España tiene su origen en 1979, cuando el Ministerio de Industria y Energía, a través del Centro de Estudios de la Energía, puso en marcha un programa de investigación y desarrollo para el aprovechamiento de este tipo de energía alternativa y su conversión en electricidad. El primer paso fue el diseño y fabricación de una máquina experimental, de 100 kW a una velocidad de viento de 12 m/s. Su objetivo era facilitar el proyecto de grandes aerogeneradores con potencias del orden del MW. La máquina estaba formada por una aeroturbina de eje horizontal con tres palas de fibra de vidrio y políester de 20 metros de diámetro. Para su emplazamiento se hizo un estudio previo de las curvas de potencial eólico en España, realizado en el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), escogiéndose la región de Tarifa (Cádiz) por ser la que presenta un mayor número de horas de viento al año con un régimen de gran uniformidad y una intensidad (densidad de potencia) de mas de 500 W/m² de media anual. Como consecuencia de estos trabajos previos, se decidió construir la planta experimental en esa zona, pasándose en 1983 a la segunda fase del proyecto, consistente en las pruebas de la máquina.

Desde entonces y hasta la actualidad, la energía eólica ha experimentado una notable implantación en nuestro país (situándose entre las cinco primeras naciones europeas en su utilización tras Dinamarca, Alemania, Reino Unido y Holanda), consiguiendo, en unión del resto de energías alternativas, que para el año 2006 la ener-

gía consumida en España procedente de fuentes renovables alcance un 8 %, cifra que se pretende llegue al 15 % en el año 2010 (siguiendo los criterios fijados para todo el territorio de la Unión Europea en la denominada “Conferencia de Madrid”, celebrada en marzo de 1994).

II. Ventajas e inconvenientes de la energía eólica

II.1. Ventajas

- a) Su origen es natural, se renueva de forma continua (aunque su generación es intermitente), es inagotable y es una energía limpia y no contaminante.
- b) La inexistencia de emisiones de gases contaminantes (como son, por ejemplo, los resultantes de la combustión de combustibles fósiles, responsables del calentamiento global del planeta, del efecto invernadero y de la lluvia ácida) o de un proceso de transformación térmica (al no quemarse a diario miles de litros de petróleo o de kilogramos de lignito negro en las centrales térmicas), evitándose los riesgos de todo tipo que puede ocasionar la extracción, transformación, transporte y combustión de aquellos recursos combustibles, lo que produce efectos favorables a la biodiversidad y contribuye a paliar los efectos del cambio climático.
- c) No genera residuos peligrosos de difícil tratamiento, ni produce efectos desfavorables o contaminantes sobre las características fisicoquímicas y morfológicas del suelo sobre los que se asientan los aerogeneradores.
- d) Su contribución al equilibrio territorial, ya que pueden instalarse parques eólicos en zonas rurales y aisladas, lo que puede contribuir a una disminución de la dependencia de suministros externos y al correspondiente ahorro de recursos económicos, ya que las energías renovables se obtienen de forma mecánica, son autóctonas y directamente utilizables, mientras que los combustibles fósiles sólo se encuentran en un número limitado de países.
- e) Las instalaciones son reversibles, pudiendo desmantelarlas al finalizar su vida útil sin que su desmantelamiento produzca impactos ambientales o deje algún tipo de resto o huellas. Además, debe tenerse en cuenta que los aerogeneradores no suelen precisar una gran extensión de terreno para su instalación. Cada uno de ellos suele ocupar un espacio de 40 metros cuadrados, lo que permite que el resto del suelo circundante pueda ser utilizado para otros usos agrícolas, forestales o de otro tipo.
- f) Otros factores de diferentes naturaleza como el rápido tiempo de construcción de un parque eólico (inferior a 6 meses); el beneficio económico que puede producir en la zona por el hecho de aprovechar un recurso autóctono; o la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo.

II.2. Inconvenientes

- a) Los aerogeneradores a título individual o una serie de ellos, conformando un parque eólico, producen un evidente impacto visual, alterando claramente el paisaje y la apariencia estética de la zona donde se instalan (generalmente sobre cerros de montañas, colinas o en una zona litoral). La altura de cada aerogenerador puede igualar a la de un edificio de diez o más plantas, mientras que la envergadura total de sus aspas alcanza la veintena de metros.
- b) La contaminación acústica derivada del ruido de las turbinas eólicas puede crear problemas en su entorno, sobre todo, con relación a los núcleos de población próximos. El ruido es producido por los álabes y la carcasa y suele ser de dos tipos: El aerodinámico (ocasionado por el pasaje del aire a través de las aspas) y el mecánico (proveniente de todas las otras partes que se mueven). El nivel de potencia de sonido, como medida normalizada para una máquina tipo varía entre 98 y 101 dB (A). El nivel aceptable de ruido fijado por las autoridades locales en Europa y en EE UU en la fachada de una vivienda varía entre 35 y 65 dB (A). Así por ejemplo, para limitar el ruido a 45 dB (A), es necesario mantener al menos una distancia de unos 250 metros de la casa más próxima. Para reducir la contaminación acústica es necesario disminuir la velocidad rotacional, es decir, introducir el concepto de velocidad variable, que reduce la velocidad de los álabes en períodos de suministro de viento bajo.
- c) Los costes de producción de la energía eólica todavía son más elevados que los de producción de energía a partir de combustibles fósiles. Sin embargo su competitividad mejoraría notablemente si el cálculo del precio de la electricidad se basara en los costes totales de la misma, es decir, los costes de producción que afectan directamente a la empresa productora más los costes de externalizar el producto que recaen en la sociedad en su conjunto.
- d) Los riesgos de mortandad de las aves al estrellarse contra el aerogenerador y sobre todo, con sus aspas, es otro inconveniente que puede ser solucionado situando los molinos adecuadamente: Dejando “pasillos” a las aves, evitando las ubicaciones que interfieran con las rutas de migración, pintando en colores llamativos las palas e incluso, en casos extremos, haciendo un seguimiento de las aves por radar llegando a parar las turbinas para evitar las colisiones.
- e) Las posibles interferencias que pueden ocasionar a los sistemas de comunicación electromagnética. No obstante, estos problemas pueden ser minimizados. Así, las interferencias ocasionadas a las señales televisivas pueden ser corregidas mediante algunas medidas técnicas (como la utilización de amplificadores de señal, deflectores activos o el impulso de la televisión por cable). En todo caso, los problemas con las comunicaciones por microondas deben ser evitados en la etapa de planificación del proyecto, eligiendo un buen emplazamiento a los aerogeneradores.

- f) Los problemas a la salud en casos extraordinarios. Los aerogeneradores producen un efecto conocido como *shadow flicker* (cuya traducción literal es sombra titilante u oscilante). Este efecto se produce cuando la luz solar pasa a través de las aspas rotantes, lo que genera un impacto visual que potencialmente puede ocasionar ataques en personas epilépticas. Es muy poco probable que se de esta situación, pero se puede evitar manteniendo las tasas de rotación a un nivel menor a 50 rpm (evoluciones por minuto) para aerogeneradores de tres aspas y a menos de 75rpm para los que tienen dos.

III. Una problemática especial: El impacto visual negativo de los aerogeneradores y de los parques eólicos en el paisaje y en el entorno natural

III.1. Aproximación a la cuestión

Hemos apuntado que, entre los inconvenientes que genera la energía eólica a través de los aerogeneradores y los parques eólicos se encuentra el impacto visual negativo que producen en el área donde se instalan, sobre todo, con relación a los paisajes y a la contemplación del resto de recursos naturales existentes en esa zona.¹ Para solucionar el impacto visual negativo de los aerogeneradores se plantean diversas alternativas. Un mejor diseño y una cuidadosa elección de los colores de la pintura (con unos esmerados estudios de visualización antes de decidir el emplazamiento), son opciones que pueden mejorar el impacto visual de los aerogeneradores y de los parques eólicos. Sin embargo, no hay pautas objetivas respecto a esto. Depende mucho del paisaje y de la armonización con las tradiciones arquitectónicas de la zona. En todo caso, la construcción de parques eólicos debe considerarse con un cuidado especial al planificar el espacio a nivel local, regional y nacional. La práctica más segura es evitar la instalación de turbinas eólicas en terrenos de alto valor ecológico y construir las plantas de energía eólica en estrecha cooperación con la comunidad local, teniendo en cuenta el uso del terreno existente.

¹ Ese impacto visual negativo depende de diversos factores, entre los que destacan:

- 1- El tamaño físico del aerogenerador (que determina la zona de la influencia visual).
- 2- La distancia entre el aerogenerador y el observador (el impacto visual es mínimo a distancias mayores de 6 kilómetros).
- 3- El número, el diseño y la disposición espacial de los aerogeneradores dentro de un parque eólico.
- 4- El tipo y densidad de población y núcleos urbanos situados en las inmediaciones de los aerogeneradores o del parque eólico.
- 5- El tipo de paisaje y la posibilidad de elección de diferentes áreas, como aquellas que ya están degradadas visualmente y las que se mantienen intactas.
- 6- Las condiciones climáticas y topográficas de la zona.
- 7- Las consideraciones subjetivas de tipo estéticos sobre la consideración de un paisaje, de sus bellezas naturales y de cualquier paisaje natural.

III.2. La instalación de aerogeneradores y de parques eólicos y sus efectos en el ámbito del impacto visual desde la perspectiva de la legislación sobre ordenación del territorio y del urbanismo

III.2.1. Consideraciones previas

Desde un punto de vista estrictamente técnico, el correcto funcionamiento de un aerogenerador está condicionado a diversos factores entre los que sobresalen la existencia de una intensidad adecuada de viento. La elección del lugar donde instalar esos aparatos debe basarse en datos objetivos, como los datos anemométricos disponibles en áreas contiguas y la utilización de mapas del territorio. Los actuales aerogeneradores necesitan una velocidad media anual no inferior a los 4 metros por segundo, siendo preferible que sean superior a los 6. A la hora de elegir el lugar del aerogenerador también es importante tener en cuenta los fenómenos de turbulencia que se crean en los alrededores por la presencia de construcciones, árboles u obstrucciones de diferente naturaleza, que puedan provocar una disminución del rendimiento de las máquinas. En estos casos, debe ponerse especial atención en la instalación de máquinas en las lomas, donde la orografía del terreno puede influir mucho sobre la distribución del viento. La elección del lugar exacto donde instalar uno o varios aerogeneradores (creando un parque eólico) debe responder a esos criterios. No obstante, la instalación debe realizarse en un terreno concreto lo que implica la necesidad de conocer y cumplir las previsiones establecidas en la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo, tanto de la Comunidad Autónoma donde se sitúen (en general), como de la planificación urbanística del municipio correspondiente (en particular).²

² El ordenamiento jurídico urbanístico existente en España en la actualidad, se articula alrededor de varios postulados consagrados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que toman como referencia el principio de jerarquía normativa:

- 1- En primer lugar, se aplicará la legislación del Estado que se considere de carácter pleno o básico. En este punto, el Tribunal Constitucional señalaba que serían de aplicación los preceptos que se mantuviesen en vigor de la Ley de 26 de junio de 1992. No obstante, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones ha actualizado la declaración del Tribunal Constitucional, constituyendo en la actualidad la normativa básica de aplicación a todo el territorio nacional (junto a los preceptos mantenidos en vigor de la norma de 1992, asumidos como propios por la Disposición Derogatoria Unica, Primero, que los enumera).
- 2- En segundo lugar, se aplicará la normativa autonómica propia que cada Comunidad Autónoma haya podido dictar o dicte en uso de las competencias que en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda le reconoce el artículo 148.1.3ª de la Constitución.
- 3- En tercer lugar, se aplicará el derecho estatal supletorio, constituido por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976.
- 4- En cuarto lugar, se aplicará la normativa de carácter reglamentario dictada por las Comunidades Autónomas.
- 5- En quinto lugar, se aplicarán las diferentes normas estatales de carácter reglamentario dictadas en desarrollo de la Ley de 1976, principalmente, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, el Reglamento de Gestión Urbanística y el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- 6- En sexto lugar, se aplicarán los diferentes planes e instrumentos urbanísticos ordenados jerárquicamente según las previsiones mencionadas en la legislación autonómica.

Un repaso a la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo permite detectar dos cuestiones que, en principio, pueden condicionar negativamente o limitar la instalación de aerogeneradores o la creación de un parque eólico en cualquier lugar:

- a) Por una parte, el estatuto jurídico del terreno donde instalar los aerogeneradores que, al localizarse en zonas rurales, habrán sido clasificados inicialmente como suelo no urbanizable.
- b) Por otra parte, la existencia de un principio general urbanístico de valor legal y carácter imperativo, de aplicación en todo el territorio nacional, recogido bajo la denominación de normas urbanísticas de aplicación directa.

III.2.2. *El suelo no urbanizable*

Para que un suelo pueda clasificarse como no urbanizable es necesario que concurra en el mismo alguna de las dos circunstancias expuestas en la legislación urbanística, ya que, en caso contrario, el terreno afectado deberá ser declarado como suelo urbanizable (consecuencia del carácter reglado que hoy tiene este tipo de suelo, frente a la regulación contenida del mismo en la Ley estatal de 1992). El Suelo no urbanizable aparece descrito en el artículo 9º de la Ley estatal 6/1998 (norma en este sentido de aplicación preferente en todo el territorio nacional), caracterizándose por concurrir en el mismo alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. La clasificación de un suelo como no urbanizable pretende preservar unos determinados valores naturales y culturales declarados, generalmente, por Administraciones no urbanísticas. Las causas que pueden motivar esa clasificación son las cuatro siguientes:

- a) Porque así lo establezcan los Planes de ordenación territorial.
- b) Porque así lo establezca la legislación sectorial en atención a la concurrencia de una serie de valores en los mismos o de circunstancias. Por lo que se refiere a los valores, tienen su entronque con los artículos 45 y 46 de la Constitución, siendo regulados a nivel estatal en la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español y en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de protección y conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre. Por lo que se refiere a las circunstancias concurrentes, cabe mencionar la prevención de riesgos naturales, entendiendo

como tales los acontecimientos imprevisibles y ajenos a la actuación humana (en donde cabe citar los de carácter sísmico, geológico, volcánico, climático, etc.); así como las limitaciones provenientes de normas que pretender proteger el dominio público (por ejemplo, estableciendo reservas de terreno a ambos lado de bienes de dominio públicos como carreteras, vías pecuarias, etc...).

- c) Porque así lo establezcan planes urbanísticos de carácter sectorial.
- d) Por la existencia de terrenos de dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano. Se comprueba que en ese caso la capacidad para declarar un suelo como no urbanizable se atribuye al planificador urbanístico, es decir, Ayuntamiento o Comunidad Autónoma. En esos casos, pueden ser tenida en cuenta no sólo la protección de valores naturales y culturales, sino otras circunstancias como son la preservación de recursos medioambientales (agrícolas, forestales, ganaderos, etnográficos, etc...) u otra serie de intereses objetivos, encuadrables bajo la frase "aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano" (concepto jurídico indeterminado a precisar en cada caso por la Administración municipal atendiendo a razones de interés público).

Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable

Los propietarios de suelo no urbanizable tienen atribuidos un conjunto de derechos en el artículo 20.1 de la Ley 6/1998, en donde se contemplan dos diferentes grupos de facultades que pueden considerarse:

1. Por una parte, las facultades generales hacen alusión al derecho del propietario de todo suelo no urbanizable a usarlo, disfrutarlo y disponer de él, de conformidad con su naturaleza, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, de conformidad con las leyes y el planeamiento.

2. Por otra parte, las facultades excepcionales se refieren a la posibilidad de permitir determinadas actuaciones siempre que se cumplan dos circunstancias:

- a) Que exista una causa de interés público.
- b) Que la actuación respete los valores naturales y culturales previstos en el artículo 9º.1 de la Ley 6/1998.

Deberes de los propietarios de suelo no urbanizable

Como principio general el deber fundamental de los titulares de un terreno clasi-

ficado como suelo no urbanizable es mantenerlo inalterable, en sus condiciones naturales, sin someterlo a ningún tipo de aprovechamiento urbanístico, prohibiéndose expresamente y con carácter especial las parcelaciones urbanísticas, divisiones, segregaciones o fraccionamientos que vulneren las previsiones de las legislaciones agrarias, forestal o cualquier otra análoga (artículo 20.2 de la Ley estatal 6/1998).

La viabilidad legal de instalar aerogeneradores en suelos no urbanizables

Expuestas estas circunstancias y poniéndolas en relación con la instalación de aerogeneradores a título individual o colectivo (creando parques eólicos), su localización en zonas no habitadas hace que nos hallemos ante un suelo no urbanizable, desde el punto de vista de la legislación urbanística. La regla general, como hemos señalado, es que en ese tipo de terreno no puede construirse ningún tipo de edificio o elemento de naturaleza inmobiliaria. Sin embargo, con carácter excepcional, se admiten construcciones o instalaciones en ese suelo clasificado como no urbanizable (como puede ser uno o varios aerogeneradores), si concurre una causa de interés público y se respetan los valores naturales y culturales existentes en esa zona.

El interés público en la instalación de aerogeneradores parece evidente, dentro de una política y de una tendencia generalizada a promover las energías alternativas, atendiendo a los beneficios que proporciona la energía eólica. Ese interés público ampararía la instalación y la creación de parques eólicos en terrenos no urbanizables, evidentemente con carácter excepcional. El problema surge a la hora de respetar el segundo postulado obligatorio previsto en la legislación urbanística: ¿En qué medida no se están vulnerando los valores medioambientales existentes en una zona de carácter natural donde se pretende instalar aerogeneradores? La respuesta no es sencilla, aunque, para resumir la cuestión, pueden plantearse dos hipótesis:

- a) No debería admitirse la instalación, aunque se pretenda amparar en su carácter excepcional, en aquellos suelos no urbanizables que ostenten una significación o relevancia medioambiental por concurrir alguno de los valores previstos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre. Aunque esta normativa especial es de aplicación directa en todo caso, al margen de la legislación urbanística e, incluso, prevalece sobre ésta última atendiendo a su singularidad, sus previsiones pueden ser tomadas como referencia a la hora de interpretar el alcance que ha de darse a ese “valor o interés natural” existente en un determinado terreno no apto para urbanizarse o construirse sobre el mismo cualquier edificio o elemento inmobiliario.
- b) Podría admitirse la instalación de aerogeneradores, con carácter excepcional, en aquellos terrenos rústicos (suelos no urbanizables), en donde el impacto medioambiental sea viable por la inexistencia de especiales valores naturales.

En cualquier caso la decisión tiene que responder a criterios objetivos y fundamentados por el Ayuntamiento del término municipal donde se pretenda enclavar esos aparatos (como preconizaba, por ejemplo, el antiguo artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978).

III.2.3. *Las normas urbanísticas de aplicación directa*

Entre los diferentes instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico urbanístico destinados a mantener una ordenación territorial uniforme e integral, cobran un singular protagonismo las denominadas como Normas Urbanísticas de Aplicación Directa. Este auténtico principio general en el Derecho Urbanístico español, tiene como objetivo directo conseguir una armonización de las construcciones con las características morfológicas y estéticas de los inmuebles y del entorno de la zona o área en que aquellos se sitúan. Nos hallamos ante una exigencia legal que pretende conseguir una adaptación en los elementos básicos existentes en todo edificio con el entorno o ambiente en que se localizan, evitando un impacto visual no armónico. Se pretende garantizar con este principio urbanístico el mantenimiento de la estética y de la armonía constructiva en el territorio, así como favorecer la integración de las construcciones con su entorno.³ El cumplimiento de ese objetivo puede tener dos diferentes ámbitos de aplicación:

1. Por una parte, las nuevas construcciones, exigiendo que éstas se adapten en lo básico a la zona o entorno donde se localizan.
2. Por otra parte, a toda modificación, reforma, restauración o rehabilitación de construcciones previamente existentes.⁴

Este principio general del Derecho Urbanístico español se encuentra regulado en la actualidad en el artículo 138 de la Ley estatal del Suelo, en su redacción contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, dentro de su Título Tercero, Capítulo Quinto, bajo el enunciado “De las normas de aplicación directa”. Ese precepto legal (reproducido bajo la misma rúbrica en el artículo 98.2 del Reglamento

³ FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid: Ediciones Abella, 1993, 50-52.

⁴ Esta filosofía se encuentra recogida, por ejemplo, en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en cuyos artículos 9.a) y 32.2.b) se señala que el uso del suelo, su urbanización y edificación deberá adaptarse a las características naturales y culturales de su ambiente, teniendo en cuenta que este principio general en materia urbanística:

- 1- Afecta a las construcciones e instalaciones de nueva planta, así como a la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, y, asimismo los elementos de cualquier tipo destinados a la seguridad, la publicidad y la decoración, que deberán ser coherentes con las características naturales y culturales de su entorno inmediato y del paisaje circundante.
- 2- Debe garantizar la adaptación a las características del entorno inmediato y del paisaje circundante, en cuanto situación, uso, altura, volumen, color, composición, materiales y demás características, así como el respeto de la vegetación y de los perfiles naturales del terreno, en los supuestos específicos de suelo rústico.

de Planeamiento Urbanístico, aprobado mediante el Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio), declaraba:

“Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto:

- a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.*
- b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”.*⁵

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, se mantiene la plena vigencia del apartado b), relativo a la protección del patrimonio natural. Tomando como referencia la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las características de las Normas Urbanísticas de Aplicación Directa pueden clasificarse en dos categorías: unas generales y otras especiales.

Características generales

1. Se trata de un principio que tiene el rango de una auténtica disposición legal y que se manifiesta en dos vías:

⁵ Desde una perspectiva jurisprudencial, la sentencia de 10 de abril de 1996 (Ar. 2940) desglosa el contenido del mencionado artículo 138 de la Ley del Suelo en la siguiente estructura:

“A tal efecto, un análisis del texto legal permite distinguir: a) Los supuestos de hecho que el precepto trata de proteger. b) Circunstancias externas, debidas a la actividad humana que inciden sobre la situación natural. c) Efecto prohibido. Los supuestos de hecho son: 1) Los lugares de paisaje abierto y natural, rural o marítimo. 2) Los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales. 3) Carreteras y caminos de trayecto pintoresco. Las actividades humanas que inciden sobre esta situación natural son: 1) Masa y altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos. Efecto prohibido: 1) Limitar el campo visual para contemplar las bellezas naturales. 2) Romper la armonía del paisaje. 3) Desfigurar la perspectiva propia del mismo.

Este planteamiento comporta que si en opinión de la Sala se da en la realidad analizada el supuesto de hecho previsto en la norma, la circunstancia externa modificadora del mismo, y el efecto prohibido legalmente, procederá la aplicación automática del precepto invocado, cualquiera que sea la regulación que sobre los citados terrenos establezca el planeamiento. Sin perjuicio, naturalmente, de las indemnizaciones que por otros conceptos puedan resultar procedentes, y que no son objeto de controversia en este recurso”.

- a) Por una parte, prevalece sobre cualquier instrumento urbanístico (dada la naturaleza reglamentaria de éstos últimos).
- b) Por otra parte, se aplica en todo el territorio nacional.⁶

2. Este principio entronca directamente y se deriva de los artículos 45 y 46 de la Constitución Española.

3. Es una norma que obliga a todos, Administraciones Públicas y particulares, no necesitando ser desarrollada por ninguna clase de disposición o acto posterior, ni siendo necesario adoptar medida alguna para que tenga plena eficacia.

4. El apartado a) protegía la armonía de los conjuntos históricos o de los edificios culturales aislados, mientras que el apartado b) protege la perspectiva que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos, tradicionales y las inmediaciones de carreteras y caminos de trayecto pintoresco. Con esta idea se prohíbe la instalación de cualquier elemento que:

- a) Limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales.
- b) Rompa la armonía del paisaje.
- c) Desfigure la perspectiva propia del paisaje.

5. Las prohibiciones que establece el precepto afecta a cualquier tipo de construcción o instalación, con independencia de su titularidad, características, volumen, estructura, morfología o cualquier otro elemento.

6. La vulneración o violación de este principio general constituye un ilícito urbanístico que puede ser denunciado y perseguido en vía administrativa o judicial por cualquier persona en atención a la acción pública en materia urbanística, prevista en el artículo 304 de la Ley del Suelo de 1992 (precepto mantenido en vigor por la Ley 6/1998).

Características especiales

Tomando como referencia la sentencia de 21 de noviembre de 2000, el Tribunal Supremo viene a señalar que la eficacia de las Normas Urbanísticas de Aplicación Directa no precisa de una declaración administrativa de su existencia o de la necesidad de proteger el paisaje o los restantes bienes jurídicos mencionados en la legislación a través de una previa inclusión de aquellos en el catálogo de los edificios cuya visión se protege, o a través de la regulación recogida en un Plan Especial.

Desde el punto de vista de su regulación jurídica, el principio general de las Normas Urbanísticas de Aplicación Directa se encuentra previsto tanto en la legis-

⁶ En ese sentido, es claro el artículo 98.3 del Reglamento de Planeamiento cuando afirma que “*las limitaciones tendrán aplicación en todo caso, existan o no aprobados Planes de Ordenación o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento*”.

lación estatal, como en la mayoría de las normas autonómicas. A nivel estatal esta figura se conformó como un auténtico principio general en materia urbanística desde su originaria inclusión en el artículo 60 de la Ley del Suelo de 1956, continuando con su mantenimiento en el artículo 73 del Texto de 1976, culminando con su consolidación definitiva en el artículo 138 de la Ley del Suelo en su redacción de 1992 (precepto mantenido en vigor, en cuanto a su apartado b), por la Ley estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, de 13 de abril de 1998, tomando como referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo). A nivel autonómico son numerosas las legislaciones que contemplan directamente en su regulación la figura de las Normas Urbanísticas de Aplicación Directa.⁷ Al margen de las previsiones anteriormente expuestas con relación a la legislación castellano-leonesa, entre el resto sobresalen por la originalidad de su regulación, las previsiones contenidas en:

- a) La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, señala en su artículo 157, apartados segundo y tercero, que la tipología de las construcciones habrá de ser congruente con las características del entorno, así como que los materiales que se empleen para la renovación y acabado de fachadas, cubiertas y cierres de parcelas habrán de armonizar con el paisaje en que vayan a emplazarse. Todas estas medidas serán también de aplicación a las obras de rehabilitación, modernización o conservación de los inmuebles.
- b) La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en cuyos artículos 34 y 35 se prohíbe la publicidad estática que por sus dimensiones, localización o colorido rompa la armonía del

⁷ En este sentido, las Normas Urbanísticas de Aplicación Directa aparecen recogidas en las siguientes legislaciones autonómicas:

- 1- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (artículo 57.1 y 2).
- 2- Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (artículo 157)
- 3- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Asturias (artículo 109).
- 4- El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (artículo 65.1).
- 5- Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (artículos 34 y 35).
- 6- Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (artículo 55.1).
- 7- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (artículos 9.a) y 32.2.b).
- 8- Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña (artículo 9º.3).
- 9- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (artículo 17.2).
- 10- Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (artículo 104).
- 11- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 30).
- 12- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (artículo 88).

ambiente, en especial, con relación a los paisajes; así como se obliga a instalar pantallas vegetales y especies arbóreas o similares que mitiguen los impactos visuales producidos por instalaciones industriales y otras construcciones.

- c) La Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en su artículo 55.1.f); el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (en su artículo 65.1.f); y la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en su artículo 17.2.e), al referirse a todos los aprovechamientos urbanísticos y uso del suelo rústico exigen que las construcciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en ellos de las formas y los materiales que produzcan el menor impacto, así como los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración con el entorno inmediato y el paisaje.

IV. La instalación de aerogeneradores y de parques eólicos y la posible vulneración del artículo 138.b) de la Ley del Suelo de 1992

Hemos expuesto que el artículo 138.b) de la Ley estatal del Suelo de 1992 es un precepto en vigor y de aplicación en toda España que protege el patrimonio natural, prohibiendo la instalación de cualquier elemento que limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del paisaje. Ante estas limitaciones la pregunta es evidente: ¿La instalación de aerogeneradores y de parques eólicos está vulnerando el mandato del artículo 138.b)? El análisis a realizar de este precepto ha de descansar en los siguientes aspectos:

1. Alcance de la expresión “los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo”.
2. Alcance de la palabra “perspectiva”.
3. Alcance de la expresión “inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco”.
4. Efectos negativos de la vulneración de la prohibición.

IV.1. Alcance de la expresión “los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo”

La frase “los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo” es interpretada por la doctrina como una referencia expresa a la protección del paisaje *in genere* o en abstracto (con independencia del alcance que pueda darse a esta

noción).⁸ En este sentido es categórico González Pérez cuando afirma concisamente que “es el paisaje en sí, abstracción hecha de cualquier otra consideración, lo que la ley trata de proteger”.⁹ Ahora bien, ¿qué podemos entender por “paisaje”? A efectos ilustrativos podemos tomar como referencia la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, en cuyo artículo 3º lo define como “cualquier parte del territorio, tal y como la colectividad la percibe, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales o humanos y de sus interrelaciones” (definición ya recogida en el artículo 29 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalidad, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje).

IV.2. Alcance de la palabra “perspectiva”

Frente al anterior principio del mantenimiento del paisaje, entendido este concepto como sinónimo del panorama producido en un lugar por efecto de la naturaleza, con el término perspectiva parece aludirse al campo visual conformado por un conjunto de edificaciones y construcciones de características histórico-artísticas o de carácter etnográfico.

IV.3. Alcance de la expresión “inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco”

Las referencias a las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, supone una amplia fórmula bajo la cual pueden incluirse dos diferentes tipos de supuestos:

- a) Por un lado, las carreteras *strictu sensu*, reguladas en la actualidad a nivel estatal en la Ley 25/1988, de 29 de julio, en cuyo artículo 2º.1 son definidas como “las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles”, clasificándolas en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales. En todo caso, la referencia contenida

⁸ En Italia, la denominada como Comisión Franceschini incluía dentro del concepto de bienes culturales de tipo paisajístico las siguientes clases:

- a) Las áreas naturales, definidas en atención a sus singularidades geológicas y cuyos caracteres morfológicos han de ser tutelados en su forma natural.
- b) Las áreas ecológicas, zonas en las cuales se manifiestan típicas o singulares formas de simbiosis entre la flora y la fauna, permanente o estacional, que revisten un particular valor natural y que han de ser tutelados a los fines de la conservación y del conocimiento de las especies.
- c) Los paisajes artificiales, creados por la intervención del ser humano a lo largo de las distintas épocas y que representan acabadas formas de equilibrio técnico-artístico, dotadas de un particular valor, tales como los paisajes agrarios típicos y las obras de infraestructura del territorio (carreteras, puentes, canales, etc...), que representan testimonios cuya tutela es exigida por su carácter de verdaderos documentos de civilización.

⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Civitas, 1994, 1078.

en el artículo 138.b) de la Ley del Suelo respecto a las carreteras habrá de interpretarse en sentido supletorio o subsidiario a lo preceptuado a ese respecto, tanto en la propia Ley estatal de Carreteras, como en las normas homónimas dictadas a nivel autonómico, atendiendo a la aplicación práctica de un principio de especialidad.

- b) Por otro lado, bajo la denominación de “caminos de trayecto pintoresco” pueden incluirse una serie de elementos característicos en la idiosincrasia española como son las Vías Pecuarias (en la actualidad reguladas a nivel estatal por la Ley 3/1995, de 23 de marzo),¹⁰ o el comúnmente denominado como Camino de Santiago, singular trayecto cultural europeo y universal (sometido a una regulación específica en la Ley de la Comunidad Autónoma Gallega de 10 de mayo de 1996, sin perjuicio del resto de normas reglamentarias dictadas por otras Comunidades Autónomas por las que aquél discurre).

Junto a estos dos fundamentales testimonios, otros autores también añaden otra serie de vías, tradicionales en nuestra geografía, como son las antiguas calzadas romanas, y las antiguas líneas de ferrocarriles ya en desuso.¹¹

Para una efectiva protección de los tres objetivos básicos mencionados en el artículo 138.b) de la Ley del Suelo (el paisaje abierto y natural; las perspectivas de los conjuntos urbanos de características histórico-artística y etnográficas; y, por último, las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco), el propio precepto establece una terminante prohibición de carácter único, pero que puede desplegar sus efectos negativos a través de alguna de las tres diferentes situaciones descritas en la disposición legal. La prohibición de carácter general hace referencia a que “no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos”, pueda producir cualquiera de los supuestos nocivos enumerados en el precepto en forma triple. González Pérez define cada uno de los elementos integrantes del contenido del principio general limitativo en los siguientes términos: “La enumeración que hace el precepto agota todos los supuestos que pueden plantearse. Se refiere a ‘masa’, expresión de por sí suficientemente amplia gramaticalmente para comprender cualquier posibilidad (movimiento de tierras, escombros acumulados, etc.). Pero, además, especifica: ‘edificios’ (por supuesto, comprender cualquier tipo de edificio: viviendas, naves industriales, pabellones deportivos, etc), ‘muros’ (también han de considerarse incluidos cualquier tipo de muros y su finalidad, incluidos los muros de frontón), ‘cierres’ (cualquiera que sea el tipo de material empleado); y, por si fuera poco esa enumeración, añade: ‘instalación de otros elementos’, expresión en

¹⁰ PORTO REY, Enrique, y FRANCO CASTELLANOS, Carolina, *Urbanismo y Vías Pecuarias*, Madrid, Montecorvo, 2000, 28.

¹¹ SORIA Y PUIG, Antonio, “Una visión territorial del patrimonio de las obras públicas”, *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, (1997), 28-37.

que debe incluirse cualquier tipo de elemento permanente o no permanente, tales como campos de tenis, maquinaria de una industria, etcétera”.¹²

IV.4. Efectos negativos de la vulneración de la prohibición

Los efectos negativos derivados de una actuación comprendida dentro del ámbito de aplicación de la prohibición analizada, pueden comprender cualquiera de las siguientes tres situaciones:

Puede limitar “el campo visual para contemplar las bellezas naturales”

Bajo tal denominación se integrarán los supuestos en que una obra, edificación o construcción de cualquier tipo o género pueda restringir la contemplación visual de paisajes o perspectivas de origen natural calificadas en la norma como “bellezas”, sinónimo que, a mi juicio, no ha de traducirse necesariamente en que el concreto lugar natural objeto de la salvaguardia legal ostente una singular protección o calificación legal de conformidad con disposiciones como la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en cuyo artículo 12 se alude a que “*en función de los bienes y valores a proteger, los espacios naturales protegidos se clasificarán en algunas de las siguientes categorías: a) Parques, b) Reservas Naturales, c) Monumentos Naturales, y d) Paisajes Protegidos*”.

Ha de evitarse que se rompa “la armonía del paisaje”

Frente a la protección dispensada por la norma en el supuesto anterior, tendente a evitar la degradación u obstaculización de la contemplación visual de las bellezas naturales, en este supuesto se pretende garantizar no la perspectiva visual sino la armonía del conjunto natural, es decir, no un aspecto concreto del mismo (como sería el campo visual), sino la totalidad de los factores concurrentes sobre una zona natural (conformadores de su armonía). En todo caso, no puede ignorarse que tanto en este, como en los demás supuestos recogidos en la norma, el grado de indeterminación utilizado por el legislador es evidente, de donde devendrán posibles complicaciones y problemas a la hora de calificar en cada situación concreta la existencia o no de una edificación, obra o construcción que rompa o no la armonía de un paisaje, por las diferentes interpretaciones subjetivas que puede hacerse de un supuesto determinado, dejando a salvo la concurrencia de otros posibles intereses que puedan estar en juego. La referencia al paisaje permite deducir que el supuesto de hecho hipotético imaginado por la *mens legislatoris* tomaba como punto de partida la existencia de una zona natural, propia de una zona o terreno no urbanizado.

¹² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Civitas, 1994, 1079.

Han de eludirse las actividades tendentes a “desfigurar la perspectiva propia” del paisaje

En realidad este último supuesto no parece sino una variante o continuación del anterior, en el que la diferencia entre uno y otro estribaría en la gravedad o intensidad de las posibles actuaciones que hubiesen ocasionado una vulneración de la conservación de los paisajes, con independencia de posibles matices de índole terminológico. Así, mientras que “romper la armonía del paisaje” parece significar una vulneración grave del postulado de conservación pretendido por el artículo 138.b) de la Ley del Suelo (a semejanza de una especie de incumplimiento total del deber legal), “desfigurar su perspectiva” parece cobijar una actuación menos grave pero con transcendencia al exterior (a semejanza de una especie de incumplimiento parcial de la obligación legal), dejando a salvo la uniformidad en los resultados rechazados por la norma.

En cualquiera de las tres situaciones descritas la indeterminación y complejidad interpretativa de los términos utilizados, unida a múltiples factores concurrentes, como el distinto grado subjetivo de apreciación de cada situación realizada por los posibles sujetos y Administraciones intervinientes, no hará sencilla la aplicación del artículo 138.b) de la Ley del Suelo. Esta conclusión evidente es puesta de relieve en la sentencia de 6 de junio de 1995 (Ar. 4943) cuando declara que “(...) *La jurisprudencia se ha ocupado del artículo 73 TR LS y ha exigido siempre una prueba clara y contundente de los elementos fácticos que en cada caso puedan integrarse en los supuestos genéricos que dicho precepto sugiere para su aplicación (...)*”. Sin embargo, la indeterminación consagrada en la redacción del precepto no es entendida por la sentencia de 27 de febrero de 1976 (Ar. 1481) como un impedimento para que aquél pueda desplegar sus efectos perseguidos de defensa del patrimonio cultural y natural. En este sentido manifiesta que “*el artículo 73 LS establece una indeterminada limitación para evitar excesivas obstaculizaciones en la contemplación de las bellezas naturales o desarmonías paisajísticas*”.

En todo caso, la constatación o no de la efectiva producción de la vulneración del principio legal tipificado en el artículo 138.b) de la Ley del Suelo se hace depender por la jurisprudencia de las correspondientes pruebas aportadas o practicadas a lo largo del procedimiento administrativo. En este sentido pueden citarse, a título de ejemplo, las sentencias de 21 de junio de 1985 (Ar. 3260) y de 12 de abril de 1996 (Ar. 3259). Fuera de estos supuestos, hay otros principios también limitativos y condicionantes de toda construcción, (con independencia de los denominados estándares urbanísticos), provenientes de normas como la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (con relación a los ferrocarriles, en el sentido previsto en los artículos 168 a 170) o el antiguo Reglamento de 28 de noviembre de 1968, sobre líneas de alta tensión (en donde se mencionaba la prohibición de construir en la proyección y proximidades de las líneas eléctricas).

V. Conclusiones

La puesta en relación de la instalación de cualquier tipo de aerogeneradores en un suelo no urbanizable con el principio general urbanístico previsto en el artículo 138.b) de la Ley estatal del Suelo de 1992 crea una auténtica incertidumbre sobre la posible vulneración de ese axioma de valor legal y carácter imperativo. Las dudas son evidentes y no puede ofrecerse una respuesta absoluta. En todo caso, es recomendable que para paliar posibles situaciones de ilegalidad al amparo de la contravención de ese mandato legal se cumplan con una serie de postulados cautelares:

1. Es necesario realizar un estudio del impacto visual y paisajístico que la instalación de aerogeneradores puede producir en un lugar, tal y como prevén el Decreto 174/2002, de 11 de junio, regulador de la implantación de la energía eólica en Cataluña (artículo 15); el Decreto 302/2001, de 25 de octubre, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Galicia (artículo 18) y el Decreto Foral navarro 68/2003, de 7 de abril, por el que se dictan normas para la implantación y utilización de instalaciones de generación de energía eólica para autoconsumo o con fines experimentales (artículo 6).
2. Debe potenciarse una especial atención a los componentes del paisaje intrínseco teniendo en cuenta los aspectos estético-culturales, considerando la integración de los componentes naturales y de usos, la composición estética y la atmósfera emocional que de ello se deriva, como prevé el artículo 12 del Decreto 104/2002, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
3. En cualquier caso, no puede olvidarse que, en muchos casos, se enfrenta el principio de protección del paisaje (y por extensión, el medio ambiente), con otra serie de factores como es el desarrollo económico (en este caso, en el ámbito energético). En este sentido es significativa la opinión manifestada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de junio de 1993 (Ar. 5022) que se inclina por una primacía del artículo 128.1 de la Constitución a costa del posible deterioro no grave de un paraje rural y su paisaje.
4. Por último, la salvaguardia del paisaje y de los recursos naturales siempre pueden ser alegados por cualquier ciudadano utilizando la acción pública en materia urbanística prevista en el artículo 304 de la Ley estatal del Suelo de 1992 (precepto mantenido en vigor por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997), ante cualquier Administración o Tribunal de Justicia.