

MESA REDONDA:

El despliegue de energías renovables en el medio rural aragonés: 10 cuestiones medioambientales y sobre ordenación territorial

Lunes, 15 de mayo de 2023, 19:00 h
Paraninfo de la Universidad de Zaragoza

ORGANIZADORES:

Museo de ciencias Naturales de la Universidad de Zaragoza
Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA)

MODERADOR:

José Luis Simón. Dpto. Ciencias de la Tierra UZ - IUCA

PONENTES:

Daniel Serna. Abogado

Paloma Ibarra. Dpto. Geografía y Ordenación del Territorio UZ - IUCA

Sofía Morcelle. Seo Birdlife

Ignacio Pérez-Soba. Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón

Lunes, 15 de mayo
19:00 horas
Aula Magna, edif. Paraninfo

MESA REDONDA EN EL MUSEO

Moderador
José Luis Simón
Dpto. Ciencias de la Tierra
UZ - IUCA

Ponentes
Daniel Serna
Abogado
Paloma Ibarra
Dpto. Geografía y Ordenación del Territorio. UZ - IUCA
Sofía Morcelle
Seo Birdlife
Ignacio Pérez-Soba
Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón

El despliegue de energías renovables en el medio rural aragonés:
10 cuestiones medioambientales y sobre ordenación territorial

Ministerio de Cultura y Patrimonio Social
Universidad Zaragoza

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de Aragón
Universidad Zaragoza

GOBIERNO DE ARAGON

La mesa aborda diez cuestiones concretas sobre aspectos relacionados con el impacto medioambiental de los grandes proyectos de energía eólica y fotovoltaica, con su incidencia en la ordenación de usos del territorio, y con aspectos legales transversales a los anteriores:

- Implantación en suelo rústico
- Fragmentación de proyectos
- Instrumentos de planificación
- Evaluación de impacto ambiental
- Afecciones a la biodiversidad y a los espacios protegidos
- Afecciones a montes de utilidad pública
- Incidencia en el riesgo de incendio forestal
- Afecciones a la calidad del paisaje y al turismo
- Declaración de utilidad pública
- Responsabilidad futura de los promotores

A continuación, se presenta un documento resumen de su contenido, inspirado por criterios de análisis racional, que huye de cualquier pronunciamiento apriorístico, y que trata de contribuir de forma sensata y equilibrada a un debate necesario.

MESA REDONDA:

***El despliegue de energías renovables en el medio rural aragonés:
10 cuestiones medioambientales y sobre ordenación territorial***

15 de mayo de 2023 - Parainfo de la Universidad de Zaragoza

DOCUMENTO RESUMEN

Introducción (José Luis Simón, Dpto. Ciencias de la Tierra UZ - IUCA)

La sociedad ha asumido la necesidad de una transición energética, sustituyendo progresivamente los combustibles fósiles por energías renovables. Sin embargo, el despliegue masivo de éstas en el medio rural genera un debate social y científico, por cuanto supone un cambio profundo de su modelo de desarrollo: de la tradición agrícola y ganadera se pasó hace unas décadas a diseñar un futuro basado en el sector terciario y en el patrimonio natural y cultural, animado por fondos europeos, para ahora cambiar el rumbo hacia un futuro industrial.

Ese cambio de paradigma no parece que se esté rigiendo por la racionalidad, el rigor, el respeto al medio natural y cultural y el equilibrio territorial que serían deseables. Hay falta de planificación; muchos proyectos son poco sólidos y presentan estudios de impacto ambiental cuestionables, y los procedimientos administrativos no siempre respetan los criterios de transparencia y participación.

El debate tiene muchas facetas, y es difícil abordar todas de forma sintética. Aquí prescindiremos de cuestiones técnicas y económicas, y no abordaremos tampoco el debate social y político, para centrarnos en el impacto medioambiental de los grandes proyectos de energía eólica y fotovoltaica, su incidencia en la ordenación de usos del territorio y los aspectos legales consustanciales a ello. Todo ello, articulado en diez cuestiones que se formulan a los ponentes.

1) ¿Es correcta la utilización de suelo rústico para grandes instalaciones eólicas y fotovoltaicas sin mediar recalificación a suelo industrial? (Daniel Serna, abogado)

Podemos decir que sí es correcta conforme al régimen jurídico vigente en la actualidad. La reclasificación a suelo urbano industrial pudiera tener sentido para algunas de ellas, como las subestaciones donde vierten esos parques. Pero, en mi opinión, el problema desde la óptica del derecho urbanístico aragonés es que, para que ello suceda, dichos suelos deberán someterse previamente a un proceso de transformación urbanística que, quizá, pudiera tener más perjuicios que beneficios, pues supondría la transformación urbanística total, definitiva, y sin solución de recuperación, de todos los suelos afectados.

Siendo conscientes de que es necesaria una regulación del suelo en el que se puede llevar a cabo la construcción de estas grandes instalaciones, quizá pudiera resultar más adecuado que se realizara una modificación del régimen de usos permitido en suelos no urbanizables basado en criterios objetivos. La duda es si podría permitirse en cualquier clase de suelo no urbanizable, y ahí creo que la respuesta obvia es que no.

Podría permitirse sin mayor problema en suelo no urbanizable genérico. Históricamente se han permitido usos en suelo rural que, por sus especiales características, no pueden ubicarse en suelo urbano, y no ha sido necesaria para ello la creación de una nueva categoría de uso de suelo. El reciente Decreto Ley 1/2023 del Gobierno de Aragón sigue apostando por ello, dando a estas

instalaciones energéticas la configuración de sistemas generales adscritos (tal como contempla también la Ley del Sector Eléctrico).

Las dudas son más amplias, sin embargo, sobre su ubicación en suelo no urbanizable especialmente protegido. Si las características concretas de un suelo protegido se pueden ver alteradas sustancialmente por la instalación de parques eólicos o fotovoltaicos, ésta no debería llevarse a cabo. Si, por el contrario, el uso eólico o fotovoltaico es compatible con el valor que se quiere preservar, no debería impedirse el uso apriorísticamente. Para ello no es necesario una reclasificación de suelos, sino una modificación del régimen de usos y la configuración de instrumentos de planeamiento urbanístico y planificación territorial que anticipen estas situaciones y regulen donde y cómo. Una adecuada y correcta planificación territorial y urbanística, con un establecimiento de usos y actividades detallado, permitiría que se pudiera desarrollar el uso allí donde no hubiera impactos negativos.

En Andalucía, tanto la Ley de suelo como su reglamento general consideran los proyectos de energías renovables como un uso ordinario del suelo rústico. Para los proyectos que se consideren que pueden ser de gran impacto en el territorio (los que ocupen más de 150 has o se ubiquen a menos de 3 km de asentamientos o de otros proyectos autorizados o en tramitación) es preceptivo el informe del órgano competente en materia de ordenación del territorio, que además será vinculante en caso de ausencia de instrumento de ordenación o plan. Esta sencilla incorporación normativa haría que la gran mayoría de los proyectos de renovables en Aragón requiriesen de un informe preceptivo y vinculante de ordenación del territorio.

2) ¿Es legal la estrategia de fragmentación de proyectos eólicos para que tengan una potencia inferior a 50 MW, siendo que muchos de ellos son contiguos, comparten líneas de evacuación y viales de acceso? (Daniel Serna)

En la interpretación normativa no hay blancos ni negros, sino una escala de grises. Desde un punto de vista estricto, guste más o guste menos, la respuesta es que la fragmentación no es ilegal. La Ley del sector eléctrico simplemente especifica a quién corresponde la competencia para la autorización de los proyectos: la Comunidad Autónoma cuando un parque queda dentro de su territorio y no sobrepasa una potencia instalada de 50 MW, y el Gobierno de España en caso contrario.

No obstante, y más allá de consideraciones jurídicas, a nadie se le escapa que tres parques eólicos de 50 MW en una misma zona impactan territorial, urbanística y medioambientalmente lo mismo que uno de 150 MW, independientemente de que el proyecto sea de un único promotor o de tres distintos, o incluso en este último caso aun es peor. Con la fragmentación se sustrae el conocimiento y control centralizado para que el análisis y la tramitación sean más cercanos y, posiblemente, más rápidos.

No ayudan a paliar el problema los plazos disparatados que los promotores de proyectos pueden tener que esperar para obtener su autorización. De hecho, la moratoria aprobada en 2021 se debió, esencialmente, a la imposibilidad del Gobierno de España de cumplir con el segundo hito del Real Decreto 23/2020, que se refería precisamente a la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental favorable. En todo caso, los estudios de impacto ambiental (EslA), por ley, deben evaluar las sinergias que se producen en caso de confluencia de parques, y las administraciones estatal y autonómica son conocedoras de la totalidad de los parques en tramitación.

Al margen de ello, hay que ver también la fragmentación de proyectos desde un punto de vista de proyección de negocio. Muchos de ellos son concebidos para, en algún momento, ser objeto de transmisión. Tener proyectos de diferente tamaño, o de potencias no demasiado abultadas, permite tener versatilidad para poder moverlos en el mercado en función de los intereses empresariales del titular de los proyectos.

3) ¿Hay leyes e instrumentos de planificación (directivas, planes estratégicos...) que avalarían una regulación y planificación rigurosas del despliegue de energías renovables? (Paloma Ibarra, Dpto. Geografía y Ordenación del Territorio UZ - IUCA)

Sí, hay leyes e instrumentos, pero con carencias importantes. Contamos con:

(1) La Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) y un instrumento de planificación contemplado en esta Ley que es la Estrategia de Ordenación de Territorio de Aragón (EOTA). De ellas se derivan directrices especiales de ordenación del territorio, como la de Política Demográfica y contra la Despoblación, directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, y directrices zonales como las del Pirineo y el Matarraña.

(2) La Ley 11/2014 de Prevención y Protección Ambiental de Aragón que guía la actuación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), y tiene el cometido de evaluar con carácter previo los proyectos.

(3) El Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por España, que impulsó a su vez otro instrumento importante de planificación como son los Mapas de Paisaje de Aragón, que existen ya para todas las comarcas. Su fin es precisamente ayudar a la ubicación más adecuada de las transformaciones que afecten al paisaje y guiar así una planificación estratégica de Aragón.

(4) El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (COTA), donde están representados departamentos del Gobierno autonómico, otras instituciones públicas, así como agentes sociales y la Universidad.

Entonces, ¿por qué en estos momentos el despliegue de energías renovables está siendo tan desordenado?

En general, las administraciones competentes se han visto desbordadas por la avalancha de proyectos, y no han tomado las decisiones que hubiesen permitido prepararse mejor para afrontar una transición energética más ordenada y justa. En octubre de 2020, algunos miembros del COTA y la Plataforma a favor de los Paisajes de Teruel solicitaron en las Cortes aragonesas una moratoria para poder hacer una planificación y dictar unas directrices adecuadas. Lamentablemente, no se consiguió su aprobación.

La LOTA y la EOTA, sin el complemento de directrices especiales de ordenación del territorio para el despliegue de renovables, se ha mostrado ineficaces. Hace falta una Directriz Especial de Energía, que acompañe al Plan Energético de Aragón y armonice con otras políticas sectoriales. Pero el Departamento de Industria, a quien compete su elaboración, no ha mostrado ningún interés en ello.

Hace falta también una Directriz Especial del Paisaje de Aragón, muy necesaria para ayudar a ordenar el despliegue teniendo en cuenta este factor no suficiente considerado en la normativa ambiental. Aunque se impulsó por el Departamento de Vertebración del Territorio en 2021, desde entonces no ha avanzado.

En cuanto a la Ley Prevención y Protección Ambiental, las decisiones del INAGA son vinculantes, pero no tienen en cuenta adecuadamente el impacto territorial (paisaje, derivaciones socioeconómicas...), por lo que hay un serio sesgo en sus decisiones.

En cuanto al COTA, el enorme problema es que sus informes son preceptivos, pero no vinculantes, por lo que se ha demostrado que no resultan operativos. Habría que reformar el marco legal para que lo fueran. Porque la clave de la ordenación del territorio es armonizar las políticas sectoriales con miradas transversales, y esto no se ha hecho: ha prevalecido lo sectorial, la estrategia del Departamento de Industria.

4) ¿Es eficaz el mecanismo de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos, o deberían formularse planes (en vez de proyectos individuales) y hacer una Evaluación Ambiental Estratégica de los mismos? (Sofía Morcelle, SEO-Birdlife)

Sobre el mecanismo de Evaluación de Impacto Ambiental (ya estamos tratándolo a lo largo de la mesa), estamos viendo que no funciona adecuadamente y hemos de buscar soluciones. Efectivamente, faltan evaluaciones estratégicas. No es muy común verlas en España, a diferencia de otros países, como por ejemplo países en desarrollo donde el Banco Mundial financia programas y la exige.

Con carácter previo al despliegue de las energías renovables en un gran territorio, las administraciones públicas deberían desarrollar una planificación sobre las premisas de mínimo impacto ambiental, máximo beneficio social y económico en el territorio, y óptima restauración al término de la vida útil de las instalaciones. Las instalaciones renovables suponen una ocupación industrial del suelo, y su ubicación ha de estar, prioritariamente, asociada a entornos urbanos. Ello requiere una zonificación ambiental que delimite las zonas prioritarias (espacios antropizados y degradados) y las zonas de exclusión basadas en criterios de impacto sobre la biodiversidad, el paisaje, ruidos, etc. Estos mapas habrían de ser vinculantes y actualizarse de forma periódica, y sobre ellos se fundamentaría luego el estudio de impacto de cada proyecto individual. Las dos fases son necesarias y compatibles entre sí.

Es cierto que el Ministerio de Transición Ecológica ha elaborado un mapa en los que se diferencian las zonas prioritarias y las zonas de exclusión, pero son sólo indicativos y no vinculantes. Por otra parte, es un mapa para todo el territorio nacional, que resulta de poco detalle y poco útil (es simplemente un documento pdf, y no un visor) para delimitar los emplazamientos más oportunos por las empresas.

5) ¿Se consideran y analizan con rigor las afecciones a la biodiversidad, en particular a la avifauna? ¿Y a los espacios de la Red Natura 2000 (LIC, ZEPA, HIC...)? (Sofía Morcelle)

Muchas veces falta rigor en el análisis de esas afecciones. Precisamente la falta de una planificación y evaluación estratégicas hace que se seleccionen lugares que no son adecuados desde el punto de vista de la biodiversidad. El mapa del Ministerio de Transición Ecológica no está cumpliendo ese papel de delimitar con precisión las mejores zonas para evitar afecciones a la fauna, la flora, los hábitats y los espacios protegidos. Si ese primer proceso de selección no puede hacerse con garantías, es normal que las fases siguientes fallen.

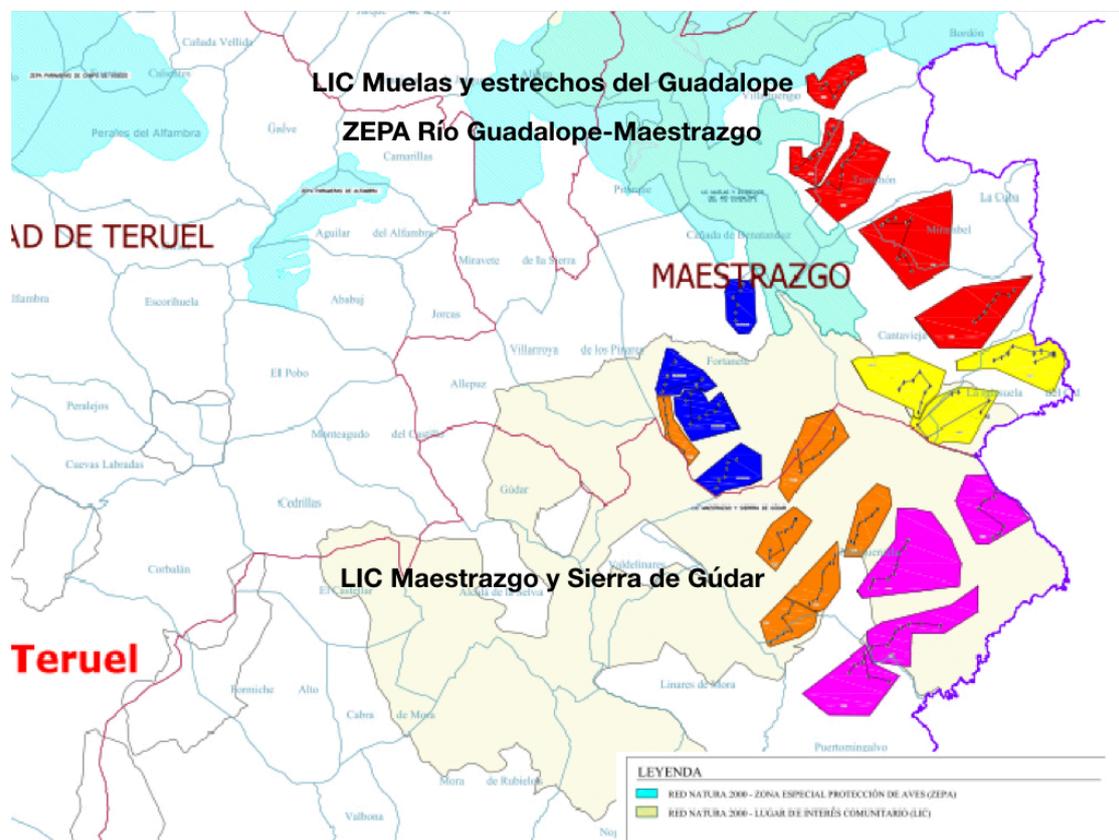
Con respecto a las afecciones a espacios protegidos, particularmente a los de la Red Natura 2000, su análisis en los EsIA muchas veces no sigue las directrices que marca la Unión Europea. Ello hace que sus resultados no sean todo lo rigurosos que debe exigirse.

En cuanto a la afección a la fauna, el principal problema es que el diseño de los estudios no es el adecuado. No se hacen seguimientos que cubran toda la anualidad, como es preceptivo, y no se tienen en cuenta las etapas de reproducción, invernada y migración. Puede ocurrir que, en una zona dada, no se registre la presencia de ciertas especies amenazadas y protegidas simplemente porque la observación no se ha hecho en el periodo oportuno, con lo cual no se propondrán medidas preventivas y correctoras para ellas. Encontramos que algunos de los EsIA ni siquiera incluyen ese estudio previo de fauna; si no se hace un trabajo de campo riguroso y prolongado no es posible conocer el impacto real sobre la fauna.

Otra deficiencia observada es la limitación espacial de los análisis al contorno estricto de la poligonal del proyecto. Se olvida que muchas especies, particularmente las aves, se mueven a distancias grandes y, aunque se asienten y reproduzcan fuera del espacio de un parque eólico, pueden entrar en él con frecuencia.

Existe amplia evidencia científica sobre el impacto de instalaciones renovables, tanto eólicas como fotovoltaicas, cuando se ubican en espacios de valor ecológico. La transición energética no puede agravar los problemas asociados con la pérdida de hábitats y especies, la degradación de ecosistemas y la destrucción del paisaje que sufre nuestro país.

(Acotación del moderador, J.L. Simón): *Me da la impresión de que, aun con todas las carencias que señala Sofía Morcelle en relación con la afección a la avifauna, los proyectos que se presentan son más cuidadosos con las Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPAs), a las que se trata de evitar casi siempre, que con otros espacios de la Red Natura 2000. Por ejemplo, en el mapa adjunto se ve cómo la distribución de los proyectos de parques eólicos que forman el llamado "clúster del Maestrazgo" ha esquivado la ZEPA Río Guadalupe-Mestrazgo, pero la mayoría de ellos ocupan el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Maestrazgo-Sierra de Gúdar.*



6) ¿Se respeta adecuadamente la Ley de Montes de Aragón en el proceso de implantación de grandes parques eólicos, especialmente en lo referente a los montes de utilidad pública?
(Ignacio Pérez-Soba, Colegio de Ingenieros de Montes en Aragón)

La figura de los montes de utilidad pública (MUP) es la más antigua figura de protección medioambiental de España y quizá de Europa (fue creada en 1897), y protege en Aragón 1,1 millones de hectáreas. Se declaran como MUP los montes que cumplan una serie de funciones de servicio público: función protectora (contra la erosión, contra la desertificación, contra riesgos naturales); valores naturales protegidos por otras legislaciones (PORN, ENP, Red Natura 2000); vinculación al ciclo hidrológico incluyendo los humedales y sotos; valores paisajísticos, forestales, recreativos, sociales o culturales destacados.

Ahora bien, la Ley de Montes de Aragón (LMA) recoge expresamente la posibilidad de que se autoricen excepcionalmente ocupaciones temporales de infraestructuras no forestales en MUP (“concesiones de uso privativo”), ocupaciones que no hacen perder el carácter forestal del terreno puesto que son temporales y reversibles. La competencia para conceder estas autorizaciones corresponde al INAGA.

Para lograr el adecuado equilibrio entre dicha posibilidad de ocupación legal y las funciones de servicio público propias de los montes catalogados, la Ley de Montes de Aragón exige que toda ocupación en MUP ha de cumplir estas condiciones: (1) que no sea viable su emplazamiento en un lugar distinto; (2) que provoque un impacto ambiental mínimo, debiendo haber obtenido Declaración de Impacto Ambiental favorable si procede, y (3) que sea compatible con la utilidad pública que justifica su catalogación. Además, debe prestar su conformidad la Administración propietaria del monte (excepto en las actuaciones declaradas de interés público, como veremos después).

Formalmente, estas exigencias se cumplen, pero hay que preguntarse si las tramitaciones ambientales respetan lo que dice la Ley sobre las finalidades de servicio público a las que están fundamentalmente adscritos los MUP. En cuanto a la exigencia de que la instalación sea “inviable” fuera del monte público, es totalmente lógico exigir un estudio serio de viabilidad técnica y económica que demuestre que existe la excepcionalidad que ha de justificar la autorización de ocupación.

En lo que atañe a la exigencia del impacto ambiental mínimo y de una DIA favorable, así como de la compatibilidad con la utilidad pública de los montes catalogados, nos tenemos que preguntar: ¿tienen las DIA en cuenta la compatibilidad de la instalación con el monte como un aspecto determinante? Desde el punto de vista conceptual, la DIA debiera estudiar si el proyecto es compatible con todos los valores protegidos por la legislación ambiental, incluyendo la legislación de montes, y si detecta que no es así, ser desfavorable (más aún cuando compete al INAGA tanto la DIA como la autorización de ocupación de los MUP).

Sin embargo, las DIA en Aragón (no sólo de parques eólicos, sino de todo tipo de instalaciones) se limitan a detectar que el proyecto afecta a un MUP, y señalar que se ha de estudiar después, en el expediente de ocupación (artículo 71 de la LMA). Es decir: se difiere por completo cualquier análisis de la afección a la utilidad pública de los montes. Es verdad que, aun cuando la DIA sea favorable, la autorización de ocupación puede ser denegada. Y también lo es que la DIA no debe vaciar de contenido el posterior expediente de ocupación, que es donde se debe sustanciar con detalle el cumplimiento de la LMA. Pero no es menos cierto: (1) que una DIA favorable crea unas expectativas al solicitante, que además la interpreta como un precedente a su favor para obtener la ocupación; (2) que al no exigir al promotor contemplar la LMA dentro de su análisis, recae éste de manera exclusiva en el INAGA en el expediente de ocupación. Entre vaciar de contenido el

expediente de ocupación y no exigir en la DIA el cumplimiento del artículo 71 de la LMA, hay un honroso término medio. Es preciso abordar en los EsIA y en las DIA la preservación de los valores propios de los MUP.

7) ¿Cómo inciden los parques eólicos en relación con el riesgo de incendios forestales? (Ignacio Pérez-Soba)

Cualquier instalación industrial en un monte, y más si tiene asociadas líneas eléctricas, supone un riesgo en caso de incendio forestal, tanto de provocarlo como de dificultar su extinción. No es, por tanto, un problema exclusivo de los parques eólicos.

¿Qué riesgos específicos tienen estos parques en relación con los incendios forestales? En primer lugar, tienen un riesgo de provocarlos, por varios motivos: (a) Por incendio a causa del funcionamiento interno de la góndola, donde se encuentra la turbina eólica con gran concentración de calor, presencia de materiales combustibles (fibras, aceites, grasas) y posibles fuentes de ignición. (b) Por incendio accidental en trabajos de mantenimiento en caliente (soldadura, limpiezas con disolventes, pruebas eléctricas). (c) Por alcance de un rayo: como éstos tienden a caer en los puntos más altos, los aerogeneradores constituyen un blanco natural, agravado por el constante incremento de su altura. (d) A causa de las líneas eléctricas: chispas por roce contra arbolado, cortocircuitos. En segundo lugar, constituyen un inconveniente para la extinción, en particular por ser un riesgo para los medios aéreos.

En la práctica, ¿están los parques eólicos resultando una causa muy relevante de incendios forestales? Tras casi 40 años con parques eólicos en funcionamiento, la experiencia nos dice que no. En España la principal causa de incendios forestales sigue siendo la intencionalidad humana (el 57%), y en Aragón son las negligencias y accidentes (el 50%), muy particularmente los agrarios. No se ha detectado ningún gran incendio forestal causado por un parque eólico, ni he encontrado reseña de ningún accidente de un medio aéreo de extinción causado por un aerogenerador. En cuanto a las líneas eléctricas, las que han causado incendios (que lamentablemente aún son bastantes) no estaban vinculadas a los parques eólicos.

Hay que recordar que el sector eólico cuenta con una normativa específica de protección bastante detallada: la Directriz Europea para la Protección contra Incendios de Aerogeneradores, la norma UNE EN 50308 (Aerogeneradores Medidas de protección. Requisitos para diseño, operación y mantenimiento) y la norma UNE EN 61400-24 (Aerogeneradores Protección contra el rayo). También las compañías desarrollan Planes de Autoprotección y sistemas para control remoto, que permiten parar los aerogeneradores en caso necesario. Sí que es cierto que los nuevos diseños de aerogenerador, con alturas de hasta 252 m, plantean un escenario esencialmente diferente tanto en cuanto a riesgo de inicio de incendio forestal como en cuanto a riesgos para medios aéreos, incluso con las aspas paradas, y que deben valorarse especialmente.

Hay que desmentir ciertos bulos que circulan por las redes sociales y grupos de whatsapp que afirman que se provocan incendios forestales para favorecer la instalación de parques eólicos. Eso es falso y ridículo. El que un monte se incendie no supone ventaja alguna para la implantación en él de un parque eólico. Si se ha de someter a EIA, ésta analizará el impacto ambiental partiendo de la premisa de que el terreno ha de ser restaurado para dedicarse al uso forestal previo, según dice la LMA, por lo que no sólo el incendio no facilita el trámite, sino que lo dificulta.

8) ¿Cómo afectan los parques eólicos y fotovoltaicos a la calidad del paisaje? ¿Y a la valoración turística del territorio? (Paloma Ibarra)

La calidad de un paisaje, los méritos que reúne para ser apreciado y conservado, es un valor relativo influido por el bagaje cultural de cada persona y colectivo. Se diagnostica sondeando con métodos empíricos los gustos de las personas y elaborando modelos en los que intervienen muchas variables. Una de ellas es la presencia de infraestructuras, como los grandes aerogeneradores o los conjuntos de placas fotovoltaicas y obras que los acompañan.

Estas infraestructuras afectan visualmente y pueden degradar la calidad del paisaje dependiendo de: (1) el tamaño de la cuenca visual y del número de observadores potenciales, y (2) el tipo de paisaje afectado. Hay paisajes: (A) antropizados, urbanizados e industrializados; (B) rurales, especialmente los de montaña, con elementos tanto naturales como culturales agrarios, con una autenticidad valorada, y (C) una amplia gama de situaciones intermedias. Para una misma cuenca visual, es fácil comprender que en los paisajes de tipo A la afección sobre la calidad de su paisaje es reducida y asumible, mientras en los de tipo C la afección puede ser crítica.

En los territorios rurales hay preocupación por los macroproyectos eólicos y fotovoltaicos, y en ocasiones movilización y rechazo, por dos razones. Primera, porque es una afección al paisaje en el que viven y afecta a su calidad de vida, a su escenario vital. La calidad del escenario vital está en la base de la decisión de no pocas personas para seguir viviendo en su pueblo o para pensar en volver cuando pueda. Una investigación reciente en el Valle de La Fueva, con grandes parques fotovoltaicos proyectados en las tierras fértiles, ha demostrado la disposición de un porcentaje elevado de la población a abandonar el valle en ese posible escenario.

La segunda razón es que la presencia de grandes aerogeneradores o placas, afecta al atractivo y potencialidad de los destinos turísticos de zonas rurales de tipo C. Otra investigación en la comarca del Matarraña, comparando la percepción de paisajes de tipo C en su estado actual y en otro con aerogeneradores, arrojó un resultado claro: los aerogeneradores disminuyen las sensaciones positivas que el paisaje evoca, y la valoración de su calidad paisajística, turística y territorial. Como consecuencia de ello, la gente toma decisiones: un 42 % de los encuestados contestaron que optarían por otro destino turístico similar pero sin aerogeneradores, mientras que sólo a un 24 % le era indiferente.

Ese daño al potencial turístico de un territorio no está seriamente contemplado en las declaraciones de impacto ambiental (DIA) que realiza el INAGA, ni en las compensaciones que pudieran recibir ayuntamientos y propietarios. No se tiene en cuenta que el paisaje actúa también como un factor de desarrollo económico, a veces muy principal, y que sí contribuye a fijar población. La afección al paisaje no se limita al propietario de la tierra, que es quien decide y se beneficia, ni siquiera al Ayuntamiento, que también recibe una compensación, sino que afecta a todas las personas que en se hallen dentro de la cuenca visual. El perjuicio se reparte; el beneficio, apenas.

(Acotación del moderador, J.L. Simón): Es importante recordar, además, que el impacto visual y el deterioro del paisaje no se deben sólo a las propias instalaciones energéticas, sino también al movimiento de tierras que conlleva la obra civil. En el caso de los proyectos eólicos, cada vez se plantean aerogeneradores más grandes y en lugares con relieve más abrupto. La construcción de las pistas de acceso (amplias y con grandes radios de curvatura para permitir el paso de los transportes de sus componentes) y de las extensas plataformas de montaje conllevan enormes movimientos de tierra que cambian la fisonomía del relieve y deterioran críticamente el paisaje. Tampoco ese aspecto es convenientemente tratado y valorado en las DIA, minusvalorando

igualmente el problema de los enormes excedentes de tierras que en algunos casos se producirían, y para los que no se prevén vertederos en los proyectos. Las fotografías adjuntas muestran un ejemplo de los impactos del parque eólico "Allueva" en un paisaje de la provincia de Teruel con singulares valores geológicos.

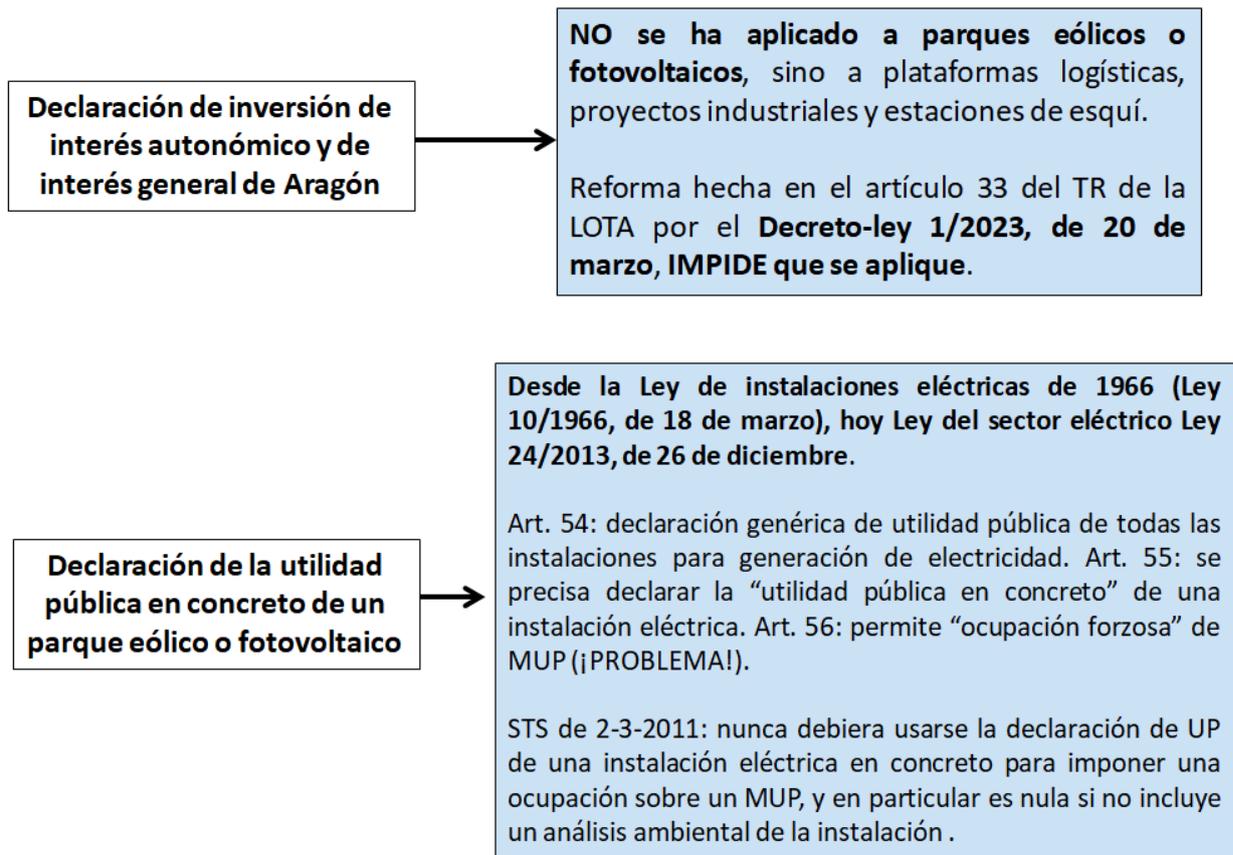


9) ¿Está justificada la declaración de utilidad pública o de interés autonómico para esos grandes proyectos en montes públicos? (Ignacio Pérez-Soba)

La declaración de inversión de interés autonómico y de interés general de Aragón no se ha aplicado a parques eólicos o fotovoltaicos, sino a plataformas logísticas, proyectos industriales y estaciones de esquí. De hecho, desde marzo pasado ya no se puede aplicar a actividades de producción de energía: la reforma hecha en el artículo 33 del texto refundido de la LOTA, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, ha excluido las actividades energéticas de aquellas que pueden ser declaradas como de interés general de Aragón. Sólo las actividades energéticas directamente vinculadas al consumo de cercanía podrán considerarse de interés general.

Otra cosa es la declaración de la utilidad pública de un parque eólico o fotovoltaico en concreto, porque, desde la Ley de expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas de 1966 (Ley 10/1966, de 18 de marzo), la legislación del sector eléctrico ha incluido un precepto que la doctrina jurídica ha calificado, en mi opinión con razón, como “arrollador”. Está hoy en los artículos 54 y siguientes de la Ley 24/2013 del sector eléctrico, que hacen lo siguiente. Primero el artículo 54 realiza una declaración genérica de utilidad pública de todas las instalaciones para generación de electricidad. Ahora bien, para que esta declaración genérica pueda surtir efectos, precisa, según el artículo 55, de una resolución del órgano sustantivo eléctrico que declare la “utilidad pública en concreto” de una instalación eléctrica.

Y es el artículo 56 donde en mi opinión se da el problema. Esta declaración de “utilidad pública en concreto” surte dos efectos: (1) en caso de bienes privados, permite expropiar los terrenos, al llevar implícita la necesidad de ocupación y su carácter urgente (lo cual por cierto, supone acumular tres trámites distintos de la Ley de expropiación en uno solo); (2) en el caso de las ocupaciones en montes de utilidad pública (que son inexpropiables, al ser de dominio público), supone “*el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica*”. Viene a ser una imposición de una ocupación en un MUP, incluso en contra de la voluntad de la entidad propietaria del monte y de la administración forestal autonómica, y sin que deba acreditarse el cumplimiento de los requisitos del artículo 71 de la Ley de Montes de Aragón.



Esto es lo que me parece completamente injustificado, no sólo para los parques eólicos o fotovoltaicos, sino para cualquier instalación eléctrica. En mi opinión, toda ocupación en MUP debiera acreditar los requisitos exigidos por el artículo 71 de la LMA. Y, desde luego, jamás debiera considerarse (como parece que se considera) como un mero trámite la declaración de

utilidad pública de una instalación eléctrica. Sólo procede darla si se dan todos estos supuestos: (1) en el caso de terrenos privados, que su ocupación no pueda lograrse por otros medios preferentes, como la negociación con sus propietarios, y sólo en relación a aquellos bienes que resulten indispensables (principio de intervención mínima en la propiedad privada o de proporcionalidad en las actuaciones expropiatorias); (2) en el caso de los MUP, debe valorarse si existen intereses ambientales que impidan su adopción, así como la razón que justifica la prevalencia de la industria eléctrica.

A este respecto, es importante la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2011, que afirma la necesidad de un juicio de contraste entre la utilidad pública de un parque eólico y la de un monte. Tanto para el TSJ de Galicia como para el Tribunal Supremo, la declaración de prevalencia exige ir acompañada de un estudio técnico, que admita una contradicción técnica por otras partes interesadas. Al no existir dicho estudio, ambos tribunales anularon la declaración y ordenaron la reposición del monte a su estado anterior. El fallo afirma que, aparte de los intereses propios de los productores y de los titulares de los terrenos forestales, existe un interés general de conservación del medio ambiente que tiene que defender toda la Administración (no sólo la ambiental).

Esto, que yo sepa, tampoco se está haciendo. La administración de industria no está teniendo en cuenta aspectos ambientales a la hora de declarar la utilidad pública en concreto de una instalación, obviando esta doctrina del Tribunal Supremo.

Si no se declara la utilidad pública de una instalación no significa que no se pueda autorizar la ocupación del monte: significa que se autorizará sólo si procede, según la LMA. Por eso, en mi opinión, nunca debiera usarse la declaración de utilidad pública de una instalación eléctrica para imponer una ocupación sobre un MUP, y en particular la considero nula si no incluye un análisis de la instalación desde el punto de vista del artículo 71 de la LMA, lo que, por otra parte, es el modo de interpretar de manera conjunta todas las leyes aplicables, y no sólo la legislación eléctrica, como si ésta debiera prevalecer de manera absoluta. El Tribunal Supremo ha sido clarísimo: en estos casos, los dos bienes jurídicos a proteger que colisionan (el interés natural, paisajístico y forestal de un MUP, por un lado, y la utilidad pública que tienen las energías renovables como medio de producción eléctrica, por otro) son del mismo rango. Tampoco la evaluación ambiental puede ignorar que parques eólicos o fotovoltaicos tienen según la ley utilidad pública e interés social, por dos razones: favorecer el uso de las fuentes de energía renovables y constituir un servicio público esencial, al contribuir a garantizar el suministro eléctrico general. Y ello, a pesar de que se mezclan indudables intereses particulares, puesto que ya el Tribunal Supremo señaló que *“se trata de actividades de titularidad privada en las que, sin embargo, existen importantes intereses públicos [...] su régimen jurídico se asemeje, no obstante, al de los servicios públicos de titularidad pública”* (sentencia de 28-3-2007). En definitiva, un delicado equilibrio.

10) Teniendo en cuenta (i) que el uso de terrenos privados se basa en contratos de arrendamiento (y no en su compra por las promotoras), y (ii) que algunas empresas, como Forestalia, venden los permisos a fondos de inversión extranjeros: ¿qué garantía hay de que esos fondos asuman la responsabilidad de desmantelar la instalación al término de su vida útil? (Daniel Serna)

En primer lugar, en la vertiente puramente civil, existe un contrato entre el propietario de los suelos y la empresa que está desarrollando un proyecto, Las garantías civiles de que se asuma la responsabilidad de desmantelar la instalación dependerán de lo pactado en el contrato (avales,

seguros, etc.). No puede perderse de vista que un compromiso vacío de garantías, si no se cumple, va a abocar a los propietarios a acabar en un proceso judicial.

En la vertiente administrativa, cuando la Administración autoriza este tipo de proyectos debe ser lo suficientemente cautelosa para asegurar el restablecimiento de esos suelos a su estado previo. Y aquí sí tiene muchos y variados instrumentos. El más común, existente en Aragón y en otras CC.AA., es la obligación de entrega de garantías de restauración y la aprobación del plan de restauración, que el promotor de las instalaciones tiene que presentar junto con el proyecto. Estas garantías suelen venir referidas a euros/kW o un porcentaje sobre el coste de inversión del proyecto. En el supuesto de que hubiera una transmisión de un parque eólico o fotovoltaico a un tercero, extranjero o nacional, también habrá subrogación del nuevo propietario/promotor en la posición del anterior.