



## **A LA MESA DE LA COMISIÓN DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO**

El diputado Tomás Guitarte Gimeno de la Agrupación de Electores Teruel Existe, perteneciente al Grupo Parlamentario Mixto, de conformidad con los artículos 193 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **Proposición no de ley para su debate en la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico sobre la ordenación del despliegue de instalaciones para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.**

Congreso de los Diputados, 16 de abril de 2021.

Tomás Guitarte Gimeno  
Diputado de Teruel Existe

Portavoz del G. P. Mixto



## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En España el despliegue territorial acelerado de los parques eólicos, las plantas fotovoltaicas y las termosolares que se ha producido en los últimos quince años, está provocando una acusada transformación territorial. Se ha pasado de unas pocas instalaciones, de dimensiones reducidas, cuyo impacto quedaba amortiguado, a una masificación del territorio con unos equipos de grandes dimensiones, aerogeneradores que alcanzan los 200 metros de altura, y enormes extensiones de instalaciones energéticas y redes eléctricas.

Se ha producido un salto en las dimensiones, un cambio de escala, que está provocando el cambio radical de uso del suelo en más de 260.000 hectáreas, cuyo impacto paisajístico representa necesariamente un alcance mucho más amplio. Esta transformación territorial de naturaleza industrial conlleva un aprovechamiento lucrativo sobre el medio ambiente, un bien común, de una enorme dimensión económica e importantes impactos territoriales, ambientales y paisajísticos.

Una transformación realizada sin una legislación específica, ni adaptada, para la ordenación de un proceso técnico-industrial, de dimensiones desconocidas hasta hace sólo veinte años, con enorme capacidad de transformación. Hasta el punto que los planes de ordenación territorial de las comunidades autónomas, aprobados en las décadas anteriores, no contemplaban figuras específicas ni métodos para integrar un proceso de cambio territorial de esta naturaleza.

La percepción social sobre el despliegue de las energías renovables también ha experimentado un cambio paralelo. De la aceptación de unas instalaciones puntuales, como iconos de una economía sostenible, en la década de los 90 del siglo XX, a una preocupación y malestar creciente, hasta una oposición cada vez más amplia y conflictos sociales que pueden dificultar el éxito del propio proceso. Este cambio en la percepción social manifestado, entre otras formas, en una importante reacción ciudadana organizada en muchos territorios de España, se puede explicar tanto por las propias dimensiones de un proceso de expansión masivo, con mínimos controles y escasa transparencia en los procesos de implantación, sin suficiente participación de las comunidades locales en los proyectos, como por el contraste con los modelos de gestión de los despliegues en Europa. Del mismo modo esta reacción social está motivada por los cambios de valores sociales que comportan un creciente aprecio por la naturaleza y la vida rural, así como la defensa de postulados medioambientalistas y ecologistas, además del impulso del turismo de naturaleza como fuente de desarrollo; y seguramente también por el conocimiento de la ciudadanía de las estrategias de algunos agentes del proceso con métodos especulativos. Un cambio que está suscitando una importante reacción social, en línea con los cambios económicos y de usos del suelo que comporta y con el modelo “desde arriba hacia abajo” con el que se gestiona desde el punto de vista administrativo.

Esta proposición no de ley surge de un compromiso político en la lucha contra el cambio climático, se plantea desde el apoyo a las políticas y leyes para luchar contra la emergencia



climática e impulsar la transición energética. Entendemos que la descarbonización de la economía es un avance histórico con el que estamos comprometidos por lo que apoyamos el necesario impulso de las energías renovables. Los beneficios de las energías renovables son múltiples y evidentes. En línea con las instituciones internacionales y españolas, con los acuerdos internacionales sobre el clima, consideramos que es absolutamente necesaria y urgente impulsar la transición energética para luchar contra el cambio climático y contra la pérdida de la biodiversidad, de una forma sostenible.

En relación al despliegue masivo de los parques y plantas de energías renovables, consideramos que, en primer lugar, las políticas y leyes de ordenación del territorio deben cumplirse en todas las Comunidades Autónomas, y del mismo modo, que las cartas de paisaje deben obligatoriamente de constituir una garantía para el medio natural y para las sociedades futuras. Que la legislación sobre protección de medio ambiente y las evaluaciones de impacto ambiental deben respetarse de manera escrupulosa, sin artificios ni estrategias para aminorar sus exigencias.

Trasladamos al Congreso la preocupación por el proceso acelerado de expansión de los macroparques de energías renovables sin criterios de sostenibilidad territorial. Una preocupación que es compartida con muchas organizaciones sociales, territoriales, culturales y ecologistas en todas las Comunidades Autónomas. Una preocupación que es expresada por miles de ciudadanos y que está directamente relacionada con la manera de gestionar la implantación de las energías renovables, sin atención a los intereses y expectativas de las comunidades locales.

Debemos recordar que desde los años 90 del siglo pasado, “Alemania y especialmente Dinamarca alentaron el desarrollo de grupos de base y crearon una legislación para favorecer el desarrollo de parques eólicos gestionados por cooperativas locales. La amplia aceptación del público sobre la energía eólica en estos países está directamente asociada con la política de fomento de la propiedad local.”<sup>1</sup>

Hasta el momento en España existe una normativa europea y española muy detallada para casi todas las cuestiones del sector eléctrico que están directa o indirectamente vinculadas con el despliegue territorial de renovables. Así, en el ámbito europeo existe una amplia normativa: directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y directiva 2018/844 relativa a la eficiencia energética de edificios, directiva 2018/2002 sobre eficiencia energética, reglamento 2018/ 1999 del Parlamento Europeo sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, directiva 2019/944 y reglamento 2019/943 sobre normas comunes para el mercado de la electricidad. Entre la legislación española: ley 20/2013 sobre el sector eléctrico, y también la normativa que regula las subastas de energía renovable, los derechos de acceso y conexión a las redes eléctricas, y finalmente una necesaria ley de cambio climático en proceso de aprobación por las Cortes Españolas. En la misma línea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha diseñado una amplia gama de herramientas de planificación: el Plan

---

<sup>1</sup>Dan Van der Horst (2010) <https://core.ac.uk/download/pdf/143455524.pdf>



Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 que incorpora un Estudio ambiental estratégico y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030.

Sin embargo, sobre el despliegue territorial de las instalaciones de energías renovables, un proceso que en 15 años (2005-2020) habrá construido parques y plantas por una potencia de 161 gigavatios sobre parcelas agrícolas, espacios forestales o pastizales, no existe normativa para su ordenación y regulación, cuando va a provocar un cambio radical en el uso del suelo de al menos 260.000 hectáreas (en 2030), así como múltiples e importantes impactos ambientales, paisajísticos y territoriales y la transformación de numerosas economías locales.

Junto a estos hechos consumados, la importancia de los nuevos proyectos de energías renovables, anunciados o en vías de ejecución, tanto por la concentración de la capacidad productiva en numerosos macro-parques y macro-plantas que superan los 100 MW, como por su desarrollo vertiginoso, está suscitando en España un importante rechazo social, como había sucedido en Reino Unido a finales del siglo XX.

Es compartido por numerosos y respetados científicos que, en España, muchos de los estudios de evaluación de impacto ambiental sobre el despliegue de energías renovables han sido expuestos al público con precipitación y que, siendo documentos muy extensos, muchos de sus contenidos no se ajustan a la calidad exigible. Que algunos de estos estudios presentan grandes carencias en el inventario de valores a conservar, establecen valoraciones que minimizan sin fundamento los impactos negativos y para atenuarlos proponen unas supuestas medidas correctoras que en muchas ocasiones son ridículas e imposibles de cumplir y de controlar. En definitiva, son meros instrumentos para ajustarse al índice legal y justificar un impacto ambiental que más que analizar soslayan.

Es imprescindible que los análisis técnicos de posibles impactos se efectúen transversalmente y con rigor, siguiendo las directrices del Consejo de Europa sobre Patrimonio y Paisaje Rural (2007) respaldadas por la propia Unión Europea en Bruselas (2009) y Roma (2017) y mandatadas mundialmente por Naciones Unidas a través de múltiples convenios y programas, tomando en cuenta que, en este caso, no solo se trata de la devaluación estética e impacto visual que produce la masiva implantación de parques eólicos y áreas fotovoltaicas, sino también del enorme perjuicio que causan sus elementos complementarios (longitud y anchura de caminos de acceso a las instalaciones y a los apoyos, remoción de tierras, kilométricas líneas de alta tensión para la evacuación energética, etcétera) destruyendo suelo natural y los elementos patrimoniales etnológicos, pecuarios y agrícolas.

Diferentes científicos han señalado que el “monocultivo” de energías renovables si no va acompañado de un desarrollo industrial paralelo, si no fomenta el desarrollo complementario de las actividades agropecuarias, va a fomentar aún más la despoblación. Si el despliegue de renovables se hace a costa de los recursos que tiene el territorio para fijar población, si los proyectos de renovables no se diseñan racionalmente para impulsar una economía verdaderamente sostenible, complementada con el turismo sostenible que ya cuenta con importantes inversiones; si no se utilizan como recurso la naturaleza



escasamente antropizada y de aire y cielo limpios, el patrimonio cultural y el patrimonio social de convivencia, ... el deterioro del medio rural va a crecer, incluso aunque los proyectos de renovables que se están implementando proporcionen algunos ingresos en las arcas municipales o en a los propietarios agrícolas.

Frente a estos hechos parece evidente, ante el acelerado despliegue de renovables en España, que el proceso desborda tanto los instrumentos legales que se utilizan para su ordenación como a la capacidad de control de la Administración; que la legislación española y las administraciones públicas carecen de un modelo físico de implantación para estas instalaciones, cuyo alcance está transformando, de manera radical, amplios territorios rurales (con usos agrarios, forestales, de pastos y de turismo sostenible) en áreas de industrialización extensiva.

Este proceso, apoyado en una gestión de “arriba hacia abajo”, está provocando, en numerosas comarcas de toda España, una honda preocupación social, una crispación y enfrentamiento de posiciones entre los diferentes agentes y grupos sociales. La ausencia de control en la evaluación de impacto ambiental y una regulación que facilita la implantación de macroparques y olvida la generación distribuida, que no contempla un proceso de negociación regulado con los propietarios del suelo donde se va a implantar el proyecto ni compensaciones claras a la comunidad local, pero que se puede apoyar en la expropiación forzosa, anuncian un grave problema social que debemos evitar.

Es oportuno recordar que la propia Asociación Nacional de Productores de Energía Fotovoltaica, “insta a la administración del Estado -al ser la competente en la tramitación de parques de más de 50 MW-, y a las administraciones locales y autonómicas, a que articulen, con carácter de urgencia, todas las medidas que sean necesarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, para limitar la dimensión de los nuevos proyectos fotovoltaicos y ordenar la distribución territorial de estos proyectos, para avanzar en la necesaria implantación de generación fotovoltaica de una manera más equilibrada”.

Según la Asociación Nacional de Productores de Energía Fotovoltaica, “en España, cuentan con inscripción definitiva (2016-2020) 99 grandes instalaciones de generación fotovoltaica: 41 instalaciones son de 10-50 MW, 52 son de 50-100 MW y 6 mega instalaciones cuentan con más de 100 MW, en total 5.489 MW; a lo que habría que agregar, en pocos meses, 4 de la primera categoría ,13 de la segunda y 2 de más de 100 MW, que ya cuentan con su inscripción previa, lo que agregaría otros 1.216 MW adicionales en el corto plazo.

Una tendencia que se acelerará en los años venideros, en una espiral sin sentido desde el punto de vista de las necesidades energéticas del país. Si el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima establecía el objetivo de incorporar 26.134 MW de fotovoltaica en nuestro país entre 2021 y 2030, a día de hoy tenemos una potencia de acceso solicitada de 96.000 MW, 70.641 MW más de todo lo esperado.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://anpier.org/2021/03/02/los-macroparques-toman-espana-frente-al-modelo-mas-distribuido-de-europa/>



Al contrario de lo que ha sucedido hasta el momento y de lo que anuncia la presión de las solicitudes, es necesario conseguir que las instalaciones fotovoltaicas y eólicas sean compatibles con la biodiversidad, los pastos y los cultivos agrarios. Es necesario que todos los nuevos proyectos desarrollen instalaciones agrovoltaicas o que la eólica establezca sinergias con las actividades agropecuarias. En caso contrario, los parques de renovables serán un factor de expulsión en la corriente migratoria. Del mismo modo, es necesario conseguir una tarifa eléctrica diferenciada que facilite la instalación de las industrias electrointensivas en las comarcas con parques de energías renovables.

En la legislación y en las prácticas administrativas de los países europeos, en especial en el caso de Dinamarca y Alemania que han seguido un modelo de planificación y gestión “desde abajo hacia arriba”, se pueden encontrar modelos de éxito para ordenar la expansión de las energías renovables con respeto al medio ambiente, a la ordenación del territorio y al paisaje. Del mismo modo, en estos países existen modelos físicos de implantación y modelos de participación de las comunidades locales en los proyectos de energías renovables que garantizan la aceptación social y el éxito del despliegue de los parques de renovables.

Por todo lo expuesto el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia del Diputado Tomás Guitarte Gimeno de la Agrupación de Electores Teruel Existe, presenta la siguiente

## **PROPOSICIÓN NO DE LEY**

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno de España a **ordenar el despliegue de instalaciones para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, mediante instrumentos de planificación y el desarrollo de una ley específica.**

1. La aprobación de un instrumento de planificación, a modo de hoja de ruta, para ordenar la expansión de las energías renovables que contenga los siguientes elementos:
  - a. Una estrategia estatal para el despliegue de energías renovables basada en las siguientes opciones:
    - i. el respeto a la normativa para la protección del medio ambiente y de la biodiversidad,
    - ii. la modificación, si es el caso, de la normativa de ordenación del territorio para que contemple específicamente la regulación de la implantación de instalaciones de energías renovables, y la obligación de respetar las indicaciones de las cartas de paisaje,
    - iii. el impulso prioritario de la generación distribuida, apoyado con medidas específicas y la asignación del 80% de las nuevas subastas de energías renovables,



- iv. la repotenciación de los parques eólicos más antiguos, a través de subastas específicas,
    - v. la priorización de parques y plantas agrovoltaicos en todas las subastas,
    - vi. el fomento de proyectos industriales y sistemas intensivos de aprovechamiento energético en las comarcas receptoras, para aquellos proyectos con plantas, centrales y parques superiores a 50 MW.
  - b. El fortalecimiento de las comunidades energéticas, incluyendo en esta función a las cooperativas agropecuarias.
  - c. Un código de buenas prácticas sobre la participación de las comunidades locales en los proyectos empresariales de cada comarca, en aplicación del modelo físico de implantación para parques y plantas de energías renovables superiores a 1 MW, que será regulado por ley.
  - d. La evaluación del despliegue de parques, plantas y centrales de energías renovables realizado hasta abril de 2021 y, en su caso, la adopción de medidas correctoras.
2. La aprobación urgente de una ley para ordenar la expansión territorial de las energías renovables y la regulación del aprovechamiento lucrativo de un bien común, como es el medio ambiente, que obtienen los parques, plantas y centrales de energías renovables, con los siguientes objetivos:
  - a. Asegurar la adecuación estricta de cualquier parque de energía renovable con las normas de ordenación del territorio correspondientes y con las cartas de paisaje, así como con la economía local.
  - b. Garantizar el cumplimiento riguroso de la normativa sobre protección del medio ambiente y de la biodiversidad, de acuerdo con las normas autonómicas, estatales y europeas.
  - c. Crear e implementar un modelo físico de implantación para parques de energías renovables superiores a 1 MW
    - i. que favorezca la participación de las comunidades locales en los proyectos energéticos,
    - ii. que excluya la aplicación de la expropiación forzosa,
    - iii. que impulse el desarrollo de proyectos agrovoltaicos,
    - iv. que impida la fragmentación de grandes proyectos para salvar las limitaciones de la normativa ambiental o de ordenación del territorio,
    - v. que las subastas prioricen las plantas, centrales y parques, o conjuntos de ellos, superiores a 50 MW, con un proyecto industrial en la comarca de implantación.



- d. La creación y regulación de un canon extrafiscal sobre los parques, plantas y centrales de energías renovables para impulsar el desarrollo territorial de las comarcas afectadas, para minimizar las afecciones ambientales y para compensar el aprovechamiento lucrativo de un bien común, el medio ambiente.
- e. Regular e implementar los planes autonómicos para el despliegue de energías renovables, en el marco de la ley de cambio climático y transición energética, del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y del Plan nacional de adaptación al cambio climático.