

Ordenamiento jurídico e Industria Eólica

El PTS eólico vasco

El Plan Territorial Sectorial eólico no responde a la idea de Plan tal como es exigible para reconocerle las importantes consecuencias que la normativa de ordenación del territorio establece. Un Plan Territorial Sectorial en materia de energía debía haber sido un Plan Territorial Sectorial que atendiese a ese subsector económico en su globalidad. Así lo dicen expresamente las Directrices de Ordenación del Territorio y así se deriva también necesariamente de las propias características del subsector energético. Si la opción por un determinado tipo de energía conlleva sacrificio de unos bienes ambientales, no es posible realizar un Plan Territorial Sectorial que atienda solamente a un tipo de energía porque de esta manera no se estaría justificando la necesidad de sacrificar esos bienes ambientales. Esa justificación exige que se opte por un tipo de energía frente a otra, por entenderla en su conjunto más adecuada y por ser ambientalmente más beneficiosa. No se puede por tanto hacer Planes Territoriales Sectoriales de cada tipo de energía, sin plantear las relaciones existentes entre ellos y sin tener en cuenta los bienes ambientales que cada una de las fuentes de energía limita.

Estas carencias del Plan Territorial Sectorial eólico se encuentran también de la misma manera en el denominado Plan Energético 3E-2005. Este Plan parte de unas previsiones de construcción de algunas infraestructuras de producción de energía eléctrica que se han visto totalmente superadas por la realidad, de tal manera que la mayoría de las grandes instalaciones de producción de energía eléctrica ahora en proyecto no habían sido contempladas por el citado Plan. Las referencias que en este Plan 3E-2005 se hacen a la energía eólica son muy limitadas, lo que contrasta con el hecho de que en esta época ya se presentaron un número importante de solicitudes para la construcción de nuevas instalaciones de parques eólicos.

El Plan Territorial Sectorial contiene una regulación muy deficiente, y en algunos casos claramente nula de pleno derecho, sobre las relaciones entre este instrumento de ordenación del territorio y el urbanismo. No se entiende la exclusión que se realiza de las instalaciones inferiores a 8 generadores de la aplicación del Plan Territorial Sectorial eólico. En este trabajo se considera que instalaciones de ese tipo también pueden tener una importante afección desde la perspectiva de la ordenación territorial. Por otra parte, la regulación contenida en el Plan Territorial Sectorial eólico parece considerar que con el propio Plan y una autorización administrativa puede construirse un parque eólico. Aquí se olvida que, de acuerdo con la

normativa urbanística, la construcción de un parque eólico requiere la aprobación de un Plan Especial. El Plan Territorial Sectorial eólico entra a regular otras materias para las cuales no está habilitado. Este instrumento de ordenación del territorio no puede realizar regulaciones relativas a la expropiación forzosa, ya que la propia Ley de Ordenación del Territorio no prevé nada en este sentido. Las referencias que se hacen a la expropiación forzosa solamente son salvables si se interpretan conjuntamente con otras regulaciones específicas que puedan tener un contenido similar, y siempre que no estén en contradicción con ellas. Las determinaciones del Plan Territorial Sectorial sobre la expropiación forzosa que no encuentren reflejo en ninguna otra norma son claramente nulas de pleno derecho.

El Plan Territorial Sectorial realiza una diferenciación entre su modificación y su revisión que no se considera acertada. No es posible entender que la eliminación de la mitad de las instalaciones de los parques eólicos previstos o que la inclusión de ese mismo número no suponga más que una simple modificación y no una revisión en toda regla del Plan. Toda modificación que se realice de esta forma plantearía muchas dudas sobre su legalidad.

Tampoco es acertada la regulación que realiza el Plan Territorial Sectorial eólico de las autorizaciones industriales. La regulación de las autorizaciones industriales debe acogerse en una norma específica, tal como así ha sucedido, sin que el Plan Territorial Sectorial eólico tenga nada que aportar en esta materia. No hay ninguna base legal que habilite al Plan Territorial Sectorial para realizar ese tipo de regulación. Por otra parte llama la atención que en el Plan Territorial Sectorial se establezca que las autorizaciones industriales sean nulas de pleno derecho solamente si contradicen las previsiones “esenciales” del Plan. Si el Plan Territorial Sectorial es una norma, lo más lógico es que los actos contrarios a la misma sean anulados con independencia de que estén en contradicción con las previsiones esenciales o no esenciales del Plan. La Ley de Ordenación del Territorio no hace ninguna matización de este tipo y su inclusión produce una gran inseguridad jurídica.

Tanto el Plan Territorial Sectorial eólico como el Decreto 115/2002 establecen disposiciones sobre Evaluación de Impacto Ambiental afectantes a los proyectos que se presenten para obtener la autorización de instalación de parques eólicos. Tales proyectos se hallan sometidos a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental individualizada que respeta plenamente las disposiciones de la LMA en la materia y que se incardina en el procedimiento autorizatorio sectorial. Las mencionadas normas se limitan a desarrollar o completar las previsiones legales, en

aspectos documentales o procedimentales, sin alterar el régimen jurídico de ese tipo de Evaluación de Impacto Ambiental.

Pero la falta de desarrollo reglamentario de la LMA ha producido que el propio Plan Territorial Sectorial eólico no haya tenido que ser sometido a Evaluación de Impacto Ambiental conjunta, por lo que falta una evaluación ambiental plena e integrada del plan que va a habilitar la implantación de ciertos parques en determinados emplazamientos. Esa ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental conjunta sobre el Plan Territorial Sectorial eólico, aunque correcta jurídicamente, lastra, desde el punto de vista ambiental, la legitimidad de las decisiones adoptadas y emplazamientos elegidos como idóneos en el propio plan sectorial.

La regulación de los instrumentos de seguimiento de la política seguida en materia de construcción de parques eólicos parece muy deficiente. Se deja todo en manos de las empresas constructoras y explotadoras sin que se creen organizaciones autónomas que garanticen esta labor. Desde esta perspectiva no deja de llamar la atención que estando impugnado un parque concreto ante los Tribunales y sabiendo la oposición que esta política produce en las Federaciones de Montaña, no se haya dado ninguna relación oficial entre la Administración Vasca y las Federaciones de Montaña para tratar de esta cuestión.

Las regulaciones del Plan Territorial Sectorial eólico que se consideran especialmente desafortunadas son las relativas a la tipología de instalaciones de acuerdo con las Directrices de Ordenación del Territorio y a sus efectos sobre el planeamiento urbanístico. En lo que hace referencia a la tipología de instalaciones, el Plan Territorial Sectorial define a los parques eólicos como instalaciones de tipo B, cuando ni esta categoría se corresponde con la definición que de la misma hacen las Directrices de Ordenación del Territorio y además cuando ya existe una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que claramente pone de manifiesto que los parques eólicos constituyen una instalación de tipo A.

El Plan Territorial Sectorial eólico no puede tener ninguno de los efectos que la Ley de Ordenación del Territorio vasca le podría permitir, ya que en el mismo no se han determinado los “puntos concretos” de los planes urbanísticos que resulten modificados por el propio Plan. De esta manera el Plan Territorial Sectorial eólico no afecta directamente a los planes urbanísticos, por lo que habrá que estar a la reforma que de los planes urbanísticos se realice para acomodarlos a las prescripciones del Plan Territorial Sectorial eólico y, en todo caso, no olvidar que la aprobación de un parque eólico requiere necesariamente la elaboración de un Plan Especial.

La selección de los emplazamientos llevada a cabo en la Disposición Adicional Segunda del Plan Territorial Sectorial eólico no es conforme con el marco normativo de los espacios naturales protegidos. Olvida este plan la influencia que el régimen jurídico de las zonas de especial protección de aves (de la Directiva de Aves) o de las zonas de especial conservación (de la Directiva de Hábitats) pueden tener, o llegar a tener, sobre la posibilidad de abordar la instalación de este tipo de infraestructuras en algunos de los emplazamientos seleccionados. Sobre todo, teniendo en cuenta que, en el primer supuesto, la obligación de protección ambiental se extiende incluso fuera de la propia zona de especial protección de aves.

La referencia a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (al del Parque Natural de Gorbeia y a los de futuros espacios naturales protegidos que podrían ser afectados por decisiones de emplazamiento de nuevos parques) que se efectúa en la Disposición Adicional Tercera del Plan Territorial Sectorial eólico, subordina la política de protección de espacios naturales protegidos a un incondicionado desarrollo de la energía eólica, es contraria a los principios que determinan el valor y la función de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales en el sistema de planificación territorial, y no puede, en ningún caso, ser entendida como mandato vinculante dirigido a los órganos competentes para la planificación de los espacios naturales protegidos.

La protección que a determinados lugares se ha dado por la Administración autonómica, bien desde las propias DOT (a través de las denominadas Areas de Interés Naturalístico y del régimen de usos del suelo no urbanizable previsto en la matriz de ordenación del medio físico), bien al proponer esos mismos lugares como futuros Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas de Especial Conservación (previstos en la Directiva de Hábitats), resulta difícilmente compatible con la promoción de proyectos eólicos en esas mismas zonas.

Por todo lo expuesto, hay fundadas razones para suponer que la elección de los emplazamientos de Ordunte, Oiz, Gazume, Kolometa y Elgea-Urkilla, sea compatible con la normativa comunitaria y autonómica de espacios naturales protegidos. Con mayor razón si, además, tres de ellos aparecen incluidos, pese a estas dudas de legalidad, en el Grupo I de emplazamientos (aquellos que en los que ha de acometerse la instalación de manera preferente).

Por lo que se refiere a la selección de once emplazamientos efectuada por la Disposición Adicional Segunda del Plan Territorial Sectorial eólico, ha de señalarse que plantea importantes objeciones. Sólo en esos emplazamientos pueden ubicarse las instalaciones eólicas a las que alude el

art. 2.2 del plan. Los parques eólicos que no cumplan esos parámetros, pueden ubicarse en emplazamientos diferentes, aunque requerirán, normalmente, la autorización administrativa autonómica sectorial y el cumplimiento de lo establecido en el planeamiento urbanístico y territorial (incluidas, por supuesto, las Directrices de Ordenación del Territorio). Se echa en falta, no obstante, alguna referencia del Plan Territorial Sectorial eólico a la ubicación concreta de esos otros parques eólicos. También porque se limita la necesidad de revisión global del Plan Territorial Sectorial eólico a la inclusión (o exclusión) de más de tres nuevos parques, pero de tres o más nuevos parques que cumplan los requisitos del art. 2.2 del plan, obviando cualquier referencia a la incidencia de la (posible) proliferación de esos otros parques eólicos en el diseño global que debiera haber definido el Plan Territorial Sectorial eólico.

La relación entre los Grupos I y II también se antoja problemática, a la luz de las determinaciones del Plan 3E-2005 sobre energía eólica, plan en el que no se establecen objetivos cuantitativos de producción eléctrica sino un determinado porcentaje en relación al mercado energético global (que, además, se fijaron no teniendo en cuenta otros proyectos energéticos que simultáneamente se estaban impulsando por la Administración autonómica). Se puede llegar así a alcanzar una situación de proliferación descontrolada de parques eólicos, con el único objetivo de alcanzar una cuota de producción mal calculada, que carece de toda racionalidad y que debería ser reconducida a sus estrictos términos.

Iñaki Lasagabaster