

Planificación territorial, nuevos desafíos frente a la energía eólica.

Caso Galicia, España

Territorial planning: new challenges facing wind energy.

Galicia Case, Spain

Planejamento territorial:
novos desafíos da energia
eólica.

Caso Galiza, Espanha

Aménagement du territoire
: nouveaux défis pour
l'énergie éolienne.

Cas de la Galice, Espagne

Fuente: Autoría propia

Autora

Maricarmen Tapia-Gómez

Universidade de Santiago de
Compostela

maricarmen.tapia@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-6554-3191>

Recibido: 18/3/2024
 Aprobado: 16/08/2024

Cómo citar este artículo:

Tapia-Gómez, M. (2024). Planificación territorial, nuevos desafíos frente a la energía eólica. Caso Galicia, España. *Bitácora Urbano Territorial*, 34(II): 175-187.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113541>

[1] Investigación posdoctoral en curso sobre conflictos socioambientales en Galicia. Ayudas María Zambrano para la atracción de talento internacional. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Gobierno de España

Resumen

Las políticas públicas desarrolladas para la transición hacia energías renovables, a través de la implementación de un modelo de producción de energía eólica de gran escala, extensión y dispersión, han tenido diversos impactos negativos, denunciados por un importante movimiento ciudadano en Galicia. El objetivo de la investigación es conocer en profundidad las principales críticas y propuestas ciudadanas con el fin de evaluar las insuficiencias y retos para la planificación territorial. Se concluye con la necesidad de un sistema integrado y efectivo de regulación, y la consideración de modelos espaciales y energéticos alternativos.

Palabras clave: conflicto social, planificación territorial, recursos renovables, energía eólica, participación social

Autora

Maricarmen Tapia-Gómez

Arquitecta, doctora en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha desarrollado su trabajo en el análisis y diseño de políticas urbanas y territoriales en la academia e instituciones públicas. Actualmente es investigadora del Grupo de Investigación Análise Territorial de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Santiago de Compostela y coordinadora académica del master de Formación Permanente en Ordenación y Planificación del Territorio. Edición Internacional Latinoamérica. Es directora de la revista Crítica Urbana.

Abstract

The public policies developed for the transition to renewable energies, through the implementation of a large-scale, extensive and dispersed wind energy production model, have had several negative impacts, which had been denounced by an important citizens' movement in Galicia. The aim of this research is to gain in-depth knowledge of the main criticisms and proposals made by citizens in order to assess the shortcomings and challenges for territorial planning. It concludes with the need for an integrated and effective regulation system, and the consideration of alternative spatial and energy models.

Keywords: social conflicts, territorial planning, renewable resources, wind energy, social participation

Résumé

Les politiques publiques développées pour la transition vers les énergies renouvelables, à travers la mise en œuvre d'un modèle de production d'énergie éolienne à grande échelle, extensive et dispersée, ont eu plusieurs impacts négatifs, dénoncés par un important mouvement citoyen en Galice. L'objectif de la recherche est d'acquérir une connaissance approfondie des principales critiques et propositions formulées par les citoyens afin d'évaluer les lacunes et les défis en matière de planification territoriale. On conclut sur la nécessité d'un système de régulation intégré et efficace, et sur la prise en compte de modèles spatiaux et énergétiques alternatifs.

Mots-clés : conflit social, aménagement du territoire, ressources renouvelables, énergie éolienne, participation sociale

Resumo

As políticas públicas desenvolvidas para a transição para as energias renováveis, através da implementação de um modelo de produção de energia eólica em grande escala, extensivo e disperso, tiveram vários impactos negativos, denunciados por um importante movimento de cidadãos na Galiza. O objetivo da investigação é conhecer em profundidade as principais críticas e propostas apresentadas pelos cidadãos, a fim de avaliar as lacunas e os desafios para o planeamento territorial. Conclui-se com a necessidade de um sistema de regulação integrado e eficaz e com a consideração de modelos espaciais e energéticos alternativos.



Introducción

La elección de los parques eólicos se debió a tres motivos: la importancia que tienen en términos de su distribución en el territorio; el hecho de que representan uno de los conflictos que reúne a un importante número de ciudadanos y ciudadanas, así como de instituciones y organizaciones, y la relevancia, en un contexto de triple crisis climática, de conocer las argumentaciones de la ciudadanía en contra de los proyectos que pretenden reducir los impactos de dicha crisis a través de la transición energética.

La triple crisis ambiental por cambio climático, contaminación y pérdida de biodiversidad plantea grandes desafíos para la política y la planificación territorial (United Nations Environment Programme, 2021). En España, se han implementado medidas como la instalación de energías renovables para reemplazar las centrales térmicas y nucleares. El Marco estratégico de energía y clima (2019) promueve un modelo económico sostenible y se estructura en tres instrumentos: la Ley de Cambio Climático, la Estrategia de Transición Justa y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC, 2021). La implantación de parques eólicos se inserta en las estrategias del PNIEC, que establece alcanzar el 42% sobre el uso final de la energía y el 74% de generación eléctrica de origen renovable para el 2030, y el 100% para 2050. Sin embargo, estas políticas estatales y de la Unión Europea (2001) generan impactos sociales y ambientales y provocan un notable movimiento ciudadano en contra del modelo actual.

Este artículo es parte de una investigación más amplia dedicada a los actuales conflictos socioambientales en Galicia. Como parte de la investigación, se decidió recoger uno de los conflictos, la implantación de parques eólicos, con el fin de conocer en mayor profundidad su naturaleza, componentes y aportes a una mejora en las decisiones de diseño y planificación territorial.

La elección de los parques eólicos se debió a tres motivos: la importancia que tienen en términos de su distribución en el territorio; el hecho de que representan uno de los conflictos que reúne a un importante número de ciudadanos y ciudadanas, así como de instituciones y organizaciones, y la relevancia, en un contexto de triple crisis climática, de conocer las argumentaciones de la ciudadanía en contra de los proyectos que pretenden reducir los impactos de dicha crisis a través de la transición energética.

Las demandas ciudadanas cuentan con una compleja argumentación que incorpora distintos aspectos ambientales, económicos, culturales y políticos, que resultan de gran interés en la medida en que tensionan perspectivas y modelos que hasta ahora han prevalecido en la organización del territorio y proponen nuevos modelos de producción y de intervención.

El caso de Galicia, si bien representa una realidad concreta, con un marco legislativo, político y territorial específico, permite aportar la experiencia de reivindicación y propuestas ciudadanas a los estudios de los conflictos socioambientales en general. Se devela, así, que en los países del llamado norte global también suceden situaciones de vulneración y de disputa tanto del territorio como de los recursos y formas de vida presentes en él.

Todo ello constituye el objetivo principal de este artículo, que es analizar los aportes ciudadanos al proceso de transición energética. En el marco de un proceso en curso, con una fuerte inversión pública, y que está transformando el territorio, se busca esclarecer las deficiencias y los desafíos en esta materia para la planificación territorial y su aplicación.

En el primer apartado se recogen las principales aportaciones bibliográficas en materia de conflictos socioambientales en Galicia y se define lo que se considera como conflicto socioambiental para esta investigación. Tras el apartado de metodología, se presentan las demandas y propuestas ciudadanas, tanto de las plataformas de escala estatal como la de escala autonómica. En el apartado de discusión, se plantea un análisis de las principales críticas ciudadanas y los instrumentos actuales de regulación del territorio, para concluir con los principales hallazgos de la investigación, en términos de los desafíos para la planificación territorial.

Aproximación a la Naturaleza de los Conflictos por los Parques Eólicos

Los conflictos socioambientales en Galicia han sido abordados desde diversas perspectivas. Se destacan situaciones críticas relacionadas con soberanía alimentaria, gestión de residuos, pesca e intervenciones en sistemas acuíferos (Hermida y Duro, 2015). Anualmente, se publican informes sobre afectaciones costeras por puertos, vertidos y zonas industriales (Ecologistas en acción, 2023). Además, hay estudios académicos sobre la contaminación del aire y del agua por la industria del papel (Doldán y Chas, 2001), sobre la contaminación del agua (Bermejo, 2001) y sobre la pérdida de bosques nativos y su relación con incendios (Gutián, 2001; Pazos et al., 2018; Cidrás, 2020). Mas recientemente, los estudios urbanos y territoriales han abordado estos conflictos con contribuciones de 14 autores (Tapia-Gómez, 2024). Sobre los parques eólicos en Galicia se han realizado aproximaciones a partir del análisis económico, la producción, el consumo y la evolución de implantación (Doldán, 2019 y Regueiro, 2023).

Un aporte relevante a la comprensión económica y social de los conflictos ambientales es el trabajo de Joan Martínez Alier, cuyas numerosas publicaciones, como la Revista Ecología Política, o el Global Atlas of Environmental Justice (Ejatlas, 2024), permiten identificar elementos comunes en los conflictos. En el Atlas, recoge 145 casos en España, de los cuales cuatro están en Galicia, relacionados con la explotación y extracción de recursos naturales.

Además, existen otros trabajos que analizan las movilizaciones ciudadanas que denuncian los efectos de la contaminación ambiental a partir de los años 70 (Soto, 2000; SLG, 2023). Todas estas afectaciones tienen distintas causas, pero deben entenderse como parte de elementos críticos que generan presión sobre el territorio y sobre las fuerzas sociales que lo habitan, por lo que la incorporación de un nuevo conflicto, como el que se estudia, agudiza y repercute en los preexistentes.

La argumentación de las distintas asociaciones y plataformas contra los parques eólicos denuncia sus impactos económicos, sociales y ambientales. Son conflictos socioambientales en la medida en que, según Walter (2009), la disputa se centra en el acceso y gestión de los recursos naturales. Leff (2004) amplía esta definición enfatizando la participación de comunidades o colectivos que defienden un territorio y su sentido de pertenencia.

Los movimientos ciudadanos se organizan en territorios concretos, cuando los procesos afectan a sus comunidades o espacios naturales (Lussault, 1995; Melé, 2013). En el caso de estudio, una organización puntual, vinculada a un territorio amenazado por los parques eólicos, rápidamente se expandió, conectando con otros grupos hasta alcanzar plataformas y acciones de escala supramunicipal y estatal. Las demandas ciudadanas incluyen la defensa de condiciones para las comunidades locales y la protección de espacios naturales y patrimoniales. Se destaca la experiencia crítica en Latinoamérica, que plantea una transición socioecológica no solo basada en la producción de energía renovable sino también en la reducción del consumo y la gestión democrática de los recursos disponibles para las necesidades de las comunidades y la protección de la naturaleza (Ávila, 2023)

Metodología

La pregunta que guía esta investigación es cuál es el aporte de los movimientos ciudadanos que están en contra del actual modelo de producción energética con una perspectiva que permita mejorar la regulación y planificación del territorio. Por ello, la investigación se centra en estudiar los elementos que argumentan la crítica y oposición a los proyectos, así como las propuestas alternativas que se realizan para la producción energética.

Como parte del análisis de la argumentación y defensa de la ciudadanía, por una parte, se analizan los manifiestos de dos plataformas que aglutinan a una gran cantidad de organizaciones y que recogen una parte importante de la experiencia y diversidad de colectivos y territorios. Estos son la 'Alianza Energía y Territorio', del año 2021, de carácter estatal, y la 'Coordinadora Eólica, así non', con el manifiesto del año 2022, en la Comunidad Autónoma de Galicia^[2]. También se utiliza, para el caso de Galicia, el manifiesto realizado a partir del conflicto por la defensa del Monte Acibal (2023), dado su impacto mediático e influencia en la opinión pública. Por otra parte, se revisó la argumentación de ocho alegaciones realizadas de manera

[2] España cuenta con 17 Comunidades Autónomas que son la división política y administrativa del Estado. Galicia es una de ellas.

masiva durante el periodo de presentación pública de los proyectos de parques eólicos entre 2021 y 2023, así como el seguimiento a seis casos en los que se logró, durante 2023, la suspensión cautelar de los proyectos^[3].

Otras fuentes primarias utilizadas fueron 23 entrevistas semiestructuradas a activistas en Galicia, quienes fueron consultados sobre cuáles consideraban los principales conflictos socioambientales en Galicia. Todos señalaron este conflicto como uno de los más relevantes en la actualidad. Específicamente, para este artículo, se realizaron cinco entrevistas en profundidad a miembros de las tres organizaciones ciudadanas que han demandado a más de 200 proyectos de parque eólico aprobados y conseguido la paralización cautelar de otros parques eólicos: ADEGA (Asociación para a Defensa Ecológica de Galiza), la Asociación Petón do Lobo, Ecologistas en Acción - Ecoloxistas Galicia Atlántica e Verde.

Demandas y Propuestas Ciudadanas

Las energías renovables, a diferencia de las energías convencionales, utilizan recursos dispersos en el territorio (Prados, Barajas, et al. 2012). Es esta dispersión la que también otorga a los movimientos ciudadanos la característica de estar distribuidos en el territorio. En España, la propagación de proyectos de energía renovable, de los denominados parques eólicos o de plantas fotovoltaicas, ha despertado movimientos ciudadanos que, aunque apoyan las energías renovables, cuestionan el modelo de instalación de grandes infraestructuras y la falta de planificación que produce diversos efectos negativos en las comunidades locales y el medio ambiente. Estos movimientos, organizados en plataformas que trascienden el problema local, reúnen organizaciones de carácter ambiental, social, político y cultural. Se examinan a continuación las demandas de dos organizaciones representativas a nivel estatal y la de Galicia.

Propuestas Ciudadanas de Escala Estatal en España

En febrero de 2021 se creó la Alianza Energía y Territorio (ALIENTE), que lanzó un manifiesto, apoyado por más de 200 científicos y 80 entidades, abogando por una transición energética hacia las energías renovables, garantizando la conservación de la biodiversidad y un modelo energético justo. La iniciativa ganó rápidamente apoyo, reflejado en una manifestación en Madrid el mismo año con más de 18,000 participantes y 180 entidades de todo el Estado que firmaron el manifiesto. El lema central fue

“Renovables sí, pero no así”. Este manifiesto (ALIENTE, 2021) contiene gran parte de las demandas y propuestas de los distintos movimientos ambientalistas, que se pueden sintetizar en:

- a. Protección y conservación de espacios protegidos y creación de un Plan de Exclusión con la prohibición de construcción de instalaciones de energía renovable de gran escala y la paralización temporal de nuevas industrias hasta que se cuente con dicho Plan.
- b. Incrementar las áreas de protección natural. A través de la ampliación de la Red Natura 2000, conformada actualmente por 1,468 Lugares de Importancia Comunitaria, a las que se suman otras 662 Zonas de Especial Protección para las Aves que representan aproximadamente el 27,35 % del territorio español y unos 84,300 km² de superficie marina.
- c. Conservación y protección de la biodiversidad ajustada a las exigencias de la Unión Europea y a la estrategia de biodiversidad 2020-2030 del país. Así como la fiscalización adecuada para la conservación de la biodiversidad y protección de las especies amenazadas.
- d. Regulación de las energías renovables mediante planes eólicos y fotovoltaicos para cada comunidad autónoma. También se busca mejorar los estudios sobre el impacto ambiental y asegurar su independencia de las empresas promotoras, así como instaurar mecanismos de vigilancia posterior a la instalación, también de carácter independiente. Por otra parte, se hace importante establecer medidas que eviten el fraccionamiento de los proyectos. Según se explica, es una práctica habitual para evadir la evaluación global del impacto del proyecto en su dimensión total.

En términos de las propuestas más estructurales, se plantean distintas ideas que se relacionan con un modelo alternativo que se puede resumir así:

- a. Reducción de consumo y emisiones con la incorporación de políticas que permitan el ahorro en el uso de la energía y la disminución de su consumo.
- b. Producción y gestión colectiva de la energía, mediante un modelo de producción y gestión colectiva, a través de cooperativas o de empresas municipales que realicen el proceso de producción, almacenamiento y distribución de la energía, a través de centrales y distribuidoras de pequeña escala, combinando el uso de la energía fotovoltaica y la eólica. Este modelo tendría un menor impacto negativo y sus beneficios repercutirían directamente en el colectivo que las gestione.

[3] Parque eólico Campo das Rosas, Parque eólico del Monte Acibal; Parque Eólico en Zas y Santa Comba; Parque eólico Bustelo; Parque eólico Coristanco y Santa Comba y Parque eólico Monte Toural.

Posterior al manifiesto ALIENTE se ha desarrollado y profundizado en estas propuestas con experiencias de comunidades energéticas en España y difusión para la creación de otras nuevas. Actualmente, se exigen mayores facilidades para la creación y gestión de comunidades energéticas, así como ayudas públicas para la autogeneración y consumo para personas en situación de pobreza energética (ALIENTE, 2023).

Propuestas Ciudadanas desde la Escala Autonómica en Galicia

La movilización ciudadana en Galicia agrupa diversas plataformas y colectivos en torno a la defensa del territorio de diversas escalas y a nivel autonómico en la “Coordinadora Eólica, Así Non”, formada por 178 colectivos, según indican las entidades que firmaron la convocatoria de la concentración del 23 de marzo de 2022. Se han realizado diversas manifestaciones de manera simultánea en distintas ciudades Galicia, sumando organizaciones de diversa naturaleza.

Las denuncias, y alegaciones contra los parques eólicos, se centran en los impactos negativos sobre la realidad local. En cuanto al impacto sobre la economía local, se denuncia el uso de los recursos locales e inversiones públicas, dirigidas a grandes empresas que no producen mejoras en las condiciones socioeconómicas de la población donde se implantan, ni generan nuevos empleos. Al respecto, la asociación de empresas eólicas en Galicia, indica que en 2019 el sector eólico empleó directamente a 4,886 profesionales y 2,136 empleos indirectos (EGA 2020) y que para el año 2022 contaba con 5,436 puestos de trabajo asociados de manera directa e indirecta al sector eólico (EGA, 2022). Mientras tanto, desde las organizaciones ciudadanas se alega que los empleos son mínimos. Según el Informe ARDAN (2023), del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, las 45 primeras empresas eólicas con sede social en Galicia ocupan a 37 personas^[4]. Se plantea también el impacto negativo sobre actividades económicas que hoy sustentan a la población de las zonas afectadas: agrícola, ganadera, forestal y turismo de naturaleza, así como la pérdida de valor de las vivienda y propiedades inmediatas a los parques, sin una compensación económica integral.

Se comprueba, además, el impacto sobre el patrimonio cultural y arqueológico por pérdida o descontextualización, debido a la instalación de los parques eólicos en montes que tuvieron una gran importancia durante la época neolítica y las posteriores. En la mayoría de ellos existe un valioso patrimonio de enterramientos megalíticos,

con dólmenes y petroglifos, además de asentamientos del periodo céltico, s.III a.e -III d.e., así como ermitas y lugares de peregrinación y romería que aún forman parte de las tradiciones locales.

En cuanto al impacto en la salud y el medioambiente, se evidencia la contaminación acústica y lumínica producidas por las infraestructuras y redes necesarias para transportar las torres y aspas de los aerogeneradores, y la construcción de la red de almacenamiento y distribución. Además, dichas construcciones afectan los ecosistemas de monte, fuentes, ríos y caudales; fragmentan hábitats y sistemas naturales de las especies terrestres (Martínez, 2021), y causan la muerte miles de aves migratorias, fundamentales para los ecosistemas rurales y de montaña^[5], debido a colisiones con las aspas de los aerogeneradores. Esos impactos se agudizan cuando están cercanos o dentro de la red Natura 2000.

El manifiesto de la coordinadora “Temos Alternativa! Enerxía Xusta e Sustentábel, Enerxía por e para o pobo” (2022)^[6] reúne en nueve principios un modelo alternativo de generación de energía que permita la protección de la naturaleza y biodiversidad y las condiciones que sostienen la economía local, su cultura e identidad (Principios 1, 2 y 3); promueva el derecho a una energía compatible con la soberanía alimentaria (Principio 4) y priorice el ahorro y eficiencia energética (Principio 5), con medidas específicas para una movilidad sostenible y no contaminante y ayudas para el aislamiento térmico de la vivienda, así como medidas para el autoconsumo y creación de comunidades energéticas. También defiende la soberanía sobre recursos territoriales y la planificación energética desde y para la sociedad gallega (Principios 6-7) a través de un modelo público en el que las comunidades tengan la capacidad de decidir sobre el aprovechamiento de los recursos energéticos y de mantener la propiedad del viento en el dominio público.

Se critica la falta de participación pública, se pide la derogación del decreto que exime la evaluación ambiental para proyectos renovables (Principio 8) y se enfatiza la preservación de la salud pública (Principio 9) como una prioridad del modelo energético alternativo y con el fin de evitar el éxodo rural gallego constantemente presente en los últimos 30 años.

Como alternativa a los impactos negativos, se propone un modelo de producción y distribución a pequeña escala mediante comunidades energéticas, que ya se cuentan

[4] Información aparecida en nota de prensa. Diario Nos. 24 de febrero de 2024, p. 2-3.

[5] Cabe destacar la realización de mapas de compatibilidad para la localización de instalaciones de energía renovable atendiendo a un menor impacto negativo sobre las aves. SEO/BirdLife y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

[6] ¡Tenemos alternativa! Energía justa y sostenible, energía por y para el pueblo. (Traducción por la autora).

con 69 comunidades en España y tres en Galicia (IDAE, 2024), permitiendo a la ciudadanía producir, consumir y vender energía colectivamente, proporcionando beneficios ambientales, económicos y sociales (Real Decreto Ley 23/2020)

Discusión. Desafíos para la planificación territorial

La instalación de infraestructuras eólicas en Galicia, según las demandas de la ciudadanía, está transformando el territorio y causando impactos negativos, lo que exige una revisión a partir de la planificación territorial. Se examina a continuación el conflicto con la regulación del territorio, se encuentran tres aspectos a considerar: la debilidad de la planificación frente al nuevo fenómeno, que se ve agudizado por la fragilidad socioeconómica y ambiental del territorio donde se implantan y la gran magnitud de los parques eólicos.

Planificación Territorial Débil

La revisión tanto de los manifiestos (2021, 2022 y 2023) como de las alegaciones muestra el incumplimiento de la legislación y las directrices de la Unión Europea relativas a la conservación de los espacios naturales, el patrimonio natural, cultural y paisajístico. La magnitud del movimiento ciudadano en torno a este conflicto socioambiental devela las insuficiencias en los instrumentos para responder a las demandas ciudadanas por diversas causas. Por una parte, la anterior Ley de Ordenación del Territorio de 2016 y la reciente aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio (2021), que no cuenta aún con directrices, o el Plan de Ordenación del Litoral (2017) no han logrado prevenir los conflictos denunciados. La propia Ley de Ordenación del Territorio, en la disposición adicional quinta, si bien incorpora los parques eólicos, determina que estos se regularán íntegramente por las disposiciones contenidas en la ley anterior y sectorial, Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.

Por otra parte, la Ley del Paisaje de Galicia (2017) y su Decreto 238 (2020) avanzan en materia de protección y de detección de los impactos de las infraestructuras, indicando que el paisaje permite integrar en las políticas, de manera holística, aspectos ecológicos, culturales, económicos y sociales. Contiene instrumentos como los estudios de impacto e integración paisajística y los planes de acción del paisaje en áreas protegidas, que aplican a proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental según la Ley de evaluación ambiental (2013).

En el Decreto 238 se describen objetivos de calidad paisajista, con acciones y medidas específicas para los parques eólicos, de manera que respeten el carácter propio del paisaje existente y minimicen su impacto en el entorno natural y del paisaje. Específicamente, se señala que los parques eólicos deben ser compatibles con otros usos productivos potenciadores de la sustentabilidad natural, económica y social del contorno en que se insertan. No obstante, estos objetivos aplican solo a los ámbitos de especial atención de los Catálogos de Paisajes de Galicia. Por otra parte, las medidas y acciones tienen más bien un carácter declarativo, más que instrumental o de acción específica y se sustentan en instrumentos existentes o que requieren de su creación. De esta manera, si bien los objetivos plantean una preocupación y una naturaleza de conservación respecto a la instalación de parques eólicos, actualmente se encuentra limitada su capacidad regulatoria.

Un segundo aspecto de la crítica se centra en la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos eólicos en Galicia, que actualmente es muy limitado al periodo de exposición pública. No hay instancias previas de participación para municipios afectados ni consultas con organizaciones interesadas.

La ciudadanía demanda una planificación que incluya la participación de gobiernos locales y ciudadanos, dada la magnitud e impacto de estos proyectos, y considerando, además, que se trata de iniciativas privadas con parte financiamiento público. Por ejemplo, se señala que procesos de exposición pública y alegación a los proyectos se realizan en un periodo muy breve y con asimetría de acceso a la información, tanto de la materia como de los procedimientos, lo que no facilita un ejercicio pleno del derecho a participar. Respecto a la forma, se denuncian casos en que el periodo de participación se ha realizado en forma paralela a un proceso de estudio de los impactos o se realizaron aprobaciones provisionales de inicio de obras sin contar con la instancia de participación.

Finalmente, un tercer elemento se relaciona con la fragmentación, dado que se presentan y evalúan los parques eólicos individualmente, sin evaluar su efecto acumulativo. Esta fragmentación no permite una evaluación real del impacto que generan, puesto que se revisan de manera aislada y con una escala menor a la que efectivamente tendrán una vez aprobado el conjunto de proyectos. Esta práctica es alegada como habitual a pesar de lo dispuesto en la Disposición adicional novena de la Ley 8/2009: “deberá tenerse en cuenta, en particular, los posibles efectos significativos acumulativos y sinérgicos de los demás parques eólicos en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa”.

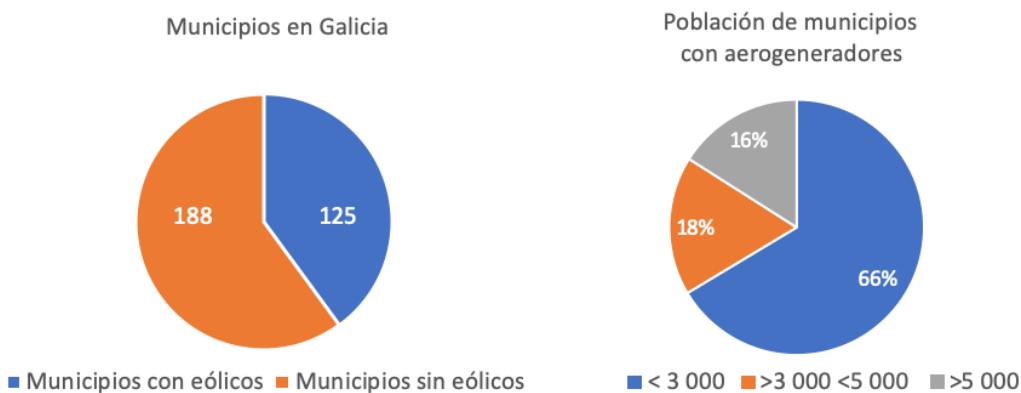


Figura 1. Número de municipios con aerogeneradores y su población

Fuente: Elaboración propia a partir de Xunta de Galicia (2024)

Municipio	Provincia	Número de aerogeneradores	Población	Aerogenerador cada 1000 hab.
Muras	Lugo	381	600	635,0
Abadín	Lugo	200	2203	90,8
Ourol	Lugo	161,5	980	164,8
Pontes de García Rodríguez, As	A Coruña	139	9867	14,1
Vilalba	Lugo	129	13870	9,3
Mazaricos	A Coruña	123,5	3737	33,0
Valadouro, O	Lugo	120	1890	63,5
Dumbría	A Coruña	114	2856	39,9
Ortigueira	A Coruña	114	5477	20,8
Forcarei	Pontevedra	105,5	3186	33,1
Vicedo, O	Lugo	88	1613	54,6
Somozas, As	A Coruña	87	1068	81,5
Lalín	Pontevedra	80	20282	3,9
Vimianzo	A Coruña	74	6840	10,8
Mañón	A Coruña	71	1244	57,1
Cedeira	A Coruña	70	6529	10,7
Fonsagrada, A	Lugo	70	3186	22,0
Cañiza, A	Pontevedra	62	5090	12,2
Nogueira de Ramuín	Ourense	53	2085	25,4
Lama, A	Pontevedra	51,5	2520	20,4

Tabla 1. Relación de la población con el número de aerogeneradores en los 20 municipios con mayor número de aerogeneradores

Fuente: Elaboración propia a partir de (Xunta de Galicia, 2024) y datos de población INE, 2024.

Infraestructuras y Fragilidad del Territorio

El impacto de la instalación de grandes infraestructuras eólicas en Galicia se agudiza por la cantidad de parques eólicos existentes, por su repotenciación y por los que se pretende instalar, así como por las características del poblamiento y las condiciones preexistentes en el lugar de implantación. Actualmente hay 180 parques eólicos (EGA, 2022) y 4,018 aerogeneradores (Xunta de Galicia, 2024), a los que se sumarían, según la aprobación en enero del 2023 de la declaración de impacto ambiental, otros 75 parques eólicos (La Voz de Galicia, 2023)^[7].

La magnitud del impacto de los parques eólicos puede ser entendida desde el número de municipios afectados en Galicia y la distribución de aerogeneradores. A partir del análisis de las asignaciones presupuestarias a los municipios por número de aerogeneradores y líneas (Xunta de Galicia, 2024), se muestra que Galicia cuenta con 125 municipios con presencia de aerogeneradores de un total de 313, concentrados principalmente en dos de las cuatro provincias: Lugo con el 42.7% de los aerogeneradores y Coruña con el 36.7%. Por otra parte, al cruzar la localización de aerogeneradores con los datos de población (INE, 2024), se muestra que el 84% de los parques eólicos se localizan en municipios de menos de 5,000 habitantes (ver Figura 1).

La Tabla 1 muestra los 20 municipios con mayor cantidad de aerogeneradores y su relación con la pequeña población: 13 de los 20 municipios son de menos de 5,000 habitantes, destacándose los municipios de Muras, Ouro y As Somozas con una alta tasa de aerogeneradores por cada 1000 habitantes.

Las áreas donde se localizan los proyectos de parques eólicos se caracterizan por un proceso de despoblamiento por migración y envejecimiento de la población, un abandono del uso tradicional del suelo agrícola y su conversión para actividades de explotación forestal y una reconfiguración de una nueva estructura industrial, pesquera y agroganadera (Lois, 2004). Los procesos de cambio de uso de suelo, a partir de mediados del siglo XX, han tenido una fuerte repercusión en la destrucción de sus sistemas naturales (Pérez, 2009). Estas características se relacionan con un retraso económico histórico de Galicia, debido a una estructura de la propiedad de tipo feudal, a la falta de modernización de los sistemas de trabajo y la actividad agrícola, a la ausencia de políticas e inversión y a la industrialización de Galicia (Beiras, 1972).

Otra de las características del conflicto se relaciona con su cercanía de los parques eólicos a áreas de alto valor

ecológico, que requieren protección para conservar los sistemas naturales y su biodiversidad, dada su importancia para el desarrollo de las economías locales. Estos impactos han sido uno de los principales argumentos con que se han alegado en los procesos de aprobación y han sido causa de no aprobación o de detención por caución en las sentencias judiciales, atendiendo a la prevalencia de la conservación y protección de las áreas naturales según los principios de la Ley de Patrimonio Natural y de Biodiversidad (2007).

Por su parte, la Ley de Cambio Climático y Transición energética (2021) plantea que la lucha contra el cambio climático y la transición energética conlleva cambios y transformaciones en la industria, razón por la cual se deben generar mecanismos de apoyo a esta transición. Al mismo tiempo, plantea que alcanzar la neutralidad climática requiere de políticas e inversiones para la conservación de la biodiversidad y de captación de carbono en montes, humedales y superficies agropecuarias, cuestiones que no se observan en el actual modelo de implantación.

Escala del Modelo de Producción de Energía Eólica

La instalación de parques eólicos no solo incorpora las obras específicas de esta infraestructura, sino que requiere de diversos proyectos de transformación territorial con sus propias afectaciones ambientales y sociales, tales como las líneas de transporte de energía y subestaciones transformadoras, grandes movimientos de tierras, construcción de nuevas redes de caminos, cambios en los cursos de agua, entre otros.

Además de la extensión de la red, los aerogeneradores generan un fuerte impacto visual y paisajístico dadas sus dimensiones, 200 m de altura, y el hecho de que sus aspas alcancen un radio de 75 metros. Estas obras y modificaciones en el territorio deben entenderse en una magnitud cuantitativa de 180 parques eólicos con la distribución en el territorio y la población afectada descritas más arriba.

Las características de la escala y extensión que alcanza el modelo de megaproducción de energía eólica, como hemos visto, está en relación con su localización, sobre áreas naturales, protegidas o pobladas en las que tendrán un mayor impacto. No obstante, dadas las características de escala, magnitud y extensión en el territorio de estas macro infraestructuras, los efectos negativos sobre los territorios en que se implantan siempre estarán presentes. Por tanto, no se trata solo de buscar la compatibilidad de usos, sino que es necesario evaluar el modelo de extracción, producción y distribución, dados sus impactos sociales y ambientales.

[7]

Conclusiones

Como muestra el análisis, las políticas públicas para enfrentar la crisis climática producen nuevas vulnerabilidades ambientales y sociales. La implementación de la transición energética, a través de la implantación de parques eólicos ha despertado una oposición ciudadana masiva, tanto en Galicia como en España, que pone en cuestión la aplicación de los instrumentos de regulación y planificación en el territorio. A ello se suma que hay sentencias judiciales que han paralizado determinados proyectos tras las demandas realizadas por organizaciones ciudadanas.

Este llamado de atención por parte de la ciudadanía representa un aporte a la construcción de regulación, mecanismos e instrumentos de planificación territorial que aseguren un desarrollo equitativo y equilibrado. Los principales aportes desde la crítica y propuestas ciudadanas para la planificación territorial se sintetizan a continuación.

Es necesaria una mayor integración y fortalecimiento de la capacidad regulatoria de los instrumentos de planificación respecto a la colisión entre las infraestructuras eólicas y la conservación de los ecosistemas en un contexto de pérdida de biodiversidad. Las razones de esta situación tienen que ver con que se trata de una legislación y regulación muy reciente, por lo que se requiere una implementación y una aplicación a los actuales instrumentos de regulación, la mayoría de ellos anteriores a esta legislación.

Se suma a ello la rapidez con que se está realizando la implantación de los proyectos, lo que agudiza su impacto, pues no se cuenta con tiempo suficiente para corregir y adaptar la regulación para un desarrollo equilibrado. Todo ello hace necesaria la realización de una planificación ordenada y equilibrada de la implantación de parques eólicos. Hasta ahora los proyectos se realizan por aprobaciones puntuales sin que se abarque el territorio en su totalidad.

La discusión entre los conflictos socio ambientales y la planificación del territorio es una discusión que se abre a partir de un fenómeno muy reciente y que implica la consideración de que actualmente los instrumentos de planificación territorial se encuentran bajo una fuerte exigencia de regulación ambiental, también reciente, que requiere cambios mucho más profundos en la propia concepción de la planificación.

La incapacidad que muestran los instrumentos de planificación y de conservación respecto al conflicto socioambiental, genera una crítica a la administración por

parte de la ciudadanía, por la definición de políticas, instrumentos regulatorios y procedimientos, generando una segunda escala de vulnerabilidad respecto a la falta de un marco regulatorio que asegure los intereses de las comunidades, es decir, el no ser vulnerados en sus derechos, y a su vez ser vulnerables respecto a la capacidad de exigir estos derechos frente a las grandes empresas responsables de los proyectos y las autoridades públicas. Esta cuestión se agudiza dado que no se trata de un caso puntual y aislado, sino de cientos de proyectos que están afectando a distintas comunidades en distintas partes del territorio de Galicia, y del Estado, cuestionándose tanto la legitimidad de las decisiones públicas como la relación ciudadanía - Estado.

Desde los movimientos ciudadanos se defiende la necesidad de una transición hacia el uso de energías renovables. No obstante, se critica el modelo actual de implementación, marcado por una macroescala y falta de planificación que tiene efectos negativos sobre las comunidades y territorios, y, por tanto, se cuestiona su sostenibilidad, proponiendo modelos de menor escala y de gestión y participación comunitaria en la producción, gestión y beneficios de las energías renovables. Si bien desde los poderes públicos se ha ido incorporando la participación de comunidades energéticas como parte de las medidas contra el cambio climático, estas son mínimas aún respecto a la magnitud de la producción y gestión privada de los recursos renovables. De esta manera, resulta de gran interés extrapolar la experiencia de las comunidades energéticas a un modelo de organización espacial que asegure la autonomía de los asentamientos con un menor consumo e impacto ambiental.

Lo anterior nos lleva a una de las características de fondo del conflicto que es la colisión entre la prevalencia del interés privado o del público. Esta discusión trasciende lo jurídico y se plantea el conflicto entre el uso y beneficio, tanto de los recursos presentes en el territorio como de las inversiones públicas para la producción de energías renovables. Por una parte, actualmente se plantea un modelo de gran escala de producción con gestión y beneficio privados dentro de un marco de mercado. Por parte de la ciudadanía, se plantea un modelo de producción de pequeña escala, con gestión y beneficios colectivos.

El cuestionamiento a la escala de producción a partir de macro parques eólicos se basa en la evidencia de los impactos económicos, sociales y ambientales que están produciendo o producirían. Los anteriores argumentos, desde la perspectiva de la capacidad de la ciudadanía de formar parte del metabolismo social, tratan de un cuestionamiento de la legitimidad de las decisiones y de la utilidad pública o el interés público superior de estos proyectos.

Finalmente, en relación con las características y variables propias del conflicto en Galicia, se deben considerar cuestiones de fondo relacionadas con el modelo de producción y el modelo de consumo actual. Se alega que la transición energética está buscando un modo alternativo de explotación de recursos renovables, pero que no se está atendiendo a la necesidad de crear las condiciones para un menor consumo y ahorro de energía. Como forma alternativa se propone una redistribución del uso del recurso a través de una generación distribuida a pequeña escala y con una gestión y uso colectivo.

Esta discusión de fondo tiene un gran interés para una interacción y discusión multidisciplinar respecto a la naturaleza de los instrumentos de planificación territorial y a qué es función pública y cómo dotarla de capacidad regulatoria y de jerarquía respecto a normativas sectoriales, abriendo múltiples desafíos para nuevos enfoques de la planificación territorial, basados en alternativas al modelo de desarrollo socioeconómico actual.

Referencias

- ÁVILA, S. (2023)** Seis ejes ecológico-político en torno a la transición energética. *Ecología Política*, 65, 21-29. <https://www.ecologiapolitica.info/seis-ejes-ecologico-politicos-en-torno-a-la-transicion-energetica/>
- ALIANZA ENERGÍA Y TERRITORIO (2021)** *Manifiesto Por una transición energética a las renovables que garantice la conservación de la biodiversidad*. <https://aliente.org/manifiesto>
- ARDAN (2023)** *Informe económico y de competitividad Galicia 2023*. Consorcio de la Zona Franca de Vigo.
- BEIRAS, X. M. (1972).** *O atraso económico de Galicia*. Editorial Galaxia.
- BERMEJO, P. (2001)** La contaminación en Galicia. *Sémata: Ciencias sociales e humanidades*, 13, 167-248. <https://hdl.handle.net/10347/4632>
- CIDRÁS, D. (2020).** Municipios "libres de eucaliptos": análisis de los actores políticos locales en Galicia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 84, 1-30. <https://doi.org/10.21138/bage.2785>
- CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y DEPORTES. (2023).** Orden de 28 de diciembre de 2023 por la que se regulan los criterios de repartición y se establecen las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones de la línea en concurrencia no competitiva y de la línea en concurrencia competitiva del Fondo de Compensación Ambiental para el año 2024, de forma individual y mediante el sistema de gestión compartida, destinadas a entidades locales de Galicia (códigos de procedimiento PR483A, PR483B, PR483C y PR483D). DOG No. 103.
- COORDINADORA EÓLICAS ASÍ NON (2022)** *Manifiesto Temos Alternativa! Enerxía Xusta e Sustentábel, Enerxía por e para o pobo*. 5 junio 2022. https://docs.google.com/document/d/152C2fR6zHfT5CqVSY5LL_7rlH-X8BMfR/edit.
- DECRETO 238 DE 2020** [Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda] por el que se aprueban las Directrices de paisaje de Galicia. 29 de diciembre 2020.
- DOLDÁN, X. R. Y CHAS, M. L. (2001)** La contaminación de la industria de pasta-papel en Galicia: un análisis de flujos de materiales y energía. *Estudios de Economía Aplicada*, 18(2), 143-158 Asociación Internacional de Economía Aplicada.
- DOLDÁN, X. R. (2019)** Uso e consumo de recursos enerxéticos en Galiza no século XX en Díaz-Fierros, F.O Antropoceno e a "grande aceleración": unha ollada desde Galicia. Consello da Cultura Galega.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2023)** *Informe Bandera Negras 2023*. Ecologista en Acción. <https://www.ecologistasenaccion.org/294326/informe-banderas-negras-2023/>
- EGA (2020)** *Impacto Económico y Social del Sector Eólico en Galicia*. Asociación Eólica de Galicia.
- EGA (2022)** *Impacto Económico y Social del Sector Eólico en Galicia*. Asociación Eólica de Galicia.
- EJATLAS (2024)** *Atlas of Environmental Justice*. <https://ejatlas.org/>.
- GUITIÁN, L. (2001)** La destrucción histórica del bosque en Galicia. *Sémata: Ciencias sociales e humanidades*, 13, 105-166 <http://hdl.handle.net/10347/4631>
- HERMIDA, X.; DURO, X. (ED.) (2015)** *Ecoloxía política. Olladas desde Galicia*. Editorial Sacautos.
- IDEA (2024)** Visor de comunidades energéticas. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. España. <https://informesweb.idae.es/visorcce/>
- LA VOZ DE GALICIA (27 ABRIL 2023)** La Xunta autoriza 75 parques eólicos, que deberán estar listos en dos años. <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2023/04/26/xunta-autoriza-75-parques-eolicos-deberan-estar-listos-dos-anos/00031682520676898449185.htm>
- LEFF, E. (2004)** *Racionalidad Ambiental. La reappropriación social de la naturaleza*. Editorial Siglo XXI.
- LEY 42/2007**, del patrimonio natural y de la biodiversidad. de 13 de diciembre 2007. BOE No. 299.
- LEY 7/2008**, de protección del paisaje de Galicia. 7 de julio 2008. BOE No. 201.
- LEY 8/2009**, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. 22 de diciembre 2009. BOE No. 30.
- LEY 21/2013**, de evaluación ambiental. 9 de diciembre BOE No. 296.
- LEY 1/2021**, de ordenación del territorio de Galicia. de 8 de enero 2021 BOE No. 121.
- LEY 7/2021**, de cambio climático y transición energética. 20 de mayo 2021 BOE No.121
- LOIS, R. C. (2004)** Estructura territorial de Galicia en Rodríguez, R. (Ed): *Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e o goberno local*. IDEGA-Universidade de Santiago.
- LUSSAULT, M. (1995)** *L'objet environnemental dans l'action territoriale*. Montagnes Méditerranéennes, n° 1, Les conflits environnementaux.
- MARTÍNEZ, F. (2021)** Enerxía eólica e depredación do territorio. *Critica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, 4(20), 31-35 <https://criticaurbana.com/enerxia-eolica-e-depredacion-do-territorio>
- MARTINEZ-ALIER, J. (2023)** *Land, Water, Air and Freedom: The Making of World Movements for Environmental Justice*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035312771>
- MELÉ, P. (ED.) (2013)** *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Presses universitaires de Rennes.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021)** *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*.
- PAZOS, M; PALMEIRO, X.; CONDE, D. (2018)** Del minifundio al megaincendio. Transiciones, rupturas y nuevos retos cara a un desarrollo sostenible en el medio rural gallego. *Sémata, Ciencias Sociales e Humanidades*. 30. <https://doi.org/10.15304/s.30.5402>
- PÉREZ, X. (2009)** *Historia contemporánea de la destrucción de la naturaleza en Galicia*. Ediciones a nosa Terra.
- PRADOS, M. J., BARAJA, E.; FROLOVA, M.; ESPEJO, C. (2012)** Integración paisajística y territorial de las energías renovables. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 44(171), 127-143. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyT/article/view/76113>
- REAL DECRETO-LEY 23 DE 2020** [Jefatura del Estado] por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. 23 de junio 2020. BOE No.175.
- REGUEIRO, R.; CADAVAL, M. (2023)** Cal é o beneficio que ten a eólica para o país? *Cerna: Revista galega de ecoloxía e medio ambiente*, 89, 9-10. https://adega.gal/web/media/documentos/Beneficio_Eolica.pdf
- SLG (2023)** *50 años construyendo futuro no hay tanto por la soberanía alimentaria*. Sindicato Labrego de Galicia.
- SOTO, M. (COORD) (2000)** *25 años de medio ambiente e ecologismo na Galiza*. ADEGA.
- TAPIA-GÓMEZ, M. (COORD) (2024)** Galicia: conflictos socioambientales. *Critica Urbana revista de estudios urbanos y territoriales*, 4(31), 1-60 <https://criticaurbana.com/critica-urbana-31-galicia-conflictos-socioambientales>
- UNIÓN EUROPEA (2001)** Directiva (UE) 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2021)** *Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*.
- WALTER, M. (2009)** Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS* nº 6, febrero-abril.