

Transición energética en la Unión Europea y las energías renovables en Francia

Adélie Pomade*

Introducción

La transición energética es un proceso que conduce a sustituir y, a menudo, diversificar las fuentes primarias de energía que utiliza un país. Es un proceso continuo que permite avanzar, de manera gradual, hacia un balance energético más equilibrado, diverso, eficiente y favorable al ambiente.

En un contexto mundial, podemos decir que la cooperación al desarrollo destinada al despliegue de las energías renovables se sitúa en el eje de la doble problemática de la lucha contra la pobreza energética y contra el cambio climático. Desde la Cumbre de Río, en 1992, el papel de la cooperación al desarrollo en la mitigación y adaptación frente al cambio climático, ha sido una parte importante de la agenda internacional. En cambio, la preocupación por el acceso a la energía y el desarrollo energético es una tendencia más reciente, pero en fuerte ascenso, como muestra el hecho de que Naciones Unidas (NN UU) haya declarado a 2012 “Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos”.

Evidentemente, la lucha contra el cambio climático incluye otros vectores energéticos de actuación, además del apoyo a las energías renovables, como la eficiencia energética u otras vías de descarbonización de los sistemas energéticos: sustitución de los combustibles fósiles más contaminantes (por ejemplo, sustituir carbón por gas natural), la energía nuclear o la captura de carbono, entre otras. De forma similar, las energías

* Université d’Orléans. Professoira invitada al Furg. Pesquisadora associada al IODE (Université Rennes 1-France). Pesquisadora associada al Cedre (Université Saint-Louis – Belgique).

renovables solo cubren una parcela de las necesidades del desarrollo energético, por lo que un foco exclusivo en las mismas dejaría fuera del análisis de las dimensiones importantes de la modernización energética, como el desarrollo de redes eléctricas, la mayor parte del transporte o la sustitución de la biomasa tradicional por cocinas y estufas más eficientes basadas en combustibles modernos, no necesariamente renovables.

El desarrollo energético consiste en al aumento de la provisión y el uso de los servicios energéticos, y es un aspecto clave del desarrollo económico. Puesto que el desarrollo energético determina el modo en que la energía es producida y utilizada, el desarrollo energético tiene un impacto directo en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y medioambiental). Por tanto, el desarrollo energético sostenible debe compaginar las necesidades energéticas del crecimiento económico y el desarrollo humano con las exigencias medioambientales del desarrollo sostenible. A su vez, ese desarrollo energético sostenible debe ser cooperativo, en el sentido de implicar a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil.

El papel de la energía en el desarrollo puede resumirse en cinco aspectos: *i*) generar parte de la energía requerida por el crecimiento económico de los países en desarrollo; *ii*) ofrecer los servicios energéticos modernos que requiere el desarrollo económico; *iii*) luchar contra la pobreza energética; *iv*) aprovechar las ventajas comparativas de cada región en materia de recursos propios, tanto renovables como no renovables, para crear nuevas actividades económicas generadoras de empleo y renta; y *v*) realizar un esfuerzo importante en materia de formación, cooperación técnica y cooperación tecnológica a favor de un desarrollo energético sostenible. Los esfuerzos de mitigación del cambio climático pueden contribuir a proporcionar parte de la energía requerida para el crecimiento mediante nuevas instalaciones de generación de energías renovables y programas de eficiencia energética.

El desarrollo humano está estrechamente relacionado con la pobreza energética. Por ello, la lucha contra la pobreza energética es uno de los grandes retos estratégicos del presente siglo. En los países menos desarrollados el reto es extender el acceso a las necesidades energéticas más básicas, como la electricidad o los combustibles domésticos. En los países de renta media, en general, es la ausencia de subsidios enfocados hacia los hogares más pobres la que plantea dificultades de acceso, puesto

que los subsidios indiscriminados les benefician menos que al resto de la sociedad.

Cualquier descenso de los subsidios debería, por tanto, ser compensado por un sistema de ayudas diseñado para incidir en grupos objetivos bien definidos. En caso contrario, la pobreza energética podría, de hecho, aumentar. El elemento fundamental de la descentralización que conlleva el despliegue de las energías renovables es precisamente asegurar la adecuación de las tecnologías a las necesidades y los recursos locales.

En gran medida, la pobreza energética se concentra en el medio rural, y la falta de acceso a los servicios energéticos está correlacionada con elementos centrales de la pobreza rural. Entre ellos se pueden destacar los bajos niveles de educación y la restricción de oportunidades que suponen las actividades de subsistencia energética, como buscar biomasa, o realizar largos desplazamientos a pie para asistir a la escuela o acceder a los mercados. En el medio rural la lucha contra la pobreza energética es también un elemento central del desarrollo sostenible, pues aquélla se asocia estrechamente con la deforestación, dado que la energía utilizada para cocinar y calentar los hogares rurales sigue recurriendo a la biomasa tradicional.

A partir de estas observaciones preliminares, podemos estudiar la situación europea en materia de transición energética (I) y después, la situación jurídica francesa en materia de energías renovables (II).

I La transición energética en Europa

Desde el inicio de la década de los setenta, la mayoría de los gobiernos europeos han intervenido, más o menos activamente, en el sector energético para estimular el uso eficiente de la energía y sustituir las fuentes de energía no renovables. Numerosos programas, con importantes dotaciones presupuestarias, se han puesto en marcha con el objetivo de reducir la cantidad de energía demandada por las economías nacionales.

La energía y el desarrollo sustentable son, además del Mercado Interior de la Energía y la gestión de la dependencia energética externa, uno de los pilares de la política energética de la Unión Europea. El Libro Blanco de la Comisión *Una Política Energética para la Unión Europea* está basado en estos principios y se refiere a tres áreas claves para alcanzar el desarrollo sustentable en el área de la energía: (i) la protección medioambiental, (ii) la eficiencia energética y (iii) las energías renovables.

En principio, se pueden distinguir desde los años 70 tres períodos, cada uno caracterizado por distintas percepciones de la situación energética mundial y de las externalidades, así como por las reacciones de los gobiernos con respecto a estos desafíos:

- a) En un primer período, que va de 1973 a 1981, la intervención estatal tenía como primer objetivo asegurar el suministro energético nacional, motivado por eventos externos como las dos crisis del petróleo de 1973-1974 y 1979-1980 y el informe del Club de Roma “Los Límites al Crecimiento”. En esta época, muchos países se involucraron en programas de conservación de energía y de diversificación de sus fuentes energéticas.
- b) En un siguiente período, que se extiende de 1981 a 1988, se realizó una revisión del concepto de escasez de los recursos energéticos y del papel político que tradicionalmente se asignó a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (Opep). El descubrimiento de reservas de petróleo y gas natural fuera del Opep, junto con los resultados logrados en los programas de uso eficiente de la energía y de la diversificación de las fuentes energéticas en los países industrializados, resultaron en una situación de sobreproducción de petróleo a escala mundial. Una nueva visión liberal de la economía criticó la intervención del Estado por mantener situaciones anticompetitivas e ineficientes en el sector de energía y el desastre de Chernobyl afectó el desarrollo de la opción nuclear.
- c) Finalmente, a partir de 1988, observamos una nueva situación en el sector de energía europeo, que se caracteriza por dos desarrollos claves: la integración política y económica de la Comunidad Europea, en particular las tendencias hacia la creación de un Mercado Interior de Energía y el Informe de la Comisión sobre Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (“Informe Brundlandt”, 1987), que puso en debate el problema del cambio climático.

Los países europeos han reaccionado de distintas formas a estos desafíos, reflejando circunstancias diferentes tales como el grado de la dependencia energética externa, sus etapas de desarrollo económico, la fase de la integración europea y el grado de liberalización de sus mercados energéticos.

Un estudio realizado en los años 90 se concentró principalmente en el papel de los marcos legales y regulatorios en las políticas de eficiencia energética en la Unión Europea y los Estados Miembros, dirigiéndose a los siguientes temas: (i) la prioridad asignada al uso eficiente de la energía en las políticas energéticas, (ii) la intervención estatal en favor de la eficiencia energética, (iii) las políticas de eficiencia energética, (iv) las bases constitucionales y legales, (v) los marcos institucionales, (vi) los instrumentos y programas para la promoción del uso eficiente de la energía.

Mientras que el estudio ha revelado bastante diferencias con respecto a las políticas, instrumentos y programas en los distintos Estados Miembros, prevalecen algunos factores en común:

a) Ante todo, las políticas de eficiencia energética están integradas en las políticas energéticas, tanto en el ámbito de la Comunidad como en los ámbitos nacionales. Los gobiernos (y la Comisión Europea) han preparado libros blancos sobre política energética, eficiencia energética, energías renovables, etc., han formulado objetivos y han implementado instrumentos y programas para promover la eficiencia energética.

b) Se han implementado marcos legales y regulatorios en el ámbito nacional, en algunos casos mediante leyes de conservación de energía explícitas (por ejemplo España, Italia), en otros casos como una combinación de leyes y reglamentos diferentes (por ejemplo Austria, Alemania, Países Bajos, Reino Unido). Muchos reglamentos nacionales, principalmente aquellos relacionados al sector de edificios, se fundamentan en dispositivos legales de la Unión Europea.

Además de los requisitos legales, existe una amplia variedad de otros instrumentos, tales como: instrumentos económicos, como los incentivos financieros o fiscales; instrumentos relacionados con la información, asistencia técnica y capacitación; investigación, desarrollo y demostración y – cada vez más – acuerdos voluntarios entre los gobiernos y los consumidores de energía, respectivamente los fabricantes de equipos consumidores de energía. Además, ha aumentado en importancia el fomento de las empresas de servicios energéticos, tanto públicas como privadas.

La iniciativa de Mercado Interior de la Energía de la Comisión Europea en 1988, junto con la aparición del problema del cambio climático, marca el comienzo de una nueva era de política energética en Europa, en la cual ambos temas, el Mercado Interior de Energía y el problema del cambio climático, están dominando la agenda. La discusión sobre cómo conciliar los objetivos y las consecuencias de una mayor competencia (como los precios de energía más bajos y el mayor crecimiento económico) y los compromisos de Kioto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, han surgido como temas centrales en el proceso de la implementación del mercado interior de energía, cuanto más, debido al hecho de que no se cumplieron los objetivos anteriores a Kioto de estabilizar las emisiones de CO₂ en la Unión Europea.

La interacción tradicionalmente fuerte entre las políticas nacionales y comunitarias en el área de la eficiencia energética y de la sustentabilidad medioambiental, ha sido intensificada por los objetivos simultáneos de la integración del mercado energético, en tanto se logran los compromisos de Kioto para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La necesidad de intensificar las políticas de la Comunidad con respecto a la eficiencia energética y las energías renovables ha sido reconocida por dos Comunicaciones de la Comisión recientes: el Libro Blanco “Energía para el Futuro: Fuentes de Energía Renovables” (COM (97)599 final, noviembre 1997) y la Comunicación “Eficacia Energética en la Comunidad Europea – Hacia una Estrategia de Racionalización del Uso de la Energía”. (COM (1998) 246 final, abril 1998). Ambos documentos reconocen la necesidad de un papel más activo de la Unión Europea y de los Estados Miembros para promover la energía sustentable, intensificando el uso de instrumentos probados e introduciendo nuevos instrumentos, además de una mejor coordinación entre la UE y los Estados Miembros, y el desarrollo y la implementación de planes de acción de la Comunidad en ambas áreas.

Por estas razones, la promoción de las energías renovables en el mercado interior de electricidad competitivo es también un tema principal en la Comunicación de la Comisión “Primer Informe sobre Requisitos de Harmonización en el Mercado Interior de la Energía”. (COM (1998) 167 final, marzo 1998).

En este contexto, las más recientes e importantes reglas son:

a) *Directiva Europea de Eficiencia Energética de 2002*: El objetivo de la Directiva es fomentar la eficiencia energética de los edificios de la Unión europea, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, así como los requisitos ambientales interiores y la relación coste-eficacia. Esto significa que los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para garantizar el establecimiento de requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios. Concretamente, por ejemplo, los Estados deben controlar la reducción del consumo de energía y la limitación de las emisiones de dióxido de carbono en las habitaciones.

b) *Libro Verde sobre Eficiencia Energética de la Comisión del 22 de junio 2005*, cuyo título es: “Sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos”. Con este *Libro Verde*, la Comisión desea reactivar la actividad de la Unión Europea en materia de ahorro energético. La Comisión invita a las autoridades públicas a responsabilizar al conjunto de los ciudadanos y las empresas recompensando los comportamientos de ahorro. La eficiencia energética es un importante reto, sobre todo dada la amenaza que la actual evolución del consumo de energía supone para el medio ambiente y el crecimiento económico de la UE. Deben realizarse esfuerzos sobre todo en los sectores del transporte, la producción de energía y los edificios. La comisión precisa que el primer sector con un fuerte potencial de ahorro energético es el transporte, que representa un tercio del consumo total de la UE. El predominio del transporte por carretera y su fuerte dependencia del petróleo conlleva problemas de congestión y contaminación que se añaden al derroche energético. Otro ámbito susceptible de mejorar la eficiencia energética es la propia producción de energía. O problema es que entre 40 % y 60 % de la energía necesaria para la producción de electricidad se pierde en el proceso de producción.

c) *Paquete de Medidas Energéticas con Nuevos Objetivos al 2020 de 2007*: Este paquete contiene legislación vinculante que garantizará el cumplimiento de los objetivos climáticos y de energía

asumidos por la UE para 2020. Se compone de cuatro textos escritos en 2009. Son: 1/una directiva para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. 2/una directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. 3/una decisión del parlamento europeo y del consejo sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020. 4/ una directiva relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

Los objetivos fundamentales del paquete de medidas son tres:

1. 20% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990);
2. 20% de energías renovables en la UE; e
3. 20% de mejora de la eficiencia energética.

Esas metas – establecidas por los dirigentes de la UE en 2007 e incorporadas a la legislación en 2009 – también figuran entre los objetivos principales de la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que es otro texto europeo.

Cuáles son las perspectivas europeas para 2030? En 2014, la Comisión Europea publicó una comunicación presentando un marco energético en materia de clima e energía para el periodo 2020-2030.

Los objetivos fundamentales del marco de clima y energía para 2030 son tres:

- 1.al menos 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990);
- 2.al menos 27% de cuota de energías renovables; e
- 3.al menos 27% de mejora de la eficiencia energética.

Este marco – adoptado por los dirigentes de la UE en octubre de 2014 – se construye sobre la base del Paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020.

Además, la Comisión presentó, el 22 de enero de 2014, el marco en materia de clima y energía para 2030. Se trata de una comunicación en la que se establece un marco para las políticas de la UE en materia de clima y energía durante el periodo 2020-2030. El objetivo del marco es iniciar los debates sobre la forma de llevar adelante estas políticas cuando concluya el marco actual para 2020.

El marco para 2030 tiene la finalidad de ayudar a la UE a abordar cuestiones como:

- a) dar el siguiente paso hacia el objetivo de reducir, de aquí a 2050, las emisiones de gases de efecto invernadero entre 80% y 95% en relación con el nivel de 1990;
- b) los precios elevados de la energía y la vulnerabilidad económica de la UE a futuros incrementos de precios, especialmente del gas y el petróleo;
- c) la dependencia de la UE con respecto a las importaciones de energía, con frecuencia procedentes de zonas políticamente inestables;
- d) la necesidad de sustituir y mejorar las infraestructuras energéticas y de proporcionar un marco regulador estable para los posibles inversores; e
- e) la necesidad de que la UE alcance un acuerdo sobre un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, dentro de su aportación a las próximas negociaciones para un nuevo acuerdo internacional sobre el cambio climático.

II Las energías renovables en Francia

El sector de las energías renovables en Francia se encuentra en un momento de desarrollo que ha venido auspiciado por la política de fomento de las energías renovables de la Unión Europea. El peso de las renovables por tanto aumentará significativamente en detrimento de fuentes de energía tradicionales como la energía nuclear. Se asiste a un periodo clave en la definición del sector de las energías renovables en Francia y es preciso permanecer atentos para poder aprovechar el potencial de negocio que ofrece.

El mercado de las energías renovables francés recibió un importante impulso en 2009 con la aprobación del Paquete europeo de 2009. En virtud de este paquete, Francia adoptó un *Plan de Acción Nacional* de fomento de las energías renovables para alcanzar el objetivo del 23 % de las energías renovables en su consumo energético al final de 2020. La energía nuclear que en la actualidad supone el 75% de la producción de energía primaria de Francia, reducirá su peso progresivamente en favor de las energías renovables.

Se abren así oportunidades en las diferentes filiales de renovables pero destacan en particular tres. En primer lugar la filial biomasa, que cuenta con un peso tradicional entre las renovables francesas, y que seguirá creciendo en los próximos años, en especial la energía procedente de la madera. En segundo lugar, la filial eólica marina, que experimentará un gran desarrollo de parques eólicos en el mar. En último lugar la filial solar, gran beneficiada de la Reglamentación Térmica 2012 en virtud de la cual todas las construcciones nuevas deberán limitar su consumo de energía primaria. En estas tres filiales hay importantes proyectos en marcha de reciente adjudicación, y se prevén nuevos proyectos y concursos públicos en los años venideros.

Por último, el 14 y 15 de septiembre de 2012 se celebró una conferencia de medioambiente con la participación de todos los actores de las energías renovables, que será seguida de un debate sobre la transición energética en otoño.

La hoja de ruta para la transición ecológica adoptada esta Conferencia incluyó una sección sobre la preparación del “debate nacional sobre la transición energética”, precisando que la estrategia de transición está basada sobre dos principios “eficiencia energética y la sobriedad energética”, por un lado, y “la prioridad asignada a las energías renovables” por el otro. Lanzado en noviembre de 2012, este debate ha dado lugar a un proyecto de ley que fue adoptado el 30 de julio de 2014 y cuya ley fuera promulgada en 2015.

Que son las más importantes leyes francesas?

- La ley más importante es la *Ley del 13 Julio 2005* sobre energía y energías renovables. Aquella ley recoge los objetivos de las directivas europeas a propósito de la disminución del uso de las energías fósiles y de la aumentación del uso de las energías renovables. Pero, Francia

también propone sus propios objetivos. La ley contiene muchas disposiciones jurídicas técnicas y complicadas que no es interesante a presentar hoy. Sin embargo, la ley propone algunas disposiciones sobre la energía eólica que puedo presentar.

La mayor innovación de la ley en este ámbito es la creación de zonas de desarrollo eólica (ZDEE). Concretamente, aquellas zonas son establecidas por el prefecto después una propuesta del alcalde. El objetivo de esta reflexión sobre las zonas es limitar el impacto paisajista de las eólicas, y concentrar las implantaciones en algunas zonas geográficas. Por consecuencia, no se observe una multiplicación de pequeños proyectos sobre todo el territorio, pero solo grandes proyectos sobre zonas delimitadas. La ley precisa que, con este proceso, el prefecto garantiza una coherencia geográfica y una preservación del paisaje.

Otra disposición de la ley es interesante. Conciene las evaluaciones del impacto medioambiental y las consultas previas, cuando el aeromotor supera 50 metros (conciene la altura de la estructura). En este caso, la ley impone la realización de un estado completo (que se compone de evaluaciones y de una consulta previa) ante de tomar la decisión final. Aquella disposición permite tomar en cuenta el impacto de las estructuras sobre el medioambiente (al nivel ecológico, geográfico, paisajístico...).

Por fin, puedo evocar especiales disposiciones sobre las turbinas eólicas construiditas en mar. Es lo que nos llaman “off-shore”. La ley impone a los constructores de aquellas turbinas de prever garantías financieras para anticipar el desmantelamiento de las estructuras.

- *La ley de 3 de agosto 2009* marcó el compromiso de Francia para la lucha contra el cambio climático y su voluntad de dividir por cuatro las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1990 y 2050. La energía nuclear no tiene lugar en esta estrategia de energía.
- *La Ley de 12 de julio 2010*, sobre el medio ambiente. Aquella ley está centrada en el desarrollo de instrumentos para mejorar la eficiencia energética de los edificios, la reducción del consumo de energía, la prevención de las emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción del desarrollo de las energías renovables.
- *La Ley de agosto 2015* en relación con la transición energética para el crecimiento verde (o crecimiento ecológico) propone un

proceso sin precedentes para ayudar al país a retirarse de las energías fósiles a favor de las energías renovables. El objetivo es luchar contra el efecto invernadero y proteger la salud humana y el medio ambiente. Este proceso se basa principalmente en una mayor planificación de la energía, una asociación de todas las partes interesadas al proceso (por ejemplo el consumidor final, productores, las autoridades locales), además, la ley prevela creación de nuevas áreas de acción, la lucha contra el despilfarro de energía, la promoción de las energías renovables y la economía circular.

Sin embargo, la ley sobre la transición energética está lejos de resolver todas las cuestiones planteadas por este nuevo concepto.

Esta ley intenta realizar los objetivos de la política energética francesa. Presentada como una respuesta a las preocupaciones de la Cumbre de Río en 1992, esta transición caracteriza el paso de un sistema energético basado sobre los recursos no renovables en dirección de un “mix” energético basado en recursos renovables. El objetivo es obtener una energía “mezcla”. No es sustituir totalmente la energía fósil por la energía renovable. Aquella idea se encuentra a través de los cinco objetivos de la ley.

Por ejemplo: 1/una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero 2/la división por cuatro de las emisiones de efecto invernadero para 2050 3/llevar en 2030 la cuota de energía renovable al 32% del consumo final de energía.

El cumplimiento de estos objetivos tiene otros desafíos. Estos desafíos se refieren a la posibilidad de proporcionar cierta independencia energética de Francia con respeto a los países productores de petróleo y otros combustibles fósiles. El objetivo es controlar el costo de la energía y garantizar, fortalecer la competitividad de las empresas sujetas a fluctuaciones significativas en los mercados mundiales, garantizar la igualdad de acceso a la energía y promover el empleo basado en la producción de energía “verde”.

La ley ahora pone de relieve “la emergencia de una economía competitiva en todos los sectores industriales”, incluyendo el crecimiento verde, que se define como “una forma de desarrollo económico y respetuoso con el medioambiente”.

La preservación de la salud humana y el medioambiente, especialmente la lucha contra el agravamiento del efecto invernadero ocupa un lugar importante. Se aplica a la lucha contra los riesgos industriales graves, y a la reducción de la exposición a la contaminación atmosférica. La ley también confirma la garantía de la cohesión social y territorial, garantizando el acceso universal a la energía. La ley completa el dispositivo por la “lucha contra la precariedad energética”, con una política que “contribuye a la creación de una Unión Europea de la Energía, cuyo objetivo es garantizar la seguridad del consumidor y construir una economía competitiva, a través del desarrollo de las energías renovables”.

Se puede evocar algunos de los temas cubiertos por la ley: por ejemplo, el transporte “limpia”. El objetivo es plural: el legislador debe mejorar la calidad del aire, el ahorro de energía (eficiencia energética y las energías renovables), proteger la salud (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes del aire y la calidad del aire en el transporte) y revisar la planificación de medidas en el aire. La primera prioridad se basa en una certificación cuando algunas personas comparten un coche.

El estado debe también poner en place una estrategia por el desarrollo de una movilidad *limpia*. Esto significa desarrollar los vehículos limpios y iniciar infraestructuras más eficaces (son infraestructuras para cargar vehículos eléctricos por ejemplo).

La bicicleta esta también considerada como una prioridad. El Estado debe multiplicar las ciclo vías, y los aparcamientos para las bicicletas. Además, para reducir las emisiones de gases, la ley autoriza el alcalde a establecer en su ciudad zonas con circulación restringida.

Esta política y estas leyes crean una tensión entre la política energética francesa y dos sectores: la energía eólica y los paisajes. Se puede desarrollar un poco más estos sectores.

- La energía eólica y la tensión sobre la centralización de la política energética francesa: se observa en el debate francés sobre la planificación territorial para el desarrollo de la energía eólica, que las instituciones francesas están debatiendo sobre el punto hasta el que hay que descentralizar la política energética. Este debate desencadenó la configuración de una serie de Zonas para el Desarrollo de la Energía Eólica (ZDEE),

que han de ser propuestas por las comunidades locales y después aprobadas por los representantes del Estado a nivel local (el Prefecto del Departamento). Las ZDEE fueron el resultado de un acuerdo político y como tal representan un marco que se encuentra entre la planificación y la descentralización. Traslada las políticas de la energía eólica al ámbito local (al nivel administrativo del Departamento), pero no le quitan por completo el poder al Estado Central. En lugar de instrumentos de planificación parecen más bien contratos para el suministro de energía, porque a los promotores de la energía eólica se les da por ley la tarificación fija cuando los aerogeneradores están instalados dentro de una ZDEE. Todos los aspectos de planificación, que incluyen la necesidad de tener en cuenta los temas paisajísticos, medioambientales o de red eléctrica han sido añadidos como aspectos no legislativos a través de decretos y circulares. La política francesa sobre la energía eólica siempre ha permanecido muy institucionalizada en su dimensión económica. Se ha establecido un impuesto sobre la energía eólica que pretende trasladar una parte de los beneficios de la energía eólica a las entidades territoriales locales, pero no a los ciudadanos a nivel individual ni a sus comunidades locales. En consecuencia, las ZDEE siguen desconectadas de los miembros de las comunidades locales, porque no participan nunca a nivel oficial en su diseño, ni tampoco son beneficiarios directos de los ingresos generados por la energía eólica.

- *La energía eólica y la tensión sobre la forma de gobernanza del paisaje:* el desarrollo de la energía eólica ha planteado importantes cuestiones relacionadas con el paisaje en Francia, debido tanto a la imponente presencia visual de los aerogeneradores industriales como a la tradición centralizada del gobierno en torno a la conservación del paisaje. La aproximación del Estado francés hacia el paisaje tiene parte de sus raíces en la gestión administrativa de los monumentos y sus entornos, que data de principios del siglo veinte y tiene tres pilares conceptuales: 1/el patrimonio (es decir los lugares y monumentos considerados como parte de un bien común nacional), 2/ la covisibilidad (es decir la visibilidad de un proyecto

desde un lugar protegido o un monumento) y 3/ los entornos (es decir la idea de que la percepción del monumento está condicionada por su entorno inmediato, definido por áreas geométricas). Este enfoque se ha consolidado y convertido en un verdadero arsenal legislativo, que transformó facultades administrativas en poderes de calificación territorial. Esta demostró la importancia para el Estado francés tanto del enfoque visual y su representación en el plano (representación en 2D) como de las formas de convertir el paisaje en un bien público. La importancia de lo visual y de la geometría del espacio contribuía así a dotar este paisaje estatal de una dimensión empírica y legitimaba la tutela por parte de la administración. Aunque la política paisajística francesa ha evolucionado desde los años 70 y está tomando un nuevo camino con la incorporación del Convenio Europeo del Paisaje a la legislación francesa, el paisaje estatal todavía está presente en el territorio francés a través de multitud de zonas declaradas por el Estado como protegidas, trazadas cada una alrededor de un elemento del patrimonio. Es algo parecido a una geometría visual cuya fuerza viene dada por figuras aisladas e irradiantes.

Sin embargo, en muchos casos, la energía eólica industrial conecta estas figuras irradiantes a través de co-visibilitys de gran extensión. Las administraciones locales encuentran que ya no tienen competencias para regular el paisaje visible, porque las molestas covisibilidades se originan más allá de su propio ámbito territorial de actuación. En definitiva, la energía eólica industrial fluye por encima de las jerarquías visuales y sus procedimientos asociados para la protección del paisaje. En consecuencia, estas medidas de protección están condenadas al fracaso, a menos que se invente una forma alternativa de regular las relaciones paisajísticas.

Esta situación llegó a ser muy crítica en el período entre la implantación de las tarifas fijas y la de las ZDEE (años 2000 – 2007), porque no había ningún marco regulador para la planificación de la energía eólica que ofreciera una alternativa al paisaje estatal.

Por consecuencia, las instituciones territoriales reaccionaron y formularon sus propios planes o cartas sobre la energía eólica. A menudo su forma de proceder era promulgar una batería de limitaciones

reglamentarias y técnicas y después presentar documentos sobre la zonificación que dirijan el desarrollo de la energía eólica hacia zonas supuestamente menos sensibles. En muchos lugares, estas actuaciones han provocado el rechazo o la oposición local porque no habían regulado la densidad en las zonas permitidas o las covisibilidades con respecto a zonas protegidas, y no podían tener en cuenta los paisajes que no gozaban ya de un amplio reconocimiento o de protección legal. En definitiva, debido a su presencia visual inusual en el paisaje, la energía eólica ha demostrado la necesidad de cambiar de una metodología de planificación basada en la reducción del impacto a otra basada en proyectos. Este nuevo enfoque tendrá que asegurar que la planificación y el emplazamiento de los proyectos de energía eólica sostengan el desarrollo de nuevos paisajes de los que los aerogeneradores puedan formar parte. Evidentemente esto implica tanto cambios físicos en los paisajes como una recomposición social, en el sentido de que la aceptación (social) de estos paisajes de energía eólica pone de manifiesto un cambio en la forma en que la población local vive el paisaje.

En algunos departamentos franceses han comenzado procesos de ensayo en la planificación local. Estos incluyen experimentos innovadores que han terminado en nuevas prácticas, códigos o representaciones del paisaje, como en el Narbonnais (Sur de Francia), el Aveyron (Sur de Francia) o el Eure-et-Loire (centro de Francia). Estos casos muestran la capacidad que tienen los procesos de planificación de dejar atrás la zonificación administrativa y las normas visuales y de inventar nuevas categorías de paisaje que resulten coherentes tanto con las entidades naturales como con la manera en que la población local percibe su paisaje.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos experimentos se han realizado de espaldas a las personas. Mientras que la circular sobre la implantación de las ZDEE se refería al Convenio Europeo del Paisaje y el Convenio de Aarhus (sobre la participación del público a la toma de decisión), no incluía ninguna mención clara de la necesidad de consultar con la opinión pública. Algunos representantes locales (por ejemplo los alcaldes y ONG) han participado en procesos de planificación innovadores, pero casi nunca se ha consultado directamente a la población local. El proceso administrativo para la autorización del proyecto consigue una temprana interacción con los promotores pero relega la consulta pública a las últimas fases del proceso, cuando los proyectos están ya terminados.

También pone el énfasis en categorías y normas sobre el paisaje que están dotadas de una dimensión jurídica cuando se interponen recursos ante los tribunales en contra de las decisiones administrativas. Todo eso desencadena la marginación de los llamados paisajes cotidianos, el paisaje que es realmente vivido por los habitantes locales.

Conclusión

En definitiva, la energía eólica está desafiando a las instituciones francesas con su propia capacidad de descentralizar tanto su política energética como su política paisajística. Las tarifas y las primas económicas no bastan para sostener el despliegue de la energía eólica. La forma en que este despliegue se va a realizar tiene que llevarse al terreno político local, lo cual requiere un tipo de gobernanza que va más allá de las partes administrativas involucradas. En cuanto a la política paisajística, el paisaje estatal francés, debido a su larga historia y poder, dificulta cualquier intento de abandonar los valores patrimoniales predeterminados o representaciones geométricas para revitalizar y entrelazar las dimensiones territoriales y sociales del paisaje. Los experimentos locales sugieren que, en la composición de nuevos paisajes, la inclusión de actores no administrativos (p. ej. entidades territoriales como ONGs, PNR [Parques Naturales Regionales]) y la consulta pública podrían constituir una manera de pasar de enfoques basados en la reducción de impacto a otros centrados en los proyectos.

Referências

J.L. Bal, B. Chabot, Les énergies renouvelables. Etats de l'art et perspectives de développement, Comptes Rendus de l'Académie des Sciences – Series IIA – Earth and Planetary Science, 2001, p. 827-834.

Ph. Billet, Transition énergétique et croissance verte : itinéraire et ambitions d'une loi, *Energie, Environnement, Infrastructure*, 2015, n. 10, dossier 6.

- J. Bonneau, L'insertion paysagère des installations de production d'énergies renouvelables, *Energie, Environnement, Infrastructure*, 2015, étude 13.
- G. Ezan, J. Lépée, Le régime juridique des énergies renouvelables: la première étape de la transition, *AJ Collectivités territoriales*, 2016, p. 12 et ss.
- Fourmon, Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables, *Energie, Environnement, Infrastructure*, 2015, n. 1.
- G. E. Francés, Desarrollo energético sostenible y energías renovables, *La Cooperación financiera en España*, 2012, n°864.
- Nadai et al., El Paisaje y la transición energética: Comparando el surgimiento de paisajes de energía eólica en Francia. Alemania y Portugal, *Nimbus*, 2010, p. 155-173.
- Oficina de promoción de Negocio de París, *El mercado de las energías renovables en Francia, Informe*, Septiembre 2012.
- G. Saénz de Mera, La regulación, clave para el desarrollo de las energías renovables, *Economía industrial*, 2007, n. 365.