



PANORAMA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA DESIGNACIÓN DE ZONAS DE ACELERACIÓN



Con la colaboración de:



Tabla de

CONTENIDO

Ordenación del territorio

Mapeo de sensibilidad en España

Análisis de las barreras

Recomendaciones

Ordenación del territorio

Organización territorial

España funciona como un Estado "cuasi-federal" en el que el gobierno nacional es la entidad superior de tres niveles de gobiernos subnacionales: **17 comunidades autónomas, 2 ciudades autónomas, 50 provincias y 8.119 municipios**. Las comunidades autónomas (CCAA) gozan de una autonomía y competencias significativas, incluida la capacidad de decidir sobre la organización municipal y provincial dentro de su territorio (Gregorio Hurtado y Tomàs 2022). En muchas áreas de actividad, el papel del gobierno nacional se limita a elaborar una legislación marco de ámbito nacional que sirve de guía para las leyes regionales. Comparativamente, los municipios, aunque operan a nivel local, desempeñan un papel central en la ordenación del territorio. Como resultado de la estructura federal, las prácticas de ordenación territorial en España se rigen por diversos marcos a través de diferentes niveles que, a menudo, carecen de coordinación (**OCDE 2017f, véase también la Figura 1**). Los retos que plantea este complejo marco institucional pueden dificultar la aplicación de las políticas de la Unión Europea en España en muchos ámbitos, como la ordenación territorial, el uso del suelo y la planificación de las energías renovables.

Política de energías renovables

El marco energético y climático actual de España está en consonancia con la visión de alcanzar en 2050 la neutralidad climática nacional, la transición a un 100% de renovables en el mix eléctrico y la consecución de un 97% de energías renovables en el mix energético total. En consecuencia, el país está dando grandes pasos en sus esfuerzos de transición energética, centrándose en la expansión de las energías renovables, como la solar, la eólica y el hidrógeno verde, así como en el avance de la eficiencia energética y la electrificación (AIE 2024e). **En 2023, las energías renovables constituyeron una parte importante de la generación eléctrica de España, representando el 50,3 % de la demanda total de electricidad en 2023, pasando de 32 TWh en el año 2000 a 134 TWh en 2023.** (AIE 2024f; 2024d; REE 2024). Sin embargo, a pesar de los importantes pasos dados hacia la descarbonización, **el consumo energético global de España sigue dependiendo predominantemente de los combustibles fósiles** (alrededor del 70% en 2023) (MITECO 2024).

En respuesta a la guerra rusa contra Ucrania y a las consiguientes inseguridades en el suministro energético, el Parlamento español aprobó una serie de medidas destinadas a garantizar, entre otras cosas, un despliegue acelerado de los proyectos nacionales de renovables. El Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre, permite un mecanismo de **"tramitación ambiental exprés"** que introduce una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) simplificada para determinados proyectos de renovables. La norma tiene una vigencia temporal de 18 meses y se aplica a los proyectos incluidos en el ámbito de las autorizaciones nacionales, es decir, con una potencia > 50 MW. Inicialmente, este proceso acelerado se limitaba a los proyectos de renovables situados en zonas interiores de sensibilidad baja y moderada, según la herramienta nacional de zonificación de la sensibilidad (véase el caso de estudio "Mapeo de sensibilidad en España") y con una capacidad de instalación limitada (en virtud del anterior RDL 6/2022). Sin embargo, estas condiciones se suavizaron y ya no son válidas: **ahora, el proceso simplificado puede aplicarse a proyectos de renovables en cualquier terreno exceptuando zonas marinas, espacios Natura 2000, zonas protegidas y determinadas construcciones de líneas eléctricas de alta tensión (>200 kV y una longitud de 15 kilómetros)** (Vicioso y Barreira 2023; Greenpeace 2024b).

1. Capacidad máxima de instalación de 75 MW para la eólica y 150 MW para la fotovoltaica.

Organización territorial

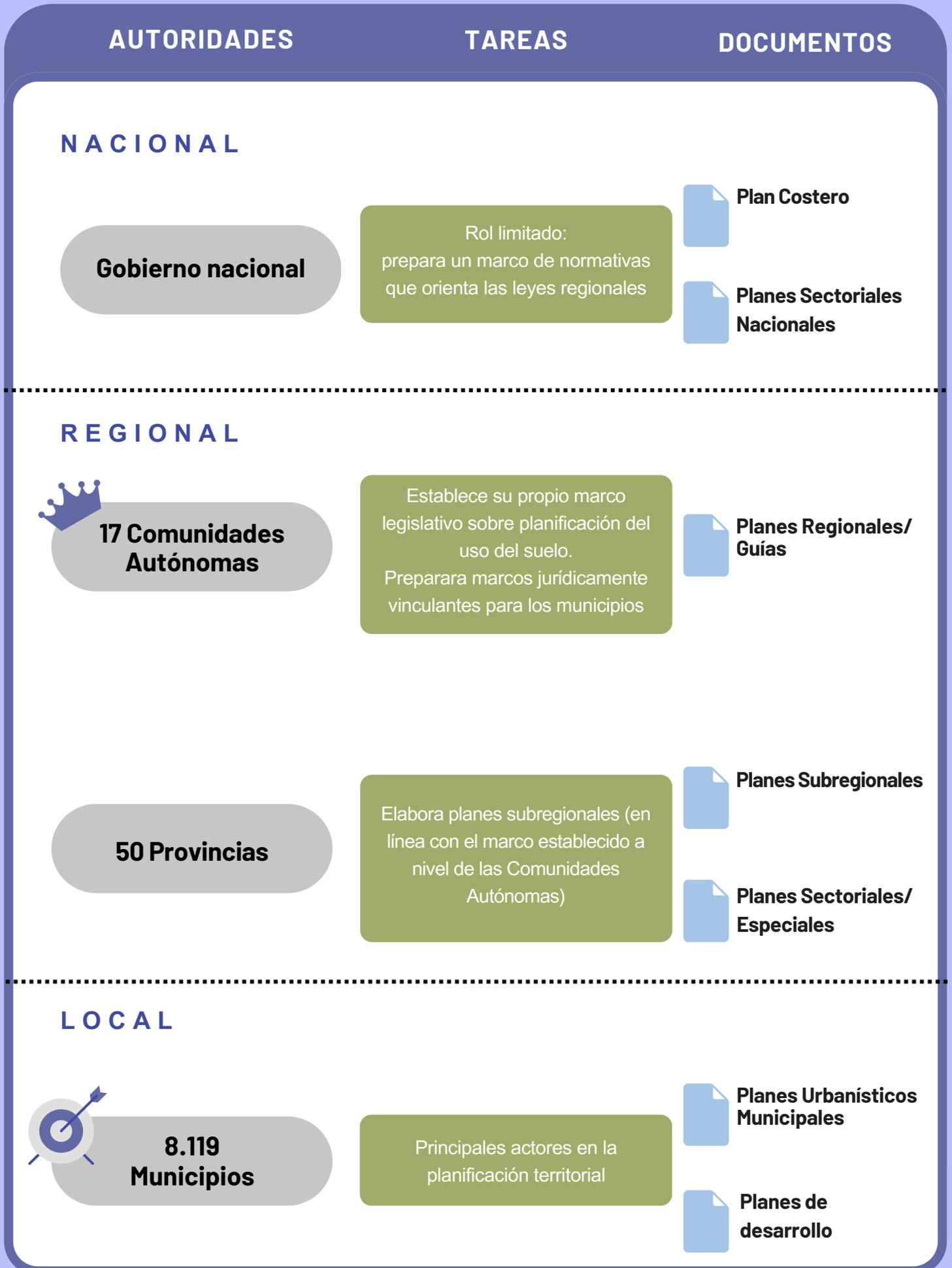


Figura 1. Fuente: Ilustración propia, adaptada de OCDE (2017f).

Lo que hace el proceso exprés para estos proyectos es reducir el alcance del análisis ambiental mediante la denominada "**determinación de impacto ambiental**", en contraposición a una EIA exhaustiva. Esto significa que **la ley no exige totalmente a los proyectos renovables de realizar la EIA**. En cambio, introduce un nuevo procedimiento más sencillo y breve que los procesos de evaluación ordinarios. Para los proyectos renovables que cumplan en general los criterios mencionados, se lleva a cabo un procedimiento preliminar de "cribado". Este último determinará si es necesaria o no una EIA para el proyecto en cuestión (PE 2023). Si las autoridades ambientales consideran que los efectos negativos sobre el medio ambiente son escasos o insignificantes, se aplica un procedimiento de EIA simplificado (que incluye, por ejemplo, la reducción del plazo de evaluación para las autoridades administrativas). Si, por el contrario, se identifica un riesgo de efectos adversos significativos dentro del proceso de selección, se aplica el procedimiento de EIA estándar, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. **Aunque la ley pretende acelerar el desarrollo de proyectos renovables, estudios como el de Greenpeace (2024) han demostrado que, hasta ahora, solo se ha conseguido una aceleración muy pequeña.** Además, el uso del mecanismo exprés se concentra geográficamente en unas pocas regiones (Castilla y León y Castilla La Mancha representaron casi el 60% de los proyectos tramitados por esta vía y el 75% de las aprobaciones de proyectos) y en cinco grandes empresas.

Situación de las zonas de aceleración de las renovables y los mapas de sensibilidad

El gobierno español aún no ha indicado públicamente cómo piensa establecer las Zonas de Aceleración Renovable (ZAR). El estado de las zonas designadas para las renovables varía entre los territorios terrestres y marinos de España. Como se ha indicado anteriormente, y como informa Greenpeace (2024a), la legislación de emergencia española introducida en 2022 en respuesta a la invasión rusa de Ucrania, y anticipándose a la legislación de emergencia del Consejo de la UE sobre renovables, prácticamente **estableció ZAR "de facto" en terrenos fuera de la red de áreas protegidas, sin las garantías ambientales y de participación pública exigidas por la Directiva de Energías Renovables III.**

Aguas costeras

En las aguas costeras españolas se han designado zonas prioritarias para las ER que abarcan aproximadamente 5 000 km², esbozadas en los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo (POEM) de España (MITECO 2023). Finalizados en febrero de 2023, tras un proceso de cinco años de participación pública y de las partes interesadas, estas zonas racionalizan el desarrollo de la energía eólica marina, al tiempo que tienen en cuenta medidas de protección del ecosistema marino. **Las limitaciones ecológicas en el diálogo con las partes interesadas llevaron a reducir el tamaño inicial de las zonas prioritarias para la energía eólica marina de 7.500 a 5.000 km²** (Barrero 2023). Aunque el proceso es técnicamente participativo y proporciona un enfoque estructurado para el despliegue de la energía eólica marina, se ha enfrentado a la oposición de determinados intereses pesqueros (Barrero 2023). El proyecto de propuesta de reglamento sobre el desarrollo de la energía eólica marina da prioridad al desarrollo de las energías renovables en estas zonas, pero no excluye que algunos proyectos se desarrollen fuera de ellas. Sin embargo, todo el desarrollo en entornos marinos se adhiere a los principios de ordenación del espacio marino, teniendo en cuenta la biodiversidad y determinadas zonas de conservación de especies y factores como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) con Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que se llevan a cabo en cada emplazamiento (MITECO 2022).

Las energías renovables terrestres

En comparación con el territorio marítimo, España carece actualmente de zonas específicamente designadas para proyectos de renovables de cualquier tipo en tierra. Sin embargo, existen mapas nacionales de sensibilidad ambiental para proyectos solares fotovoltaicos y eólicos en tierra, publicados en 2020 (MITECO 2020) (véase también el caso de estudio del "Mapeo de Sensibilidad en España"). Sin embargo, su uso no es obligatorio ni está coordinado entre los niveles nacional y regional (Vicioso y Barreira 2023).

Los factores para cartografiar la sensibilidad peninsular española incluyen: población, personas, salud, flora, fauna, biodiversidad, geodiversidad, suelo, subsuelo, aire, agua, medio marino, clima, cambio climático, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural y la interacción de todos los anteriores y numerosos factores especiales (MITECO 2020). Aunque el mapa puede servir como importante herramienta de orientación en el proceso de ordenación territorial, la calidad de sus datos ha sido criticada por ONG como Greenpeace (2024a) y SEO/BirdLife. Parece necesario introducir mejoras antes de utilizar la herramienta en la identificación de ZAR candidatas. Además del ejercicio nacional de elaboración de mapas de sensibilidad, también algunas CCAA, han desarrollado o están desarrollando sus propios mapas de sensibilidad para identificar áreas prioritarias de renovables, por ejemplo para la energía eólica terrestre y fotovoltaica en la [Comunidad Autónoma del País Vasco](#). En general, los mapas de sensibilidad para las energías renovables a nivel regional en España se encuentran en diferentes fases de desarrollo (SEO/BirdLife publica información resumida al respecto).

La participación pública

La participación pública para los procesos normativos se establece por ley (Ley 39/2015 de 1 de octubre, artículo 133, Ley 50/2019 de 27 de noviembre, artículo 26) de dos formas: en primer lugar, se realiza una consulta pública previa a la elaboración del texto normativo para recabar las opiniones de los posibles interesados. En segundo lugar, una vez elaborado el borrador o anteproyecto, si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el texto se publicará en un [portal web](#). Con ello se pretende facilitar un proceso de información pública o dar audiencia a las personas afectadas directamente o a través de organizaciones representativas. Además, ofrece la posibilidad de obtener contribuciones adicionales de otras personas o entidades. **Cabe destacar que la participación pública también se organiza a nivel subnacional debido al carácter autónomo de las CCAA** (Vicioso y Barreira 2023).

Aunque existen los esfuerzos mencionados para garantizar la participación pública por ley, se ha denunciado que, en la práctica, no está suficientemente garantizada en numerosos casos (Bolonio et al. 2024; Greenpeace 2024; WWF España 2024). Por ejemplo, el mecanismo de "**tramitación ambiental exprés**" (RDL 20/2022) elimina potencialmente la EIA para las "**zonas de interés**" adecuadas, lo que también suprime las oportunidades de participación pública como parte de la EIA (Greenpeace 2024). Otro ejemplo se observa en el ejercicio nacional de elaboración de mapas de sensibilidad (véase el caso de estudio, "Mapeo de sensibilidad en España"), en el que las ONG han denunciado la falta de participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración del mapa de índices de sensibilidad (WWF España 2024). En cambio, en el proceso de elaboración de los planes de ordenación del espacio marino de España se contó con una amplia participación de las partes interesadas (Barrero 2023).

Mapeo de sensibilidad en España

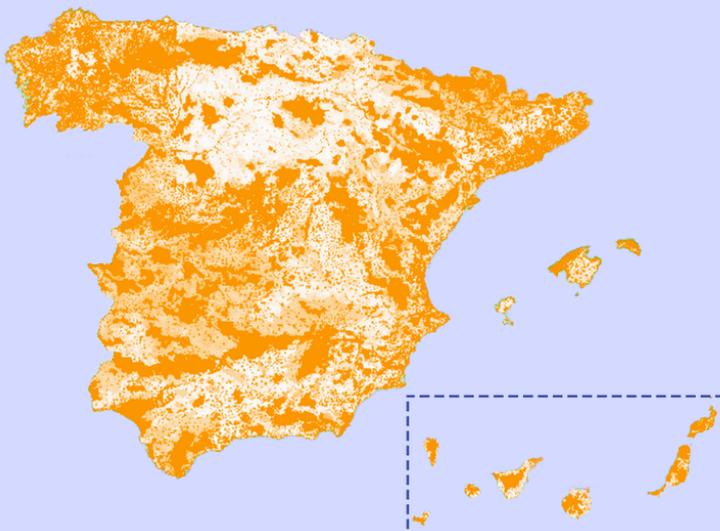
Criterios, datos y eficacia de la herramienta

De un vistazo - nuestra visión del estudio

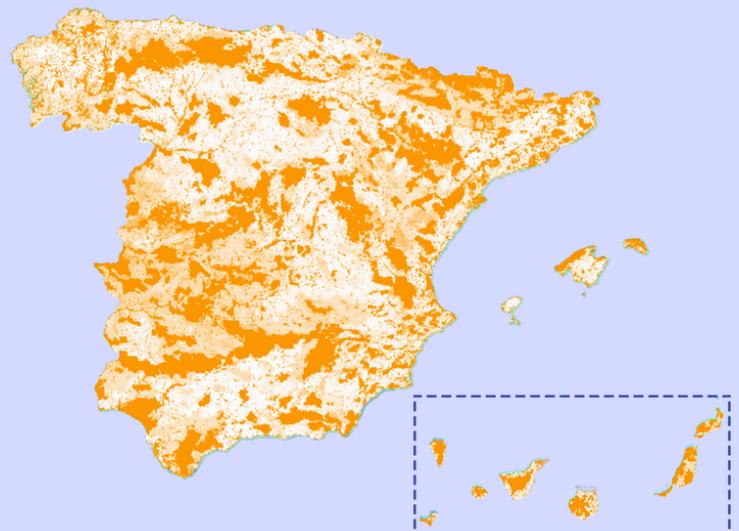
El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) desarrolló una [herramienta para identificar las zonas del territorio nacional más y menos aptas para la implantación de proyectos de ER eólica terrestre y fotovoltaica](#). La herramienta agrupa los principales factores ambientales relevantes, dando como resultado una zonificación de la sensibilidad ambiental de la España terrestre. Este ejercicio concreto de mapeo de la sensibilidad representa una buena práctica en muchos aspectos, especialmente en su enfoque metodológico específico de la tecnología y en la coherencia del análisis. **Al permitir una evaluación de alto nivel de las áreas más sensibles, se ofrece información valiosa para los procesos de ordenación territorial.** Sin embargo, a pesar de sus méritos, el papel de la herramienta en el sistema federal español es limitado, principalmente porque su uso no es obligatorio.

Temporalmente, la herramienta se utilizó como orientación para identificar las áreas de baja sensibilidad que podían acogerse al mecanismo de **"tramitación ambiental exprés"** según el RDL 6/2022 de 29 de marzo. Sin embargo, al ampliarse este mecanismo y suprimirse esta condición por el RDL 20/2022, de 27 de diciembre, la herramienta perdió esta función en el proceso de ordenación del territorio. Además, **los proyectos renovables de competencia regional (hasta 50 MW de capacidad) siguen desarrollándose en zonas identificadas como altamente sensibles.** Este riesgo es especialmente elevado en las regiones que carecen de mapas de sensibilidad propios. Además, la eficacia de la herramienta se ve considerablemente comprometida por cuestiones relacionadas con la calidad de los datos y los factores considerados. **En algunos casos, como la distribución de las aves, los datos disponibles son insuficientes, mientras que otros aspectos relevantes, como la proximidad de las zonas potenciales a la red eléctrica, no se han tenido en cuenta en el análisis.** Las lecciones extraídas de las comparaciones internacionales, por ejemplo, entre España y Alemania, ponen de relieve las oportunidades para una mejor integración de las herramientas de elaboración de mapas de sensibilidad a través de múltiples niveles de planificación espacial en un sistema federal.

Energía eólica. Índice de sensibilidad ambiental



Energía fotovoltaica. Índice de sensibilidad ambiental



Información general

¿Qué está en el punto de mira?

- Mapas de sensibilidad para la España peninsular (eólica, fotovoltaica): criterios y datos utilizados.
- El papel de la herramienta en el proceso de ordenación del territorio español.

Detalles del proceso en estudio

Mapa de sensibilidad para la España peninsular

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) ha desarrollado una herramienta para identificar las zonas del territorio nacional con mayor y menor aptitud ambiental para la implantación de proyectos de renovables terrestres. Debido a su pronta publicación en 2020, no se trata de la identificación de las ZAR como estipula la III. Más bien, **la herramienta agrupa los principales factores ambientales relevantes, cuyo resultado es una zonificación de la sensibilidad ambiental de la España territorial (sin tener en cuenta la zona marítima)**. Contribuye a hacer medible la sensibilidad ambiental a través de un índice de sensibilidad y disponible como base de datos publicada en los portales nacionales de geodatos. La sensibilidad se diferencia para la eólica terrestre y la fotovoltaica. El ejercicio de cartografía se basa en el artículo 21 de la Ley 07/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. La información clave sobre la metodología y los criterios empleados se recogen en el informe "[Establecimiento de zonas medioambientales para la implantación de energías renovables](#)", publicado por el MITECO en 2020.

El papel de la herramienta en el proceso de ordenación del territorio español

A pesar de su estatus a nivel nacional, el uso de la herramienta no es obligatorio para identificar áreas adecuadas para el desarrollo de proyectos renovables. Más bien, **el ejercicio de elaboración de mapas de sensibilidad es un enfoque metodológico que sirve como clara herramienta de orientación**. La Ley 07/2021 exhorta (pero no obliga) al ministerio nacional y a las CCAA a garantizar que los proyectos de ER se desarrollen "preferentemente" en las zonas de menor impacto identificadas por los mapas de sensibilidad. Cuando, en 2022, el MITECO ordenó las zonas prioritarias para las ER mediante el procedimiento de "autorización ambiental exprés", en un principio se limitó a las zonas de sensibilidad baja y media, reduciéndose después a las zonas de sensibilidad baja gracias a la presión de las ONG ecologistas y de las plataformas sociales en el Parlamento (Greenpeace 2024a). Más tarde, sin embargo, se amplió a toda la España peninsular, salvo algunas categorías de espacios protegidos². La ampliación del mecanismo, que suprime todos los vínculos directos con la información cartográfica de sensibilidad de la herramienta, abre las zonas potencialmente sensibles a una autorización ambiental más rápida sin consulta pública.

2. Los lugares restringidos son las zonas marinas, los espacios de la Red Natura 2000, las zonas protegidas y la construcción de determinadas líneas eléctricas de alta tensión (>200 kV y una longitud de 15 km)(Vicioso y Barreira 2023; 2024b).

¿De qué manera sirve este estudio de caso como mejor práctica?

¿Qué funciona especialmente bien?

Consideración de diversos factores ecológica y socialmente relevantes

El análisis del mapeo de sensibilidad abarca un amplio conjunto de factores relevantes que influyen en la sensibilidad medioambiental de las posibles zonas de desarrollo de renovables.

Estos factores están anclados en indicadores específicos que van desde la localización de la Red Natura 2000, áreas importantes para la conservación de aves (proporcionados por SEO/BirdLife), la Red Estratégica de Corredores Ecológicos de la iniciativa Autopistas Salvajes (proporcionados por WWF España) y [humedales RAMSAR sobre núcleos urbanos](#), masas de agua y llanuras aluviales hasta el impacto visual sobre paisajes locales, vías pecuarias y [lugares declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO](#). **Los indicadores se diferencian en indicadores de exclusión, que señalan zonas de máxima sensibilidad ambiental no aptas para el desarrollo de ningún proyecto de renovables, e indicadores ponderados.** Estos últimos señalan aspectos de la sensibilidad medioambiental que pueden sopesarse con los beneficios del potencial de renovables de la zona. Hay información clara sobre el factor de ponderación de cada indicador.

Diferenciación entre tecnologías de energías renovables

El análisis de los mapas de sensibilidad distingue entre dos tecnologías de energías renovables: eólica terrestre y fotovoltaica. Esta distinción reconoce que existen distintos factores relevantes en la sensibilidad medioambiental de las zonas en función de la tecnología de energías renovables. Este tipo de análisis diferenciado también es necesario para la designación de las zonas de aceleración renovable en el marco de la RED III. Sin embargo, **aún hay margen de mejora: por ejemplo, los criterios de sensibilidad actuales clasifican las zonas urbanas como zonas de exclusión para la energía eólica y fotovoltaica.** Si bien es razonable en el caso de la energía eólica terrestre, podría perderse el potencial de la energía fotovoltaica en las zonas urbanas. Esto incluye la fotovoltaica en cubiertas y ciertos tipos de fotovoltaica en suelo, como la fotovoltaica en polígonos industriales urbanos o aparcamientos. Por lo tanto, es aconsejable mejorar sucesivamente el enfoque para definir los criterios (de exclusión) y hacerlo (aún) más específico para cada tecnología, por ejemplo, diferenciando dentro de las tecnologías fotovoltaicas.

Transparencia y accesibilidad de la información

El ejercicio de elaboración de mapas de sensibilidad va acompañado de información transparente sobre los criterios utilizados y cómo se han evaluado. Además, los mapas de sensibilidad finales están a disposición del público en el [geoportal](#) gestionado por el gobierno español.

¿Qué pueden aprender otros países?

Papel limitado de la herramienta en la arquitectura cartográfica espacial (federal)

A pesar del estatus legal de la herramienta de cartografía de sensibilidad a nivel nacional, su uso no es preceptivo. Esto compromete en gran medida la eficacia de la herramienta. **Las ONG informan de que se siguen desarrollando proyectos renovables en zonas identificadas como altamente sensibles en la herramienta.** Por ejemplo, en algunas CCAA, los espacios de la Red Natura 2000 no están excluidos para el desarrollo de proyectos, de modo que el despliegue de las renovables (en las autoridades del nivel regional) puede considerarse en general en esas zonas altamente sensibles.

Así pues, la situación y el respeto de la herramienta nacional de cartografía de la sensibilidad están descoordinados entre los distintos niveles de la arquitectura española de ordenación territorial. Para integrar mejor sus resultados, **sería recomendable dar a la integración de la herramienta en las políticas regionales un carácter más vinculante para mejorar su interacción con otros instrumentos (regionales) dentro de los complejos acuerdos constitucionales.**

Participación pública limitada en el ejercicio de cartografía de sensibilidad

La documentación metodológica del ejercicio de cartografía de sensibilidad afirma que se consultó a las CCAA y a las asociaciones en la fase de recopilación de datos, es decir, antes de la clasificación de los indicadores medioambientales. Sin embargo, **sigue sin estar claro si esto sólo sirvió para recopilar datos o si hubo alguna consulta con las regiones y asociaciones en cuanto a la metodología y el contenido del ejercicio de cartografía.** Aparte de eso, las ONG han informado de la falta de cualquier otra participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración del mapa del índice de sensibilidad.



¿Cuáles son las limitaciones del caso?

¿Qué posibles problemas pueden surgir en el proceso?

Exhaustividad y calidad de los datos

El valor informativo de los análisis de sensibilidad depende en gran medida de la calidad de los datos utilizados. Las ONG han informado de que algunos de los datos introducidos en el análisis multicriterio de la herramienta están obsoletos o son insuficientes. SEO/BirdLife recomendó ampliar el conjunto de criterios considerados para incluir no sólo las áreas protegidas, sino también la presencia y distribución de las especies de aves. Un estudio de Bolonio et al. (2024) reveló que las áreas protegidas andaluzas cubren sólo una mínima parte (17,7%) del hábitat de la especie ganga ortega. Esta discrepancia es el resultado de una información poco actualizada debido a dos razones principales: **a) la desactualización de los datos de que dispone la administración andaluza y b) la falta de participación pública que sirve como fuente esencial de información específica regional.**

Falta de coordinación con los desarrollos de infraestructuras de red

La cartografía de sensibilidad no tiene en cuenta la proximidad de las zonas adecuadas a las infraestructuras de red existentes o previstas. Sin embargo, este factor es importante, ya que la red de transporte es la columna vertebral de la transición energética. No tiene por qué ser necesariamente un criterio de exclusión si las zonas adecuadas no se encuentran en la proximidad inmediata de la red, ya que ésta puede y, en algunos casos debe, orientarse hacia la ubicación de (grandes) proyectos de renovables en el futuro. Sin embargo, la proximidad a la red es un aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los emplazamientos adecuados para el desarrollo de las renovables y es un requisito de la RED III (Directiva de Energías Renovables). En consecuencia, en el futuro, **sería aconsejable incluir la "proximidad a la red" como factor ponderado en el análisis cartográfico espacial y consultar y coordinar periódicamente con las autoridades pertinentes los planes futuros de desarrollo de la red.**

Diferencias regionales en los indicadores

El ejercicio de cartografía de sensibilidad abarca un análisis exhaustivo y armonizado de alcance nacional. Esto tiene la ventaja de que los datos son accesibles en un formato coherente y centralizado. Sin embargo, también puede acarrear importantes límites en la precisión del análisis. En particular, las especificidades geográficas pueden no recibir suficiente consideración. Por ejemplo, **la extensión de la Red Natura 2000 y las zonas de protección ambiental son muy desiguales entre las CCAA, ya que su asignación también depende de las competencias regionales.** En Galicia, por ejemplo, Greenpeace y otras organizaciones han solicitado sin éxito la ampliación de la Red Natura 2000. **En la actualidad, sólo el 12% del territorio gallego está protegido, a pesar de sus importantes valores naturales.**

3. Red Eléctrica de España trabaja ahora en el próximo periodo para la planificación de la red 2025-2030, por lo que será crucial alinearla con los últimos datos disponibles de los mapas de sensibilidad.

No se tienen en cuenta las energías renovables existentes

El mapa de sensibilidad no tiene en cuenta las infraestructuras renovables existentes en su catálogo de criterios relevantes. Por lo tanto, **el mapa final no contempla suficientemente el posible impacto acumulativo de nuevos proyectos en zonas en las que ya existen infraestructuras renovables instaladas**. Para mejorar el valor informativo del análisis, los datos sobre los proyectos de renovables existentes también deberían incluirse en el conjunto de criterios relevantes (por ejemplo, como factor ponderado). En este sentido, es crucial que los datos estén actualizados y tengan una resolución geográfica detallada. La EAE necesaria para la designación de una ZAR es una oportunidad clave para evitar el riesgo de nuevos impactos acumulativos.

¿Qué se podría hacer mejor?

Integración formal de la herramienta en todos los niveles de los procesos de planificación

El papel de la herramienta de cartografía espacial tiene algunas limitaciones en la arquitectura de cartografía espacial española ("cuasi-federal"), principalmente porque su uso no es obligatorio. Sin embargo, podría ser beneficioso integrar formalmente la herramienta en varios niveles de planificación espacial para evaluar mejor la sensibilidad ambiental de las zonas potenciales y, en última instancia, mejorar las decisiones en materia de concesión de permisos. Por ejemplo, la herramienta podría utilizarse como **"mapa de exclusión obligatorio"**, indicando las zonas de alta sensibilidad ambiental que serían **"zonas prohibidas"** para los proyectos de renovables de autoridad nacional y regional. O, al revés, el uso del mapa sería de nuevo obligatorio para identificar zonas de baja sensibilidad como ZAR para el desarrollo de proyectos de renovables. En cualquier caso, **una evaluación detallada de los impactos específicos de cada lugar requeriría una integración con datos específicos de la región** (véase a continuación).

Integración de datos específicos de la región en los mapas de sensibilidad

Los análisis exhaustivos, como un ejercicio de elaboración de mapas de sensibilidad a escala nacional, corren el riesgo de excluir las especificidades regionales y las incoherencias de los datos. Por lo tanto, se sugiere que dichos análisis se complementen con información regional (por ejemplo, mediante aportaciones a través de formatos participativos) o herramientas de cartografía regional.

Mejorar la calidad de los datos

Una calidad insuficiente de los datos puede limitar la precisión de la herramienta y hacer que algunas zonas naturales no reciban la protección necesaria. Por lo tanto, es esencial garantizar datos suficientes y de alta calidad para que las autoridades y los promotores puedan tomar decisiones bien informadas. Una palanca clave para ello es ponerse en contacto periódicamente con las partes interesadas con conocimientos específicos en los ámbitos pertinentes, por ejemplo, la protección de especies. **Además, la participación periódica y efectiva de los ciudadanos encierra un gran potencial para la obtención de datos.**

Análisis de las barreras

Estructura organizativa del proceso de planificación espacial y territorial

Visión general de la estructura organizativa

Ordenación interior del territorio: fragmentado (cuasi federal) de gran complejidad

Barrera: la estructura cuasi federal complica y ralentiza el proceso de planificación, ya que las CCAA. están autorizadas a promulgar leyes de planificación estatales específicas debido a su soberanía.

Nivel (es) donde se realiza la ordenación territorial

Respeto diferente por las herramientas cartográficas como mapeo de sensibilidad según el nivel (más respetado a nivel nacional, proyectos de > 50 MW; menos/no respetado a nivel regional)

Barrera: falta de coordinación entre las herramientas de mapeo en diferentes niveles de planificación, (particularmente entre el nivel nacional y las CCAA)

Marcos de normativas relevantes

Las prácticas de ordenación territorial se basan en varios marcos (planes) en diferentes niveles

Barrera: falta de alineación de los planes regionales/ directrices tanto a nivel de las CCAA como entre el nivel regional y nacional

Factores considerados en el proceso de planificación espacial de las ER

Fuentes de datos utilizados para la planificación espacial

Las fuentes de datos empleadas para el mapeo de sensibilidad no están actualizadas

No hay coordinación entre la ordenación territorial y la planificación de la infraestructura de red

Barrera: decisiones de ordenación territorial basadas en datos erróneos (es decir, obsoletos) que dan lugar a una toma de decisiones incorrecta y, potencialmente, a la inclusión de zonas no adecuadas

El grado de participación pública en los procesos de ordenación del territorio

La etapa en la que se produce la participación pública

El artículo 22 del RDL 20/2022 de 27 de diciembre: tramitación ambiental exprés" elimina potencialmente la participación pública como parte de la EIA para las zonas que cumplan los requisitos de la ley

Barrera: la reducción del espacio adecuado para la participación pública puede conducir a una integración limitada de las opiniones de las partes interesadas afectadas y a una toma de decisiones desinformada, con un mayor riesgo de protestas y de rechazo del proyecto por parte de la comunidad

Falta de una directriz legal general sobre la participación pública a nivel nacional

Falta de información completa sobre mecanismos de participación en las CCAA

Barrera: no hay mecanismos institucionales claros y coherentes de participación pública

Métodos de participación pública

Suministro de datos en portales de información y geoportales sólo en el formato de mapas finales, todavía sin resultados preliminares

Sólo en casos excepcionales se contactó activamente a las partes interesadas para que formaran parte de los procesos de ordenación territorial (a nivel nacional). Este fue el caso de la designación de áreas marinas

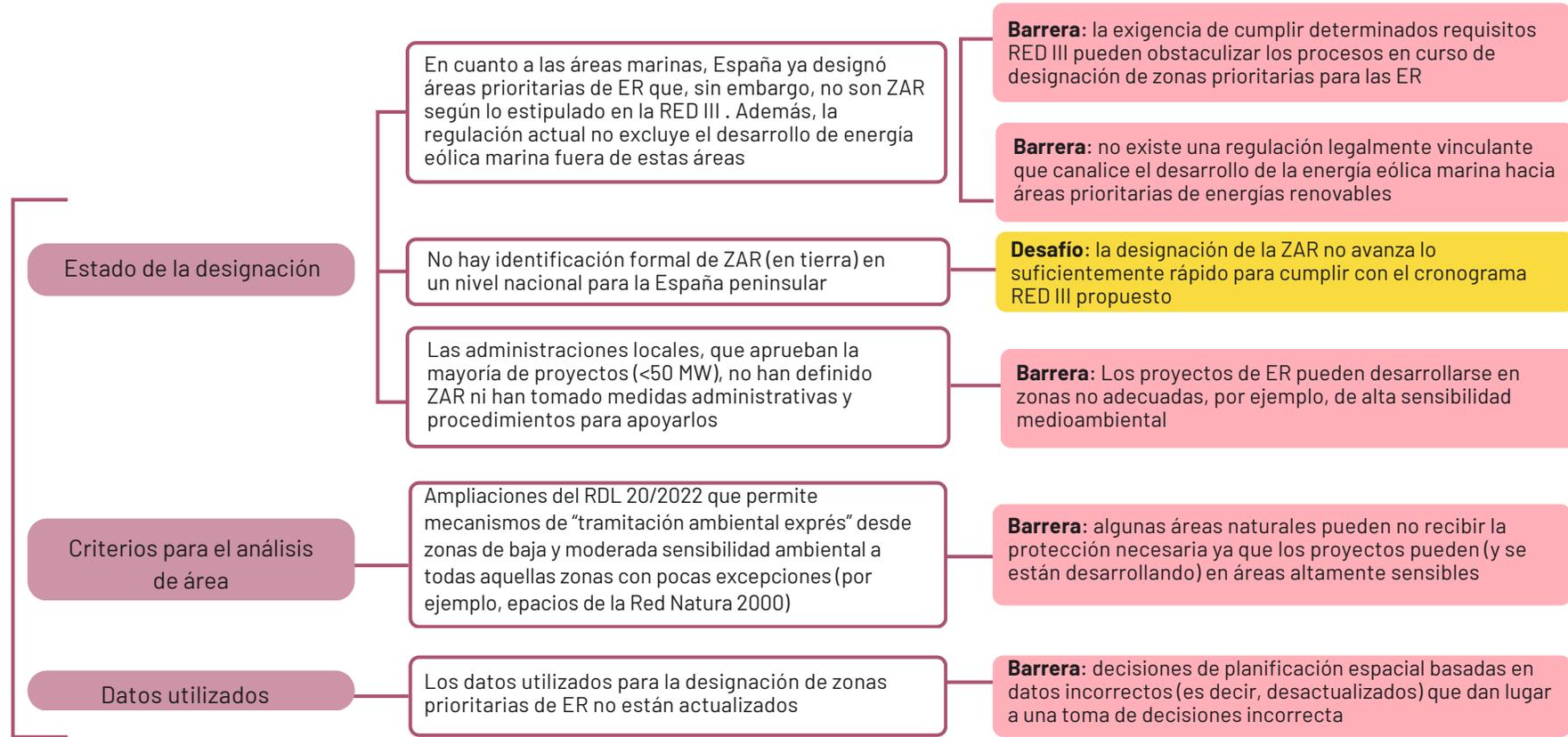
Barrera: opciones limitadas para la participación pública. Los formatos aplicados requieren proactividad de las partes interesadas

Partes interesadas autorizadas a participar en el proceso

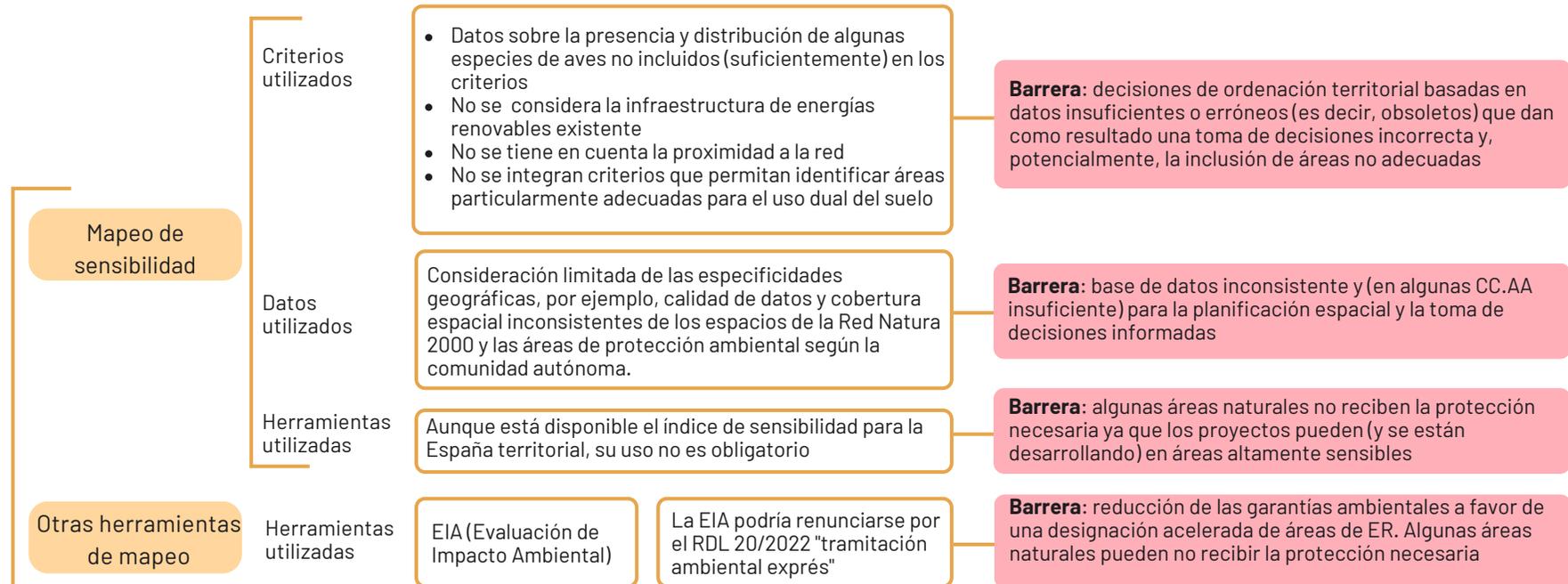
No se ha llevado a cabo ninguna consulta pública sobre la elección de datos y criterios relevantes del ejercicio de mapeo de sensibilidad para península

Barrera: las opciones limitadas para las partes interesadas puede comprometer la precisión y la calidad del ejercicio de mapeo de sensibilidad

Designación de las ZAR



Herramientas de mapeo



Recomendaciones

La estructura "cuasi-federal" de España complica y ralentiza el proceso de planificación, ya que las CCAA están autorizadas a promulgar leyes de planificación específicas debido a su soberanía. Aunque ya existen recursos valiosos, como el mapa nacional de sensibilidad, no se utilizan eficazmente debido a la falta de coordinación con los recursos y las decisiones a nivel nacional, regional y local. Esto puede dar lugar a que se inicien proyectos en zonas de gran sensibilidad medioambiental. Incluso, si estos proyectos no se autorizan finalmente porque se determina que el impacto es demasiado significativo, por ejemplo a través de las EIA, este proceso descoordinado inmoviliza los recursos administrativos. Esto supone una presión adicional sobre los ya limitados recursos administrativos del sector español de planificación y concesión de permisos.

Nuestra recomendación: fomentar la coordinación entre los objetivos e instrumentos nacionales de ordenación territorial con los marcos políticos y las prácticas de concesión de permisos a escala regional.

- Un mecanismo para lograrlo podría ser **fijar objetivos generales de superficie de renovables a un nivel de planificación superior**, que posteriormente podrían complementarse con una cartografía detallada de la superficie específica a nivel regional.

- **Recomendamos hacer obligatorio, al menos hasta cierto punto, el uso de la herramienta de mapeo de sensibilidad para las energías renovables terrestres, a pesar de sus deficiencias.** El mapa nacional podría, por ejemplo, servir de base para la autorización de proyectos renovables a nivel nacional, regional y local. El desarrollo podría prohibirse en las zonas con un alto índice de sensibilidad según esta herramienta, a menos que se disponga de otras herramientas similares y actualizadas a nivel subnacional para proyectos más pequeños (< 50 MW de capacidad).

- Además, es recomendable la **creación de oficinas de localización de renovables coordinadas entre la Administración General del Estado y las CCAA**, en línea con el nuevo artículo 16 de la RED III.

En 2022, el Parlamento español aprobó el RDL 20/2022 de 27 de diciembre. Este permite un mecanismo de "tramitación ambiental exprés" que introduce una EIA simplificada para los proyectos de ER. Inicialmente, este proceso de "tramitación ambiental exprés" se limitaba a las zonas interiores de sensibilidad ambiental baja y moderada (identificadas en el mapa nacional de sensibilidad) y a una capacidad de instalación limitada. Sin embargo, se amplió a cualquier terreno excepto las zonas marinas, los espacios de la Red Natura 2000, las zonas protegidas y determinadas construcciones de líneas eléctricas de alta tensión (>200 kV y una longitud de 15 km). Con ello **se pretende acelerar el proceso de designación de zonas renovables, reduciendo las salvaguardias ambientales, pero puede dejar algunas zonas naturales y especies menos protegidas de lo que deberían.**

Nuestra recomendación: derogar la "tramitación ambiental exprés" introducida con el RDL 20/2022 en todas las zonas, excepto en las identificadas con un índice de sensibilidad bajo en el ejercicio de cartografía de sensibilidad de todo el país.

Los datos aportados para el ejercicio de mapeo de sensibilidad de la España terrestre han resultado insuficientes. Aquí entran en juego múltiples razones; por ejemplo, que los datos utilizados no estaban actualizados o no reflejaban las especificidades locales (no hubo participación pública en el suministro de datos). Esto puede conducir a una toma de decisiones incorrecta y, potencialmente, a la inclusión de zonas no adecuadas para el desarrollo de renovables.

Nuestra recomendación: reforzar las prácticas de recopilación de datos y mejorar la calidad de estos para los procesos de cartografía de la sensibilidad.

- Esto puede lograrse encargando proactivamente **estudios que generen nuevos conjuntos de datos actualizados a escala nacional sobre aspectos relevantes** (por ejemplo, uso del suelo y actividades agrícolas), **colaborando activamente con ONG e instituciones** para obtener datos ya existentes (por ejemplo, sobre la presencia de especies de aves), **garantizando la actualización periódica de los conjuntos de datos** relevantes para la cartografía espacial y aumentando estos esfuerzos mediante la **integración de datos de libre acceso** para una comparación exhaustiva.

- Otro vehículo clave para aumentar la calidad de los datos es incorporar la **consulta a las partes interesadas locales** en las prácticas de suministro y evaluación de datos.

En lo que respecta a las zonas aptas para un uso múltiple de la tierra, actualmente no existe en España ninguna política formal que defina o regule el doble uso de la tierra (por ejemplo, no existe una definición formal de agrovoltaica). Como consecuencia, no se identifican las zonas adecuadas para el uso dual, ni existe diálogo alguno con los agricultores o las comunidades locales para identificar las oportunidades potenciales de ese uso dual. Las posibilidades de doble uso de la tierra tampoco se tienen en cuenta en el análisis de sensibilidad para la península. Por todas estas razones, **el doble uso aún no está ampliamente desarrollado o aceptado en nuestro país.**



Nuestra recomendación: desarrollar un marco político para el uso dual del suelo

Esto debería incluir una definición específica y un proceso para identificar su potencial. **La identificación de zonas adecuadas para el doble uso debería integrarse en la ordenación del territorio nacional y regional y contar con la participación de las comunidades locales.**

La proximidad a la red de transporte es un factor importante para la identificación de posibles emplazamientos de renovables, ya que es la espina dorsal de la transición energética. No tiene por qué ser un criterio de exclusión si las zonas adecuadas no se encuentran en las inmediaciones de la red, ya que ésta puede y, en algunos casos, debe ampliarse en el futuro. Sin embargo, **la proximidad a la red es un aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los emplazamientos adecuados para el desarrollo de las renovables.** Sin embargo, las ONG han denunciado una falta de coordinación entre las prácticas de ordenación territorial y el desarrollo de las infraestructuras de red. Por ejemplo, en el ejercicio nacional de elaboración de mapas de sensibilidad, la proximidad a la red no es un factor en su análisis.

Nuestra recomendación: tener en cuenta la infraestructura de red actual y la evolución futura en la ordenación del territorio.

Esto requiere consultas regulares y coordinación entre las autoridades de ordenación territorial y las autoridades pertinentes (por ejemplo, Red Eléctrica de España) encargadas de la planificación de la red. Asimismo, **recomendamos incluir la "proximidad a la red" como factor ponderado** en el conjunto de criterios utilizados para identificar las zonas adecuadas para el desarrollo de las renovables en el análisis nacional de mapas de sensibilidad.

Actualmente, no existen mecanismos institucionales claros y coherentes para la participación pública. Esto puede comprometer la exactitud de los procesos de toma de decisiones, así como la aceptación de los proyectos de renovables. En toda España han surgido protestas locales contra los proyectos, como es el caso de [MACROrenovablesNO](#) y [Aliente](#).

Nuestra recomendación: establecer una directriz general sobre los requisitos y mecanismos básicos para la participación pública en las prácticas de ordenación territorial a nivel nacional.

Los detalles sobre cómo y cuándo tiene lugar la participación pública en los proyectos de renovables y en la designación de las ZAR deberían estar mucho más claros a nivel del Estado nacional y de las CCAA.

- Un principio general en este proceso multinivel debería ser garantizar la participación pública desde una fase temprana de los proyectos renovables. Otros enfoques de mayor alcance podrían incluir la **creación de oficinas de mediación de conflictos relacionados con la implantación de infraestructuras renovables** (véase el nuevo artículo 16 (5) de la RED III) o llevar a cabo una comunicación con los municipios previa al permiso de acceso a la red.

PANORAMA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LA DESIGNACIÓN DE ZONAS DE ACELERACIÓN

2024

Con la colaboración de:

GREENPEACE



FUNDACIÓN
RENOVABLES



SEO BirdLife

ecodes
tiempo de actuar