

XXVI CONGRESO  
DE LA ASOCIACIÓN  
ESPAÑOLA  
DE GEOGRAFÍA



**Crisis  
y espacios  
de oportunidad.**  
Retos para la Geografía

**LIBRO DE ACTAS**



VNIVERSITAT  
D VALÈNCIA  
Departament de Geografia

**Valencia,**  
del 22 al 25 de octubre de 2019

Esta publicación digital contiene las aportaciones –comunicaciones y pósteres- seleccionadas para su publicación en este libro de actas por el Comité Científico del XXVI Congreso de la Asociación de Geografía Española (Valencia, 22-25 de octubre de 2019).

Se encuentran organizadas por orden alfabético dentro de cada una de las tres líneas temáticas de los cuatro grandes ejes temáticos del Congreso, de acuerdo con el índice adjunto.

El resto de aportaciones que fueron aceptadas y seleccionadas para su publicación en libro de editorial de prestigio de la lista SPI, junto con los textos de las conferencias principales, las ponencias invitadas y las conclusiones de este XXVI Congreso de la AGE, se publicarán con posterioridad a la celebración del mismo.

Los editores y miembros del comité científico no se hacen responsables de los errores u omisiones que pudieran contener los textos en lo referente a las normas de edición solicitadas a los/las autores/as.

**Promueve:**

Vice-rectorat de Projecció Territorial i Societat de la Universitat de València

**Diseño y maquetación:**

Pascual Lucas

© de esta edición: AGE y Universitat de València

© de los textos: los/las autores/as

© de las imágenes: los/las propietarios

ISBN: 978-84-947 787-2-8

Depósito Legal: M-34479-2019

- 1323 De la Osada Saurí, David y Pitarch-Garrido, María Dolores  
**Evolución de los barrios de la ciudad de València en el siglo XXI. Análisis a partir de imágenes de satélite**
- 1339 Del Valle, Carolina; Delicado, Ana; Prados, M<sup>a</sup> José y García, Ramón  
**La participación en los procesos de implantación de las energías renovables en España y Portugal**
- 1354 García Álvarez, David  
**Análisis espacial del alojamiento ofertado a través de nuevas plataformas de economía colaborativa en la ciudad de Granada (España)**
- 1369 García Martín, Fernando Miguel y Carcelén González, Ricardo  
**Proyecto urbano y espacio turístico en el litoral de la región de Murcia: evolución y dinámicas de las formas del turismo**
- 1387 Giménez García, Rubén; García Marín, Ramón y Serrano Martínez, José María  
**Desarrollo agrícola y cambios paisajísticos y demográficos en el poniente almeriense (sureste de España)**
- 1405 Sánchez Martínez, José Domingo y Gallego Simón, Vicente José  
**Las nuevas geografías de la producción olivarera en el bajo Guadalquivir: dinámica, fundamentos y retos**
- 1421 Toro Sánchez, Francisco Javier y Sánchez Escolano, Luis Miguel  
**Granada "off the shelf": impactos e incertidumbres del post-turismo en una ciudad mediterránea**
- 1436 Tulla Pujol, Antoni F. y Vera Martín, Ana  
**La agricultura social como estrategia para apoyar el consumo de proximidad y la soberanía alimentaria**

#### **LT4.3 Deconstrucciones y reestructuraciones de los sistemas productivos locales**

- 1452 Martínez Puche, Antonio; Martínez Puche, Salvador y Ribera Sevilla, Paco.  
**Microclúster en el contexto de los sistemas productivos tradicionales del corredor del Vinalopó (Alicante): la artesanía festera y sus potencialidades promocionales como marca**
- 1467 Membrado Tena, Joan Carles  
**El papel de los clústeres industriales en la resiliencia industrial valenciana**
- 1482 Mesa Manzano, Rafael y Esparcia Pérez, Javier  
**Análisis del discurso de los actores y minería de textos desde el enfoque rural web en el Alto Palancia (Castellón, Comunidad Valenciana) a partir de la perspectiva LEADER**
- 1501 Monteserín Abella, Obdulia; Murray Mas, Iván; Peñarribia Zaragoza, M<sup>a</sup> Pilar y Sánchez Hernández, José Luis  
**Conclusiones del Eje Temático 4**

## **PÓSTERES POR EJES Y LÍNEAS TEMÁTICAS**

### **ET1. LA DISCIPLINA GEOGRÁFICA**

#### **LT1.2 Qué relaciones entre disciplina y profesión: reconocimiento social, aplicación profesional y docente**

- 1508 Buzo Sánchez, Isaac  
**El patrimonio hidrológico en mapas digitales**
- 1510 De Lázaro y Torres, M.L.; De Miguel González, Rafael; Morales Yago, Francisco José; Sebastián López, María.  
**El empleo de los SIG para la modernización de la docencia universitaria y el empleo juvenil: el proyecto MYGEO**
- 1512 De Miguel González, Rafael y Sebastián López, María  
**Exposición didáctica conoce Zaragoza, quiere tu ciudad: una propuesta para trabajar la identidad espacial y cultural**
- 1514 Serrano Gil, Óscar; Aparicio Guerrero, Ana Eulalia; Fernández Fernández, María Cristina; García Marchante, Joaquín Saúl.  
**La propiedad forestal del Ayuntamiento de Cuenca como centro de interés didáctico**

---

# LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE IMPLANTACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA Y PORTUGAL

**DEL VALLE, CAROLINA**

Universidad de Sevilla, cdvalle@us.es

**PRADOS, M<sup>a</sup> JOSÉ**

Universidad de Sevilla, mjprados@us.es

**DELICADO, ANA**

Instituto de Ciências Sociais Universidad de Lisboa ana.delicado@ics.ulisboa.pt

**GARCÍA, RAMÓN**

Universidad de Murcia, ramongm@um.es

**RESUMEN:** Uno de los pilares fundamentales en la implantación de las energías renovables es su componente social. El éxito del nuevo modelo energético pasa sin duda por la participación pública en procedimientos prioritarios como son el uso de los recursos naturales y del territorio, proyectos de cohesión social o modelos de crecimiento económico. El objetivo de esta comunicación es valorar cómo se ha llevado a cabo la participación ciudadana en lo que a transición energética se refiere. Para ello se comparan los marcos legislativos vigentes sobre participación pública en España y Portugal, y se analizan dos casos concretos en los que las intervenciones ciudadanas han sido relevantes. Las conclusiones subrayan la notabilidad de dicha participación para la inserción correcta de los proyectos de energías renovables en el territorio y el paisaje en la toma de decisiones sobre las localizaciones espaciales de las infraestructuras o en la mitigación de posibles impactos.

**PALABRAS CLAVE:** Participación ciudadana; energías renovables; paisaje de las energías renovables; evaluación de impacto ambiental.

**ABSTRACT:** One of the issues that needs to be taken into account in the implementation of renewable energy is its social component. Success in the transition to a new energy model requires public participation in some priority procedures, such as the use of natural and territorial resources, social cohesion projects or models of economic growth. The objective of this communication is to assess how some models of citizen participation have been implemented in terms of energy transition. For this purpose, the existing legislative frameworks on public participation in Spain and Portugal are compared and two specific cases in which citizen interventions have taken place in a relevant manner are analysed. The conclusions highlight the relevance of participation in favouring the suitable insertion of renewable energy projects in the territory and the landscape, whether in the decision-making on the spatial locations of the infrastructures, or in the mitigation of possible impacts.

**KEYWORDS:** Citizen participation; renewable energy; landscape of renewable energies; environmental impact evaluation.

## **1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL**

La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia de medio ambiente ha sido consagrada en convenciones internacionales. La Agenda 21 resultante de la Conferencia de Río de Janeiro (1992) o el Convenio de Aarhus de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), señalan la trascendencia en el acceso a la información, la participación pública y la justicia en cuestiones ambientales (1998). En sus objetivos el convenio garantizaba los derechos de participación pública en la toma de decisiones en la elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente, llegando incluso a establecer disposiciones concernientes al acceso a procedimientos judiciales ante la violación del derecho a la información y participación pública en la autorización de actividades.

También en esta línea, la Directiva Europea 2014/52/UE sobre Estudios de Impacto Ambiental reafirma la necesidad de someter a evaluación la incidencia sobre el medio ambiente de proyectos públicos o privados. Este marco regulatorio establece que la autorización de proyectos que pueden tener repercusiones de carácter importante sobre el medio ambiente

debe concederse tras la realización de la pertinente evaluación ambiental, la cual debe ser basada en la información aportada por el promotor y completada por las autoridades y el público interesado en dicho proyecto. Expresa el deber de fomentar la participación pública, incluyéndose dentro de ésta tanto a asociaciones como a organizaciones y grupos, particularmente aquellas organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio ambiente. A través de este proceso participativo real del público, se pretende reconocer el peso de la esfera social en la fase decisoria de los proyectos, a partir de la expresión de sus opiniones e inquietudes y cuya consideración debe ser pertinente para las autoridades competentes. Por otro lado, este proceso contribuye de forma directa a favorecer la toma de conciencia ciudadana de la problemática medioambiental, junto con el respaldo público a las decisiones adoptadas.

Las modalidades de información y consulta al público interesado son establecidas y determinadas por los Estados miembros. En todo caso, es obligado realizar la evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos que posean repercusiones notables sobre el medio. En el caso de la energía hidroeléctrica y los parques eólicos, se especifica que será cada Estado Miembro quien considere cuándo deberán ser sometidos a evaluación, bien sea tomando la decisión caso a caso o a partir del establecimiento de criterios genéricos. En la práctica, para la instalación de energías renovables la participación pública puede ocurrir en dos momentos principales: en la toma de decisión sobre la localización de estas infraestructuras (como también en la dimensión e implantación de los aerogeneradores, las subestaciones, las líneas de conexión a la red eléctrica); y en la negociación de medidas de mitigación de los impactos y de distribución de las compensaciones y beneficios una vez que la instalación ha finalizado. Veamos algunas experiencias concretas en el contexto de la Unión Europea.

## **2. MARCO TEÓRICO**

La literatura científica ha demostrado que los enfoques participativos abiertos en la fase de planificación tienden a promover una mayor aceptación pública de estas infraestructuras (Breukers y Wolsink, 2007; Loring, 2007; Jobert et al, 2007; Mason y Milbourn, 2014). Esta aceptación está asociada a la percepción de «justicia procesal», que se refiere a la transparencia, provisión de información e inclusión de todas las partes interesadas en el procedimiento de instalación (Devine-Wright, 2005; Jobert et al, 2007; Skanavis et al, 2013). Nadai y Labussière

(2015), aun reconociendo la participación pública en el desarrollo de energía eólica y la localización de los parques eólicos en Francia, mantienen que en la práctica se la aparta del proceso técnico y la participación se mantiene en la distancia por cuanto tiene lugar en una fase final. Es por ello que Bidwell (2013) advierte contra la visión de la participación como panacea para resolver todas las controversias de localización de los parques y convencer a los oponentes potenciales. La participación pública es, en la práctica, una plataforma para la expresión de los valores y de las preocupaciones en la búsqueda de una solución que contemple los diferentes intereses, de ahí que «haya todavía mucho por comprender acerca de los valores y actitudes en las conversaciones entre stakeholders» (Bidwell 2013: 10). En esta misma línea, Jolivet y Heiskanen (2010), en un análisis de las controversias en torno a la energía eólica, utilizan el concepto de «encuadramiento» para analizar a quién se le da el derecho de participar y de qué forma, junto con el concepto de «desbordamiento» para caracterizar los casos en que los actores no se conforman con lo que se espera de ellos, por cuanto reivindican escenarios alternativos o llegan incluso a reclamar su participación cuando no son invitados. El estudio de casos en el sur de Francia, en el que se basa su investigación, demuestra cómo un proyecto de parque eólico en Carmaux, un área con sólida tradición industrial, fracasó pese a promover la participación de los agentes interesados y de los residentes locales. La razón fundamental es la resistencia de un municipio vecino que no había sido incluido en la consulta pública, y que tenía planes de promoción turística que chocaban con el cambio en el paisaje provocado por las turbinas.

Walker et al. (2011) establecen finalmente que el marco para analizar la participación pública en materia de parques eólicos debe presentar cuatro atributos: (i) que sea simétrico entre la interacción de la participación pública y técnica/tecnológica; (ii) que capte las anticipaciones y las expectativas de los diversos actores; (iii) que sea dinámico al contemplar la implicación, cambios a lo largo del tiempo, conexión entre expectativas e implicación, en un proceso iterativo y acumulativo; y (iv) que se sitúe en el contexto para integrar a las comunidades locales en los marcos político, económico y empresarial a escala regional, nacional y de la U.E.

**3. MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y PORTUGAL** El proceso de participación pública en materia de energías renovables en España se encuentra limitado a la realización de consultas en el ámbito de los estudios de impacto ambiental.

La primera regularización legal relativa a los efectos e impactos de los diferentes planes y proyectos con incidencia en el medio ambiente fue formalizada en el año 1986 por medio del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, actualmente en vigor en base a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. De ahí que el procedimiento de evaluación ambiental en España se encuentre plenamente consolidado y constituya una herramienta indispensable para la preservación y protección del medio ambiente, debiéndose someter a ella toda actuación, sea plan, programa o proyecto, que pueda ocasionar efectos medioambientales como paso previo a su adopción, aprobación o autorización. Esta herramienta determina la realización de una evaluación ambiental estratégica (EAE) para planes y programas, y de una evaluación de impacto ambiental (EIA) el caso de los proyectos.

Como no podía ser de otro modo, la participación pública se encuentra entre los procedimientos de evaluación ambiental. Constituye una garantía de intervención en el procedimiento tanto de las personas interesadas como del público, a través de la aportación de opiniones en trámites de consulta e información pública. Con el objetivo de garantizar una participación efectiva y la máxima difusión, estos trámites deben ser efectuados por vía electrónica y/o anuncios públicos, debiéndose adoptar las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad electrónica por parte de las administraciones públicas. Existen ciertas diferencias entre la EAE y la EIA. En el primer caso, la información pública tiene lugar una vez iniciado el trámite y determinado el alcance y contenido del plan o programa por parte del promotor. La información se realiza sobre la versión inicial del documento mediante anuncio en el Boletín Oficial del Estado o su sede electrónica. Es obligado que la información se acompañe de un resumen del estudio ambiental estratégico que no tenga un carácter técnico. En simultáneo, tiene lugar el trámite de consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, contando la duración total de dicha tramitación de ambos procedimientos con un plazo mínimo de cuarenta y cinco días hábiles. Para la EIA, el proyecto presentado por el promotor se somete a información pública durante un plazo mínimo a treinta días hábiles, previo anuncio en el BOE, al tiempo que se consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas. En estos plazos cabe cualquier modificación relativa al contenido, extensión y definición del proyecto. Toda la información recabada en ambos procedimientos de consulta es remitida al promotor, ya se

trate de informes, opiniones o alegaciones. En el caso de que se incluyan modificaciones en el proyecto es obligado realizar un nuevo trámite de información y consulta pública.

Atendiendo a la regulación de la UE en la materia, no todas las instalaciones de energías renovables se encuentran sujetas a evaluaciones de impacto. Sólo aquellas recogidas en la Tabla 1. Hay que destacar que deberán, sin embargo, tener en cuenta, del mismo modo que si se encontrasen sujetas a la evaluación de impactos, los criterios establecidos por la normativa en relación a las características del proyecto, ubicación e impacto potencial, que determinarán si dicho proyecto debe ser sometido a evaluación de impacto ambiental.

Tipo de Energía	EÓLICA		FOTOVOLTAICA	HIDROELÉCTRICA
	On Shore	Off Shore	Fotovoltaica	Hidroeléctrica
Condicionantes	*50 aerogeneradores o más *30 MW o más *Distancia inferior a 2 km de otro	*Siempre	*100 has. de superficie o superior *No ubicadas en cubiertas	*Siempre

Tabla 1. Requisitos para proceder a la EIA en instalaciones de energías renovables en España. Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

El primer régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (RAIA) en Portugal fue formalizado en 1990 por el Decreto Ley 186/90, de 6 de junio, que transpone la Directiva Europea n. 85/337/CEE del Consejo Europeo de 27 de junio de 1985. Desde el principio, se mencionaba la necesidad de someter a consulta pública los proyectos con potencial impacto medioambiental con el fin de permitir una amplia participación de las entidades interesadas y de los ciudadanos en la apreciación del proyecto, obviamente basado en la divulgación previa de los estudios realizados. No obstante, la legislación sólo obligaba la EIA para las instalaciones de producción de energía hidroeléctrica.

La RAIA en vigor fue aprobada en el Decreto-Ley nº 151-B/2013 (31 de octubre de 2013), modificado por el Decreto-Ley nº 152-B/2017 del 11 de diciembre. Se define la consulta pública como «forma de participación pública destinada a la recogida de opiniones, sugerencias y otras contribuciones del público interesado sobre cada proyecto sujeto a la EIA», y la participación pública como «formalidad esencial del procedimiento de EIA que asegura la intervención del público interesado en el proceso de toma de decisiones y que incluye la consulta pública». Se considera como público interesado «los titulares de derechos subjetivos o de intereses legalmente

protegidos, en el marco de las decisiones adoptadas en el procedimiento administrativo de EIA, así como el público afectado o susceptible de ser afectado por dicha decisión, en particular las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente ONG).»

El mismo Decreto establece que corresponde a la Agencia Portuguesa para el Medio Ambiente o las Comisiones de Coordinación de Desarrollo Regional, «en función de la naturaleza y complejidad del proyecto, de sus impactos medioambientales previsibles, o del grado de conflictividad potencial de su ejecución, la forma de concreción adecuada de la consulta pública que permita una efectiva auscultación del público interesado». En la mayoría de los casos, el proceso se desarrolla a distancia: el público interesado puede consultar la documentación en línea o en lugares específicos (APA, CCDR y cámaras municipales implicadas) y emitir un dictamen por escrito. En el caso de las infraestructuras de energías renovables, sólo las represas y los parques eólicos están sujetos a EIA.

Además de lo que está previsto en la ley, las empresas promotoras y las autoridades locales en algunos casos pueden realizar sesiones públicas de esclarecimiento y debate, involucrar a los ciudadanos en la elección de las ubicaciones de infraestructuras (como aerogeneradores) y negociar con ellos medidas compensatorias. Pero esto no parece ser muy frecuente, a no ser en una fase temprana del desarrollo de la energía eólica en el país, en la que hubo la preocupación de recurrir a expertos para explicar los beneficios de las energías renovables (Delicado et al., 2015).

#### **4. CASOS DE ESTUDIO**

Los ejemplos elegidos son casos de estudio prototípicos de dos ámbitos en los que se generaron diferentes conflictos, y ante los que hubo una reacción ejemplar por parte de las diferentes administraciones implicadas. Se trata de los casos de Vejer de la Frontera (España) y de Alqueva (Portugal), paradigmas emblemáticos donde los procesos de participación pública han tenido un buen abordaje y gran notoriedad, convirtiéndose así en dos casos muy singulares en cuanto al proceso de participación pública y a su seguimiento.

##### **4.1. Vejer de la Frontera, España**

En 2005, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía subvencionó noventa y nueve proyectos para distintas actuaciones ambientales solicitadas por distintos municipios adheridos al Programa de Sostenibilidad Ambiental CIUDAD 21. Uno de esos municipios fue

Vejer de la Frontera (Cádiz), que presentó un Proyecto de Estrategia Integral de Sostenibilidad con el objetivo de fomentar la participación ciudadana en la gestión local. De ahí que una de las primeras decisiones fuese la creación de un grupo de discusión (Foro de la Agenda 21 Local) a modo de órgano consultivo conformado por ciudadanos residentes en Vejer. Dicho foro era una vía de acceso a la información para el resto de la ciudadanía, a la vez que tenía la posibilidad de debatir cuestiones relacionadas con actuaciones de carácter social, económico y medioambiental.

En ese contexto tendría lugar el proceso de consulta ciudadana para la implantación de la energía eólica en el municipio de Vejer de la Frontera. Inicialmente estaban proyectados en dicho ámbito un total de 495 aerogeneradores, que se repartirían entre 20 parques eólicos con un total de 358 Mw. La citada consejería sólo autorizó la instalación de 140 aerogeneradores repartidos entre 13 parques eólicos, con un total de 243,3 Mw (Figura 1). Desde el punto de vista de la concienciación ciudadana, existía un entorno social desfavorable al desarrollo eólico, ya que la implantación de los aerogeneradores se consideraba un problema en lo que a destrucción del paisaje natural se refería. Los ciudadanos partían de una “mala opinión” sobre ello, lo que generó un gran debate, con posicionamientos políticos incluso, dándose en algunos casos un tratamiento mediático amplio y no siempre utilizando informaciones contrastadas. La creación del Foro sirvió para informar con rigor y transparencia de la situación, y para propiciar la corresponsabilidad y la cohesión social en torno al proyecto. Además de que pretendía alcanzar un consenso social y político respecto a la necesidad de un modelo energético municipal basado en las energías renovables contando con la participación e implicación de los ciudadanos.

Las acciones que se llevaron a cabo fueron las siguientes: i) Se realizó una encuesta ciudadana inicial a pie de calle con más de 120 entrevistas abiertas para conocer la situación de partida; ii) Entre Diciembre de 2007 y Marzo de 2008 se convocaron más de 20 reuniones con distintos colectivos representativos del municipio, ascendiendo a 250 participantes, entre los que destacaban algunas organizaciones ciudadanas y líderes de opinión, asociaciones vecinales y empresariales, la comunidad educativa y algunos colectivos específicos (agricultores y ganaderos, tercera edad...); iii) Otras acciones de carácter general como la realización de una tertulia radiofónica, una tertulia juvenil y algunas reuniones en centros de barrios de diferentes núcleos rurales, entre otros.

El proceso culminó con el encargo, por parte del Ayuntamiento, de una nueva evaluación sobre la opinión de la ciudadanía con respecto a la implantación del modelo de energía eólica en el municipio. En ella, el 75% de los líderes de opinión y colectivos específicos manifestaron estar a favor de la energía eólica; el porcentaje ascendió al 79% cuando se les preguntó al colectivo formado por asociaciones vecinales y empresariales; y se incrementó a un 85% entre los encuestados de la comunidad educativa. Ello llevó a determinar la gran acogida por parte de la población a la posibilidad de participar como un foro consultivo en decisiones que afectaban a los valores paisajísticos, económicos y sociales del municipio. La ciudadanía demandaba información veraz y transparencia en el proceso de negociación de la elección del territorio en el que implantar los distintos parques eólicos, debido a que entre la población existía una preocupación latente por la afección paisajística que la implantación de los aerogeneradores pudieran tener en su territorio, como ya había pasado en otros municipios.



Figura 1. Parque eólico de Vejer de la Frontera. Fuente: elaboración propia.

Como medio para valorar la aceptación o no, se plantearon diferentes escenarios para la localización de los parques eólicos: tres de los parques fueron directamente aceptados por la ciudadanía (Granujales, Tejonero, Mostaza); cuatro de los proyectados sí tuvieron rechazo generalizado, al considerar que ponían en peligro el desarrollo socioeconómico de Vejer hacia el Palmar; por último, cinco de los parques no presentaban problemas de reubicación en la

zona norte, siempre y cuando cumplieren con los condicionantes ambientales. De ahí que, por la circulación de información, la participación de la población y la negociación en base a sus propuestas, deba subrayarse lo positivo del procedimiento de consulta y participación pública surgido de la Agenda 21. Como se apuntó al inicio, el objeto del proceso de consulta ciudadana perseguía conocer cuál era la actitud y la opinión pública de los habitantes de Vejer de la Frontera sobre la ubicación de futuros parques eólicos, para buscar adhesiones y minimizar rechazos. Y es evidente que el proceso participativo fue un éxito por su capacidad para la resolución de un conflicto latente durante algunos años.

#### **4.2 Alqueva, Portugal**

El caso de la represa de Alqueva ejemplifica el giro hacia la participación de traslado sino al diseño de los casos concretos **de participación pública** ocurrido en los años 1990 en la construcción de grandes infraestructuras, en particular de las energías renovables. La central hidroeléctrica de Alqueva (CHA) es uno de los mayores productores de energías renovables en Portugal, con una capacidad instalada de 520 MW y una capacidad media anual de 840Gw. Comenzó a funcionar en 2004, y vio su potencia duplicada en 2012, con un segundo grupo de generadores reversibles. La presa ocupa 25 mil hectáreas en 6 municipios de Alentejo y es el mayor lago artificial de Europa (Figura 2). La CHA se integra en el “Emprendimiento de Fines Múltiples de Alqueva” (EFMA) que, además de la generación de electricidad, proporciona abastecimiento de agua para consumo humano a una población de 200.000 habitantes y para agricultura de regadío a 119.139 has.

Según Wateau (2010), el proceso de la represa de Alqueva se benefició del contexto político y socioeconómico propicio del momento, como la Conferencia de Río 1992 y de las directivas europeas, al tiempo que de la abundancia de financiación y medios técnicos. La construcción estaba cubierta por la legislación sobre estudios de impacto ambiental, pero también es cierto que la empresa promotora hizo un trabajo insistente de acompañamiento e implicación de la población que, sin embargo, había tenido poca o ninguna influencia en la decisión de la construcción de la infraestructura.

En 1993, el Gobierno decide reanudar un proyecto para hacer una represa en el río Guadiana y crea la empresa EDIA (Empresa de Desarrollo e Infraestructuras de Alqueva, SA), responsable de la concepción, ejecución, construcción y explotación del EFMA. La

EFMA fue objeto de tres estudios de impacto ambiental: 1987, 1992 y 1995 (Pinto, 2003), considerada por tanto como la más detallada en Portugal (Melo y Janeiro, 2005). Según Pinto (2003: 134) la consulta pública de la EIA en 1995 suscitó «una respuesta satisfactoria por parte de los ciudadanos, tanto en número de participantes (en las audiencias públicas y en la presentación de contribuciones escritas), como en la diversidad de sus orígenes, destacándose las asociaciones de defensa del medio ambiente, alcaldes, agricultores o sus representantes, asociaciones locales y comunidad científica». Las contribuciones a la consulta pública subrayaron como repercusiones negativas los impactos sobre el ecosistema, la calidad del agua y el contexto socioeconómico, mientras que la generación de empleo y el desarrollo local figuraban como positivas (Pinto, 2003). De acuerdo con Lobo et al. (2002), el proceso de participación pública tuvo poco impacto en la decisión de aprobación del proyecto, pero fue influyente para la definición de medidas de minimización y mitigación de impactos negativos.



Figura 2. Embalse de Alqueva. Fuente: elaboración propia.

La construcción de la presa suscitó una fuerte oposición por parte de organizaciones ecologistas (Melo y Janeiro, 2005; Wateau, 2008 y 2010), mientras que las poblaciones

locales nunca se opusieron, mostrándose «favorables al cambio, casi con unanimidad, y se comportan de manera positiva y optimista en relación al proyecto» (Wateau, 2003: 12), debido sobre todo a los proyectos de valorización patrimonial y desarrollo del turismo rural. Y ello pese a que la construcción de la presa implicó la inmersión del pueblo Aldeia da Luz, que conllevó el traslado de sus 300 habitantes a un nuevo pueblo a 2 km del original por propia decisión de los habitantes (Saraiva, 2003). Se trató de un proceso experimental con interés para toda Europa, y no sólo en cuanto a la decisión de traslado, sino también en cuanto al diseño del nuevo pueblo, alcanzado incluso a una nueva iglesia como réplica fiel de la original y del cementerio. En términos de participación supuso la puesta en práctica de una concertación permanente con los habitantes que pudieron expresar sus opiniones y llegar a acuerdos para modificar incluso infraestructuras ya construidas y pagadas (como bancos de la iglesia, las chimeneas o el diseño de las ventanas). Ello no obsta para que se produjeran denuncias sobre la homogeneidad social que traslucían las nuevas viviendas, obviando las diferencias de clase y/o patrimonio pre-existentes (Saraiva, 2007b). De ahí que muchos modificasen los proyectos originales adecuándolos a sus necesidades, su nivel social o el mantenimiento de prácticas de sociabilidad (Saraiva, 2007a). El resultado final fue la distinción con el galardón de Europa Nostra Award en 2006. La EDIA siguió acompañando a la población hasta 5 años después del traslado en 2002.

## **5. CONCLUSIONES**

Resulta evidente que la implantación de energías renovables tiene una fuerte componente social. Como en cualquier otra gran infraestructura, precisa de la aceptación activa por parte tanto de quienes van a consumir la electricidad procedente de fuentes renovables, como de aquellos que pueden valorar cómo se transforma el paisaje. Las regulaciones normativas reconocen parcialmente esta necesidad, pero es más cierto que la propia realidad se adelanta a la normativa. La población se muestra sensible a los cambios en su entorno y más aún cuando se arbitran fórmulas eficaces para estimular la participación pública. Los ejemplos mostrados en España y Portugal confirman que más allá del acceso a la información sobre los proyectos o de formar parte de los procedimientos establecidos, la participación pública se muestra interesada en los argumentos a favor y en contra al expresar sus consideraciones sobre las afecciones sociales, económicas, territoriales y paisajísticas. Llegando también a

plantear actitudes proactivas a la hora de formular alternativas o modificaciones, incluso cuando los proyectos se han materializado. De manera que, si la participación toma cuerpo en los proyectos de energía renovable, puede llegar a transformarse en soluciones negociadas para su implantación final. La posibilidad de sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad de llevar a cabo un cambio de modelo energético, pasa sin duda por abrir la puerta a una vía participativa tanto en la puesta en marcha de los proyectos como en su funcionamiento final. Resulta evidente que el agotamiento de ubicaciones para grandes infraestructuras estará ligado a mayores impactos, lo que de nuevo impele a contar con mayor participación y mayor negociación con las poblaciones locales. De ahí la trascendencia de los procesos de negociación participante en los dos casos de estudio analizados en la comunicación.

Para concluir, el reciente Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica en España, está llevando a la implantación de abundantes instalaciones, preferentemente fotovoltaicas, en edificios de todo tipo (viviendas, naves industriales, granjas...), que están provocando un impacto paisajístico relevante. No obstante, tanto en este caso como en Portugal, parece incuestionable que el autoconsumo apenas ha iniciado el camino de su regulación, y que el proceso de implantación y desarrollo de estas instalaciones tendrá un enorme potencial en términos de participación.

## **AGRADECIMIENTOS**

Las autoras agradecen a María Carmen Romero la cesión de información sobre el proceso de participación pública en Vejer de la Frontera. Este trabajo ha sido financiado con fondos del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad Proyecto Sostenibilidad Territorial del modelo energético bajo en carbono. Territorios y energías renovables TERRYER (Ref: CS02017-84986).



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bidwell, D. (2013): «The role of values in public beliefs and attitudes towards commercial wind energy». *Energy Policy*, 1–11, doi: 10.1016/j.enpol.2013.03.010.
- Breukers, S., & Wolsink, M. (2007): «Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison». *Energy Policy*, 35(5), 2737–2750, doi: 10.1016/j.enpol.2006.12.004.
- Delicado, A. et. al. (2015): *Terras de Sol e de vento: dinâmicas sociotécnicas e aceitação social das energias renováveis em Portugal*. Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais. Repositório da Universidade de Lisboa. <<http://hdl.handle.net/10451/20686>> (consulta: 13/05/2019).
- Devine-Wright, P. (2005): «Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy». *Wind Energy*, 8(2), 125–139, doi:10.1002/we.124.
- Francisco, M. J. R. C. (2014): *Expropriações no âmbito do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva*, Tese de Mestrado, Universidade de Coimbra. Repositório científico da Universidad de Coimbra. <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34886>> (consulta: 13/05/2019).
- Jobert, A., Laborgne, P., & Mimler, S. (2007): «Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies». *Energy Policy*, 35(5), 2751–2760. doi: 10.1016/j.enpol.2006.12.005.
- Jolivet, E., & Heiskanen, E. (2010): «Blowing against the wind—An exploratory application of actor network theory to the analysis of local controversies and participation processes in wind energy». *Energy Policy*, 38(11), 6746–6754. doi: 10.1016/j.enpol.2010.06.044.
- Lobo, G., Videira, N., Antunes, P., Santos, R., & Pereira, A. G. (2002): «The Alqueva Project: A Review Of The Evaluation Process». *Actas del III Congreso iberico sobre gestion y planificacion del agua*, Sevilla: November 13-17p. 76-79. [https://www.researchgate.net/publication/242418384\\_THE\\_ALQUEVA\\_PROJECT\\_A\\_REVIEW\\_OF\\_THE\\_EVALUATION\\_PROCESS](https://www.researchgate.net/publication/242418384_THE_ALQUEVA_PROJECT_A_REVIEW_OF_THE_EVALUATION_PROCESS) (consulta: 13/05/2019).
- Loring, J. M. (2007): «Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success». *Energy Policy*, 35(4), 2648–2660. doi: 10.1016/j.enpol.2006.10.008.
- Mason, K., & Milbourne, P. (2014): «Constructing a ‘landscape justice’ for windfarm development: The case of Nant Y Moch, Wales». *Geoforum*, 53, 104–115. doi:10.1016/j.geoforum.2014.02.012
- Melo, J. J. De, & Janeiro, C. (2005): *Alqueva dam and irrigation project: hard lessons learned from good and bad assessment practice*. UNL y Centro de Estudos da Avifauna Ibérica. <<https://www.academia.edu/6555419/>> (consulta: 15/05/2019).
- Nadaï, A., & Labussière, O. (2015): «Wind Power and the Emergence of the Beauce Landscape, Eure-et-Loir, France». *Landscape Research*, 40(1), 76–98, doi.org/10.1080/01426397.2013.784732
- Pinto, B. (2003): *Participação, Informação e Comunicação nos Processos de Decisão: O Caso de Alqueva*. Universidade Nova de Lisboa. Repositorio Universidade Nova <<http://hdl.handle.net/10362/6164>> (consulta 15/05/2019).
- Saraiva, C. (2003): «Aldeia da Luz: Entre Dois Solstícios, A Etnografia Das Continuidades e Mudanças». *Etnográfica*, VII(1), 105–130. <[http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_07/N1/Vol\\_vii\\_N1\\_105-130.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_07/N1/Vol_vii_N1_105-130.pdf)> (consulta: 15/5/2019).

- Saraiva, C. (2007a): «Mudança E **Água** No Sul De Portugal: A Barragem De Alqueva E A Aldeia Da Luz». *Ruris*, 1(1), 65–105. <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/viewFile/644/512>> (consulta: 15/5/2019).
- Saraiva, C. (2007b): «Um museu debaixo de **água**: o caso da Luz». *Etnográfica*, 11(2), 441–470. <<https://journals.openedition.org/etnografica/2013>> (consulta: 15/5/2019)
- Silveira, A., Muñoz-Rojas, J., Pinto-Correira, T., Guimarães, M. H., Ferrão, J., Schmidt, L. (2018): The sustainability of agricultural intensification in the early 21st century: insights from the olive oil production in Alentejo (Southern Portugal). In Delicado, A., Domingos, N., Sousa, L. de (Eds.), *Changing societies: legacies and challenges. Vol. 3. The diverse worlds of sustainability*, pp. 247-275. Lisbon: Imprensa de Ciências Sociais.
- Skanavis, C., Giannoulis, C., & Skanavis, V. (2013): «The Significance of the Environmental Communication for the Renewable Energy Governance Scenario: Who Decides for Whom Communication for the Renewable Energy Governance Scenario: Who Decides for Whom?» In E. Michalena & J. Hills (Eds.), *Renewable Energy Governance* (pp. 351–362). Berlin: Springer-Verlag.
- Walker, G. et al (2011): «Symmetries, expectations, dynamics and contexts: A framework for understanding public engagement with renewable energy projects», In Devine-Wright, P. *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to participation*, Londres: Earthscan, 1-14
- Wateau, F. (1999): «Barrages, Identités et Frontières. Des barrages sur rivières frontalières (Sela et Alqueva)». En J. Pujadas, E. Martín, J. Pais de Brito (Eds.). *Globalización, Fronteras culturales y políticas y Ciudadanía*, Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español (FAAEE) y Asociación Galega de Antropoloxia (AGA), pp. 229-244, 1999.
- Wateau, F. (2008): «Barragem e participação pública em Alqueva. Um exemplo português de concertação? ». in T. S. Cuesta y X. X. Neira (Eds.). *Auga e sustentabilidade. Enfoques para unha nova política de augas*, Universidade de Santiago de Compostela, pp.11- 15.
- Wateau, F. (2010): «Contester un barrage : anthropologie d'un processus de gestion sociale à Alqueva (Portugal) ». En Graciela Schneier-Madanes (Ed.). *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*, Editions La Découverte, pp.271-284.