



**INTERVENCIÓN ANTE LA COMISIÓN DE INDUSTRIA, ENERGÍA, COMERCIO Y TURISMO
PARLAMENTO DE CANARIAS**

**Una aproximación a la problemática para una planificación energética
regulada en Canarias, con propuestas de intervención**

Santa Cruz de Tenerife, 18 de diciembre de 2018

Prof. Dr. Eladio M. Romero González

Cátedra INERCO de Riesgos Ambientales y Seguridad Industrial

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIERÍA

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Señorías, antes de nada les agradecemos la invitación para compartir con todos ustedes algunas reflexiones en relación con la cuestión energética en Canarias. Nuestro compromiso con el desarrollo industrial sostenible nos obliga a atender la petición, apelando al rigor y solvencia que el asunto exige.

Antes de comenzar, traemos las dos primeras acepciones de la RAE para el concepto de sistema:

- 1. Conjunto de reglas o principios sobre una materia, racionalmente enlazados entre sí.*
- 2. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí, ordenadamente, contribuyen a determinado objeto.*

1. Sobre la imprescindible contextualización normativa

Es obvio que debemos atenernos a las disposiciones legales vigentes para abordar un diagnóstico riguroso ante un asunto de esta trascendencia, en un territorio especialmente vulnerable por su condición archipelágica, ultraperiférica y con seis sistemas aislados. No entraremos en la dimensión económica ni en sus indicadores, dado que dichas singularidades no posibilitan comparaciones (por ejemplo, respecto a la tasa de intensidad energética).

Pero esta Sede nos permite algunas licencias, en base a la potestad que ostentan Sus Señorías, en el marco de lo posible. Me refiero a la capacidad normativa que rezuma en estas paredes.

Un primer límite al propósito de tratar la planificación energética en Canarias deviene de la Sentencia del TC de 3 de marzo de 2011, respecto al carácter vinculante de la planificación regional contenida en la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario. Como es sabido, quedamos a lo dispuesto en la Planificación estatal, prevista en la (ahora) Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE).

A esta escala, en la actualidad está en vigor el documento de Planificación Energética - Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020, sometido al Congreso de los Diputados el 29 de septiembre de 2015, y aprobado el 16 de octubre de ese mismo año mediante Acuerdo del Consejo de Ministros (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2015).

La única modificación habida sobre esta planificación estatal la encontramos en la Resolución del pasado día 30 de julio de 2018, de la Secretaría de Estado de Energía (SEE), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018,

por el que se modifican aspectos puntuales del documento de la referida planificación energética. No obstante, afecta para Canarias exclusivamente en cuanto a SE's y LAT's.

2. Sobre la planificación energética en Canarias

Bajo este marco básico, y dando por conocidos y superados los planes anteriores, el Gobierno de Canarias mantiene un documento borrador, en fase de documento preliminar, representado por la Estrategia Energética de Canarias 2015-2025 (EECan25), fechado en julio de 2017. Fue presentado en el Observatorio de Energía de Canarias en esta misma fecha, aunque no se ha iniciado aún el procedimiento para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que viene exigida por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias, que a este respecto presenta, en nuestra opinión, una remisión normativa plena a la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental en España. Ello, con independencia de la declaración del plan y/o de los proyectos asociados bajo el paraguas del interés general.

Será por tanto este proceso de EAE ordinaria el que deberá determinar la compatibilidad de esta Estrategia Energética con otros planes, en el amplio y riguroso contenido del Estudio Ambiental Estratégico. Además de la incorporación de las modificaciones referidas en la planificación estatal el pasado 30 de julio, entendemos urgente la elaboración del Documento de Alcance de la Estrategia Canaria sin el cual no será posible el inicio de su procedimiento de aprobación.

Es preciso resaltar que ya desde la LSE se obliga a la coordinación de las instalaciones energéticas con los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. Por lo tanto, Cabildos (en sus respectivos planes insulares de ordenación) y Ayuntamientos (en sus planes generales) deben establecer las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones -y la protección de las existentes-.

Es evidente que no es posible una planificación en el territorio sin la participación de estas administraciones. Un ejemplo lo representa el intento de implantación de las conducciones para el gas de aire propanado el pasado año, detenido por el TSJC. Y otro, mucho más añejo, lo representan las especiales implicaciones para la justificación (no solo ambiental) de los trazados así como para las necesidades que exige la minimización de impactos ambientales de las líneas eléctricas de alta tensión (también bajo la intervención del TSJC en el caso de Fuerteventura).

3. Sobre el diagnóstico y escenarios de futuro

Referido este panorama como importante condicionante y requisito previo, la EECan25 trata de abarcar un conjunto de escenarios energéticos en base a la proyección del PIB y de la población. A partir de un escenario tendencial o alternativa 0, propone un escenario corregido en base a tres supuestos:

- Potenciación del ahorro
- Eficiencia energética
- Maximización de la penetración de las EERR.

En cuanto a la consideración de las emisiones de GEI, dos sectores aglutinan el 95% de las mismas: el sector eléctrico y el sector transporte.

La generación eléctrica convencional en Canarias supone en el escenario tendencial de la EECan25 una representatividad del 56,77%; y pasaría en 2025 con la alternativa propuesta a un 50,93%. Nos parece una proyección acertada, que sólo es posible conseguir con la introducción del gas natural (inicialmente en Tenerife y en Gran Canaria) como combustible alternativo para la producción eléctrica (tal y como se recoge explícitamente en la Estrategia –eje prioritario E1-6-, y ya se contenía en el PECAN 2006). Complementariamente, no es menos relevante la consideración para el fomento de la valorización de los residuos con generación eléctrica (eje prioritario E1-1.3), planteable en nuestra opinión incluso a escala provincial para el completo aprovechamiento de los residuos urbanos (que también incidiría sobre los sectores difusos). No obstante, las emisiones fijas se han reducido en Canarias un 15%, frente al 9% de media estatal (variación 2008/2017), gracias principalmente a los esfuerzos de Endesa para la adaptación de sus grupos a las mejores tecnologías disponibles (garantizando así el funcionamiento con la *generación de respaldo*). No sería por tanto esta la razón que pudiera justificar, por si sola, la búsqueda de alternativas de localización para nuevas plantas de generación térmica, en ninguna de las Islas. Tampoco entendemos justificadas acciones en este sentido, a corto medio-plazo, por el emplazamiento de las actuales instalaciones en la costa, sujetas eso sí a los debidos estudios de vulnerabilidad y resiliencia, en el marco de la planificación para la adaptación al cambio climático contenida en el Acuerdo de París.

En cuanto al transporte por carretera, la alternativa tendencial de la Estrategia considera la mejora en la eficiencia de los nuevos vehículos, la reducción del consumo y emisiones de los mismos y la sustitución del parque antiguo. Con la alternativa propuesta en la Estrategia, las emisiones del tráfico pasarían del 38,35% (tendencial) al 43,56%. Este incremento se presenta aún con el impulso a la introducción del VE (entendemos que todos los VBE) y otros de menor consumo, o el fomento de la movilidad sostenible. Al igual que en el caso anterior, la proyección parece acertada.

Los esfuerzos del Gobierno de Canarias para la minoración de las emisiones de los sectores difusos de 2008 a 2017 supone un 31%, frente al 22% de la media nacional.

4. Sobre la jerarquía en los principios de actuación

Un principio que jalona todo el marco legislativo y reglamentario en la cuestión energética es el representado por la necesaria y obligatoria seguridad de suministro. Para este fin, el RD 738/2015, de 31 de julio, regula la actividad de producción de energía eléctrica en los territorios no peninsulares. Según la previsión contenida en este RD, en la primera quincena del mes de enero de cada año, el operador del sistema debe presentar un informe en el que se expliciten las necesidades de potencia que existan (para así asegurar la demanda) en un horizonte de 5 años, que debe ser analizado por la SEE, órgano que resuelve convocando un procedimiento de concurrencia competitiva que exigirá la obtención por los ofertantes de la resolución de compatibilidad. Pero nada se ha determinado aún para los umbrales 2017-2021 ni para 2018-2022.

En concreto, el citado RD (cuya última revisión ha entrado en vigor el pasado 1 de diciembre) ordena llevar a cabo una estimación de la potencia que deba ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad de suministro, diversificación energética, mejora de la eficiencia y protección del medio ambiente, identificando los diferentes tipos de tecnologías que facilitarían el cumplimiento de los citados principios.

Cabe esperar que el próximo mes de enero se inicie el procedimiento establecido, aunque todo apunta a que no existe relación entre la planificación para estas previsiones y los contenidos de la EECan25 (o al menos en el documento publicado no aparece esa coordinación). Especial relevancia se otorga a la necesidad de contar con un estudio de la capacidad de integración de renovables para las condiciones actuales, para el escenario tendencial, y también para el previsto en la Estrategia. Y no nos olvidemos de incorporar todas las necesidades de suministro para las instalaciones de desalación previstas en el Acuerdo suscrito el pasado día 4 de diciembre entre el Gobierno central y el autonómico para la adecuada planificación hidrológica, con alcance hasta 2028, y para las que no se ha contemplado la posibilidad de generación eólica/FV para autoconsumo.

Y ante este escenario, debemos ser conscientes de que las instalaciones a las que se otorgue la resolución de compatibilidad por la SEE deberán contar con la AAP antes de su inscripción definitiva en el registro, con independencia de que se trate de tipo A (generación convencional) o B (alternativas). Hablamos por tanto de todas las instalaciones de generación, sin excepción.

Un problema importante ante esta situación deviene de los plazos aplicables para dar respuesta a esas necesidades, destinadas a garantizar el suministro eléctrico en Canarias. Toda planificación energética, al contener proyectos sujetos a EIA, debe someterse a EAE, como ya citamos al principio. Si a este procedimiento sumamos los requeridos para la aprobación de los diferentes proyectos, podemos encontrar algunas soluciones en la Estrategia que no habrían alcanzado la autorización ambiental en todo su periodo de vigencia; carentes por tanto de AAP, y perdiendo su condición de compatibilidad. Tengamos en cuenta que debemos integrar además, a efectos del régimen autorizador aplicable, la escala de planificación insular (energética y, especialmente, territorial).

Por otra parte, el parque de generación convencional existente está siendo objeto, casi en su totalidad, de revisiones para el cumplimiento de la DEI. Con seguridad serán necesarias actuaciones de adaptación, sujetas entre otras al marco reglamentario representado por el RD 738/2015 para garantizar el abastecimiento en las Islas.

Respecto a las interconexiones que se reflejan en la EECan25, exigen un análisis de coste-beneficio, de comportamiento ante los diferentes sistemas de generación previstos (especialmente si se atendiera en algún caso a la generación distribuida), así como de viabilidad medioambiental previa (y en esta sería necesario incluir la mitigación de los posibles efectos de la *externalización* de impactos ambientales).

5. Sobre opciones obligadas y posibles.

Todos, Parlamento, Gobiernos, operadores, la sociedad civil, ... requieren seguridad jurídica ante esta situación. Nuestra propuesta se basa en la implantación de un límite, una frontera clara entre:

- las infraestructuras, equipamientos y servicios capaces de satisfacer la garantía y seguridad de suministro, en condiciones de cantidad y calidad del servicio básico, con las máximas cotas de protección medioambiental, adecuación territorial y urbanística;
- y el desarrollo, real y potencial, de otras alternativas de generación y suministro.

Parece claro que solo el lado de las deseadas energías alternativas (eólica y FV fundamentalmente) no podrá satisfacer las necesidades básicas para el desarrollo económico y el bienestar social de la sociedad canaria, ni a medio ni a largo plazo (en términos de planificación). Por eso no resulta apropiado, en rigor, denominar a estos procesos como *en transición* (acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto), pues nunca llegarán a completar su independencia, al menos en base al

conocimiento científico y tecnológico existente a día de hoy. Técnicamente, no se debe planificar en base a suposiciones.

Y ese espacio fronterizo se iría trasladando del lado de las *opciones que minimicen las emisiones*, siempre que no pongan en riesgo la seguridad del suministro.

6. Sobre la conveniencia de adecuar los mensajes a la realidad normativa.

En la situación actual, *algunos árboles no permiten visualizar la completa y compleja dimensión del bosque*. Además, la aparición de algunas iniciativas crean opinión sobre aspectos en los que todos podemos estar de acuerdo, pero que no recuerdan la necesidad de establecer propósitos a partir de tener complacidas las exigencias sociales, económicas y legales para la seguridad del suministro.

Un ejemplo lo tenemos en La Palma, cuando se insta a los ayuntamientos a ejercer un rol en materia energética que no está contemplado, como hemos visto, en el régimen jurídico aplicable (véase especialmente el art. 5 de la vigente LSE). Ni siquiera la reciente modificación de la LSE (RDL 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores), vigente desde el 7 de octubre pasado, respalda aquellos planteamientos (véase art. 9).

En el exitoso caso de Gorona en El Hierro, muchos ciudadanos creen que se trata de un espacio autosostenido energéticamente. Y lo creen al ser un mensaje transmitido en infinidad de ocasiones, sin advertir los emisores, o haciéndolo en la letra pequeña, que la contribución eólica se logra gracias a la configuración y mantenimiento de un sistema eléctrico con una generación térmica permanente y unas condiciones de operación (generación-transporte-consumo) muy determinadas, y por tanto no generalizables.

Pero hay más casos, como el Plan Insular de EERR de Lanzarote, basado en las extintas DOSE (que veremos a continuación). O el Plan estratégico de subvenciones para el ahorro energético y fomento de las energías renovables en Fuerteventura (2018-2020), que deberá adecuarse al nuevo art. 9 de la LSE. O el PAES de la Isla de Tenerife (mayo de 2017). O el Plan de Acción Insular para la sostenibilidad energética de Gran Canaria (2012).

7. Sobre la necesidad de dar respuestas.

Ni siquiera podemos servirnos de las ya referidas DOSE, aprobadas inicialmente en noviembre de 2013, y que quedaron obsoletas antes de su aprobación definitiva. Es

necesario referir, no obstante, que los inventarios de estas directrices están plenamente vigentes.

Aquellas directrices, en 2013, resaltaban que la indefinición de las infraestructuras energéticas necesarias en Canarias *“imposibilita la ejecución y puesta en marcha de gran parte de las infraestructuras planificadas, además de aumentar la vulnerabilidad de los sistemas energéticos canarios y de poner en riesgo la garantía de suministro, y supone una paralización de la inversión económica y de pérdida de puestos de trabajo, tanto directos como indirectos, con los perjuicios que ello genera no sólo en el ámbito energético sino también en la economía de la Región”*. La situación, lamentablemente, sigue igual cinco años más tarde, en tanto que la EECan25, que sustituiría a las DOSE, hemos visto que ha quedado igualmente obsoleta.

También se advertía desde el Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico en 2013 (*Política energética de Canarias, Horizonte 2030*), sobre los riesgos en los que incurría el archipiélago en cuanto a la calidad y seguridad de suministro energético, y también en el ámbito de la eficiencia energética. Este mismo documento, en base a los informes de la CNME, afirmaba que la presencia de la refinería de CEPSA era el elemento fundamental para la seguridad de abastecimiento de combustibles en las Islas. La nueva situación exige una acción rápida y eficaz respecto al transporte (con *doble trasbordo*) y almacenamiento (suficiente y seguro) de combustibles en Canarias.

Hasta la fecha, las circunstancias en Canarias (PIB y población) han favorecido un diagnóstico afortunado en relación con el resto de España (aunque aún lejano de las exigencias contenidas en los protocolos internacionales que tenemos suscritos): mantenimiento de la calidad y cantidad de suministro (con un TIEPI bastante aceptable), reducción neta de emisiones, mejora en la calidad del aire (red de inmisión), y mejora en la eficiencia de los sectores difusos.

Toca ahora potenciar la diversificación energética, poniendo en escena:

- los ciclos combinados con gas natural (todos los posibles),
- la valorización energética de residuos (ya aprobada en el caso de Tenerife),
- el almacenamiento energético a media y gran escala, optimizando hasta el límite la generación eólica/FV (principalmente), siendo esa frontera la seguridad del suministro,
- la autogeneración y la implementación de sistemas de ahorro y eficiencia energética.

Respecto a la generación distribuida (instalaciones de combustión <50MW), debe atenderse muy especialmente en el ámbito de las alternativas exigidas en la EAE,

siempre que hayan sido aprobadas inicialmente como técnica y económicamente viables. En este sentido, recordemos que tanto la planificación regional como insular queda bajo la tutela de la EAE. Más tarde, en el procedimiento de EIA de cada proyecto, otra vez será necesario demostrar la viabilidad ambiental de los procesos de generación seleccionados, y que serán sometidos a las diferentes fases de información y participación pública previstas.

De otro modo, no será posible dar cumplimiento a lo previsto en el RD 738/2015, de 31 de julio, que regula la actividad de producción de energía eléctrica en territorios no peninsulares. En este sentido, sería necesario adecuar la EECan25 a todas estas nuevas realidades, antes de iniciar su procedimiento de aprobación mediante la EAE.

Por todo ello, Señorías, estamos ante una situación de riesgo que precisa, en nuestra opinión, la iniciativa legislativa que facilite tanto al Gobierno de Canarias como a los Cabildos Insulares las vías para la promoción de un desarrollo económico, social y medioambiental en todo el territorio, con las debidas garantías jurídicas.

Muchas gracias.