Julio 2021

Renovables, ordenación del territorio y biodiversidad

Propuestas para mejorar la aceptación social

FUNDACIÓN RENOVABLES

La **Fundación Renovables** agradece el esfuerzo del
equipo técnico que ha participado en la elaboración de este documento:
Ismael Morales, Raquel Paule y Maribel Núñez.

La aprobación del contenido final ha correspondido al Patronato de la Fundación Renovables, formado por:

Presidente: Fernando Ferrando Vitales.
Vicepresidentes: Juan Castro-Gil Amigo y Mariano Sidrach de Cardona Ortín.
Patronos: Domingo Jiménez Beltrán, Sergio de Otto Soler,
Begoña María-Tomé Gil, Luis Crespo Rodríguez, Sara Pizzinato,
Assumpta Farran Poca, José Luis García Ortega, Daniel Pérez Rodríguez,
Llanos Mora López, Javier García Breva y Marta Victoria Pérez.

Esta publicación está bajo licencia Creative Commons.
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual (CC BY-NC-SA).
Usted puede usar, copiar y difundir este documento o parte de este
siempre y cuando se mencione su origen, no se use de forma comercial
y no se modifique su licencia.

Fundación Renovables
(Declarada de utilidad pública)
Pedro Heredia 8, 2º Derecha
28008 Madrid
www.fundacionrenovables.org

Índice

Introducción 5

Renovables y territorio 8

Propuestas de actuación de la Fundación Renovables 14

1. La priorización de alternativas de generación distribuida 14

   Establecimiento de criterios de jerarquía en el desarrollo de las renovables 14

2. Regulación medioambiental y social de elegibilidad 17

3. Limitación al desarrollo y líneas rojas 19

   Utilización de SAU 19

   Concentración de promotores 20

4. Ordenación, integración y regulación 21

   La integración local 21

5. Cláusulas anti especulación y de limitación de actuaciones administrativas 23

Introducción

Renovables, ordenación del territorio y biodiversidad

FUNDACIÓN RENOVABLES

Introducción

Considerar que las renovables, por su carácter intrínseco de recurso distribuido, tienen en la actualidad su mayor limitación de desarrollo en la disponibilidad de evacuación a la red es cierto, desde un punto de vista cortoplacista. Sin embargo, a largo plazo, para conseguir el objetivo de alcanzar un mix 100% renovable, el elemento limitante no es la evacuación, sino la necesidad de la aceptación e inclusión social de su implantación en el territorio.

Los objetivos definidos y marcados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la consideración de la capacidad de conexión cómo el único elemento limitante de la implantación y no la disponibilidad de recurso energético y de terreno óptimo, ha provocado un auténtico aluvión de proyectos, la mayoría de ellos sin voluntad de invertir de forma finalista, con el objetivo de hacer de puente entre inversores financieros, convirtiendo el acceso a las red eléctrica en un activo transaccionable con un carácter meramente económico.

Antes de continuar, hemos de reconocer que no se ha previsto **una situación como la que estamos viviendo de rechazo social a una forma de actuar para el despliegue, deseado y aceptado en términos generales, de las energías renovables y de sus infraestructuras asociadas de transporte.** No hemos visto venir el aluvión de proyectos en tramitación por estar focalizados en el desarrollo de un marco regulatorio definido, adecuado y estable y en la fijación de objetivos exigentes y ambiciosos para las diferentes fuentes y tecnologías, dejando al margen la necesaria ordenación e integración de los proyectos bajo criterios de conservación del medioambiente y de la biodiversidad, así como la inclusión y la participación social. Aun así, **ello no nos exonera ahora de hacer evidente la problemática y exigir, desde la racionalidad, una mejora urgente de los criterios de implantación.**

Hay que destacar que la situación no es la misma para la eólica y la fotovoltaica. La eólica tiene impactos en territorios con biodiversidad visible (flora y fauna) en zonas de muy bajo nivel de aprovechamiento agrícola ya que en muchas zonas, son montes monoespecíficos de muy bajo valor en biodiversidad, con una demanda de superficie mucho menor que la de la solar fotovoltaica y la termosolar.

Pensar que si tomamos medidas ahora vamos a poner en riesgo los objetivos fijados para 2030, es abandonar el camino y el compromiso para que alcancemos la descarbonización de nuestro modelo energético. Además, la Unión Europea, con la aprobación el pasado miércoles 14 de julio del paquete Fit for 55, ha incrementado el

ritmo para la descarbonización y la implantación de renovables, fijando el objetivo del 40% de consumo final de energía con renovables para 2030 desde al actual 32%.

La problemática subyace en que la regulación actual no fija límites previos en los elementos de configuración de las diferentes iniciativas, ni en los tamaños, ni en la disponibilidad y cambio de uso del terreno afectado, ni en el necesario pacto con la administración y la ciudadanía local para su implantación o en las intenciones que el promotor tenga una vez conseguidos los permisos necesarios. El único límite es la **necesidad de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA)** que, en muchos casos, principalmente en la fotovoltaica cuando se trata de terrenos agrícolas o ganaderos, no encierra dificultad alguna al no introducir elementos correctivos por el cambio de uso del terreno.

Los objetivos del PNIEC respecto a la potencia que instalar, que se muestran en la siguiente figura, se han visto ampliamente superados en cuanto a las iniciativas en tramitación. A día de hoy, aunque acabemos de estar en moratoria, hay peticiones con el acceso aprobado para más de 102.200 MW en fotovoltaica, que superan con creces el objetivo planificado. Esta situación se ha visto incrementada con la publicación por parte de Red Eléctrica de España (REE) del *Informe sobre capacidad (MW) de acceso disponible y ocupada en los nudos de la red de transporte*, como consecuencia del **fin de la moratoria de los permisos de acceso y conexión a la red eléctrica el 1 de julio.**

Figura 1.- Objetivos del PNIEC a 2030 y potencia instalada en junio de 2021.
Fuente: PNIEC. Elaboración propia.

Las oportunidades de negocio y los márgenes de rentabilidades que representan la inversión en la generación de electricidad con renovables están desbordando las hipótesis más optimistas, lo que conlleva una agresividad en la obtención de permisos fuera de cualquier pauta de mercado, situación que debería estar estrictamente regulada y no dejada a la especulación, en su más amplio sentido. Una situación que ya vivimos cuando se estableció el pre-registro del año 2009.

Renovables y territorio

Renovables, ordenación del territorio y biodiversidad

FUNDACIÓN RENOVABLES

Renovables y territorio

Teniendo en cuenta todo el territorio español, cubrir los objetivos de potencia no presenta problemas respecto a la disponibilidad de terreno. La Superficie Agraria Útil de España (SAU) es de más de 23 millones de hectáreas (Has), casi la mitad del territorio, de las cuales casi 17 millones son de cultivo. Del total de la superficie cultivada, el 76% está dedicada al cultivo de secano y el 24% al cultivo de regadío.

Los objetivos establecidos por el PNIEC en el caso de la fotovoltaica, como tecnología de mayor crecimiento y con más iniciativas presentadas, no supondrían destinar más de un 0,34% de la SAU (78.000 hectáreas), considerando una ocupación media de 2 Has por MW instalado. A nivel global, los datos sobre la superficie potencialmente empleada no plantean problemas de partida y nadie debería entender o lanzar afirmaciones categóricas de que el despliegue de la fotovoltaica podría suponer un problema de afección a la continuidad de la actividad agrícola.

Hablar de afección sobre la SAU es obligado porque, obviamente, **cualquier promotor encuentra ventajas en desarrollar sus parques fotovoltaicos** en tierras de labranza, principalmente porque ya se han llevado a cabo procesos de nivelación y adecuación del terreno, disponen de accesos para transporte y, además, su categoría de suelo urbanizable, ya modificado en la mayoría de los casos, limita la existencia de impedimentos a la hora de llevar a cabo el estudio de impacto ambiental.

El problema surge cuando se desciende al ámbito provincial y local. Ejemplos como el de Murcia son paradigmáticos. La Región ha desarrollado desde 2019, cuando alcanzó los 1.113 MW de potencia fotovoltaica instalada, 3.275 MW adicionales en plantas fotovoltaicas, incluyendo las ya instaladas, como la más conocida de Mula, y las que están en tramitación avanzada, que ocuparían unas 6.500 ha, lo que supera la superficie ocupada actualmente por los invernaderos (5.812 ha) y significaría una ocupación importante de su SAU o de la destinada a cultivos en secano. Hay que señalar que el Gobierno de la Región de Murcia ha publicado recientemente un mapa de zonificación de sensibilidad para acoger proyectos y una guía para valorar los impactos paisajísticos.

La Junta de Andalucía, por su parte, ha mostrado su preocupación sobre la evolución de las iniciativas presentadas para obtener los permisos administrativos. Según la información a 31 de diciembre de 2020, están en proceso de tramitación un total de **706 iniciativas**, de las que 650 son plantas fotovoltaicas (92%) y 50 eólicas (7%), con

una potencia total demandada de 21,4 GW, de los que 19,8 GW son de fotovoltaica. Estas peticiones se han producido en todas las provincias de Andalucía, pero con una mayor presión en Sevilla, Huelva y Cádiz. La Diputación Provincial de Málaga ha solicitado una moratoria en la tramitación de grandes proyectos y en el municipio de Carmona (Sevilla) están previstos 1.300 MW, lo que implica un cambio importante sobre el uso de los terrenos. A estas situaciones se pueden añadir multitud de iniciativas en contra del desarrollo renovable, así como Propuestas No de Ley registradas en el Congreso.

La Junta de Castilla y León acaba de anunciar que está elaborando, en colaboración con SEO BirdLife, una planificación vinculante de las energías renovables, especialmente la de macro parques solares o fotovoltaicos, con el objetivo de que su desarrollo sea respetuoso con la avifauna local, ampliándose posteriormente a otras especies y a la biodiversidad en general. En los años noventa Castilla y León ya tomó la decisión de invalidar los proyectos de los promotores que estuvieran en zonas que declararon no aptas, una actuación que no le impidió ser líder en potencia instalada en eólica con una baja contestación social.

Esta situación de concentración a escala local invalida la visión global o de grandes números porque cuando se reduce la escala lo que antes era fácil de asumir pasa a ser un problema.

Instalación	Municipio	Provincia	Potencia (MW)	Área ocupada (ha)	Estado
Núñez de Balboa	Usagre	Badajoz	500	1.000	En servicio (2020)
Mula	Mula	Murcia	494	1.000	En servicio (2019)
Talayuela Solar	Talayuela	Cáceres	300	800	En servicio a prueba (2020)
Talasol Solar	Talaván	Cáceres	300	600	En servicio a prueba (2020)
La Isla	Alcalá de Guadaira	Sevilla	182	520	En servicio (2019)
Calzadilla B.	Bienvenida	Badajoz	180	180	Autorización de explotación (2020)
Don Rodrigo	Alcalá de Guadaira	Sevilla	174	300	En servicio (2019)
Guillena	Guillena	Sevilla	121	280	En servicio (2020)

Tabla 1.- Plantas fotovoltaicas de gran tamaño en funcionamiento en España. Elaboración propia.

Central FV de Mula, Murcia. 493,74 MWp. 1.000 Ha.

En el caso de la eólica, el impacto paisajístico es muy superior por la modificación de un entorno más expuesto y visible por la altitud, con una clara influencia paisajista en algunos emplazamientos, así como por los impactos en las aves. El tamaño de cada máquina y la distancia entre ellas permite mantener el aprovechamiento agrícola, aunque generalmente los emplazamientos eólicos están en zonas menos aptas para el cultivo, al tratarse de monte alto.

Macro parque eólico. Efectos sobre la ocupación del terreno y el paisaje.

Esta proliferación de iniciativas, en la mayoría de los casos sin ningún apego social ni local, a las que la normativa actual no pone ningún elemento de limitación, salvo la necesidad de obtener una DIA, está originando movimientos entorno al lema ***#Renovables SI, pero así NO,*** **que deben hacernos reflexionar sobre la manera de conseguir los objetivos y, sobre todo, si podremos lograrlos a muy largo plazo, sin contar con el necesario apoyo social, porque se permite un modelo en el que predominan los grandes inversores sin ningún vínculo con el territorio en el que se instalan las plantas.**

La concentración de las centrales de generación de electricidad con fuentes renovables en base local y **su consideración como actividad extractiva** debe preocuparnos, porque **no podemos asumir que el futuro de las renovables no pase por la inclusión territorial y la aceptación social, como se ha indicado anteriormente, y, en la medida de lo posible, por la participación de la sociedad.**

Desde el sector renovable sabemos lo que significa levantar una campaña en contra. Hemos sufrido campañas lanzadas desde el propio Gobierno de España en el periodo 2010/2016 en las que, para ratificar los recortes que se habían producido, se decía que las renovables eran caras y estaban sujetas a procesos de especulación. Levantar esta losa todavía no ha sido posible, aunque se haya demostrado que no era cierta la información.

No podemos asumir que las renovables sean invasivas y alteren las condiciones de vida y la biodiversidad sin integrarse allí donde se instalen, porque su carácter distribuido y accesible favorece la inclusión territorial y social de la energía, beneficiando un mayor empoderamiento energético local.

El desarrollo de instalaciones de renovables **se está produciendo sin disponer de forma previa de un modelo de ordenación territorial que guíe y evalúe su despliegue, que contemple la participación local** en la toma de decisiones y que establezca las líneas rojas que no se deben rebasar.

Todo ello a pesar de que el carácter de las renovables propicia un modelo claro de ordenación territorial. Además, favorecen un "territorio en red" con nodos (viviendas, asentamientos, polígonos industriales ,municipios, comarcas regiones, etc.) más inclusivos social y territorialmente, que permitan acceder a la energía con las renovables siguiendo la pirámide invertida en prioridades que se plantea posteriormente (autoconsumo, comunidades energéticas, plantas cercanas a la demanda) convirtiéndolos, a semejanza de los ecosistemas maduros, en unidades con capacidad para una mayor funcionalidad y diversificación económica y la consiguiente sostenibilidad, resiliencia e inclusión social.

El Real Decreto-ley 12/2021, **de 24 de junio,** abre la posibilidad para procesos en concurso abierto **pensando en la asignación de potencia disponible tras el cierre de las centrales de carbón** y, especialmente, fijando el marco legal para el concurso del Nudo Mudéjar procedente de la central de Andorra, en Teruel, que saldrá con 1.202 MW de capacidad de evacuación.

En el RDL, contenidos en la definición de la disposición final 4ª, se incluyen una serie de criterios socioeconómicos y ambientales que los concursos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución **PODRÁN** incorporar:

> **a)** Impacto socio-económico en el área y sus habitantes, que será valorado mediante una metodología objetiva y cuantificable.
> **b)** Se establecerá una puntuación en función del previsible grado de afección ambiental. A estos efectos, se tendrá en cuenta la clasificación en distintas zonas en el mapa de "Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica" elaborado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico".

La iniciativa, de alto significado e interés, aunque adolece de la ejecutividad automática al incluir el termino *podrán* en lugar del deseable *deberán*, sin contemplar la obligatoriedad, solamente refleja el interés en generar valor en términos de creación de empleo y de infraestructuras industriales (a), sin considerar, en ningún momento, la afección y la integración local de las iniciativas y la valoración de los ingresos procedentes de las diferentes iniciativas con carácter redistributivo para todos los afectados, tiene el amparo del Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles del Parlamento Europeo.

Este Reglamento además de ser de aplicación directa para admitir o no una inversión en renovables como ambientalmente sostenible permite, en cualquier caso, a través de la graduación en cuanto a beneficios o impactos de los objetivos ambientales, dar puntuaciones o valorar comparativamente los proyectos desde el punto de vista de mayor o menor sostenibilidad ambiental y es la llave para las diferentes propuestas que se plasman en el presente informe.

Propuestas de actuación de la Fundación Renovables

Renovables, ordenación del territorio y biodiversidad

FUNDACIÓN RENOVABLES

Propuestas de actuación de la Fundación Renovables

Bajo los criterios que se exponen a continuación, **todos los proyectos renovables a gran escala, incluidos los que están en tramitación en la actualidad, deben ser reevaluados bajo los parámetros definidos de ordenación y con la nueva zonificación socioeconómica a escala local**. Somos conscientes de que puede suponer un retraso en el próximo año, pero, en absoluto, pone en peligro los objetivos para 2030 contenidos en el PNIEC, por lo que es **prioritario generar una regulación que priorice la generación distribuida y cree una ordenación vinculante para la generación a gran escala**, con el objetivo de evitar la improvisación y la generación de social. Para ello, **es imprescindible que las Comunidades Autónomas desarrollen los mapas de zonificación socioeconómica** que proponemos **en un plazo de 6 meses**.

Esta consideración debe **imperar en el diseño de las sucesivas subastas**, incluso en las previstas para finales de 2021, de potencia renovable incluyendo en los criterios de aceptación de las ofertas y de su posterior asignación, la zonificación y los parámetros de ordenación del territorio a establecer en cada una de las adjudicaciones.

Conjuntamente, necesitamos transponer de manera urgente las **Directivas Europeas** del *Clean Energy Package* y **fijar objetivos vinculantes** de capacidad distribuida, comunidades energéticas y autoconsumo en la próxima revisión del PNIEC, de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (LCCyTE) o en la Estrategia Nacional de Autoconsumo.

Con estas premisas, para el despliegue de las renovables se deberían establecer y prefijar algunos **parámetros que cumplir**:

1. La priorización de alternativas de generación distribuida

Establecimiento de criterios de jerarquía en el desarrollo de las renovables

Si pensáramos en un desarrollo y una planificación previa, desde el punto de vista de maximización de la energía evacuable, un mayor aprovechamiento de las infraestructuras eléctricas y una mayor involucración activa de los consumidores, nos encontraríamos con que el modelo sería una pirámide invertida, en la que, de forma jerarquizada, deberíamos apostar primero por el autoconsumo, tanto individual como colectivo o de proximidad, favoreciendo las comunidades energéticas y la puesta en marcha de iniciativas de tamaño más reducido, con mayor integración y menor afección en el territorio.

Figura 2.- Esquema óptimo del desarrollo de las renovables, en general, y de la fotovoltaica, en particular. Elaboración propia.

Las iniciativas de hibridación entre fuentes, principalmente eólica y fotovoltaica, abren una nueva línea de trabajo porque permiten complementar la disponibilidad de recurso entre ambas fuentes (la eólica es más de invierno y con ligero predominio nocturno y la fotovoltaica es diurna y más de verano).

De hecho, si analizáramos un desarrollo basado en un objetivo del 10% de la demanda de electricidad cubierta por instalaciones de autoconsumo, 15.000 MW, y la hibridación de la eólica a un 30%, cubriríamos los objetivos fotovoltaicos en potencia fijados en el PNIEC para 2030. Unos objetivos que de por sí ya eran insuficientes para acelerar la transición energética. Esta simple ecuación se obtiene incluso sin considerar el autoconsumo de proximidad, la generación distribuida y las plantas centralizadas.

Como se ha mencionado, la escasez de capacidad de **evacuación debe hacernos reflexionar sobre que esta debe ser aprovechada al máximo,** apostando por iniciativas con mayor factor de capacidad, hibridando diferentes tecnologías de aprovechamiento renovable.

Propuestas:

- La **apuesta por el autoconsumo** debe garantizar que ningún proyecto se quede sin desarrollar o se retrase su ejecución por tener que pedir acceso, por lo que es necesario:
    - Reservar, al menos, una capacidad de evacuación para la misma potencia que tiene el municipio (o municipios) donde se va a instalar, para asegurar que si se quiere cubrir esa demanda con

autoconsumo individual o compartido se pueda usar esa capacidad reservada.
    - La exención de petición de acceso y conexión para instalaciones cuya potencia a instalar sea inferior a la contratada. De hecho, hoy día hay que pedirlo para una instalación de autoconsumo que supere los 15 kW, aunque la potencia a instalar sea inferior que la disponible y contratada como consumidor.
- **El Estado debe garantizar que la red y los nudos de media tensión tengan capacidad de evacuación para todos los proyectos de generación distribuida que se quieran conectar (menores de 5MW).** Analizando los datos que se han hecho públicos el 1 de julio, nos encontramos la problemática de que ya hay reserva en los nudos de media tensión para grandes plantas con la intención posterior de subir a alta tensión, algo que debe evitarse a toda costa.

  Es necesario crear un cupo de reserva obligatoria de potencia para este tipo de iniciativas (autoconsumo, generación distribuida y comunidades energéticas) en la planificación energética, en la capacidad de los nudos de acceso a la red y en la convocatoria de subastas que se produzcan anualmente. Al menos el 20% de la energía de la subasta debería destinarse a proyectos ciudadanos por implicar una menor alteración del territorio.
- **Maximizar la energía que se pueda inyectar**. Si no perseguimos este objetivo se puede llegar a infravalorar las posibilidades y a sobredimensionar las infraestructuras y, por lo tanto, a generar un mayor impacto negativo en todos los sentidos.

  Hay que apostar por la **hibridación de instalaciones renovables** que, a tenor de la potencia ya instalada, debería priorizar las instalaciones eólicas ya existentes con nueva fotovoltaica, con la DIA correspondiente y siguiendo todos los criterios propuestos. Con ello, priorizaríamos el uso del suelo ya modificado, las instalaciones y vías de acceso, generando empleo en un municipio que ya ha recibido el beneficio de las renovables, lo que podría llegar a reforzar el apoyo a estas tecnologías.

  Somos conscientes de que esta medida redundará en el mantenimiento de la actual concentración de la propiedad de parques eólicos, pero también supone, por el tamaño medio de los parques en funcionamiento, la incorporación de parques más reducidos que los promocionados actualmente.
- **Dar prioridad a la repotenciación,** incluso analizando la posibilidad de hibridación con fotovoltaica de los parques eólicos. En cualquier caso, se deben extremar las precauciones y realizar los estudios de impacto

pertinentes, especialmente cuando las repotenciaciones pueden suponer nuevas intervenciones agresivas en el territorio.

- Las subastas que convoque el MITECO, deben incluir criterios de condicionalidad que aseguren el **menor impacto posible sobre la biodiversidad y las poblaciones.**
- **Creación de una línea específica,** dentro de los Fondos Next Generation EU, **para los principales proyectos de generación distribuida** (comunidades energéticas locales, autoconsumo a nivel de barrios, etc.) para asegurar su correcta y transparente financiación a lo largo del periodo de ejecución de la partida económica (julio 2021-2026).
- **Promover de forma efectiva el establecimiento de rebajas fiscales** en el IBI (50% de deducción durante 5 años), ICIO, en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades para aquellas personas físicas y jurídicas que inviertan en instalaciones de autoconsumo propias.

2. Regulación medioambiental y social de elegibilidad

El PNIEC prevé para el año 2030 una potencia instalada de 50 GW de energía eólica, 39 GW de solar fotovoltaica y 5GW de termosolar, con los proyectos en tramitación de los permisos de acceso en REE. A 31 de diciembre de 2020 había 130,4 GW de potencia eólica y fotovoltaica con los derechos de acceso y conexión a la red concedidos, más otros 45,3 GW en tramitación, es decir, un total de 175,7 GW, lo que significa que el volumen de potencia eólica y solar excede claramente lo recogido en el PNIEC.

Además, **no existen criterios de ordenación vinculantes** que indiquen cuáles son las áreas más propicias, por un menor desgaste ambiental, para la instalación de dicha potencia renovable.

Propuestas:

- Esta situación se solventa con una adecuada **zonificación socioeconómica y ambiental vinculante y obligatoria y con el ordenamiento de las distintas áreas,** estableciendo, por fin, las reglas de juego con las que deben desarrollarse las iniciativas. Además, respecto a las zonificaciones ya creadas, es necesario su **obligatorio cumplimiento en sentido estricto**, puesto que, en muchos casos, no se aplican con carácter vinculante.
- **Adecuar** los objetivos del PNIEC a las exigencias climáticas y a la disponibilidad de nueva energía renovable, que los hechos han

demostrado debe ser muy superior a la inicialmente considerada en la planificación.

- Es necesario revisar el PNIEC, antes de enero de 2022, para incluir **una cláusula adicional con contenido específico de ordenación del territorio** para evitar lo que está sucediendo actualmente. Esta cláusula deberá contener una **sectorización de la potencia a instalar, con una zonificación económica vinculante** y un análisis de los impactos en el territorio, entre otras medidas propuestas en este texto. Debemos tener en cuenta que la planificación energética de un sistema basado en renovables no es como la de un sistema convencional, que planifica la generación únicamente de manera indicativa y agregada, sino que intrínsecamente necesita una planificación territorial de cuáles son los espacios necesarios y disponibles para cumplir los objetivos.
- Complementariamente al punto anterior, cada Comunidad Autónoma debe **rediseñar y crear una nueva planificación energética territorializada que incluya la zonificación socioeconómica a escala local (para cada término municipal), para que la gestión de los nudos de la red eléctrica se realice en función de la demanda de energía** existente y prevista en cada área, priorizando la gestión de la demanda. La propuesta es crear la base de la redacción para noviembre y posteriormente, durante la edición, **crear un proceso de participación pública** (de 3 meses de duración) y que quede **aprobado a finales de marzo de 2023.** Esto permitiría dejar de ubicar los nuevos proyectos e instalaciones (priorizando la generación distribuida) en función de la oferta, adecuándolos para que se instalen en función de las áreas que tienen una mayor demanda energética para evitar la instalación de grandes plantas en zonas alejadas de los mayores centros de consumo.
- **Modificación de la DIA**. Es necesario que los estudios de impacto sean sinérgicos, acumulativos y consideren la totalidad del desarrollo de un área delimitada previamente y no proyecto a proyecto, de manera que:
    - Los proyectos podrán considerarse no aptos en función de la nueva información ambiental, conseguida con posterioridad a la implantación, de la zonificación socioeconómica y ambiental vinculante.
    - Esta DIA debe considerar los proyectos ya existentes y disponer de la información de los que están en tramitación de forma más avanzada.
    - La DIA debe, en cualquier caso, evaluar los proyectos en cuanto a su estricto cumplimiento, como inversión ambientalmente sostenible dentro del Reglamento Comunitario 852/2020 que *"establece los criterios para determinar si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible a*

efectos de fijar el grado de sostenibilidad medioambiental de una inversión".

- **Exclusión** de todos los Espacios Naturales Protegidos, de las áreas críticas de especies en peligro de extinción y de la Red Natura 2000 (Zonas Especiales de Conservación ZEC, Zonas de Especial Protección para las Aves ZEPA y Lugares de Interés Comunitario LIC) para la instalación de renovables.
- **Fijar enero de 2022** como fecha límite para que las Comunidades Autónomas, que todavía no lo han elaborado (también se deben actualizar los creados), **presenten y desarrollen su planificación energética a 2030**, con una ordenación sectorial de las instalaciones de renovables en su territorio. Deben tener en cuenta la zonificación socioeconómica y ambiental para excluir y denegar los proyectos en las áreas más sensibles a los impactos. Se recomienda, también, involucrar a las administraciones locales en ese proceso de zonificación.
- Controlar, desde la Administración Central, **la simplificación administrativa en materia medioambiental** a escala regional y local, aplicando, si se observa este fenómeno (típico en tiempos de crisis económica), un aumento en la exigencia de la calidad, duración e intensidad de los trabajos de campo de las DIA.
- **Crear campañas de aceptación y difusión de los beneficios de las renovables para la sociedad**.

3. Limitación al desarrollo y líneas rojas

Utilización de SAU

Entendemos, como hemos expuesto, las ventajas del desarrollo de la fotovoltaica en terreno de labor, pero las consecuencias socioeconómicas sobre la zona suponen, al margen de la pérdida de capacidad agrícola y de la paulatina merma de la identidad laboral de la comarca implicada, la pérdida de la manera histórica de ganarse la vida de muchas generaciones que, disponiendo de menor propiedad, desarrollan labores puntuales en terrenos de terceros, trabajo que necesitan para amortizar equipos propios.

Es práctica habitual buscar la ejecución en fincas de gran tamaño, que en muchos casos sirven como fuente de contratación de labores específicas, lo que implica ampliar todavía más la brecha económica existente en el medio rural. **Las tierras que salen del circuito agrario no vuelven a ser productivas y el sentido de pertenencia se pierde.**

Propuestas:

- **Regulación estricta y limitante** a nivel nacional (a través del PNIEC) y comarcal que impida la retirada de terreno fértil para la implantación de plantas de generación, permitiendo una utilización máxima de terreno para cada central de **no más del 30% de la superficie SAU,** fomentando el aprovechamiento de tierras no fértiles.
- Desde la administración autonómica o local **se fomentará la definición y ordenación de los cultivos estratégicos para la economía local** que no pueden ser reconvertidos para la implantación de plantas de generación de electricidad con renovables.
- **Priorizar el uso de suelo degradado** para primar los proyectos en estas localizaciones, como suelo urbano o industrial consolidado, suelo urbanizable (urbano o industrial), zonas de suelo rústico o no urbanizable afectadas por actividades mineras y extractivas, vertederos u otros usos intensivos del terreno o zonas de suelo rústico o no urbanizable. Las Comunidades Autónomas deberán mapear para identificar aquellas áreas de suelo degradado que deben tener una mayor prioridad para acoger instalaciones, frente a otros emplazamientos más vulnerables.
- **Proteger e impedir a nivel legislativo las instalaciones en vías pecuarias o de trashumancia,** al ser instalaciones valladas que impiden el paso del ganado o de las personas. Las vías pecuarias ofrecen una serie de valores ecológicos y naturales, suponen un potencial como sumideros de carbono, tienen un importante valor paisajístico, forman parte del patrimonio cultural y etnográfico y, hoy en día, también tienen un uso recreativo para senderismo y otras actividades en la naturaleza que son fundamentales para mantener la interrelación con el medio rural.

Concentración de promotores

Las renovables, al ser distribuidas, son de todos y todas y no podemos basarnos en un **modelo energético que las convierte en un producto financiero** cuyo único interés es la generación de rédito económico y financiero para **el inversor o participante en cada etapa de desarrollo.**

Propuestas:

- **Establecer límites en los diferentes nudos** para que un mismo promotor no pueda obtener autorización administrativa mayoritaria de la

capacidad disponible, considerando, en este caso, que ejerzan el control sobre las sociedades vehículo de la inversión.

- En los nudos que sean propiedad de una distribuidora perteneciente al sector eléctrico integrado se establecerá una **limitación de promoción e inversión para las empresas del grupo empresarial al que pertenece la distribuidora** con el objetivo de controlar la existencia de información privilegiada sobre unas líneas que están pagadas por todos los consumidores.
- En aquellas zonas en las que existan desarrollos fotovoltaicos próximos (menos de 5 Km medidos ortogonalmente desde el punto más cercano), se exigirá la **colaboración entre promotores para garantizar el análisis global del entorno** y evitar la exclusión y un mayor impacto, así como el estudio de la biodiversidad del área basado en un enfoque holístico.

4. Ordenación, integración y regulación

La integración local

Es necesario que la generación de valor económico, social y medioambiental sea más distribuida en todo el territorio. Una problemática actual es que los precios de alquiler del terreno para plantas fotovoltaicas están rompiendo el equilibrio con la renta agraria, llegando hasta los 2.000 € por Ha/año para el propietario del terreno, lo que supondría, en el peor de los casos, un coste de 2,5€/MWh. Esta situación provoca no solo un magnífico negocio para los elegidos, sino un problema real de aceptación de todos los excluidos que viven en la zona y no pueden beneficiarse de la iniciativa.

No podemos olvidar que lo atractivo de la oferta está directamente relacionado con las exiguas rentas del campo y con los márgenes existentes en los costes de la generación de electricidad con renovables, en comparación con los precios del mercado mayorista.

Propuestas:

- **Establecimiento de una renta adicional** de igual valor al pactado con el propietario del terreno, con un valor mínimo de 600€/MW/año, para ser percibida por los distintos municipios afectados. (Se entiende por municipios afectados todos aquellos en los que la instalación, así como las infraestructuras asociadas, limiten la posibilidad de realizar otras iniciativas).

- **Creación de un Fondo Provincial para la Biodiversidad y Desarrollo Social (FPBDS)** que, con carácter provincial, destine los fondos obtenidos, principalmente los derivados de los alquileres de terrenos, a avanzar en el progreso social y económico, de manera que se haga patente que el avance renovable beneficia el progreso de la zona y al mantenimiento y mejora de la biodiversidad. En buena lógica, si la iniciativa es uniprovincial, deberían ser las diferentes Diputaciones Provinciales las encargadas de gestionarlo, con el establecimiento de criterios y el control por parte de las Comunidades Autónomas.
  A este Fondo se deberían destinar aportaciones provenientes de la política fiscal para incrementar la protección de la biodiversidad, correctamente evaluada, y en su caso certificada, en la zona en la que se encuentren las instalaciones o en aquellas en las que sean de influencia, a través de nuevos proyectos de restauración o conservación que se generen a través de la administración pública o de iniciativas locales.
- **Utilización de procedimientos de concentración parcelaria,** en aquellas zonas en las que se pretenda llevar a cabo una iniciativa global dentro de un área extensa, para el reparto de los ingresos de arrendamiento entre los diferentes propietarios del municipio y para la ubicación óptima de la central. Somos conscientes de la componente burocrática que conlleva, pero si se pretende el desarrollo integral para aprovechar una capacidad de evacuación significativa es necesario, tanto económica como medioambientalmente, partir de un modelo de zonificación y de reparto de ingresos.
- Abrir la posibilidad de adquirir hasta un **25% de participación en la inversión** a personas y entidades de la zona en condiciones de igualdad con los promotores.
- **Habilitar, desde la administración local y por cada proyecto, espacios y mesas de participación, diálogo y debate desde el inicio del proceso.** Deben llevarse a cabo entre los promotores, las autoridades y los representantes de la ciudadanía para buscar la coordinación de intereses, encontrar soluciones compartidas, priorizando la localización de terreno, el empleo generado y el impacto económico distribuido en la comarca. Para ello, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia "España Puede", **se facilitará a cada entidad municipal o comarcal afectada por los proyectos o los planes de desarrollo renovable, el apoyo de especialistas** en procesos de diálogo, negociación e intermediación.
- Incorporar los **elementos de generación de valor** establecidos en la disposición final adicional cuarta del RDL 12/2021, que permitan la contratación de **bienes y servicios con criterios locales** y, en particular,

dar prioridad a los suministradores locales, siempre que exista esa posibilidad.

- En el caso de las plantas fotovoltaicas, **las obras deben ejecutarse bajo criterios exigentes y observando las mejores prácticas de sostenibilidad, con la mínima alteración del medio natural.**

5. Cláusulas anti especulación y de limitación de actuaciones administrativas

El valor de mercado de cada iniciativa está definido en función de su avance administrativo, lo que ha supuesto que las actuaciones se separen entre los encargados de conseguir los permisos y los inversores finales que no quieren asumir los riesgos del *Green Field* ni una pérdida de imagen al introducir, en muchos casos, prácticas poco asumibles a largo plazo.

No pretendemos limitar las libertades que los mecanismos de mercado tienen en la prestación de servicios y en la transmisión de activos, pero es claro que si el valor se origina por actos administrativos que van a afectar a la comunidad estos deben tener un efecto redistributivo de las ganancias. Esta afección deberá ser aplicable a toda la cadena societaria y exigible para la tramitación o cambio de titularidad.

Propuestas:

- **Establecimiento de un aporte,** a los diferentes FPBDS, de las plusvalías alcanzadas por la transmisión de las promociones según su grado de avance:
    - Destinar el 50% de la plusvalía para aquellas trasmisiones de promociones que no han iniciado la construcción.
    - Asignar el 20% para promociones transmitidas una vez iniciada la construcción, considerando en este punto la contratación llave en mano, de los equipos principales o en funcionamiento con un periodo inferior a cinco años.
    - De la misma forma, y con el fin de no permitir eludir esta propuesta, se destinará dicho porcentaje a los contratos de promoción existentes que superen una cuantía de 30.000€/MW en fotovoltaica y 50.000€/MW en eólica.
    - El gravamen se aplicará a aquellos proyectos en los que no se haya alcanzado un mínimo del 10% de participación en la

inversión de personas, entidades de la zona o iniciativas de energía ciudadana.

- **No utilización de la expropiación forzosa** en iniciativas que no tengan cubierto, por contratos firmes, el 80% de la superficie afectada.
- **No utilización de la expropiación** para la construcción de redes y con un límite del 20% de apoyos.
- **Uso del procedimiento de expropiación** para proyectos singulares específicos y para aquellos que estén situados en zonas degradadas o que sean de interés general.
- **Reserva de una cuota,** en cada subasta o convocatoria, de al menos el 20% de la potencia para proyectos de energía ciudadana.
- **Establecimiento de un límite** al total que una misma empresa o grupo se pueda adjudicar, tanto en una misma subasta como en el total instalado a nivel nacional.

A modo de resumen, en la siguiente tabla recogemos las principales y prioritarias líneas de actuación propuestas y los plazos planteados para llevarlas a cabo:

Ámbitos de actuación	Medida	Entidad competente	Plazo	%
Establecimiento de criterios para el desarrollo de las ERs	Fijar objetivos vinculantes de capacidad distribuida, de comunidades energéticas y de autoconsumo	Administración Central	2023	
	Garantizar la capacidad de red para todos los proyectos de generación distribuida menores de 5MW.	Administración Central	6 meses	
	Cupo de reserva obligatoria de potencia para este tipo de iniciativas en media tensión	Administración Central	6 meses	20%
	Transposición urgente de las Directivas Europeas del *Clean Energy Package*	Administración Central	2023	
Regulación medioambiental y social de la elegibilidad	Zonificación socioeconómica y ambiental indicativa y vinculante	CC.AA.	6 meses	
	Desarrollo de la planificación energética territorial a 2030, con una ordenación sectorial que incluya la zonificación	CC.AA.	Marzo 2023	
	Revisión del PNIEC, con contenido específico de ordenación del territorio	Administración Central	6 meses	
Utilización de SAU	Máximo 30% de superficie SAU comarcal por proyecto	CC.AA.	6 meses	
	Sectorización de la SAU en función del uso productivo	CC.AA.	6 meses	
Integración local	Establecimiento de renta equivalente	CC.AA.	6 meses	

Ámbitos de actuación	Medida	Entidad competente	Plazo	%
	Concentración parcelaria	CC.AA	6 meses	
Cláusulas anti especulación y de limitación de actuaciones administrativas	Participación local en la inversión	CC.AA.	6 meses	25%
	Establecimiento de un pago como retorno en la zona de implantación de las plusvalías alcanzadas por la transmisión de las promociones según su grado de avance	Administración Central	6 meses	
	No utilización de la expropiación forzosa en iniciativas que no tengan cubierta, con contratos firmes, el 80% de la superficie afectada	Administración Central	6 meses	
	No utilización de la expropiación para la construcción de redes para más de un 20% de apoyos	Administración Central	6 meses	

Tabla 2.- Principales y prioritarias líneas de actuación y plazos para llevarlas a cabo. Elaboración propia.

Nos jugamos mucho como sociedad y tenemos margen económico suficiente en los costes de generación de las diferentes iniciativas como para que el despliegue de las renovables no se lleve a cabo de forma invasiva e irracional, evitando un rechazo social cómo el que estamos viviendo.

El objetivo no es bloquear indiscriminadamente los proyectos en tramitación o los que hayan obtenido ya las autorizaciones administrativas, estén o no bien planteados. Por esta razón, desde las diferentes Comunidades Autónomas se procederá a evaluar el grado de contestación social de la zona de implantación y el mantenimiento de los criterios anteriores con el objetivo de liberar a aquellos que cumplan los requisitos establecidos.

Exigimos que se garantice el desarrollo sin barreras administrativas del autoconsumo, que no sea necesaria la solicitud de acceso cuando la potencia a instalar esté por debajo de un 75% de la potencia contratada como consumidor y la disponibilidad de capacidad de evacuación para garantizar su desarrollo y el de plantas de menor tamaño y diversificadas en las localidades cercanas.

Las dudas que pudieran surgir respecto a que no podemos frenar el desarrollo de las renovables con una mayor carga administrativa son engañosas, porque lo que nos estamos jugando es alcanzar un modelo energético descarbonizado y ordenado a largo

plazo y la única forma de conseguirlo no es basándose en un criterio economicista de rentabilidad financiera para el inversor, sino en la **aceptación de toda la sociedad.**

FUNDACIÓN RENOVABLES

Pedro Heredia 8, 2° Derecha
28028 Madrid

www.fundacionrenovables.org

DEMOCRATIZAR ELECTRIFICAR PARA