

Energías renovables y territorio

14 de abril de 2023

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

- El despliegue de energías renovables adquiere una importancia creciente en el marco de la respuesta a la crisis climática. Es necesario realizar un despliegue acelerado, pero íntegro desde el punto de vista medioambiental y social.
- Se han fijado objetivos de renovables sin desarrollar en paralelo normas de ordenación del territorio (en algunos casos hay planes parciales). Esto podría tener un impacto negativo en la sostenibilidad del desarrollo renovable en España.
 - Las renovables tienen una densidad más baja de energía y, por tanto, tienen una necesidad de territorio directo más visible. Esto hace necesario un proceso de ordenación territorial y planificación energética de forma integrada.
- Existe un riesgo elevado de que se produzcan procesos especulativos. El elemento escaso en fotovoltaica es el punto de conexión, condicionando así el uso del territorio.
 - El nudo gordiano es la evacuación y el gobierno suele optar por hacer subastas de potencia. El ciclo habitual suele ser:

concurso público → impugnación → paralización

- Sobre la utilización de terreno agrario útil para solar fotovoltaica, hay que tener en cuenta que no hay ningún cultivo agrario que ofrezca una rentabilidad equiparable al arrendamiento del terreno para una planta fotovoltaica. Hoy en día no hay limitaciones; por lo pronto existe un borrador de proyecto de ley del Ministerio de Agricultura en el cual se quiere limitar el uso en los terrenos de regadío de interés general.

- En muchos casos se generan dinámicas negativas en las poblaciones rurales entre aquellos vecinos que disponen de un terreno apto para fotovoltaica y aquellos que no.
- Será necesario desarrollar marcos normativos que establezcan ciertas limitaciones y guías al proceso (reparto de rentas, superficie agraria útil, establecimiento de comunidades...). En 2030 se cumplirá el objetivo renovable, pero a 2040 y 2050 habrá retos para su cumplimiento y emergerán conflictos.
- Uno de los hitos regulatorios recientes más importantes en este ámbito es el Real Decreto Ley 20/2022, que aligera los trámites de evaluación ambiental de proyectos para agilizar su implantación (eliminación de fase de información pública y consultas...).
- El RD aprobado plantea retos importantes al eximir para muchas zonas de evaluación ambiental y de participación pública.
- Sobre la participación de la ciudadanía:
 - Es bueno que se vean las renovables para que la sociedad entienda el origen de la energía.
 - La potencia instalada renovable estará también condicionada por la aceleración de la electrificación. En este proceso se tiene que promover la participación pública. Habrá que ordenar esa participación y hacerla efectiva, fomentando consensos.
 - Preocupa mucho el uso de expropiaciones por utilidad pública.
 - Existe cierto recelo ante los agentes tradicionales que combinan desarrollo renovable con su negocio tradicional.

2. DEBATE

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de acelerar la implantación de energías renovables para cumplir los objetivos planteados por el Plan Integrado

de Energía y Clima (PNIEC) en el marco de los objetivos climáticos europeos. Algunos aspectos importantes en este proceso son: el desarrollo de instrumentos y capacidades administrativas (por ejemplo, técnicos en la administración para tramitar proyectos) y de planificación adecuados, un nivel de infraestructuras de red que permita la evacuación de la energía renovable sin introducir distorsiones y generar cuellos de botella, medidas para mejorar la aceptación social, el diálogo y la creación de valor en el territorio, una estrategia de comunicación y sensibilización que explique adecuadamente la transición energética a la sociedad,... El papel del autoconsumo y las declaraciones de utilidad pública se constituyen a su vez como dos elementos también muy destacados en la conversación pública sobre renovables y territorio.

En torno a estas ideas se producen las siguientes intervenciones individuales que introducen matices e información adicional:

- El rechazo a la instalación de renovables es un problema relativo en España. Se siguen instalando renovables masivamente.
 - Hay que ligar autorizaciones a los puntos de consumo, fomentando el autoconsumo.
 - Preocupa la consideración de la generación eléctrica como utilidad pública.
 - La planificación energética y urbanística tienen limitaciones importantes para abordar este proceso de despliegue renovable a escala masiva.
- Un estudio de EY muestra que en Europa se instala la mitad de la potencia renovable necesaria para cumplir objetivos. Para agilizar este ritmo inversor habrá que:
 - Considerar las normativas europeas que se están aprobando para acortar procesos administrativos para renovables (*Net Zero Industry Act*).
 - Compensar a los agentes locales por la instalación de renovables en un terreno de un propietario.

- Se está instalando un volumen importante de autoconsumo, habrá que ver si se mantiene a futuro. Será importante explicar la diferencia de coste frente a instalaciones en suelo.
 - Sobre las buenas prácticas, habrá que hacer procedimientos robustos. Sorprende como hemos repetido errores del pasado, instalando plantas en muchos casos sin seguir los procedimientos adecuados.
 - En los estudios se aprecia la percepción de falta de equidad en la instalación de renovables.
 - Una planificación centralizada no va a ser suficiente para abordar los retos actuales. Un proceso de diálogo obligatorio y ordenado entre todos los agentes implicados (proceso participativo) puede ser más útil.
- Si la falta de equidad es un problema, un proceso participativo no tiene por qué resolver eso.
- Existe cierta descoordinación en todo el proceso. No se adoptan las medidas necesarias para que todo fluya razonablemente. El autoconsumo está reduciendo la demanda, lo que crea problemas de control de tensiones, de vertidos.... Todo eso hay que tenerlo en cuenta.
 - Se van a incrementar los vertidos, generándose desánimo en inversores porque caerán sus ingresos. Hay estudios que estiman un 6 % de vertidos si no se refuerzan interconexiones.
- La demanda máxima de electricidad ha sido de 45 TW. Es necesario evitar procesos de inversión que generen burbujas.
- La superficie no se constituye como un factor limitante para el desarrollo renovable en España. El problema es que estamos condicionando excesivamente el desarrollo de nuestras renovables a la red. No tiene sentido que la evacuación a la red esté determinando las decisiones de implantación. Se están generando rentas de situación que son apropiadas por propietarios de suelo y promotores, generando agravios comparativos. Hay que pensar que la red debería ponerse al

servicio de aprovechamientos razonables teniendo en cuenta el uso alternativo de suelos, sin ser tan rígido con las líneas de evacuación.

- Habría que avanzar hacia una complementariedad mayor entre fotovoltaica y eólica.
- No se ha mencionado la fiscalidad y las consecuentes rentas que generan las energías renovables. El desarrollo de las renovables se está encontrando el tipo de resistencia que tuvo la nuclear en su día. En ese caso se habló con el municipio y se les ofreció beneficios sociales.

Sobre el tema del autoconsumo, empezamos a notar algo de “curva de pato” en España y la sociedad no es consciente de lo que eso supone en términos de coste para el sistema.

- No existe tal disyuntiva entre planificación y diálogo. Es necesaria cierta visión consistente y homogénea, con adaptaciones a cada territorio.
- Si no hay participación, luego habrá obstáculos legales. Aquí subyace una necesidad de aumentar educación, sensibilización e información a todos los interesados, con especial foco en jueces, fiscales y funcionarios.
- La solución pasaría por comunicación, compensación y captura del compromiso local para el desarrollo de una senda ambiciosa de implantación renovable.
 - En comunicación hay que hacer hincapié en la visión común. Prioridades. El proceso de planificación podría ayudar.
 - La regulación. Los agentes responden a la regulación. Las rentas se han generado porque hay un marco regulatorio que lo permite.
 - Compensación para que todo el mundo comparta objetivos (compromiso local).
- Será muy importante desarrollar procedimientos para fomentar la involucración y aceptación social. Un potencial instrumento útil son los “contratos socio

ambientales” (como los convenios de transición ecológica que hay en Francia). A lo mejor algo institucionalizado así sería útil.

- La mejora de la aceptación social y de los recursos necesarios para tramitar los proyectos es fundamental.
 - Hay una demanda social y es un tema relevante. Es una combinación de problemáticas económicas, ambientales e ideológicas.
 - Frente a esta situación; hay que hablar mucho más con las comunidades locales.
 - La idea de compartir valor es muy interesante. Para ganar aceptación social es necesario generar beneficios locales (por ejemplo, autoconsumo asociado al consumo de la energía en instalaciones locales, suministradores locales...).
 - En las administraciones hay un problema de dotación de recursos humanos. Hay pocos técnicos para gestionar esta revolución energética.
- Es un reto importante la velocidad a la que se debe llevar a cabo la transición energética. La Administración está atascada por la escasez de recursos.
 - La estructura casi federal de España genera retos administrativos también en los proyectos.
 - Es necesaria la participación pública, pero hay que ser conscientes de la velocidad a la que hay que hacer el despliegue. Hay que hacer más eficiente el ejercicio de la participación pública.
 - Hay problemas de acceso a la red muy serios. El desarrollo de renovables va a requerir muchísimas redes de transporte y distribución.
- Se considera importante introducir en la conversación el hidrógeno de origen renovable.
 - El hidrógeno renovable si se transporta por tubería, al ir enterrado, tiene menos impacto y requiere menos trámites e inversiones en infraestructuras que si se transportara esa misma energía en redes eléctricas.

- La gestión del sistema eléctrico va a requerir generar demanda donde está la zona de evacuación. En este sentido, los electrolizadores que estén conectados a la red eléctrica pueden ayudar a generar la demanda.
- La variabilidad del sistema eléctrico se trasladará al sistema gasista del futuro cuando esté basado en hidrógeno verde.
- El papel del hidrógeno verde puede ser útil para recoger energía de proyectos que no tengan acceso a la red eléctrica, lo que aminorará las rentas de situación.
- Es importante también tener en cuenta los elementos positivos de la planificación en España y del marco regulatorio. A efectos de planificación, tanto la ley del sector eléctrico como de cambio climático contiene aspectos importantes.
 - La densidad de la fotovoltaica es menor que la de la eólica, habrá que tener en cuenta esto y analizar si hacen falta nuevas redes para que se instale en zonas baldías. Es cuestión de ajustar un poco los mecanismos regulatorios.
- Los temas asociados a la red son muy relevantes; la necesaria cercanía entre instalaciones renovables y el punto de evacuación ha generado la “fiebre de los papeles” y la consiguiente captura de rentas.
 - En Alemania se ha reabierto la conversación sobre precios nodales y, sin embargo, en España no se puede hablar de ellos. Habrá que tener claro quién paga los nuevos desarrollos de red y cómo se paga.
 - Habrá que repartir bien esas rentas y contar con cierta licencia social.
 - El autoconsumo tiene un potencial tremendo siempre que esté basado en las señales adecuadas. Las comunidades energéticas no deberían basarse en dejar de pagar los costes fijos del sistema eléctrico que tienen que pagar el resto de consumidores.
- Otra cuestión para considerar es la saturación del mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la solar fotovoltaica. Provoca destrucción de precio.

Los inversores lo saben, por lo que hay una prima de oportunidad muy cara y una tendencia a acelerar los proyectos. El recurso escaso es efectivamente la red.

- Para abordar la situación planteada sería útil: por un lado, incrementar los incentivos a la flexibilidad de la demanda y, por otro, separar las redes de electricidad, hidrógeno y gas de la operación del sistema.
- A la hora de hablar de reparto de rentas, hay que considerar también la distribución entre grandes plantas (de 50 MW) frente a pequeñas de 1 o 2 MW.
- Más allá de la necesidad de mayor diálogo entre agentes, también hay que promover la concienciación e incluir la biodiversidad en la ecuación.
- En el ámbito de la planificación hay que desarrollar nuevas metodologías multidisciplinarias e integrar la planificación ambiental. Será también necesario ajustar y coordinar adecuadamente los niveles competenciales.
- Habrá que evaluar y coordinar entre administraciones todas las cuestiones relacionadas con la expropiación pública, las tramitaciones, las transacciones de proyectos...