

DIÁLOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

TERRITORIO Y RENOVABLES EN ESPAÑA

Sesión del 11 de junio de 2021

1. INTRODUCCIONES GENERALES

Primera presentación introductoria

- El Plan Integrado de Energía y Clima a 2030 (PNIEC) prevé una disponer de una potencia instalada para ese año de: 50.333 MW de eólica, 39.181 MW de solar fotovoltaica, 14.609 MW de hidráulica, 7.303 MW de solar termoeléctrica. Además, es destacable que actualmente existe una potencia de acceso solicitada de 96.000 MW en fotovoltaica.
- Cumplir con el objetivo de solar fotovoltaica implicaría ocupar un 0,15% de la superficie total de España. Esto muestra que más que un problema a nivel de territorio español es de carácter local.
 - En Murcia, por ejemplo, con la potencia fotovoltaica instalada y la prevista, se ocuparía un 4% de la superficie agraria útil. Ya hay más superficie ocupada por plantas fotovoltaicas que por invernaderos dedicados a la producción agrícola.
- Entre las cuestiones pendientes y a analizar, se destacan:
 - No existe una legislación específica para la ordenación del proceso de despliegue de las energías renovables en el territorio.
 - Se va a producir un cambio radical en la ordenación del suelo debido a los ambiciosos objetivos de despliegue de renovable en el marco de la necesaria transición energética.
 - Los temas de ordenación del territorio tienen un papel reducido en las convocatorias que lanza el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico.
 - Algunas propuestas (por ejemplo, la proposición No de Ley presentada por “Teruel existe”) piden un canon por uso de la tierra e instan al gobierno a la aprobación de un instrumento de planificación (una hoja de ruta) para ordenar la expansión de las energías renovables basado en varias directrices: impulso de la generación distribuida, fortalecimiento de las comunidades energéticas, fomento de proyectos industriales, exclusión de la aplicación de la expropiación forzosa...
- Las principales conclusiones de la intervención:

- Las principales limitaciones al despliegue masivo de renovables se encuentran en la capacidad de evacuación a la red.
- No hay zonificación socioeconómica en la tramitación de los proyectos.
- No hay limitación de instalación en superficie de agraria útil. Los incentivos a utilizar superficie agraria para instalar renovables son elevados teniendo en cuenta que los ingresos suelen ser entre 6 y 10 veces superiores a la renta agraria.
- Los procedimientos de impacto ambiental son muy poco participativos a nivel local.
- No se hace una consideración global de la zona. Sólo se analizan proyecto a proyecto.
- La diversificación de agentes energéticos tampoco se aborda adecuadamente.
- Los objetivos sectorizados por autoconsumo no están explicitados en los planes.
- La apuesta por el autoconsumo debe ser un elemento clave para la optimización de la capacidad de nudos.
- Es necesario reforzar las campañas de información y sensibilización orientadas al conjunto de la sociedad.

Segunda presentación introductoria

- La problemática asociada al impacto sobre el territorio del despliegue renovable está adquiriendo una notable importancia, siendo necesario profundizar en los criterios para un desarrollo renovable respetuoso con la biodiversidad.
- La crisis climática y la diversidad son dos caras de una misma moneda. Hace falta compatibilizar el despliegue masivo de renovables y la protección de biodiversidad. Esto es una oportunidad para la sociedad. Hay que incluir a la población en la redistribución de los beneficios.
- Entre las principales demandas y propuestas se incluyen las siguientes:
 - A nivel estatal y autonómico: coordinar planificación energética nacional y autonómica para determinar, definiendo espacios permitidos y no permitidos por criterios ambientales; garantizar la creación de espacios de diálogo; transponer directivas que fomenten una participación real de la ciudadanía en el proceso, establecer objetivos vinculantes y estrategias para energía distribuida...
 - En el ámbito local, las administraciones locales deberían avanzar en la zonificación energética, se debería reinvertir la recaudación fiscal derivada de los proyectos en beneficio de las comunidades locales y se debería promover la concienciación ciudadana.
 - En el ámbito empresarial se debe promover el diálogo y la corresponsabilidad entre todas las partes implicadas y garantizar el mayor impacto positivo posible en territorio en términos de empleo y desarrollo local.
 - La ciudadanía en general debe tener una participación proactiva y responsable en la transición energética.

2. DEBATE

Situación actual

En términos generales se comparte por todos los integrantes del grupo la visión sobre la necesidad de introducir mejoras en la ordenación geográfica del despliegue renovable ante la ambiciosa hoja de ruta establecida para los próximos años en el marco del PNIEC. Se comparte también la noción de complejidad de un contexto caracterizado por una intensa tramitación de proyectos, distintos niveles competenciales y amplia variedad de temas a considerar (biodiversidad, fiscalidad, paisaje...):

A continuación, se resumen las principales intervenciones individuales:

- El objetivo de un desarrollo ordenado de renovables es en general compartido por todos. No obstante, hay diversidad de formas de abordar este complejo proceso (diálogo local, gestión fiscal, zonificación...).
- Existe mucho margen para la mejora en este ámbito. La ley de cambio climático y transición energética no ha introducido suficientes elementos para abordar este tema. Se debería dinamizar y fortalecer la participación pública.
- La incertidumbre afecta negativamente a muchos desarrollos concretos. Adicionalmente hay que acompañar el desarrollo renovable con medidas de eficiencia energética y gestión de la demanda.
- Hay una cuestión de “sobretramitación” de proyectos en distintas fases. Esto genera una impresión de impacto sobre el territorio que genera mucha más alarma que las cifras reales que habrá de implantación finalmente. Para un país de 50 millones de hectáreas, implantar 100 mil hectáreas de superficie ocupada para el desarrollo fotovoltaico no debería ser una cuestión muy preocupante (menos hectáreas que las plantadas de maíz).
- Hay un problema de desorden y la pregunta clave es cómo se consigue ordenar el proceso sin frenar el ritmo de desarrollo. La carrera de la tramitación está generando distorsiones.
- Sobre el papel del autoconsumo en este debate, es necesario destacar que ya hay una serie de activos (ej. redes, mallados...) que se deben aprovechar antes de proponer un despliegue masivo de autoconsumo.
- Este tema es muy complejo desde el punto de vista competencial. El Ministerio ha desarrollado una zonificación, pero no tiene competencias para hacerlo.
- Llegamos tarde. Los promotores han lanzado proyectos muy rápido en estos tres años pagando sus avales. Decisiones restrictivas podrían generar problemas de retroactividad.
- Los promotores perciben un creciente rechazo social al desarrollo de renovables y va a ir a más. Hay diversas temáticas a abordar: biodiversidad, fiscalidad, ideológicos, paisajísticos...
- Hay muchos mitos, pero también hay realidades. Se van a tener que hacer las cosas mucho mejor. Se van a mejorar las prácticas en general para reducir el riesgo reputacional. Se va a adoptar una filosofía de licencia social (mucho más diálogo con los agentes, mayores contribuciones al empleo, planteamientos mucho más proactivos para proteger la biodiversidad...).
- En la planificación confluyen muchos intereses legítimos (propietario, promotor, gobierno autonómico, local...). La salida de la licencia social es la única que hay.
- No va a ser fácil encontrar una fórmula única que garantice el éxito (mayor implicación social, soluciones vinculadas a precios...).

El equilibrio entre planificación y mercado

Tanto los modelos con mayores elementos de planificación como los modelos reduccionistas con componentes básicamente económicos planean ventajas e inconvenientes para abordar un desarrollo renovable sostenible y ordenado. La mayor participación ciudadana en los procesos de decisión puede ser positiva, pero habrá que abordar retos vinculados a la creciente polarización. A continuación, se resumen algunas de las principales opiniones de los participantes sobre estas y otras cuestiones:

- Hay que abordar adecuadamente la dicotomía planificación y señales de mercado. Sería conveniente dar las señales adecuadas (ubicaciones donde hay limitaciones a desarrollos, condiciones...) y que sea el mercado el que asigne. El autoconsumo no tiene economías de escala por lo que los resultados en términos de coste y generación de empleo serán distintos a enfoques centralizados.
- Las cuestiones relativas al impacto del desarrollo renovable sobre la ordenación del territorio en sentido amplio (biodiversidad, paisaje...) se tienen que incorporar a la elaboración de los planes nacionales.
- Hace falta una planificación energética en sentido amplio (temas fiscales, ...). También habrá que analizar el impacto de estos procesos en el precio del suelo rústico.
- Hay que ver si se hace un marco reduccionista meramente económico o se incluyen otros criterios. Cuando se decide un marco u otro se están tomando decisiones implícitas.
 - El problema de hacer un marco con más criterios es que es difícil cuantificar determinados impactos económicos (ej. beneficios de la ordenación del territorio, distribución de los beneficios entre la ciudadanía...).
 - El tema de precios nodales puede ser útil pero actualmente los criterios de tarifa hacen que los consumidores no pueden tener precios diferentes. Habría que buscar modelos que permitan compatibilizar estas cosas.
- Es necesario ordenar dos recursos: el territorio y la red (puntos de conexión). Aunque los objetivos están bien establecidos, se necesita un poco más de foco en los medios con acciones a corto plazo.
- La transición vinculada a un fuerte desarrollo de la solar fotovoltaica y la eólica no es un tema nuevo. En 2005 se iniciaron procesos de fuertes desarrollos de estas tecnologías.
- Es necesario realizar un análisis de la situación actual y desarrollar una hoja de ruta de los procesos que hay que reordenar. El tema de la ordenación del territorio está muy descentralizado. Hará falta una ley nacional que ofrezca unas directrices más claras.
- La complejidad de los procesos sociales es creciente, lo que exige una generalización de debates rigurosos.
- Respecto al dilema de planificación vs. mercado, este último supone un mecanismo más adecuado para revelar precios. No obstante, las externalidades ambientales y sociales no siempre se incorporan adecuadamente en los precios por lo que deberían establecerse elementos complementarios a través de la planificación.
- La participación pública puede ocasionar problemas por la fuerte polarización existente en la sociedad.
- Las medidas tienen que ser coherentes. Si queremos reducir emisiones no habría que cerrar nucleares.
- Hay que tener claro cómo se canaliza la participación ciudadana. Puede ser problemática sin no hay instrumentos adecuados de canalización.

- El ingente volumen de inversiones renovables necesario para cumplir objetivos climáticos no se puede llevar a cabo con una planificación central. Hay que ofrecer beneficios económicos para el sistema en su conjunto. Para ello hay que rediseñar el mercado mayorista. Habrá que desarrollar modelos de mercado donde el consumidor sea más activo en la gestión de la demanda y se ajuste al concepto de “neutralidad de participantes”.
- Dentro de los objetivos PNIEC, la ocupación del territorio es muy asumible.
- La zonificación energética del territorio es preocupante (habrá que tener cuidado con el *dumping* y zonificación territorial). El precio nodal traslada eficiencias económicas, pero no va a haber cambios de gran magnitud para promover el autoconsumo. Habrá que desarrollar ciertas intervenciones políticas si se quieren alcanzar los objetivos.

3. RESPUESTAS DE PONENTES

- Todos los comentarios van en la línea de los temores a desacelerar las renovables.
- La ley de cambio climático y transición energética carece de alcance y de propuestas legislativas a la altura del reto planteado.
- La integración se está haciendo bajo un enfoque “arriba hacia abajo”. Habrá que abordar en detalle cuestiones sociales y de acceso.
- El autoconsumo está también sujeto a problemas de la capacidad de la línea.
- El sector renovable pide la eliminación de barreras y que su proceso de integración en el sistema no se produzca exclusivamente bajo un enfoque “arriba hacia abajo”.
- Los proyectos que se han desarrollado hasta ahora no suelen incorporar criterios de ordenación del territorio.
- En el debate planificación vs. mercado, hay que adoptar también un planteamiento “de abajo arriba”. Lo más difícil de la ordenación territorial ya lo ha abordado el trabajo del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico sobre zonificación. Se podría aprobar una norma general de ámbito estatal que luego fuera ajustada por las CC.AA.
- Hay un problema de aceptación social no de espacio.
- El papel de la nuclear no tiene cabida en el futuro.
- No sólo existe la huella directa sino también la huella ecológica. Y el sistema energético actual en España tiene una huella ecológica del doble de nuestro territorio (ej. combustibles fósiles).
- Es bueno estar conectado a otros sistemas, pero no plantear el transporte masivo de energía como solución.
- El dilema de autoconsumo vs. centralizado es falso. La parte de autoconsumo está totalmente descuidada en el marco actual. No hay instrumentos legales habilitados para su desarrollo a pesar de que fomentar el autoconsumo promovería la aceptación social.