

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de febrero de 2024*

## “DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y RENOVABLES: CUESTIONES MÁS ALLÁ DE LA ZONIFICACIÓN”

“SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT AND RENEWABLES:  
ISSUES BEYOND ZONING”

**Autor:** Daniel Terrón Santos, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca

**Fecha de recepción:** 27/11/2023

**Fecha de aceptación:** 25/01/2024

**Fecha de modificación:** 29/01/2024

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00358>

### **Resumen:**

La masificación de las ciudades se traduce en la despoblación del medio rural, lo que ha terminado de hacer de este un campo de ensayo para la ubicación, sin medida en muchos casos, de instalaciones de energías renovables. Algo que debería tener un carácter positivo, corre el riesgo de terminar afectando de forma irreparable aquellas zonas donde se ubican, lo que tampoco es aceptable. Más allá del planteamiento del problema, el presente trabajo aproxima, a través de la figura de la licencia social, posibles soluciones, con ejemplos constatables y eficaces.

### **Abstract:**

The overcrowding of cities has led to the depopulation of rural areas, which has made them a testing ground for the location, in many cases without measure, of renewable energy installations. Something that should have a positive character, runs the risk of ending up irreparably affecting the areas where they are located, which is also unacceptable. Beyond the approach to the problem, the present work, by means of the figure of the social licence, brings possible solutions closer, with verifiable and effective examples.

**Palabras clave:** Desarrollo rural. Zonificación. Renovables. Sostenibilidad. Licencia social. Aceptabilidad.

**Keywords:** Rural development. Zoning. Renewables. Sustainability. Social licence. Acceptability.

## Índice:

1. **Introducción**
  - 1.1. **Desarrollo rural sostenible**
  - 1.2. **Regulación de las energías renovables aplicables al medio rural**
2. **Regulación de las energías renovables e impacto de su fomento en el medio rural**
  - 2.1. **Regulación y posibles vías de agilización**
    - 2.1.1. **El marco del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del plan nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania**
    - 2.1.2. **La cuestión de la zonificación**
    - 2.1.3. **Algunos datos**
  - 2.2. **Impacto de las energías renovables en el medio rural**
    - 2.2.1. **Impacto ambiental de las energías renovables**
    - 2.2.2. **Impacto económico de las energías renovables**
    - 2.2.3. **¿Es sostenible la energía renovable?**
  - 2.3. **Mejoras en la legislación de las energías renovables para luchar contra la despoblación**
3. **Licencia social para operar**
  - 3.1. **¿Qué es la licencia social para operar?**
    - 3.1.1. **Obteniendo y otorgando una licencia social**
  - 3.2. **Plan de Ahorro Energético y IV subasta de renovables**
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

## Index:

1. **Introduction**
  - 1.1. **Sustainable rural development**
  - 1.2. **Regulation of renewable energies applicable to the rural environment**

2. **Regulation of renewable energies and the impact of their promotion in rural areas**
  - 2.1. **Regulation and possible ways of streamlining it**
    - 2.1.1. **The framework of Royal Decree-Law 6/2022 of 29 March adopting urgent measures in the framework of the national plan of response to the economic and social consequences of the war in Ukraine**
    - 2.1.2. **The question of zoning**
    - 2.1.3. **Some facts and figures**
  - 2.2. **Impact of renewable energies on rural areas**
    - 2.2.1. **Environmental impact of renewables**
    - 2.2.2. **Economic impact of renewables**
    - 2.2.3. **Is renewable energy sustainable?**
  - 2.3. **Improvements in renewable energy legislation to fight depopulation**
3. **Social licence to operate**
  - 3.1. **What is the social licence to operate?**
    - 3.1.1. **Obtaining and granting a social licence to operate**
  - 3.2. **Energy Saving Plan and 4th renewable auction**
4. **Conclusion**
5. **Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Desarrollo rural sostenible**

El problema de la despoblación del medio rural en general, del español en particular, es una cuestión hoy aceptada por la gran mayoría de la clase política y la ciudadanía, en general. La despoblación que viven nuestros pueblos y, sobre todo, las personas que han decidido, valientemente, realizar su proyecto vital en el medio rural, genera un riesgo en la subsistencia de estos núcleos poblacionales.

Como es evidente, el vaciamiento de los núcleos rurales ha conllevado un aumento en la población que vive en los núcleos urbanos, tanto es así, que, en 2019, el 80,57% de la población española vivía en ciudades, que ocupan tan solo un 30% del territorio de nuestro país (Statista, 2022).

En lo que se traducen estos datos es en una masificación de las ciudades, y con ella, un mayor impacto de estos núcleos poblacionales en nuestro medio ambiente. Esto es así, porque las ciudades concentran más espacios industriales, lo que produce un mayor número de residuos. Además, al tener un índice de vehículos más alto, la contaminación es mayor y, por otra parte, sus espacios verdes son más reducidos, lo que incide en la calidad del aire (Oxfam Intermon, 2020).

Este crecimiento desmedido de unas zonas y vaciamiento de otras hace necesario tomar medidas que conjuguen la lucha contra el cambio climático con el impulso de nuestros pueblos, pues acometer una sin la otra, sería infructífero para ambas problemáticas. Es de esta necesidad de fusionar medio ambiente y reto demográfico, por la que nace el concepto de desarrollo rural sostenible, que se plasma legislativamente, en 2007, con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. El objeto de esta ley se define en su artículo primero, diciendo que

*"...tiene por objeto regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio..."*

Dicho desarrollo rural sostenible, se puede definir como "el proceso de revitalización equilibrado y autosostenible del mundo rural basado en su potencial económico, social y medioambiental mediante una política regional y una aplicación integrada de medidas con base territorial por parte de organizaciones participativas" (Quintana Cazorla y Merino, 1999: p. 49). Es decir, para conseguir el ansiado desarrollo rural sostenible tenemos que conjugar tanto el desarrollo económico, y, por tanto, hay que invertir en generar proyectos que vayan a revertir positivamente en la economía. Sin olvidar la parte social, ya que, al menos, debe asegurarse que no se acrecienten las desigualdades existentes y la medioambiental, pues incorporarlo es un requisito indispensable en el contexto de los compromisos climáticos actuales<sup>1</sup>.

Entre estos objetivos se encuentra el fomento de las fuentes de energía renovables, entre otras, la energía solar y eólica, la energía marina e hidroeléctrica, la energía geotérmica y la bioenergía; pues son una alternativa a los combustibles fósiles y su uso genera menos emisiones de gases de efecto invernadero, además de contribuir a la diversificación del suministro energético y reducir la dependencia respecto de los mercados de combustibles fósiles (Comisión Europea, 2021: p. 1). Teniendo en cuenta, además, no solo la necesidad de reducir las emisiones con el contexto actual, sino siendo conscientes de que el consumo energético va a crecer de forma exponencial en el medio plazo (Sánchez Durán, 2018: p. 56).

La apuesta por las renovables es clara y decidida desde las principales instancias, en concreto, respecto a las fuentes de origen renovable, la Unión Europea se propuso en 2009 el objetivo de que las renovables supusieran el 20% del uso de

---

<sup>1</sup> En el seno de la Unión Europea hemos adquirido una serie de compromisos vinculantes, como son la reducción de emisiones en un 55% respecto a 1990 en 2030, o las emisiones cero netas para 2050, dentro del Pacto Verde Europeo.

fuentes de energía totales y ya en 2018, se había llegado al 18,9%<sup>2</sup>. Los líderes europeos decidieron ser aún más ambiciosos y en julio de 2021 aumentaron dicho compromiso al 40% en 2030 (Comisión Europea, 2021: p. 2).

Todas estas actuaciones de impulso de las energías renovables tienen un impacto potencialmente positivo en las plantas y parques de energía renovable instaladas en el medio rural. De hecho, la directiva sobre fuentes de energía renovables contiene referencias a las energías renovables y de las oportunidades de empleo y desarrollo regional, "especialmente en zonas rurales y aisladas"<sup>3</sup>.

No obstante, el fomento de proyectos de energía renovables en el medio rural no es, *per se*, beneficioso para el mismo, no ya directamente, si no ni tan siquiera de forma indirecta, lo que hace preciso analizar las distintas variables que tienen que ser tomadas en consideración. El Tribunal de Cuentas europeo (2018: p. 24) ha establecido una serie de beneficios que deben cumplir las inversiones en energía renovable para que contribuyan verdaderamente al desarrollo rural sostenible, teniendo en cuenta el trabajo de la OCDE (2022) en este ámbito, que son los siguientes:

- beneficios medioambientales;
- diversificación de ingresos de los agricultores y propietarios de explotaciones forestales;
- oportunidades de empleo en empresas rurales y oportunidades de negocio para ellas;
- infraestructuras y servicios energéticos nuevos y mejores en las zonas rurales;
- nuevas fuentes de ingresos para apoyar servicios públicos e infraestructuras fundamentales en las zonas rurales.

Teniendo en cuenta estos indicadores, en el presente trabajo procuraremos analizar, aún *grosso modo*, el impacto del fomento de las energías renovables en el medio rural y si efectivamente el mismo va a desembocar en una oportunidad real de reversión del proceso de despoblación o si, por el contrario, es una mera declaración de intenciones vacía de contenido, cuando no vaya a suponer incluso un aumento en las desigualdades existentes entre el medio urbano y el medio rural.

---

<sup>2</sup> Estadísticas de energía renovables de Eurostat extraídos en 2020.

<sup>3</sup> Véase el considerando 3 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Para ello comenzaremos por analizar los impactos económicos y ambientales que las energías renovables tienen en las zonas donde se implantan, en concreto, cuando se hace en zonas rurales. Se analizarán tanto los impactos positivos como los negativos para así poder hacer un análisis global de la sostenibilidad real de las renovables y su alcance en el reto demográfico. Analizados dichos impactos, nos detendremos en la letra pequeña de la legislación vigente para identificar posibles mejoras que pudieran hacerse para corregir las posibles deficiencias que puedan impedir que el fomento de las renovables vaya de la mano del desarrollo –renacer– rural, cumpliendo así los preceptos y mandatos del desarrollo rural sostenible.

## **1.2. Regulación de las energías renovables aplicables al medio rural**

Para atender a esta realidad social es necesario realizar un análisis de la evolución de la regulación vigente, y cómo ésta ha tratado de afrontar el que parece ser ahora el núcleo fundamental: la regulación del acceso a la red y tramitación administrativa de los proyectos.

La cuestión de las renovables no puede desconocer la obligación, en forma de compromisos, que tienen los Estados miembros de retirar carbono de la atmósfera, por cuanto el Reglamento sobre el uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura establece un objetivo global de la UE para la absorción de carbono por los sumideros naturales, equivalente a 310 millones de toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub> para 2030. Los objetivos nacionales exigirán a los Estados miembros que cuiden y amplíen sus sumideros de carbono para alcanzar este objetivo. De aquí a 2035, la UE deberá alcanzar la neutralidad climática en los sectores del uso de la tierra, la silvicultura y la agricultura, incluidas también las emisiones agrícolas distintas del CO<sub>2</sub>, como las derivadas del uso de fertilizantes y la ganadería. No hay que olvidar que los grandes sumideros de CO<sub>2</sub> son las masas forestales, sin olvidar la superficie cultivable. Otros recursos en alza como la biomasa o la propia trascendencia del sector agroalimentario, incluso la estrategia forestal de la UE que tiene por objeto mejorar la calidad, la cantidad y la resiliencia de los bosques de la UE, son determinantes en ese aspecto<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>España ocupa el décimo puesto del ranking global de sostenibilidad energética World Energy Trilemma Index 2021, elaborado por el Consejo Mundial de la Energía (WEC, por las siglas en inglés del World Energy Council) de la mano de Oliver Wyman. Además, ya se coloca como octavo país del mundo con mayor capacidad renovable en 2021. Según los datos del anuario estadístico de la capacidad renovable que realiza la Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA) de 2021, España posee 59.108 MW de potencia instalada renovable.



En particular España además cuenta ya con un Marco Estratégico de Energía y Clima que desarrolla las oportunidades, políticas y medidas de la transición energética en los próximos años. También se ve inmersa en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima a 2030 (PNIEC 2021-2030), que consiste en un proyecto que persigue una reducción de un 23% de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de aquí al año 2030; a la vez que también se ve incluida en la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, (ELP 2050), aprobada en 2020, donde lo que se busca es reducir en un 90% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050, en comparación a 1990. Es una estrategia que cuenta con una estructura basada en la innovación tecnológica y el conocimiento, con la finalidad de alcanzar la neutralidad climática en 2050, permitiendo el consumo final de energía renovable.

Luego se plantea aquí una cuestión importante como es la gestión de espacios abogando por la idoneidad de las instalaciones de renovables. Así cuestiones como la zonificación ambiental para energías renovables son herramientas imprescindibles para racionalización de recursos no ilimitados<sup>5</sup>. Aunque pudiéramos compartir aquellos razonamientos que justifican, al menos en cierto modo, que el patrimonio natural puede verse afectado por la lucha frente al cambio climático, siendo un daño colateral admisible, en todo caso sería siempre en términos de subsidiariedad e imprescindibilidad (Sánchez Sáez, 2022). En ese sentido apunta la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, donde en diversas partes de sus considerandos (p. ej. 37) y de su articulado (p. ej. 16.bis) acepta daños, en tanto que no sean considerables, en la biodiversidad.

La Comisión, por su parte, ha elaborado una recomendación sobre la concesión de permisos para las energías renovables<sup>6</sup>. Se trata de un proyecto encaminado a eliminar los obstáculos en unos procedimientos administrativos que continúan siendo excesivamente complejos. Además, se realiza desde la implantación de hitos que permitan seguir el grado de implementación de las medidas que se adopten. El fin último es lograr, a través de la simplificación

---

<sup>5</sup>La zonificación se encuentra restringida al medio terrestre español y está enfocado para proyectos de grandes instalaciones de generación de energía renovable, eólica y fotovoltaica (no incluye pequeñas instalaciones de autoconsumo, infraestructuras aisladas de poca potencia o que se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios o suelos urbanos, pequeñas instalaciones de I+D+i, etc.)

<sup>6</sup>Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión de 18 de mayo de 2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad.

administrativa -burocrática- que los procedimientos de concesión de permisos, en aplicación de la legislación medioambiental de la UE sea más rápida y por extensión eficaz y eficiente<sup>7</sup>.

Esta vía de soft law europeo sobre la base del art. 292 del Tratado de Funcionamiento de la UE, se inserta en el proceso de la RED III y parece tener como objetivo principalmente el sector eléctrico y las tecnologías eólicas y solares, con la finalidad de detectar las mejores prácticas de los Estados Miembros. La propia consulta ya fue objeto de una abrumadora evidencia de opiniones contrarias a las energías renovables “tradicionales” especialmente a la eólica marina.

Parecería necesaria una nueva gobernanza medioambiental, en relación con las energías renovables fotovoltaica y eólica. Son esa mismas voces y opinión contrarias las que, a través del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental se hacen sentir y su opinión debe ser discutida previamente: Una adhesión social previa que, pasando por los recursos a la digitalización de procedimientos, y la tarea previa del operador interesado, acorten el trabajo administrativo y reduzca el número de trámites, sustituyendo la actividad de prestación/intervención pública directa, por una manifestación de potestad de información e inspección (comprobación) a lo largo del proceso de concesión del permiso.

La muy prolija regulación de la Evaluación de Impacto Ambiental que resulta de la legislación española permite algún margen de mejora si al ahora potestativo estudio previo solicitando al órgano ambiental la determinación del alcance del estudio de impacto (art. 34 de la Ley 21/2013) se le da carácter obligatorio para ciertos proyectos y se le exige que en su redacción se utilicen guías o documentos ya elaborados.

En este sentido, la información que ofrece el proyecto SABIA permite señalar que, de los 206 registros de proyectos de Parques Eólicos en tramitación ambiental, no todos los documentos iniciales (cuando existen) utilizan el recurso Zonificación Ambiental para energías Eólicas y Fotovoltaicas del propio Ministerio.

Conviene no olvidar que el desarrollo de energías renovables en España, impulsado por los objetivos de transición del sistema energético hacia uno climáticamente neutro, de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional

---

<sup>7</sup>Ejemplo de ello son las decisiones administrativas habilitantes de función reguladora como pueden ser los contratos o convenios administrativos que, suscritos por la Administración con operadores económicos privados, habilitan a estos para llevar a cabo una función cierta de regulación del mercado, al respeto (Arroyo Jiménez, 2004: pp. 504 y siguientes).



Integrado de Energía y Clima y la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, ha contribuido a incrementar considerablemente las solicitudes para la instalación de nuevos parques eólicos y plantas fotovoltaicas, desplegados por todo el territorio español. Por otro lado, la implantación de este tipo de instalaciones tiene una repercusión sobre el medio ambiente, cuya evaluación es necesaria en el marco de la legislación comunitaria, estatal y autonómica de evaluación ambiental, lo que lleva a las Administraciones a buscar recursos que ayuden en el proceso de toma de decisiones estratégicas relativos a la ubicación de estas infraestructuras energéticas, que implican un importante uso de territorio y pueden generar impactos ambientales significativos.

## **2. REGULACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES E IMPACTO DE SU FOMENTO EN EL MEDIO RURAL**

A lo largo del último siglo ha habido un fomento por parte de las instituciones públicas y las empresas privadas de las energías que usan fuentes renovables, todo ello, para cumplir los mandatos comunitarios y para tomar parte en el problema global que supone el cambio climático.

Nos encontramos actualmente en plena vorágine de instalación de renovables, con continuos anuncios de megaproyectos energéticos de renovables. Los datos del último año recogen que la potencia instalada renovable en el sistema eléctrico nacional se ha incrementado en 5,9 GW, lo que ha permitido alcanzar un porcentaje de potencia instalada de fuentes de generación renovables del 59,2 % del total de la potencia instalada (Red Eléctrica, 2023: p. 5)<sup>8</sup>.

Para llegar a estas cifras, como es lógico, se han tenido que hacer grandes inversiones económicas y como es evidente, ha supuesto una expansión por todo el territorio de la construcción de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de estas. Esta implantación ha sido mayoritaria en las zonas rurales pues es donde existe una mayor disponibilidad de suelo.

No es posible dejar de reconocer la trascendencia del sector eléctrico para mitigar el cambio climático, sobre todo a través de la revisión de las formas más tradicionales de generación y el consumo. Los datos son contundentes, el sector

---

<sup>8</sup> Llama poderosamente la atención que, en nuestro país, las políticas encaminadas a fomentar las energías renovables ya han visto multiplicados sus resultados. Si tomamos como referencia el año 2020 en el que el porcentaje de potencia instalada de fuentes de generación renovables era “tan sólo” del 43,6%, Esto supone un crecimiento en sólo tres años de un 15,6%, es decir un tercio de toda la potencia instalada hasta 2020 (Red Eléctrica, 2023). En línea: [enlace](#) (fecha de consulta: 4 de octubre de 2023)

energético es directamente responsable a nivel global de un 65% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La necesidad de reducir significativamente estas cifras, hecho que no es fácil ni tampoco rápido, (Linares, 2018: pp. 21-22), lleva a la Unión Europea a plantear una estrategia energética a largo plazo. Tomando como punto de partida el texto del art. 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), la UE ha tomado las riendas a través de la iniciativa legislativa sobre la materia.

Sin ser una media pacífica (Fabrés Garrido, 2023), lo cierto es que es la línea seguida por el regulador europeo, que sobre esta base asienta el celeberrimo Objetivo Triple Veinte (20/20/20), consistente en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%, puesto en relación a los valores referencia de 1990, al tiempo que se incrementa en un 20% el consumo de energía proveniente de fuentes renovables, pero reduciendo el consumo general de energía en un 20% a través de una mejora en la eficiencia energética. En definitiva, consumir menos energía y hacerlo de forma más sostenible, con una fecha tope que era el año 2020, una década por delante, que fue suficiente para que el logro fuera efectivo.

El éxito de la medida animó a la UE a fijarse el denominado Objetivo 55 u Objetivo 2030. Esto es un paquete legislativo cuya meta es lograr la reducción de emisiones en un 55% para el año 2030. Además, se fija una cuota de energía que proceda de fuentes renovables en un 40% sobre el total, reduciendo el ahorro, pero en este caso de forma menos significativa, hasta “sólo” un 32,5% (García Lupiola, 2023: p. 52).

Pero alcanzar tal incremento de energía sostenible (verde o renovable) tiene una innegable transcendencia en los espacios destinados a generarla que no es otro que las áreas rurales, en definitiva, tiene un coste. Hemos de partir del hecho incontestable de que las energías renovables tienen un impacto diferente en el territorio del que tienen las energías convencionales, ya que estas requieren de un mayor espacio físico y éste sólo se puede encontrar en aquellas zonas de población más dispersa. Tomando como referencia el año 2021, en el mismo la generación de electricidad se realizaba en 68.270 instalaciones repartidas por 4.794 municipios, situadas principalmente en regiones con una menor población (Herrero Luque et al, 2021).

Un ejemplo de esto es nuestra propia comunidad autónoma, Castilla y León, la cual es predominantemente rural. Nuestra región se sitúa en los primeros puestos por potencia instalada y por volumen de energía vertida a la red. En nuestro territorio, la implantación de plantas de energía renovable suponía, tradicionalmente, una forma de crecimiento económico, encontrando en el sector energético una oportunidad de empleo y desarrollo económico.

Es relevante, entonces, hacer un análisis de cuál es el impacto de las renovables para el reto demográfico, en concreto, de los impactos ambiental y económico, para poder así determinar cuál es el grado de sostenibilidad de estas, más allá de sus beneficios en cuanto a ser claves para sustituir los combustibles fósiles en la producción de energía.

Para ello, en primer lugar, es preciso apuntar, que las fuentes de energía renovables más importantes en nuestro país en lo que a generación e impulso actual se refiere, son la eólica y la solar fotovoltaica. Teniendo en cuenta esto, analizaremos el impacto ambiental y económico de las renovables en nuestro medio rural, desarrollando tanto los aspectos positivos como los negativos, para así poder hacer una reflexión final sobre la sostenibilidad de las energías renovables en nuestro territorio.

Como adelantábamos hace unas pocas líneas, las energías verdes no son inocuas y generan costes que van más allá de la naturaleza económica, afectando también al orden social, paisajístico y ambiental (KRAUS Set al, 2011). Es preciso que, a la hora de evaluar la implantación de los renovables, si queremos que éstas sean verdaderamente instalaciones sostenibles, se tenga presentes dichos costes, pues la gran mayoría de ellos están siendo asumidos por las áreas rurales sin ninguna contraprestación.

Si aquellas poblaciones en las que se han implantado los denominados "megaproyectos renovables", muestran su descontento pues se han generado conflictos relacionados con los usos del suelo, con actividades económicas locales, incluso con la propia población, pues perciben como son los agentes externos los que se apropian de los beneficios mientras que los perjuicios recaen en sus poblaciones (Frolova Ignateva et al, 2014), no podemos hablar en puridad de unas instalaciones inocuas, y desde luego si producen perjuicios, en ocasiones irreparables, tampoco de renovables.

Es absolutamente necesario tener en cuenta la opinión de aquellos que habitan en las poblaciones en las cuales se están construyendo estas instalaciones que son eminentemente rurales. Sin esa visión se obstaculiza que se pueda llegar a hablar de proyectos de energía renovable, exigencia que desde la perspectiva de la transparencia también parece irrenunciable. La aceptación del afectado directo es requisito *sine qua non*, al menos debería serlo, para poder afirmar un carácter que, desde luego hoy por hoy no es posible reconocer. La aprobación del Real Decreto Ley 6/2022, por la que se ha introducido el procedimiento de determinación de afección ambiental, que sustituye a la Declaración de Impacto Ambiental, parece incidir precisamente en todo lo contrario.

Hay que mostrar conformidad con el hecho de abogar por una simplificación de la burocracia y obstáculos que generan retraso en la instalación de los proyectos de renovables, pero sin que ello suponga prescindir de los elementos de imprescindible toma en consideración como es la aceptabilidad de la instalación por la comunidad local, sobre todo cuando existen otras alternativas de reducción de plazos, simplificación, supresión u ordenación de trámites, etc., que lograrían el mismo resultado con las máximas garantías de transparencia.

## 2.1. Regulación y posibles vías de agilización

No tiene sentido negar el cuello de botella existente en la instalación de renovables y, en principio, el carácter ciertamente restrictivo de la regulación parece que no deja demasiadas puertas a las que llamar en busca de soluciones que permitan agilizar el proceso y conseguir, si no acabar, al menos reducir el cuello de botella administrativo de los permisos<sup>9</sup>.

Sin embargo, un repaso más sosegado de la realidad permite no sólo elucubrar con soluciones que aunarían los dos grandes objetivos que debería perseguir un regulador verdaderamente eficiente. Por un lado, lograr acelerar la instalación de renovables sin mermas de las garantías jurídicas necesarias. Por otro, la toma en consideración de la posición de los afectados directos de estas instalaciones, es decir la tan ansiada licencia social. Hay que enfatizar que no son realidades opuestas, tan sólo hay que hacer un esfuerzo por determinar el porqué de ese cuello de botella, identificando al menos los obstáculos que empecen la agilidad en la concesión de autorizaciones de instalación, que no guardan relación alguna con el objeto ni con los intereses de las poblaciones afectadas.

Algunas de las vías que se podrían plantear con posibilidad de obtener un resultado positivo podrían pasar por la eliminación de algunas autorizaciones y por su tramitación unitaria (sustituyendo antiguas autorizaciones -como las locales- por informes, como ocurre con las autorizaciones IPPC, o incluso transformando alguna por una declaración responsable, con garantías). Vinculado con este punto, procedería un análisis de la posibilidad efectiva de una ventanilla única real, para el operador de red de acceso y todas las licencias.

Otro de los puntos que debe tomarse en consideración sería la determinación de un régimen urbanístico común en cuanto se refiere a las renovables que haga más simple su implantación y que no dependa de cada Estado, CCAA o Ayuntamiento.

---

<sup>9</sup>Sobre el problema de la excesiva burocracia que se encuentra a lo largo del proceso de autorización de las instalaciones de renovables, que no ha sido superado en las sucesivas reformas de la Directiva (Ruiz Olmo, 2019).

Igualmente sería positivo tener en consideración factores de prospectiva, lo que podría llevarse a cabo mediante soft law, detectando problemas ambientales que no son obstáculo para el desarrollo de las renovables, o facilitando la adopción de medidas uniformes para superar esos problemas, sin que dependa del criterio de cada Comunidad. El soft law puede ser un recurso, para agilizar los procedimientos administrativos, que necesariamente no tiene por qué quebrantar las propias garantías procedimentales en las que se constituye el actual sistema.

Dentro de las medidas técnicas podrían incluirse el refuerzo de la red de transporte para dar más capacidad de inyección de electricidad procedente de las instalaciones renovables, especialmente en las zonas más necesarias, aunque no necesariamente incidiría en la agilización procedimental, como tampoco lo haría flexibilizar la repotenciación, pero que indirectamente podría presentar consecuencias positivas.

Otra de las posibilidades es el establecimiento de garantías reales para detectar las solicitudes "de cola", aquellas cuya única realidad es la de transmitir el derecho adquirido por el principio del *prior tempore* pero que realmente nunca han ostentado una realidad consistente detrás, más allá del lucro obtenible por la transmisión de su lugar en la cola de espera.

#### **2.1.1. El marco del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del plan nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania**

Dentro del marco de las energías renovables, este RD Ley 6/2022, aún con un anunciado carácter temporal, recoge varias novedades con relación a lograr la agilización de los procedimientos relativos a proyectos de energías renovables, algunas de ellas perfectamente subsumibles en una regulación futura, permanente, tendente a la simplificación y "desburocratización" de los procedimientos.

Fundamentalmente se produce una reducción de trámites ambientales, que no su ausencia, con una sustancial reducción de plazos y, sobre todo, la inclusión del silencio administrativo positivo, sin que suponga la concesión de autorización alguna, pero permitiendo continuar con la tramitación del procedimiento ante la falta de respuesta del órgano competente en materia de medio ambiente, considerándose como aceptación del contenido de la propuesta de informe a efectos de proseguir las actuaciones. También destaca la no sujeción a una evaluación ambiental en los términos regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de determinados proyectos (los del art. 6.1 de dicho



texto legal), en la medida en que así lo determine el informe que, previo análisis de la documentación emitirá el órgano ambiental, donde analizará si el proyecto producirá, previsiblemente, efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Este informe, todavía propuesta, con la determinación de afección ambiental, se remitirá al órgano competente en materia de medio ambiente, el cual dispondrá de un plazo de diez días para formular observaciones. Transcurrido dicho plazo, la falta de respuesta se considerará como aceptación del contenido de la propuesta de informe, lo que permitirá poder continuar las actuaciones<sup>10</sup>.

Junto con la finalidad de agilizar los proyectos de energías renovables, otros de los objetivos de la norma son acelerar la descarbonización y reducir la dependencia energética. El punto de partida normativo es la propia situación de parálisis en la que se encontraban muchos de los proyectos de instalación de renovables, pues la existencia de ese cuello de botella en las solicitudes de derecho de acceso y conexión dificultaba el cumplimiento de los objetivos europeos.

Para conseguir tal fin, aún con la cuestión de la temporalidad de las medidas contempladas en la norma presente, se establece un procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables, en el que se acortan los plazos ordinarios de las evaluaciones ambientales y se suprimen trámites tan importantes como el de información pública. Esto supone que, al menos de derecho, la tramitación se reduzca, en la mayoría de los casos, a un periodo de tres meses (Lozano Cutanda, 2022).

Ya reseñado, el art. 6 de este Real Decreto crea un “procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables”. Este procedimiento exonera a los proyectos de energías renovables de la sujeción a la Evaluación de Impacto Ambiental en los términos regulados por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en el caso de que se cumplan una serie de requisitos<sup>11</sup>. Por su parte, el requisito de conexión determina que los proyectos

---

<sup>10</sup>Art. 6.3.c) Real Decreto-Ley 6/2022.

<sup>11</sup>Los requisitos son de tres tipos distintos: conexión, tamaño y ubicación. a) Conexión: Proyectos que cuenten con líneas aéreas de evacuación no incluidas en el grupo 3, apartado g) del Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.; b) Tamaño: 1.º Proyectos eólicos con una potencia instalada igual o inferior a 75 MW. 2.º Proyectos de energía solar fotovoltaica con una potencia instalada igual o inferior a 150 MW.; c) Ubicación: Proyectos que, no ubicándose en medio marino ni en superficies integrantes de la Red Natura 2000, a la fecha de la presentación de la solicitud de autorización por el promotor estén ubicados íntegramente en zonas de sensibilidad baja según la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, herramienta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este procedimiento se aplicará a aquellos proyectos respecto de los cuales los promotores presenten la solicitud de autorización



deben contar con líneas aéreas de evacuación que no tengan un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado, así como subestaciones asociadas. El tamaño de las instalaciones se refiere a la potencia máxima de las instalaciones que no deben superar los 76 MW en los proyectos eólicos y los 150 MW en los proyectos solares fotovoltaicos.

A mayor abundamiento, no podrán ubicarse instalaciones en el medio marino ni en superficies integrantes de la Red Natura 2000 ni situarlas en zonas de sensibilidad baja y moderada según la Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>12</sup>.

Para el caso en que se cumplan con estos requisitos, el promotor deberá elaborar un proyecto que recoja, al menos de forma sintética, las principales afecciones del proyecto en diferentes espacios:

*“afección sobre la Red Natura 2000, espacios protegidos y sus zonas periféricas de protección y hábitats de interés comunitario; afección a la biodiversidad, en particular a especies protegidas o amenazadas catalogadas; afección por vertidos a cauces públicos o al litoral; afección por generación de residuos; afección por utilización de recursos naturales; afección al patrimonio cultural; incidencia socio-económica sobre el territorio y afecciones sinérgicas con otros proyectos próximos al menos, los situados a 10 km o menos en parques eólicos, a 5 km en plantas fotovoltaicas y a 2 km respecto de tendidos eléctricos.”*

Esta regulación supone hacer frente a la mayoría de los aspectos importantes dentro de las afecciones e incidencias que deben ser objeto de valoración, aunque la simpleza y síntesis de los proyectos no permitan un estudio en profundidad de todos los aspectos. Tanto es así que el propio órgano ambiental deberá analizar si el proyecto producirá, en términos de previsibilidad, *efectos adversos significativos sobre el medio ambiente*. A results de este análisis, se procederá a la elaboración de la propuesta de informe de determinación de afección ambiental. En caso de no cumplir con los plazos previstos en el texto legal, el efecto del silencio administrativo que se producirá será de carácter positivo o estimatorio. Se penaliza de esta manera la inactividad de la Administración permitiendo continuar con el procedimiento, entendiéndose como aceptado el informe presentado por el operado en cuanto se refiere a términos ambientales.

---

administrativa de las previstas en el art. 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ante el órgano sustantivo antes del 31 de diciembre de 2024.

<sup>12</sup>Cuando menos, resulta ciertamente anecdótico que en el propio estudio realizado en el año 2020 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se pusiera de manifiesto que “el presente modelo es una simplificación de la realidad para poder conocer el territorio desde un enfoque general y estratégico, lo cual no exime del pertinente trámite de evaluación ambiental”. En línea en: [enlace](#) (Fecha de última consulta: 05-10-2023).

Sin duda alguna los efectos de este “nuevo procedimiento” afectan de forma directa a las áreas rurales, pudiendo generar efectos perniciosos para la mismas. Aun entendiendo que se favorezca la instalación a través de una tramitación procedimental más sencilla, ágil y desburocratizada, reorientar el sentido de un silencio administrativo que tiene efectos o al menos es susceptible de tenerlos sobre el medio ambiente, es difícil de comprender al amparo del art. 24 de la Ley 39/2015<sup>13</sup>. Sin duda alguna este es un giro de 180° en la regulación del régimen del silencio administrativo en relación con las actividades susceptibles de generar una afectación negativa al medio ambiente. Ciertamente este es el posicionamiento de la jurisprudencia del TJUE <sup>14</sup>, pero llama poderosamente la atención que nuestro Tribunal Supremo, STS de 9/01/2023 (RC 1509/2022) fije la siguiente doctrina jurisprudencial:

*“el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la Ley 27/2006, formulada tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, debe ser interpretado en sentido negativo”.*

Parece claro que, si el silencio en una cuestión relativamente secundaria como es la información ambiental es de carácter desestimatorio o negativo<sup>15</sup>, con mayor motivo debería serlo en aquellos casos, que, en ausencia de garantías de no afectación, sirva para conceder derechos de actuación sobre el mismo.

---

<sup>13</sup>La regulación del citado art. 24 en el párrafo segundo de su epígrafe 1, determina el efecto desestimatorio del silencio administrativo *en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*

<sup>14</sup>Entre otras puede verse la STJUE de 21 de abril de 2005 («Pierre Housieaux») que en su apartado 35 dispone que “el artículo 3, apartado 4, de la mencionada Directiva (en particular la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, hoy derogada) se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración en el plazo de dos meses. En estas circunstancias, la decisión denegatoria presunta constituye ciertamente una <respuesta> en el sentido de esta disposición pero debe considerarse ilegal”, y reitera en el apartado 36, in fine: “No obstante, el citado artículo 3, apartado 4 se opone a que tal decisión no contenga una motivación en el momento de la expiración del plazo de dos meses. En esta circunstancia debe considerarse que la decisión denegatoria presunta es ilegal”.

<sup>15</sup>En ese ámbito concreto es posicionamiento de quien escribe que la jurisprudencia del TJUE, así como la doctrina mayoritaria que se muestra a favor de un régimen positivo del silencio en las cuestiones de “mera información ambiental” esgrimen argumentos más que razonables, pero llegados a la aplicabilidad de actuaciones susceptibles de afectar en términos de efectividad y de forma negativa al medio ambiente, mantener un régimen positivo del silencio administrativo sólo es posible ante la garantía inquebrantable de que la afectación en ningún caso será negativa. Sólo así cobraría sentido la redacción del art. 24.1, párrafo segundo de la Ley 39/2015. Luego parece clara la diferenciación entre información ambiental y actividades ambientales susceptibles de producir efectos negativos en el medio ambiente.

Sin lugar a duda esta regulación es que produce un mayor riesgo, sin obviar que el acortamiento de los plazos procedimentales puede generar una minoración en las garantías ambientales en tanto que no se estudia la incidencia completa en el medio en el que se instala. No es una cuestión baladí, pues hasta con el mecanismo de la evaluación de impacto ambiental que se venía realizando con anterioridad se producían casos de impactos paisajísticos significativos (Frolova Ignatieva, 2010).

Por otra parte, la eliminación del trámite de consultas elimina la participación de la ciudadanía en este procedimiento. Ciertamente hay que separar lo que es información pública del trámite de audiencia al interesado. Obligatorio este segundo y de carácter indisponible para el tramitador conforme el art. 82 Ley 39/2015<sup>16</sup>, no reviste ese carácter la información pública, regulada en términos de opción en el art. 83 del citado texto legal. Ni tan siquiera cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera el trámite de audiencia pública es obligatorio. Ahora bien, aunque el comportamiento encuentre amparo en la normativa no podemos negar que la participación pública en el ámbito en el que nos encontramos es, a todas luces, de importancia capital, ya que la publicidad y la oportuna información a las comunidades rurales es clave para adoptar decisiones en materia ambiental (Cuesta Hinestroza et al, 2016: p. 57). Esto es así, porque la ciudadanía endógena conoce mejor su territorio, su paisaje y sus aprovechamientos económicos. Nos referimos a la agricultura, a la ganadería o al turismo sostenible<sup>17</sup>, actividades dinamizadoras del territorio que necesitan del paisaje para su desarrollo.

Es claro que la vigente regulación genera una serie de costes ambientales, sociales y de oportunidad económica que son percibidos fundamentalmente por la población afectada y minimizados, cuando no negados, tanto por las entidades promotoras y lo que es más grave, también en ocasiones por las propias administraciones autonómicas y estatal, que anteponen su preocupación por el fomento de las energías renovables sin valorar las dimensiones o la adecuación de su ubicación. En este contexto, parece conveniente mantener el trámite de evaluación de impacto ambiental, además de incluir otro referido a la ordenación territorial, para así poder tomar decisiones más adecuadas y coherentes para cumplir con los objetivos de la

---

<sup>16</sup>Cómo es sabido sólo *se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*, ex art. 82.4 Ley 39/2015.

<sup>17</sup>Además, es conveniente destacar que actualmente el precio que ofrecen las grandes empresas de energía por los terrenos para la generación eléctrica es mayor del que pueden asumir agricultores y ganaderos lo que incentiva a los propios vecinos a preferir este tipo de actividades, que a corto plazo les genera más beneficios (Prados Velasco et al, 2012).

transición energética sin ir en contra de las comunidades rurales (Ibarra Benlloch, 2022: pp. 150-151)<sup>18</sup>.

Es cierto que vivimos en un momento en el que la generación energética renovable parece que todo lo motiva, ampara y justifica. Craso error. La cuestión no es estar a favor o en contra de aquello que es imperioso, nadie puede negar tal extremo, pero sí el cómo y el dónde. Ni de cualquier forma ni en cualquier sitio, lo contrario no podemos admitirlo, ni tan siquiera en términos de legalidad. Abogamos por la reconsideración del procedimiento, siendo preciso no sólo volver a aplicar la Evaluación de Impacto Ambiental, sino que sería interesante incorporar otra serie de reformas para así poder integrar otros aspectos que afectan a las áreas rurales. Sería, sin duda alguna, muy positiva la incorporación de un análisis de los usos anteriores de los suelos en los cuales se implantan estos megaproyectos, evitando su ubicación en zonas agrícolas, ganaderas, etc. cuando hay suelo sin uso más idóneo para tal fin. También sería interesante acudir a técnicas de ordenación territorial similares a las que ya se emplean en el ámbito de la edificación y el urbanismo.

Por supuesto, habría que revocar la decisión de eliminar el trámite de consulta pública, que muy al contrario de la situación tras la reforma legal, debe ser una parte fundamental, ya que al prescindir de ella equivale a dejar sin voz a ayuntamientos, a las entidades locales, asociaciones y demás actores del medio rural. Entes cuyo parecer es fundamental por el conocimiento del medio, además que con esto se logra su inclusión en los propios proyectos. No podemos comprender las actuaciones ambientales que no comprendan a los actores locales, pues de otra manera se convierten en meros proyectos externos con una visión centralista enfocada en la consecución de los objetivos europeos a toda costa, obviando la realidad local del espacio en el que precisamente se ubican.

Aunque es un tema que abordaremos un poco más adelante, uno de los mecanismos a los que recurrir para evitar ese abandono de la opinión del medio rural afectado es la denominada “licencia social” a la que hemos tenido ya ocasión de aproximarnos (Terrón Santos, 2022). De conceptualización sencilla, cosa distinta es su practicidad, se trata de incluir dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental un mecanismo a través del cual se constata que dicho proyecto posee aceptación social y presenta medidas de compensación a los territorios rurales.

---

<sup>18</sup> En esta obra se analiza la percepción ciudadana de los vecinos ante la instalación de una planta de energía renovable, señalando la necesidad de que se hagan trámites de consultas para evitar que el nuevo escenario acabe con las actividades dinamizadoras de su región.

Resumiendo mucho la cuestión, podemos abogar, con un sustento legal de peso, por la supresión del procedimiento de afección ambiental establecido por el Real Decreto 6/2022, reinstaurando el trámite de declaración de impacto ambiental, por cuanto comprende la participación pública de forma obligatoria. Esto último es de importancia capital para lograr la aceptación de las renovables por la ciudadanía. No se debe obviar tampoco la necesidad de estructurar procedimientos de compensación a la población de las áreas rurales afectadas por los proyectos a través de lo que se ha venido a denominar "licencia social".

### 2.1.2. La cuestión de la zonificación

Abordar la cuestión de la zonificación va más allá de la cuestión de la idoneidad del terreno, o si queremos entrar en el análisis terminológico del concepto, esto es buscar un espacio adecuado y apropiado para algo, supone replantearse el atender a la mera cuestión geográfica de la ubicación como única *ratio decidendi*. Hoy en día no se puede abogar con argumentos de peso por un sistema eléctrico concentrado en unas pocas áreas rurales, sino que es preciso apostar por un modelo de transición energética en el que el autoconsumo y las comunidades energéticas tengan un peso importante. Al mismo tiempo se debe proceder a la distribución de las diferentes instalaciones energéticas a lo largo del territorio español, de forma que los usos agrarios, el patrimonio natural y paisajístico, así como otros aprovechamientos económicos locales, no se vean comprometidos. Obviamente priorizando aquellas zonas cuyas características hagan idónea la zona en función de las necesidades de generación energética horas de sol o con el viento necesario para la instalación de placas fotovoltaicas o generadores eólicos.

De no ser así, la ya comprometida supervivencia de las áreas rurales se verá todavía más amenazada. Como ya se ha puesto de manifiesto, el final del siglo XX y el principio del XXI se ha caracterizado por un capitalismo eufemísticamente denominado financiero, que despobló las áreas rurales bajo las lógicas de la economía de aglomeración. Bajo este mantra la población se concentró en las ciudades en busca de oportunidades económicas y laborales (Camarero y Querol, 2020: p. 27). Persistir en el territorio es lo que ha posibilitado el mantenimiento de las fuentes, sobre todo, ambientales y agroalimentarias. Sin embargo, parece ser que esas fuentes ya no importan, pese a que la realidad internacional ha puesto de manifiesto lo frágil de los sistemas que dependen del exterior para garantizar determinados suministros más allá del energético.

En ningún caso se aboga por negar la mayor. El cambio climático existe, igual que se precisa una transición energética hacia fuentes más renovables. Pero ambas cuestiones también se pueden abordar mediante una transición



energética justa con los territorios rurales, esto sería la verdadera sostenibilidad. Las conocidas como “renovables” no pueden servir como una excusa más para concentrar capitales y personas en las ciudades, pues iría en contra de la propia idiosincrasia del desarrollo sostenible. Debemos avanzar hacia una sociedad en la que las personas puedan elegir donde habitar, sin forzar más movimientos migratorios, que ya de sobra son conocidos sus efectos perversos en muchos casos.

Expuesto lo anterior, los mapas de zonificación, publicados inicialmente en diciembre de 2020, permiten identificar las áreas que presentan mejores condiciones para la implantación de proyectos eólicos y fotovoltaicos a fin de orientar a los promotores en la elección de la ubicación de estas instalaciones. Sin embargo, esta herramienta requiere una revisión periódica, ya que la información ambiental utilizada está sujeta actualizaciones, como por ejemplo la declaración de nuevas zonas protegidas o la aprobación de otros instrumentos de protección de la biodiversidad.

Como principal novedad, se revisa ahora el indicador relativo a planes de recuperación y conservación de especies amenazadas, que se ponen al día con los elementos proporcionados por el Banco de Datos de la Naturaleza del Ministerio como nuevos espacios Red Natura 2000, Espacios Naturales Protegidos, Reservas de la Biosfera, humedales incluidos en la Lista RAMSAR y parte terrestre de las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo.

Además, se actualiza el indicador vinculado a los Planes de Gestión aprobados en Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) que han sido declarado Zonas Especiales de Conservación (ZEC) en varias Comunidades Autónomas.

Por otro lado, con motivo de esta actualización se pone también a disposición del público, en el GeoPortal del Ministerio, y en formato descargable en la sección de Evaluación Ambiental de la web, los mapas de sensibilidad ambiental actualizados y clasificados en 5 categorías de sensibilidad: baja, moderada, alta, muy alta y máxima-no recomendado.

El desarrollo de energías renovables en España, impulsado por los objetivos de transición del sistema energético hacia uno climáticamente neutro, de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, ha contribuido a incrementar considerablemente las solicitudes para la instalación de nuevos parques eólicos y plantas fotovoltaicas, desplegadas por todo el territorio español. Por otro lado, la implantación de este tipo de instalaciones tiene una repercusión sobre



el medio ambiente, cuya evaluación es necesaria en el marco de la legislación comunitaria, estatal y autonómica de evaluación ambiental.

Este nuevo escenario ha puesto de manifiesto la necesidad de disponer de un recurso que ayude a la toma de decisiones estratégicas sobre la ubicación de estas infraestructuras energéticas, que implican un importante uso de territorio y pueden generar impactos ambientales significativos. Por ello, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Subdirección General de Evaluación Ambiental de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, ha elaborado una herramienta que permite identificar las áreas del territorio nacional que presentan mayores condicionantes ambientales para la implantación de estos proyectos, mediante un modelo territorial que agrupe los principales factores ambientales, cuyo resultado es una zonificación de la sensibilidad ambiental del territorio.

El ámbito de la zonificación se restringe al medio terrestre español y está enfocado para proyectos de grandes instalaciones de generación de energía renovable, eólica y fotovoltaica (no incluye pequeñas instalaciones de autoconsumo, infraestructuras aisladas de poca potencia o que se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios o suelos urbanos, pequeñas instalaciones de I+D+i, etc.).

Este modelo no exime del pertinente procedimiento de evaluación ambiental al que deberá someterse cada instalación en su caso, siendo una aproximación metodológica orientativa para conocer desde fases tempranas los condicionantes ambientales asociados a las ubicaciones de los proyectos. Asimismo, esta herramienta siempre se deberá complementar con las regulaciones establecidas en instrumentos de planificación y ordenación aprobados por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Este nuevo recurso debe entenderse como una herramienta flexible que precisa una continua revisión, puesto que la información utilizada estará sujeta a mejoras, ajustes y actualizaciones<sup>19</sup>.

Actualmente, siendo conscientes del impacto que las grandes instalaciones tienen sobre el territorio y población, se han desarrollado herramientas para desarrollar una zonificación para energías renovables. Es cierto que se restringen generalmente al medio terrestre, como es el caso de España, y que suelen estar enfocadas para proyectos de grandes instalaciones de generación de energía renovable, sea eólica o fotovoltaica, excluyendo a las pequeñas instalaciones de autoconsumo, a las infraestructuras aisladas de poca potencia

---

<sup>19</sup> Sobre la Evaluación de Impacto Ambiental, vid. (Caseres Marcos y Fernández De Gatta Sánchez, 2018)

o que se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios o suelos urbanos, también suelen quedar excluidas las pequeñas instalaciones de I+D+i, etc.).

Este tipo de herramientas consisten en superponer dos capas de información (una para energía eólica y otra para energía fotovoltaica) que muestran el valor del índice de sensibilidad ambiental existente en cada punto del mapa, y los indicadores ambientales asociados a ese punto. El sistema es simple pero eficaz, al superponer una capa de color encima del mapa del territorio, capa de color que varía en función de la viabilidad del lugar seleccionado, de forma que cuanto más intenso sea el color, menor será la viabilidad, estableciendo unas puntuaciones a cada enclave que se sitúan entre valores que marcan la ausencia de viabilidad o la viabilidad total de la instalación, se consigue identificar claramente y de un simple vistazo, en que zonas la idoneidad para la ubicación de ese tipo instalación está garantizada.

No es posible negar la validez de la solución, por cuanto, que, entre otros aspectos positivos, permite integrar valores las regulaciones establecidas en instrumentos de planificación y ordenación aprobados por las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La viabilidad de este recurso debe quedar condicionada a su carácter flexible. En tanto que se trata de una herramienta que precise una revisión continua, puesto que la información que utiliza siempre estará sujeta a mejoras, ajustes y actualizaciones, podemos aventurar un alto grado de éxito en su implementación, que desaparecería en ausencia de la adaptabilidad a la realidad fáctica del momento.

### **2.1.3. Algunos datos**

Es innegable el despliegue continuo de nuevas formas de energía renovable en gran parte de los países y territorios. Sírvase ver el ejemplo de España, donde, de hecho, ya son más de 145 GW renovables los que cuentan con el permiso de acceso, de los que 96 GW también con el de conexión, según datos de Red Eléctrica de España (REE), a fecha de 31 de enero de 2022. Centrándonos solo en los que han conseguido ambas licencias (el derecho al acceso y el derecho de conexión a un punto de la red eléctrica), desde los 41,8 GW de generación eólica y solar fotovoltaica en servicio se prevé que se añadan otros 95 GW.

Es decir, se superaría la duplicación de la capacidad renovable en pocos años, según el "estado de las solicitudes" de la web de REE. El resto, hasta más de 96 GW, es por otras tecnologías limpias. En la cola todavía esperan su turno 23,7 GW al tener la solicitud en curso, pero sin habérsela concedido aún. Unas cifras que se disparan, y mucho, de las previstas para dentro de ocho años: unos 60 GW totales adicionales para 2030, según el PNIEC (Plan Nacional Integral de Energía y Clima).

La tecnología que encabeza este impresionante crecimiento es, sin lugar a duda, la solar fotovoltaica. Si hay 13,5 GW que ya están en operación, se espera la friolera cifra de 101,6 GW. Casi se podría multiplicar por diez. Un parque fotovoltaico suele construirse entre un año y dos, pero depende de la velocidad de los trámites administrativos, entre ellos, la solicitud a REE.

Por comunidades autónomas, no hay duda, Andalucía se lleva la palma del crecimiento: de los 2.400 MW fotovoltaicos que tiene actualmente, dentro de poco habrá más de 17.071 MW distribuidos por su amplia geografía. Es decir, multiplicará por siete sus instalaciones de paneles solares. La Junta ha mostrado en varias ocasiones su intención de ser líder en España en transición energética siguiendo la estela renovable de Castilla y León y Galicia. Para ello, ha cifrado en 1.280.000 hectáreas el terreno disponible para instalar y aumentar su potencial bruto renovable. Así lo demuestran los últimos datos disponibles de la Agencia Andaluza de la Energía. Aspira a sumar 254.000 MW fotovoltaicos, 25.000 MW de eólica terrestre y 11.000 MW de marina.

Castilla y León también incidirá en un fuerte impulso a la fotovoltaica, aunque lejos del "milagro andaluz". De los 931 MW actuales, podría haber 11.951 MW en dos o tres años. La campeona en instalaciones eólicas (6.092 MW operando a día de hoy) espera sumar otros 3.498 MW, y superar por poco a Aragón, que le pisa los talones (de los 4.280 MW en operación), con 3.722 MW más.

Pero volvamos a hablar del crecimiento de la fotovoltaica, porque la que más sorprende por la cantidad de proyectos que podrían llegar a buen puerto es la Comunidad de Madrid. De albergar solo 132 MW a crecer hasta los 10.917 MW. Nada menos que multiplicar por 100 su capacidad solar en apenas unos meses. Otra región significativa es Cataluña. El tapón que ha puesto la Generalitat al desarrollo renovable explica por qué uno de los territorios más grandes de la Península solo ha instalado 263 MW paneles solares. Se espera también multiplicar, pero por 10, hasta los 2.409 MW. Algo parecido a lo que ocurre con la Comunidad Valenciana, donde operan 589 MW solares y se espera un crecimiento de hasta los 6.475 MW.

Y mientras las regiones de la franja norte no esperan mucha fotovoltaica, La Rioja, Navarra y Aragón despegan con fuerza. De 87 MW hasta 921 MW, de 152 MW a 979 MW y de 1.308 MW a 7.509 MW, respectivamente. En la zona centro

Castilla-La Mancha también evoluciona muy favorablemente, desde los 2.279 MW hasta los 6.351 MW. Extremadura y Comunidad de Murcia no van tan deprisa.

Finalmente, en los archipiélagos, la apuesta por la solar, es evidente. En las islas Canarias, se multiplicarán por casi 5 (de 157 MW a 515 MW), y en Baleares también (de 118 MW a 488 MW).

Del mismo modo, todas las comunidades autónomas crecen en potencia eólica, a excepción de las islas Baleares, que ya cuentan con 3 MW testimoniales. Sin embargo, es Galicia donde más parques eólicos se prevén construir.

Aun siendo hoy en día una de las regiones líderes en tecnología del viento, con 4.071 MW, se espera que en unos pocos años se añadan otros 5.423 MW, un total de 9.494 MW. Eso sin contar con las posibilidades que se abren en eólica marina, que aún no lo tiene contabilizado Red Eléctrica porque no existe la infraestructura ni la regulación necesaria.

Junto con Castilla y León, Aragón, se disputa el pódium ganador. Y por muy poco se alza con el primer puesto la meseta castellana, porque si se instalan los 3.498 MW que ya cuentan con punto de acceso, junto a los 6.092 MW existentes, sumarían 9.590 MW. En el caso de Aragón, se situaría en el tercer puesto, con 8.002 MW (actualmente tiene 4.280 MW y se esperan 3.722 MW).

No solo de eólica y fotovoltaica están hechas las renovables. Otras tecnologías quieren abrirse hueco en un futuro energético descarbonizado. Son plantas de biomasa, centrales termosolares, algo de geotermia, pero en el futuro podría añadirse más como la eólica marina, undimotriz, mareomotriz, almacenamiento... En el caso de la termosolar, solo se han solicitado 50 MW nuevos en Murcia, no así en las únicas cinco comunidades autónomas que desarrollan esta tecnología: Cataluña (23 MW), Castilla-La Mancha (250 MW), Comunidad Valenciana (81 MW), Extremadura (849 MW) y Andalucía (997 MW).

Para el resto de las tecnologías limpias, las solicitudes apenas superan los 50 MW por región, a excepción de Aragón (124 MW) y Andalucía (161 MW).

## **2.2. Impacto de las energías renovables en el medio rural**

Como se ha venido argumentado, pese a existir un consenso general sobre las virtudes ambientales de las energías renovables, es preciso hablar también de los impactos negativos, que aun siendo menores que en otras fuentes de energía, es preciso apuntar para tener una visión real del impacto y sostenibilidad de las energías renovables.

Pudiera parecer que las energías denominadas verdes son totalmente inocuas y sólo tienes aspectos y efectos positivos, pero nada más lejos de la realidad. Este

tipo de energías, cierto es que, en mucha menor medida, generan costes no solo económicos, sino también de orden social, paisajístico y ambiental (Krauss et al, 2011), costes deben ser tenidos en cuenta para una implantación de los renovables verdaderamente sostenible. La cuestión va más allá de los temas compensatorios, pues en ocasiones el daño no va a poder ser reparado con indemnizaciones del tipo que sean<sup>20</sup>, sin perjuicio de que la contraprestación, no solo e tipo económico, deba estar presente.

Recordemos que cada vez va a más el descontento por parte de las poblaciones en las que se han implantado los megaproyectos renovables, pues se han generado conflictos relacionados con los usos del suelo, actividades económicas locales y con la propia población pues perciben como son los agentes externos los que se apropian de los beneficios mientras que los perjuicios recaen de forma exclusiva en sus poblaciones (Frolova Ignateva, 2010).

Teniendo en cuenta que las poblaciones en las que se están construyendo son eminentemente rurales, con una economía frágil y generalmente dependiente del suelo, se pone de manifiesto la necesidad de contar con la opinión y visión de quien habita en las comunidades rurales a la hora de emprender los proyectos de energía renovable, lo cual sin duda redundará en la creación de procesos más transparentes y respetuosos con el medio rural, lo que a su vez revertirá en una mayor aceptación de los mismos. Esto no solo no se está llevando a cabo, sino que con la aprobación del Real Decreto Ley 6/2022 se ha introducido el procedimiento de determinación de afección ambiental, que sustituye a la Declaración de Impacto Ambiental.

---

<sup>20</sup>Sin ir más lejos, supongamos una instalación fotovoltaica cualquiera, que por el motivo que fuera, desarrollo de nuevas fuentes de energía más limpia, viabilidad en términos económicos, etc., hiciera que esa instalación devenga innecesaria o inviable económicamente. Esto que parece una cuestión quimérica, no olvidemos que la generación de energía renovable está íntimamente vinculado a las ayudas a la producción de energía verde, a los costes de la electricidad, a los consumos, etc., es decir a una pléyade de factores en la que cualquiera de ellos que falle, por ejemplo sin ir más lejos, si resultara fallida la implantación de vehículos eléctricos, los últimos datos y noticias no son precisamente halagüeñas al respecto, podría suponer la innecesaridad de una instalación en un momento dado. Supongamos también que el terreno que ocupa esa instalación, antes de la misma, se dedicaba a la explotación agrícola. Pues bien, el desmantelamiento de esa instalación no permitiría recuperar directamente el uso primigenio del terreno, dado que la capa orgánica la capa superficial del suelo quedarán contaminadas por el hormigón de las zapatas de la instalación. Ese daño, si bien puede ser corregido mediante procesos de descontaminación, regeneración etc., tiene un coste elevado, que debe ser previsto en la propia evaluación de impacto ambiental, que debe prever igualmente la obligación de restablecimiento ambiental de la zona en el momento de cese de la actividad, al igual que ocurre en otros tipos de instalaciones.



### **2.2.1. Impacto ambiental de las energías renovables**

El impacto positivo del uso de las energías renovables es ampliamente conocido por la gran mayoría de la población, ya que reduce la dependencia de importaciones energéticas, que predominantemente proceden de fuentes de energía no renovables las cuales son las causantes de gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y su capacidad de regeneración, pues se obtienen a través de recursos naturales que se reponen a una velocidad superior que otras fuentes de energía tradicionales.

Esto trae beneficios medio ambientales, pero también en términos de seguridad, pues hoy más que nunca tras los acontecimientos bélicos sufridos en nuestro propio continente que han traído consigo el aumento del precio de la luz, nos demuestra la necesidad de diversificar nuestro *mix* de generación, por materias primas disponibles en nuestro país.

Por un lado, podemos mencionar el impacto visual por megavatio (MW) comparándola con otros sistemas de energía convencionales y vemos como este impacto es más alto, por su necesidad de espacio (en el caso de la energía solar y eólica) y su verticalidad (en el caso de la energía eólica) (Prados Velasco et al, 2014: p. 225).

El enfoque que se ha tomado en España es jerárquico, autoritario y funcional y que se basa en una gestión tecnocrática de los recursos naturales al margen de los posibles condicionantes físicos, teniendo en cuenta los intereses económicos e industriales, olvidando la dimensión paisajística (Frolova Ignatieva, 2010: p. 97). El impacto paisajístico ha sido olvidado en los marcos legislativos comunitarios y, por tanto, tampoco se ha trasladado a los planes nacionales (Van der Horst y Lozada-Ellison, 2010: p. 233). En definitiva, la integración de molinos de viento o placas solares en el paisaje de nuestras zonas rurales no está siendo tenido en cuenta a la hora de aceptar los proyectos, lo que repercute en el propio medio rural, pues uno de los activos de este son precisamente los paisajes y la riqueza natural, que sustenta actividades, como son el turismo rural.

### **2.2.2. Impacto económico de las energías renovables**

En primer lugar, vamos a analizar los posibles impactos beneficiosos en el medio rural que pueden traer el fomento de las renovables. Para empezar, podemos mencionar, la creación de empleos y es que las energías renovables crean cinco veces más puestos de trabajo que las convencionales (Merino, 2012: p. 10). Además, la creación de empleo se hace de forma descentralizada, lo cual favorece al crecimiento de todo el territorio vaciado, ya que la energía renovable se implanta de forma más dispersa en el territorio. A diferencia de las energías



convencionales, que se tratan de instalaciones de combustibles fósiles, que suelen ser de mayor tamaño y tienen mayor concentración geográfica (Burguillo Cuesta y Del Río González, 2008: p. 153). La creación de empleo es beneficiosa en general, pero más si cabe, en la España rural, pues la búsqueda de trabajo es uno de los principales motivos del éxodo rural (Pinilla Navarro y Sáez Pérez, 2017: p. 2).

Otra cuestión relevante es la contribución a la reducción del precio de la electricidad en el mercado eléctrico, pues la generación de electricidad a partir de fuentes renovables da como resultado una fijación de precios marginales más bajos en el mercado mayorista de energía (Asociación de Empresas de Energías Renovables, 2013, p. 21), lo cual es muy importante para la ciudadanía, pues este último año hemos sufrido las continuas subidas del precio de la factura de la luz.

No obstante, es importante, que las zonas cercanas a las plantas renovables, es decir, los municipios rurales próximos puedan aprovecharse más que la población general, con sistemas de retorno como el que planteamos en el epígrafe tercero de este capítulo, a través de las mejoras legislativas propuestas.

Pese a que es cierto que el sector de las energías renovables puede suponer una revitalización de las zonas rurales en cuanto al fomento de la creación de empleo se refiere, hay que analizar en qué lugares se están construyendo las infraestructuras necesarias para la generación de energía renovable y en qué actividades se realizaban anteriormente en tal lugar.

En España, la implantación de renovables ha tenido lugar en grandes extensiones de terreno que estaban destinadas al sector primario, la reconversión de los usos de este suelo ha sido sencilla, pues los dueños de los terrenos dedicados al sector primario no pueden competir con las nuevas plantaciones energéticas.

Esto es así, porque teniendo en cuenta el precio que hoy tiene el KW, es difícil que cualquier cultivo ya sea extensivo o incluso de regadío pueda rivalizar con el uso energético (Prados et al, 2012: p. 139). Ya no solo el precio *per se* del KW, sino las ayudas económicas que están teniendo dichas plantaciones.

Por tanto, los propietarios de terrenos en el medio rural a la hora de elegir el destino de sus propiedades, en el corto plazo, pueden encontrar más rentabilidad en arrendar o vender sus fincas a proyectos de renovables, en lugar de destinarlas al sector primario. Esto puede desembocar en el abandono, al menos reducción significativa, del sector primario en el medio rural, que recordemos es estratégico, no ya simplemente necesario, como se ha puesto

recientemente de relieve, tanto para esas zonas, como para el país, en general. De todo punto es preciso asegurar el sector agroalimentario, pues es clave para protegernos de coyunturas externas, sirva de ejemplo, dadas las fechas en las que se redacta el presente texto no es posible hacerlo en términos de desconocimiento, el conflicto bélico ruso-ucraniano, que ha supuesto algo más que la plasmación del riesgo respecto la seguridad de nuestro normal abastecimiento de cereales y aceite de girasol, sin entrar en otras cuestiones de infraestructuras de suministro energético, etc.

Por último, es preciso hacer unos breves apuntes sobre cómo influye el denominado autoconsumo, que se introduce en España a partir de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, definiendo la misma el autoconsumo en su artículo 9 diciendo lo siguiente "se entenderá por autoconsumo el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor", es decir, se asocia producción y consumo a una instalación de generación eléctrica, principalmente de origen renovable. No obstante, hay que añadir que existen dos modalidades de autoconsumo, el autoconsumo sin excedentes y con excedentes, dentro del cual existe la compensación simplificada o de venta al mercado (Chatín Otero, 2019: p. 408).

Sea cual sea la modalidad, en caso de que se asocie otro consumidor a esa producción, es decir, que disfrute de tales excedentes por cualquiera de las vías, deberán tener una distancia entre ellos inferior de 500 metros<sup>21</sup>. La problemática asociada con esto, y en este sentido, por la que existe un impacto económico más limitado de lo que podría haber, es que, debido a la propia idiosincrasia de los territorios rurales, en concreto de nuestra comunidad autónoma, en la que predominan grandes propiedades latifundistas en las que existen grandes distancias entre ellas. Esta distancia no se ajusta a esta distribución del territorio, ocasionándose pérdidas de energía que revierten de forma negativa en el propio productor, que pierde posibles beneficios y que, sin duda, desincentiva a futuros proyectos privados de este tipo.

En segundo lugar, porque como es lógico, en tanto en cuanto fomentemos que el propio consumidor produzca su energía y al mismo tiempo puedan aprovecharse otros consumidores, reducimos la demanda de energía del mercado mayorista, contribuyendo a la contención y disminución de precios en el mercado mayorista de energía eléctrica (Chatín Otero, 2019: p. 407).

---

<sup>21</sup> Vid. Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

### 2.2.3. ¿Es sostenible la energía renovable?

Hay muchas variables que deben valorarse para hacer un boceto general de la sostenibilidad, en primer lugar, hay que valorarlo en términos del espacio que ocupan respecto a la energía que generan, son plantaciones realmente extensivas, ya que se estima que para obtener 1 MW de electricidad son necesarias dos hectáreas pues se necesita un mínimo espacio entre placas solares, por ejemplo, para garantizar su eficacia y máximo rendimiento. Por lo que, para obtener grandes cantidades de energía, se necesitan terrenos con un tamaño considerablemente alto (Prados et al, 2012: p. 139). En este sentido, es relevante mencionar que esto tiene miras de modificarse, pues desde los poderes políticos tanto comunitarios<sup>22</sup> como nacionales, se están fomentando instalaciones de generación de tamaño medio lo cual genera un menor impacto y descentraliza el mismo.

Respecto a la diversificación de los terrenos, es importante hablar tanto de la compatibilización de estas instalaciones con otras actividades cómo en el caso de que no sea posible esta compatibilización, en qué tipos de suelos van a construirse. En primer lugar, respecto a su compatibilización con actividades del sector primario es diferente según hablemos de energía solar o eólica, pues en las plantaciones de energía solar se requiere una dedicación exclusiva de ese terreno para dicha actividad. Cosa diferente ocurre con la energía eólica que permite cultivar entre los aerogeneradores o incluso es frecuente combinar dicho uso con la ganadería extensiva, por lo que en este sentido el impacto que se produce en la diversificación del terreno es mayor si hablamos de energía solar (Prados et al, 2012: p. 139).

Esto nos lleva a analizar en qué suelos van a construirse, que como ya expusimos, en la mayoría de las ocasiones se trataban de suelos destinados al sector primario. Esto, nos hace preguntarnos de forma inmediata, si se está enfocando de forma idónea esta planificación del territorio, pues la misma, nos obliga a poner en una balanza la necesidad de producción de energía renovable y el necesario abastecimiento de alimentos. No obstante, existen alternativas, que, pese a que no están siendo consideradas, este trabajo pretende sentar un precedente para evitar la pérdida de suelo destinado al sector primario, clave en el medio rural y revitalizar zonas perdidas que no están siendo aprovechadas. Estamos hablando de las zonas de los polígonos construidas en pequeños y medianos municipios, que en momentos de bonanza se construyeron, pero que hoy están en gran medida abandonados y que pueden ser una oportunidad de reconversión de estos y aprovechamiento de las instalaciones ya existentes.

---

<sup>22</sup> *Vid.* Reglamento (UE) 2019/943, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad.

Por último, una cuestión añadida a las renovables es que, si queremos verdaderamente fomentarlas, es preciso que también se impulse la capacidad de almacenamiento, ya que como sabemos las energías renovables no son estables, pues producen picos de producción, ya que dependen de fenómenos ambientales (viento, sol, lluvia...). Esto supone que la capacidad de almacenamiento es un presupuesto necesario para el fomento de la producción de renovables (Iberdrola, 2023).

### **2.3. Mejoras en la legislación de las energías renovables para luchar contra la despoblación**

Es conveniente comenzar analizando una de las problemáticas asociadas al fomento de las energías renovables, nos referimos al acceso a la red de estas, pues actualmente, existe un cuello de botella, ya que el impulso a las renovables que ha traído consigo un aumento en el número de peticiones, ha saturado la red, lo que ha provocado que Red Eléctrica de España haya rechazado numerosas solicitudes de enganche. Esta forma de priorización ha creado, además, un mercado secundario, ya que al fijar como criterio la antigüedad de la petición se crea un mercado de posterior reventa de estos derechos adquiridos, simplemente por haberse solicitado antes. Estas problemáticas inciden en el fomento de las renovables, en general, pero también influyen en el desarrollo rural, pues de la mejora de la legislación y de la introducción de ciertas reformas en términos de justicia y eficiencia podrían verse beneficiadas tanto la propia red eléctrica, como los núcleos rurales.

Empezando por el procedimiento de acceso, actualmente hay 41,8 GW<sup>23</sup> de generación eólica y solar fotovoltaica en servicio. Para hacernos a la idea de la magnitud de peticiones, existen con permiso de acceso, pero que sin estar aún en servicio 144,3 GW y existen, 23,7 GW de solicitudes en curso que aún no tienen permiso de acceso<sup>24</sup>. Lo que significa que el acceso y conexión pendiente triplica la generación actual en servicio. Pues bien, la forma de ordenar esta gran magnitud de permisos de acceso y conexión es el temporal según lo establecido por el artículo 7 del real decreto de acceso<sup>25</sup>. Siendo esta fecha la de admisión a trámite de la solicitud, la cual será la fecha y hora de presentación de la solicitud

---

<sup>23</sup> Magnitudes referidas a instalaciones que con la información disponible y permisos emitidos por Red Eléctrica de España están en condiciones para iniciar el vertido de energía (emisión de APESp), así como la información disponible en los registros oficiales para el resto de las instalaciones.

<sup>24</sup> Información de Red Eléctrica de España con fecha de 31 de enero de 2022 sobre el estado del acceso y conexión de la generación renovable eólica y solar fotovoltaica.

<sup>25</sup> Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

de concesión del permiso de acceso y conexión ante el gestor de la red correspondiente.

Entendemos que esta forma de priorización no solo no es justa, ya que utilizar únicamente el criterio temporal, teniendo en cuenta que, ahora mismo, la capacidad de absorción de la red de estas peticiones es limitada, nos hace perder y rechazar proyectos más innovadores y eficientes que beneficien al sistema eléctrico de forma mayor que otros proyectos. Además, no tenemos que simplemente hacer una fotografía del momento actual, en el sentido de que se favorecería a los proyectos más eficientes que actualmente estuviesen en curso de petición, sino que también, se potenciaría que a futuro los proyectos que pidiesen solicitudes de acceso y conexión estuvieran en consonancia y fomentarán los criterios que se estableciesen legislativamente para priorizar.

Esta forma de priorización es, además, avalada en términos europeos, pues en el Reglamento (UE) 2019/943, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad<sup>26</sup>, se establece en su artículo doce que pese a que en un principio, el despacho de instalaciones de generación de electricidad y de respuesta de la demanda no debe ser discriminatorio, existen unas excepciones que permiten discriminar entre unas solicitudes y otras. Las excepciones que se establecen son las siguientes: i) instalaciones de g de generación de electricidad que utilicen energía procedente de fuentes renovables con una capacidad eléctrica instalada de menos de 400 kW; o ii) proyectos de demostración de tecnologías innovadoras, sujetos a la aprobación de la autoridad reguladora, siempre que dicha prioridad esté limitada en cuanto al tiempo y al alcance necesarios para la consecución de los fines de demostración.

Como vemos existe una justificación desde la legislación de la Unión, a estas formas de priorización o incluso discriminación positiva entre unos proyectos u otros de acceso y conexión. La forma de introducir dicha mejora sería a través de ese criterio temporal, modificándolo por otro que implique una priorización de los proyectos en tanto en cuanto se cumplan ciertas variables objetivas que sean beneficiosas para la consecución del interés general. En nuestro caso, para contribuir con nuestro medio rural, sería conveniente ya que en mayor medida se instalan en territorios de núcleos rurales que estas localidades cercanas que se ven perjudicadas por el detrimento del suelo disponible o incluso de los impactos medioambientales negativos, que se benefician con sistemas de retorno, es decir, que se estableciese la obligación de retener un porcentaje de la energía producida a la localidad en la que se implante la instalación de generación de energía, para favorecer el descenso de los precios de la luz en esos núcleos poblacionales. Sin duda, esto contribuiría en cierta medida a

---

<sup>26</sup> Diario Oficial de la UE 14.06.2019



mejorar el bienestar de los que viven en estas localidades o incluso potenciar el retorno de aquellos que se vieron obligados a marcharse<sup>27</sup>.

Tal como decía el reglamento anteriormente citado, no solo se justifica esta discriminación para favorecer proyectos más innovadores y beneficiosos, sino que se hace una apuesta decidida por instalaciones de generación de un tamaño medio-pequeño, lo cual puede usarse también para priorizar unos proyectos respecto a otros. Esto es más deseable y beneficioso para el reto demográfico por dos motivos, en primer lugar, porque al ser más pequeña la instalación los impactos ambientales y económicos de los que hablamos son menores y, en segundo lugar, porque si las instalaciones son de menor tamaño es más plausible que pueda incorporarse un sistema de retorno, ya que cuando son instalaciones de gran tamaño toda la electricidad generada se destina a la red de transporte.

Por último y en consonancia con la necesidad de que sean quienes ostentan cargos de poder en el ámbito local o incluso los propios vecinos quienes tomen parte y señalen las potencialidades y debilidades de las instalaciones de renovables, pues son ellos, los que verdaderamente entienden la esencia de la ruralidad y viven los perjuicios de este tipo de instalaciones. Debe incorporarse dentro del trámite de audiencia pública de la aprobación de estas instalaciones, una necesaria licencia social, es decir, una ratificación parte de los entes locales y los ciudadanos de las localidades que se vean afectados por la instalación. Son ellos quienes siempre son olvidados en la toma de decisiones y en la creación de la legislación que les afecta directamente y que, en la mayoría de las ocasiones, se hace desde un prisma urbanita que repercute en el olvido de las peculiaridades propias de lo rural.

### **3. LICENCIA SOCIAL PARA OPERAR**

El paradigma del progreso siempre ha estado representado por las grandes infraestructuras. Su carácter multiplicador de oportunidades y la posibilidad de generar un impacto positivo son bien recibidos por las comunidades, si va acompañado de la generación de empleo para los habitantes de ese lugar, el respeto por el medio ambiente, etc. Es por ello por lo que la premisa económica de llevar a cabo un proyecto de infraestructuras es relevante, pero no es la única necesaria: no basta con la legitimidad real para desarrollar una actividad, hace falta la legitimidad social de las comunidades.

---

<sup>27</sup> Sin ir más lejos, se están dando los primeros pasos en este mismo sentido con proyectos como la constitución de comunidades energéticas locales, para producir energía destinada a su comercialización al tiempo que se produce un autoconsumo generador de ahorro para los integrantes de estas comunidades, compuestas por vecinos (personas físicas o jurídicas) e incluso de la que forman parte las administraciones locales.

De esto trata el concepto de licencia social para operar o, lo que es lo mismo, el “permiso” de la comunidad, que va más allá de cumplir con la regulación local para el inicio de un proyecto en su territorio. La obtención de ese permiso tiene que depender, al menos en parte, en una serie de medidas que impliquen una compensación a las áreas rurales. Entre las mismas es posible incluir: provisión de puestos de trabajo con incentivos para fijar población, reducción en los precios de energía, creación de infraestructuras en beneficio del municipio, entre otras<sup>28</sup>.

### 3.1. ¿Qué es la licencia social para operar?

La licencia social es una medida que nace gracias a la iniciativa de Naciones Unidas en 2004. En ella se instaba a las empresas, principalmente de los sectores extractivos, a hacer partícipes de sus proyectos a los pueblos indígenas de los territorios en los que operaban y a contar con su consentimiento antes de ponerlos en marcha (el beneplácito debía ser libre, previo e informado). Con esto, se pretendía recordar que la legitimidad legal no es suficiente si no se contaba además con la legitimidad social de los afectados.

Desde entonces, la Licencia social para operar empezó a aplicarse sobre todo en actividades que implicaban un gran impacto medioambiental o riesgos de seguridad.

Si bien aún no existe una lista cerrada de requisitos a cumplir, puesto que éstos dependerán de las creencias y percepciones de cada comunidad, actualmente los estándares de exigencia para este concepto son más rigurosos, puesto que las empresas aplican una mayor transparencia a la hora de autoevaluarse y la población es más consciente de los derechos que les protegen.

A nivel de un proyecto individual, la Licencia social está enraizada en las creencias, percepciones y opiniones de la población local y otros grupos de interés acerca del proyecto. Por lo tanto, la licencia es “otorgada” por la comunidad. También es intangible, a menos que se lleven a cabo esfuerzos para medir estas creencias, opiniones y percepciones. Finalmente, es dinámica y no permanente, porque las convicciones que le sirven de base se van modificando a medida que se adquiere nueva información; por tanto, la Licencia social debe ser ganada y mantenida.

---

<sup>28</sup>Existen multitud de ejemplos, unos más tradicionales y otros más innovadores. Entre los primeros destaca la fijación de población a través de la dotación de viviendas a los trabajadores de las instalaciones de generación energética y la exención del pago de la luz, modelo muy tradicional en el caso de las centrales hidroeléctricas. Una opción más novedosa, es el abaratamiento del precio de la luz para todos los vecinos empadronados en una determinada localidad, permitiendo ahorros porcentuales importantes en la factura de la luz.

Se considera que se ha otorgado Licencia social cuando un proyecto cuenta con la aprobación o aceptación continua de la comunidad local y grupos de interés. La diferencia entre aprobación (calificación de bueno o suficiente, consideración favorable y positiva) y aceptación (disposición a tolerar o consentir) puede ser percibida como real e indicativa de dos niveles de Licencia social: un bajo nivel de aceptación y un alto nivel de aprobación. Mientras que el nivel más bajo es suficiente para permitir que un proyecto proceda y disfrutar de una relación tranquila con los vecinos, el nivel más alto es más beneficioso para todos los involucrados. En la práctica, la ausencia de legitimidad lleva al rechazo de un proyecto; la presencia de legitimidad y credibilidad lleva a la aceptación de un proyecto, mientras que un alto nivel de credibilidad y la presencia de confianza forman la base para la aprobación. El nivel más significativo de Licencia social, copropiedad, únicamente puede ocurrir cuando existe un alto nivel de confianza.

Esta medida ofrece ventajas en las dos direcciones: las comunidades afectadas valoran de qué manera puede beneficiarles o perjudicarles el proyecto y pueden participar en su desarrollo mientras que las empresas aseguran la ejecución de sus planes sin conflictos sociales.

Actualmente no es posible plantear el emprendimiento de una obra industrial o urbanística sin que la licencia social para operar la legitime. Las empresas evalúan e informan del impacto medioambiental, la generación de residuos, generación de empleo local, así como la capacitación de los empleados y muchos más aspectos de sus actividades con ojo crítico.

Sin embargo, es cierto que la licencia social para operar es difícil de definir y casi imposible de medir, y en ocasiones administraciones y empresas a la hora de ejecutar los proyectos se topan con ella cuando es demasiado tarde porque en alguna de las fases de diseño faltó la integración de factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo que de repente se muestran imprescindibles para la implementación del proyecto.

Además, su carácter dinámico es un elemento disruptivo pero que convierte a la licencia en plenamente operativa, por cuanto huye de la obsolescencia toda vez que precisa de un continua renovación y aprobación por parte de quien la ha otorgado (la comunidad), sin que deba contemplarse como un mero trámite que se cumplimentó ab initio del proyecto.

Esta configuración supone una adaptabilidad al cambio, sin que ello reste seguridad jurídica, una de las cuestiones que más preocupa en este tema. Los proyectos con licencia social, toda vez ejecutados no pierden su validez porque la realidad social mute y ese mismo proyecto, tiempo después, no pudiera ser

reproducido, o al menos no en idénticos términos y condiciones. Así son tres premisas que componen la licencia social:

- ***Legitimidad***

Regirse según las “reglas del juego” sociales, legales y culturales de la comunidad a la que va a afectar supone toda una ventaja competitiva siempre que las entidades, principalmente los ejecutores de los proyectos, sean capaces de conocer y comprender las “normas” de la comunidad y capaces de interactuar en el ámbito local. Renunciar a esto implica una asunción de riesgo difícilmente justificable hoy en día. En la práctica, se trata de evitar el rechazo sobre un proyecto, obteniendo así la legitimidad social por cuanto esta proviene del compromiso con todos los miembros de la comunidad y la divulgación de información acerca del proyecto, la compañía lo que podrá ocurrir en el futuro, y la posterior aclaración de las dudas que puedan surgir.

- ***Credibilidad***

Obtener la licencia social, la autorización no formal, pero si formalizable de quienes van a interactuar con el proyecto que se ejecuta, permite dotar de transparencia y veracidad a la información que presenta y se incorpora al expediente administrativo, sobre todo cuando media cumplimiento de los compromisos acordados. La credibilidad se establece y mantiene más efectivamente a través de la aplicación de acuerdos formales en los cuales las reglas, roles y responsabilidades de la compañía y la comunidad son negociados, definidos y consolidados.

Hay que tener en cuenta que, toda vez formalizada, la licencia social puede servir de elemento para remover obstáculos burocráticos, dado que nada impide a la norma procedimental reconocer prioridad a los proyectos que cuentan con el aval social, sobre aquellos que han apostado por desentenderse de las demandas sociales.

- ***Confianza***

Realmente esta es una consecuencia de las dos características anteriores. El logro de un acuerdo de calidad y duradero, genera valor compartido. La libertad de una parte termina donde comienza la de la otra, lo que supone ser ciertamente vulnerable a las acciones de otro, de ahí que la confianza mutua sea la base de la licencia social, por cuanto se entiende que ninguna parte va a quebrar los límites que voluntariamente han acordado.

No se trata por tanto de generar meras transacciones comerciales o simplemente realizar un conjunto de inversiones. Más bien se aproxima a la idea de crear oportunidades en una determinada comunidad a través de medidas específicas para la realidad existente.

### **3.1.1. Obteniendo y otorgando una licencia social**

Generalmente una licencia social es comúnmente otorgada para un proyecto específico, por lo tanto, se puede contar con una licencia social para una operación, pero no para otra, incluso de características similares (Villareal y Landeta, 2014). Por otra parte, cuanto más grande son los efectos sociales, económicos y ambientales de un proyecto, tanto más complicado resulta obtener la licencia social (Zimmermann, 2005).

Por ejemplo, un proyecto independiente llevado a cabo por un sujeto, que además forma parte de la propia comunidad donde se va a ejecutar, normalmente obtendrá una licencia social de forma automática. En cambio, la obtención de la licencia social es, en grado de complejidad para su obtención, directamente proporcional al tamaño (se podría predicar lo mismo de sus recursos económicos) de la entidad solicitante.

Ciertamente, la licencia termina siendo otorgada no tanto por la comunidad, como por la "red de grupos de interés" que están presentes en la misma. Incluso puede existir una incidencia, más o menos acentuada dependiendo del caso concreto, de otros grupos que pueden no ser parte de una comunidad geográfica, pero que también resultan afectados, incluso indirectamente o que tienen su legitimidad por la representación de intereses de terceros, tal es el caso de asociaciones, sindicatos u otro tipo de entidades que defienden intereses grupales. Este es otro tipo de grupo de interés que, si bien no están directamente afectados, su posición, en cambio, puede suponer un riesgo en cuanto a la viabilidad de un determinado proyecto se refiere, por lo que su posición incluso puede ser de referencia para el otorgamiento de la licencia social (Thomas et al, 2018).

#### **a) Retos y desafíos para la obtención de la licencia social**

Como se ha indicado anteriormente, obtener y mantener una Licencia social es un proceso de considerable complejidad, pero, con la preparación y apoyo adecuados, en general los desafíos creados por tales circunstancias pueden ser sobrellevados. Las dificultades se manifiestan con más frecuencia cuando las compañías son incapaces o remisas a hacer la inversión nominal para que las cosas salgan bien. Los problemas más comunes que plantea una compañía son:



- Percibe la obtención de una Licencia social en términos de una serie de tareas o transacciones (en realidad, hacer un trato), mientras que la comunidad otorga la licencia basándose en la calidad de la relación – un desacuerdo cultural que puede llevar al fracaso.
- Confunde Aceptación con aprobación, Cooperación con Confianza y Credibilidad técnica con Credibilidad social.
- No logra conocer a la comunidad (perfil social) y las “reglas del juego” locales, y por lo tanto es incapaz de establecer legitimidad social; retrasa o retarda el compromiso con los grupos de interés.
- No dedica tiempo suficiente para el establecimiento de relaciones.
- Perjudica su propia credibilidad cuando no da información confiable o, más comúnmente, no cumple con las promesas hechas a la comunidad.
- No respeta o escucha a la comunidad.
- Subestima el tiempo y esfuerzo necesarios para obtener una Licencia social para Operar.
- Sobreestima o, peor aún, asume la calidad de la relación con la comunidad.

## **b) Causas de denegación de la licencia social**

Sí: el término “comunidad” es frecuentemente utilizado de manera tal que sugiere una singularidad y propósito que no siempre existen. La mayoría de las “comunidades” son en realidad conjuntos de comunidades, grupos de parentesco o grupos de interés que operan como una red. Sin embargo, el concepto de la licencia social para Operar presupone que todas las familias, clanes, grupos de interés e instituciones en un área geográfica han alcanzado una visión y actitud compartidas acerca de un proyecto de desarrollo de recursos. Este tipo de cohesión es a menudo inexistente, y por lo tanto es necesario construirla. Esta es la razón por cual la obtención de una Licencia social para Operar a menudo incluye el desarrollo de capital social en un proceso conocido como “construcción de comunidades”, “desarrollo de capacidades” o “fortalecimiento de instituciones”, entre otros.

La clave para la capacidad de una comunidad para otorgar una Licencia social significativa está en el modelo del capital social presente en la estructura de su red. Sin los modelos adecuados de capital social dentro de la comunidad y entre el proyecto y los varios elementos en la red comunitaria es difícil, si no imposible, obtener y retener una Licencia social para Operar.

Las compañías que desean una Licencia social necesitan comprender los modelos del capital social en la red con la cual desean interactuar. Con esta información, la compañía sabe dónde tiene que concentrar sus esfuerzos. Sin embargo, cada comunidad tiene inquietudes e intereses propios y específicos

que pueden formar la base para el establecimiento de relaciones entre la compañía y la comunidad, crear capital social y, en su momento, la Licencia social – no hay una receta única. Un requisito inicial es por lo tanto la necesidad de la compañía de llevar a cabo estudios sociales que analicen y entiendan la estructura social, inquietudes y visiones de varios individuos, grupos y organizaciones en la red que forman, colectivamente, la “comunidad”.

### **c) Mensurabilidad de la licencia social**

Herramientas como “SocialLicence<sup>TM</sup>” emplean distintos indicadores para medir el nivel de Licencia social que existe en todo momento en términos de Rechazo, Aceptación, Aprobación y Copropiedad. Sin embargo, es importante recordar que la calidad de una licencia social es dinámica y responde a los cambios en la percepción de la compañía y del proyecto, y que también es susceptible a influencias externas; por lo tanto, debe ser mantenida. La confianza en el status de la licencia social sólo es temporal, por lo que debe incurrirse en un sistema de medición periódico, empelando los resultados de las mediciones para adaptar las actuaciones en aras de una mejora de la relación proyecto-comunidad-grupos de interés. En todo caso serán las propias circunstancias y características del proyecto, de la zona geográfica, de la comunidad y, por supuesto, de los grupos de interés, las que terminen por identificar por un lado la periodicidad de las mediciones y por otro, la necesidad de adaptación de las medidas.

La credibilidad se pierde en la medida en que no se atienda a la demanda social, se ajeno a la realidad no hacer si no incrementar la pérdida de credibilidad. De igual modo que rápidamente se transforman productos y servicios para atender a los gustos ciudadanos, sin embargo, mayoritariamente no se ha reproducido tal eficacia en lograr que esos mismos productos o esos servicios supongan un impacto social efectivo, algo que, sin duda, también es exigido hoy en día.

Hasta fechas recientes la conocida como Responsabilidad Social Corporativa (RSC) (Gómez Nieto y Martínez Domínguez, 2016)<sup>29</sup>, en el sentido de ejercer una cierta labor social, era el único esfuerzo de las mercantiles en aras de lograr primero los Objetivos del Milenio y posteriormente aproximarse a los celeberrimos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero generalmente lo que las empresas incluyen, quizá sea más correcto emplear el tiempo pretérito al hablar de tales prácticas, se alejaba de lo que la sociedad demandaba para entender que una empresa está realmente socialmente comprometida. Lo que se demanda son organizaciones transparentes, éticamente responsables en aspectos como la

---

<sup>29</sup> Donde no se duda en señalar que *a la empresa hay que entenderla no como un ente aislado, sino que forma parte de un entorno en el que debe estar perfectamente integrada como un elemento más del mismo.*

preservación del medio ambiente, las cuestiones sociales, etc. Esto implica toda una transformación del concepto de RSC que se aproxima hoy hacia una caracterización como elemento crucial de toda la estrategia de las organizaciones, por cuanto la RSC ha pasado de ser un mero complemento de "reconocimiento social" a un valor obligatorio en el ámbito empresarial y social.

La adaptación del negocio a las nuevas exigencias implica modificar no pocas pautas de actuación. Además, es preciso abandonar todo un modelo de negocio basado en el retorno de la inversión y el beneficio en forma de dividendos para los accionistas, para sustituirlo por otro, donde ese retorno se produce en forma de satisfacción de expectativas de los grupos de interés. El poder que estos han ido adquiriendo principalmente en los últimos años, hace que, para poder ya no maximizar, si no tan siquiera garantizar un retorno económico aceptable de las inversiones, tengamos que plantearnos si estamos ante una empresa que la sociedad quiera que exista. Toda respuesta negativa convertirá en fracaso empresarial cualquier iniciativa que insista en la intervención sin el "aval" social correspondiente. Así no erraremos si consideramos que la RSC ha dejado de ser algo interno de la empresa para contemplar a esta figura como aquella licencia social, factor externo, que otorga la propia sociedad.

Bien es cierto que la RSC no deja de ser un compromiso de gestión ética y sostenible del negocio en relación con empleados y sociedad. Luego ciertamente se mantiene un control interno, propio, sobre esta figura, lo que es cierto mientras lo que es una declaración se plasme en las actuaciones inequívocas de ejecución que lleve a cabo la empresa. Asumir riesgos, temerarios incluso, que terminan en situaciones desfavorables, al tiempo que se acude a la RSC para tratar de enmendar una plana, cuando no se hace, generalmente así ocurre, acudiendo a transmisión de la responsabilidad de los hechos a terceros, no hace sino alejar a la empresa del apoyo social necesario para el desenvolvimiento de su actividad de forma socialmente aceptable. Hasta el punto de que en no pocas ocasiones esos errores tienen un coste económico sustancialmente superior al que habrían tenido las medidas que los hubieran evitado o minorado.

Este enfoque obsoleto de la RSC se ve claramente superado por el concepto de licencia social, que, entre otros objetivos, consigue que esa visión caduca deje de seguir imperando en ámbitos empresariales donde está fuertemente arraigada la cultura del yo pensé en lugar de la del por si acaso.

El beneplácito de contar con una licencia social para operar suele ser consecuencia de una RSC correctamente diseñada e implementada, lo que favorece no sólo el poder llevar a cabo una actividad concreta, además pone en alza el valor estratégico de la misma por cuanto quienes *consigan alinear a sus*

*grupos de interés y llevar a cabo una gestión responsable de su cadena de valor, conseguirán ventajas competitivas difíciles de imitar* (Suárez Serrano, 2013).

### **3.2. Plan de ahorro energético y IV subasta de renovables**

En medio del debate sobre el plan de ahorro energético, de forma desapercibida, quizá de ahí su resultado, se convocó la cuarta subasta de renovables, que se celebró el 22 de noviembre. Esta nueva subasta nacía con unos objetivos ambiciosos, ya que nominalmente permitiría desplegar 3.300 MW renovables, 1.800 MW de fotovoltaica y 1.500 MW de eólica, para su puesta en marcha antes de finales de 2024 y 2025 respectivamente.

Respecto al diseño, no existían grandes novedades frente a las subastas de los últimos años, salvo el que entre los requisitos que se exigían a los adjudicatarios se encontraba la obligación de presentar un plan estratégico de proyecto. Sin ser exactamente una novedad, tampoco por cuanto se refiere a los elementos que el plan necesariamente debía incluir (impacto socioeconómico, huella de carbono, estrategia de economía circular, etc.) o la transparencia del proceso (el plan se publica en la web del Ministerio), sí que destacaban tres elementos, por su relevancia en el reconocimiento de la licencia social:

#### **a) Buenas prácticas**

En primer lugar, la necesidad de justificar buenas prácticas ambientales y sociales, implementadas en la promoción, desarrollo, construcción y operación del proyecto. El cumplimiento de la autorización ambiental, la creación de empleo o la recaudación de impuestos son considerados por la sociedad como mínimos sobre los que construir una propuesta de valor para el territorio.

En este sentido, hay que destacar la Guía de Mejores Prácticas publicada por UNEF en marzo de 2022, que establece una metodología para el desarrollo de plantas solares con principios de creación de valor compartido.

#### **b) Estrategia de comunicación**

En este caso el Ministerio para la Transición Ecológica requirió la incorporación al plan de una estrategia de comunicación, a fin de garantizar, desde la transparencia y el diálogo, que la ciudadanía acceda a información sobre el proyecto, su impacto y los beneficios (sociales, económicos y medioambientales) que generará. Dicho de otro modo, se da formalmente trascendencia a la forma en que la comunidad conozca el proyecto, por cuanto condicionará su posición respecto al mismo. Más que una exigencia de la convocatoria, que lo es, realmente estamos ante una obligación que de un

tiempo a esta parte es autoimpuesta por las empresas, puesto que serán las proactivas en este ámbito las que alcancen niveles óptimos de colaboración con la sociedad.

### **c) Participación ciudadana**

Por último, se exige informar sobre el fomento de la participación ciudadana en el proyecto, indicando los objetivos en esta materia. En algunas Comunidades Autónomas como Cataluña, Baleares y Navarra, la participación ciudadana es un requisito obligatorio en determinados casos, con el fin de que la población local observe el beneficio de los proyectos y se convierta en aliada para su implantación. Para ello, se han impulsados plataformas de crowdfunding, desde cantidades muy pequeñas, que abren los proyectos a la participación social.

Ciertamente cada vez es mayor la corriente contraria a la instalación de proyectos de renovables, más si cabe en aquellas zonas donde existe una mayor concentración de estas. Nadie niega la necesidad de proceder a la descarbonización del sistema eléctrico y, a través de la electrificación, de otros sectores como el transporte o la calefacción. Tampoco deja de ser ambiciosos el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima el cual prevé que se instalen unos 50 GW en esta década, pero se denota una falta de planificación en cuanto se refiere a las ubicaciones de renovables. Dadas estas circunstancias, todavía cobra mayor importancia, por si no estuviera ya suficientemente justificada, la obtención del reconocimiento que genera la licencia social. Actualmente cualquier proyecto debe ser socialmente aceptado, para ello debe generar un retorno que sea percibido de manera efectiva por la población local, dentro de una lógica de creación de valor compartido.

No podemos achacar a estas últimas premisas el resultado de la subasta, pero lo cierto es que no resultó el esperado. Finalmente, el bajo precio de reserva ha sido un factor determinante para lograr una adjudicación de 45,5 MW, lo que aproxima ésta más a una subasta desierta que a cualquier otra definición<sup>30</sup>.

## **4. CONCLUSIONES**

Al principio de este capítulo apuntábamos una serie de beneficios que introducía el Tribunal de Cuentas europeo que debían cumplir las inversiones en energía renovable para que contribuyesen verdaderamente al desarrollo rural

---

<sup>30</sup>Vid. datos de la Resolución de 23 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se resuelve subasta celebrada para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables al amparo de lo dispuesto en la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre.



sostenible, pues bien para concluir este trabajo hablaremos cómo éstos se han cumplido o no, en mayor o menor medida, para poder hacer una aproximación real al objeto de este capítulo, que no es otro, que la necesidad de poner en el foco del debate la forma en la que se están impulsando las renovables y el necesario enfoque del mismo desde un prisma rural, para no agravar las desigualdades ya existentes.

El primero de los beneficios que debía cumplir era el beneficio ambiental, en este punto existe un consenso general que nos permite afirmar que pese a que las renovables tienen un impacto visual y en el suelo que ocupan, son una pieza necesaria en pro de la descarbonización y la eliminación de la dependencia de nuestro país de fuentes no renovables que no ayudan a la consecución de los objetivos ambientales, que por otra parte, son de vital importancia, pues el cambio climático es un problema que debe ser abordado de forma ambiciosa y sin demora.

El segundo de los beneficios que tenían que conseguirse era la diversificación de ingresos de los agricultores y propietarios de explotaciones forestales, en este sentido se han apuntado dos cuestiones, la primera, la posibilidad de compatibilizarse las instalaciones de generación eólica con algunos tipos de ganadería y, en segundo lugar, la posibilidad de que aquellas zonas del medio rural que hayan perdido su uso, como pueden ser polígonos industriales, sean reconvertidas en instalaciones de generación de energías renovables, pues es importante destacar que en muchas ocasiones, el medio rural tiene recursos, pero los mismos dejan de usarse por el abandono de la acción privada o pública en los mismos. La utilización de estos recursos ya existentes es una oportunidad tanto para la revitalización de estos, como para reducir la necesidad de utilizar territorios destinados al desarrollo del sector primario.

El tercero de los beneficios era la necesidad de incorporar oportunidades de empleo en empresas rurales y oportunidades de negocio para ellas, para el primero de ellos no existen dudas, pues las renovables, como ya dijimos producen cinco veces más empleo que las instalaciones de generación eléctrica tradicional. En cuanto a las oportunidades de negocio, en cierta forma, el cambio que se propone respecto al cambio de la distancia máximo de venta del exceso de energía de autoconsumo no supone *per se* un negocio, pero sí una oportunidad mayor de rentabilizar estas instalaciones por parte de aquellos que poseen instalaciones de autoconsumo.

El cuarto de los beneficios era que incluir infraestructuras y servicios energéticos nuevos y mejores en las zonas rurales, entre estos, es conveniente destacar cómo el cambio del criterio de ordenación en las peticiones de acceso por la inclusión de otros sistemas de priorización que premien, por ejemplo,

sistemas de retorno en zonas rurales, beneficia a los consumidores de servicios eléctricos de las zonas rurales, pues reduce el precio que tendrían que pagar por la luz consumida.

El quinto de los beneficios es que estas nuevas fuentes de ingresos sirvan para apoyar servicios públicos e infraestructuras fundamentales en las zonas rurales, esto puede conseguirse si, como pocas veces ocurre, tenemos en cuenta la opinión de quiénes lideran los proyectos locales, como son los ayuntamientos o los ciudadanos que, de forma necesaria, deberían participar en los trámites de audiencia pública de las instalaciones de generación eléctrica.

Con todo, a lo largo de este capítulo se ha pretendido analizar las luces y sombras de las renovables en el medio rural, este análisis es de importancia capital, pues los compromisos de la Unión Europea y de España en este sentido, son muy altos, por lo que se espera un crecimiento exponencial de las instalaciones de este tipo. Ante este crecimiento, es por tanto, necesario poner en una balanza tanto los aspectos positivos y negativos.

Así, como ya dijimos, en el ámbito económico, aunque las renovables suponen una oportunidad de empleo en las zonas rurales, las renovables requieren la ocupación de grandes partes del territorio, las cuales en muchas ocasiones se destinaban a actividades del sector primario. Por lo que, no pueden fomentarse las renovables de forma descontrolada sin tener en cuenta que tanto las renovables como el sector primario son clave tanto en el medio rural, como para la economía del país, en general.

Por otro lado, existen posibles mejoras legislativas como las expuestas en el apartado tercero para que verdaderamente las zonas rurales puedan aprovecharse de forma prioritaria a las zonas urbanas, pues son ellas las que sufren el detrimento en el suelo disponible y los impactos ambientales negativos. Ya que la legislación actual, hace que se apropien de los beneficios el país en su conjunto y que las partes negativas de las renovables sean asumidas únicamente por parte del medio rural, sin tener ningún tipo de beneficio, como podría ser el sistema de retorno, que hemos propuesto, como criterio de ordenación en los permisos de acceso.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ARROYO JIMÉNEZ, Luis. *Libre empresa y títulos habilitantes*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

- ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE ENERGÍAS RENOVABLES. Estudio del Impacto Macroeconómico de las Energías Renovables en España. 2013.
- BURGUILLO CUESTA, Mercedes y DEL RIO GONZÁLEZ, Pablo. La contribución de las energías renovables al desarrollo rural sostenible en la unión europea: pautas teóricas para el análisis empírico. *Tribuna de economía*, vol. noviembre-diciembre, núm. 845, 2008, pp. 149-166.
- CAMARERO, Luis y QUEROL, Vicent. Introducción a «La eterna brecha rural: desigualdades, exclusiones e inaccesibilidad ciudadana. Anotaciones para crisis crónicas». *Kultur: revista interdisciplinaria sobre la cultura de la ciutat*, vol. 7, núm. 14, 2020, pp. 27-34.
- CASERES MARCOS, Ana Belén y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. El sector agroalimentario y el medio ambiente: aspectos generales y evaluaciones ambientales. En: TERRÓN SANTOS, Daniel (Dir.). *Estudios de Derecho Agroalimentario*, Comares, Granada, 2018, pp. 27-56.
- CHATÍN OTERO, Antonio L. El autoconsumo de energía eléctrica. En: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio Jesús (aut.). *Manual de derecho y mercado de la energía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- COMISIÓN EUROPEA. Las energías renovables. *Capítulo II Economía, ciencia y calidad de vida*, Ficha técnica sobre la Unión Europea, 2021.
- CUESTA HINESTROZA, Lisneider, NUPAN MOSQUERA, Martha Isabel; RAMÍREZ MORENO, Samira; PALACIOS LOZANO, Ledis Gisela. El derecho a la participación en el trámite de licencias ambientales: ¿Una garantía para la protección del medio ambiente? *Revista Academia & amp; Derecho*, año. 7, núm.12, 2016, pp. 53-86.
- FABRÉS GARRIDO, Eva. Estudio interpretativo de las competencias de la Unión Europea en materia de energía. El artículo 194 del TFUE en el marco de la transición energética. *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, vol. 2, núm. 1, 2023, pp. 61-92. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/10.5565/rev/quadernsiee.45>.
- FROLOVA IGNATIEVA, Marina. Los paisajes de la energía eólica. *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, núm. 25-26, 2010, pp. 93-110.
- FROLOVA IGNATEVA, Marina, ESPEJO MARÍN, Cayetano; BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio; PRADOS VELASCO, María José. Paisajes emergentes de las energías renovables en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 66, 2014, pp. 223-252.
- GARCÍA LUPIOLA, Asier. Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 68, 2023, pp. 33-67. DOI: <https://doi.org/10.18543/ced.2697>.
- GÓMEZ NIETO, Begoña y MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, Rocío. Responsabilidad Social Corporativa de concepto abstracto a elemento

- clave en la estrategia empresarial, *Poliantea*, vol. 12, núm. 22, 2016, pp. 14-35.
- HERRERO LUQUE, Daniel; BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio; MARTÍNEZ ARNÁIZ, Marta. Transición energética y territorio: mapas de la producción eléctrica en España". En: GARCÍA RODRÍGUEZ, J.L. (ed. lit.), *Geografía, cambio global y sostenibilidad. Comunicaciones del XXVII Congreso de la Asociación Española de Geografía*. Tomo III Desarrollo territorial, sostenibilidad y calidad de vida, La Laguna: Asociación Española de Geografía, 2021, pp. 495-509.
- IBARRA BENLLOCH, Paloma; ESTEBAN RODRÍGUEZ, Samuel; HEREDIA LACLAUSTRA, Africa; TOMÁS DEL RÍO, Eva. Transición energética y reto demográfico del medio rural: análisis prospectivo del efecto de la instalación de macroplantas de energía solar en el Valle de la Fueva (Huesca, España). En: NAVARRO GÓMEZ, Carmen; RUIZ PULPÓN, Ángel Raúl; VELASCO CABALLERO, Francisco; CASTILLO ABELLA, Jorge. (ed. lit.): *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real: Universidad Autónoma de Madrid e Instituto de Derecho Local, 2022, pp. 149-166.
- IBERDROLA (2023). [Almacenamiento de energía: la clave de un futuro descarbonizado](#).
- KRAUSS, Werner et al. Infrastructures of German Wind Power Landscapes. *International conference «Landscapes of everyday life: Intersecting perspectives on research and action»*, Perpignan (Francia) y Girona (España), 2011.
- LINARES, Pedro. La transición energética. *Ambienta*, núm. 125, 2018, pp. 20-31.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. Real decreto ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 123, 2022, pp. 55-66.
- MERINO, Luis, Las energías renovables. *Energías Renovables*, Iberdrola, núm. 1, 2012.
- OECD, Linking Renewable Energy to Rural Development, *OECD Publishing*, 2012.
- OXFAM INTERMON, ¿Sabes qué problemas ambientales son más frecuentes en la ciudad?, 2020.
- PINILLA NAVARRO, Vicente y SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio. La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. *Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales*, vol. 2, 2017.
- PRADOS VELASCO, María José, BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio, FROLOVA IGNATEVA, Marina y ESPEJO MARÍN, Cayetano.

- Integración paisajística y territorial de las energías renovables, *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, vol. 171, 2012, pp. 127-143.
- PRADOS VELASCO, María José, FROLOVA IGNATIEVA, Marina, BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio y ESPEJO MARÍN, Cayetano. Paisajes emergentes de las energías renovables en España. *Boletín de la asociación de Geógrafos españoles*, núm. 66, 2014, pp. 223-252.
- QUINTANA, J., CAZORLA, A. y MERINO, J. *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1999.
- RED ELÉCTRICA. Informe del Sistema eléctrico, 2023.
- Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.
- Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.
- Reglamento (UE) 2019/943, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad.
- RUIZ OLMO, Irene. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 7, núm. 1, 2019, pp. 238-241.
- SANCHEZ DURÁN, Rafael. Energía y digitalización. ¿Estamos ante una evolución o revolución digital? *Cuadernos de energía*, número. 55, 2018.
- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. Novedades y retos actuales del patrimonio natural, Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2022.
- STATISTA. Población residente en zonas urbanas en España 2007-2019, 2022.
- SUAREZ SERRANO, María Eugenia. La Responsabilidad Social Corporativa. Un nuevo paradigma para las empresas, *Encuentros multidisciplinares*, vol. 15, núm. 45, 2013, pp. 22-31. (Ejemplar dedicado a: AVANCES Y PERSPECTIVAS EN DISTINTAS DISCIPLINAS).
- TERRÓN SANTOS, Daniel. Las energías renovables en la hoja de ruta de la dinamización rural: luces y sombras. En: FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.), *Rural Renaissance: Acción, Promoción y Resiliencia*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 342-344.
- THOMAS, Merryn, BRADSHAW, Michael y PIDGEON Nick. Shale development in the US and Canada: A review of engagement practice. *The Extractive Industries and Society*, Elsevier, vol. 5, issue 4, 2018.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica. *Informe especial número 5*, 2018.



- VAN DER HORST, Dan y LOZADA-ELLISON, Luz María. Conflictos entre las energías renovables y el paisaje: siete mitos y la propuesta de manejo adaptativo y colaborativo. *Nimbus*, núm. 25-26, 2010.
- VILLAREAL, Oskar y LANDETA, Jon. *El estudio de casos como metodología de investigación científica en economía de la empresa y dirección estratégica*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014.
- ZIMMERMANN, Jean-Benoit. Entreprises et territoires. Entre nomadisme et ancrage territorial. *La Revue de l'Ires*, vol. 1, núm. 47, 2005.