

La participación ciudadana en proyectos renovables en España

Informe de análisis normativo y
propuestas de mejora

fundeen

Enero de 2023

1. Marco regulatorio existente.

1.1. Cataluña.

- ▶ En Cataluña, el [Decreto Ley 24/2021](#) obliga a ofrecer a inversores locales el **20 % del capital social o de la financiación** necesaria para ejecutar los proyectos con una **potencia superior a 5 MW**.
- ▶ La oferta debe de acreditarse antes de iniciar el trámite de información pública y mantenerse abierta hasta la obtención de la Autorización Administrativa Previa.
- ▶ La oferta debe ir dirigida a **personas físicas empadronadas o jurídicas con domicilio social** durante al menos 2 años en los **municipios donde se ubique el proyecto, en los limítrofes o de la misma comarca**. Estas personas o empresas no podrán acaparar más de un 10 % de la oferta de participación local.
- ▶ Se exige **publicidad activa** al menos a dos medios de comunicación locales.
- ▶ Es necesario acreditar la disponibilidad o el **compromiso de disponibilidad de más del 50 % de los terrenos agrícolas privados** sobre los que se proyecta.

1.2. Islas Baleares.

- ▶ La [Ley 10/2019](#) exige ofrecer a inversores locales **el 20 % del capital** de los proyectos que **superen los 5MW de potencia instalada**.
- ▶ La oferta debe de acreditarse para obtener la Autorización Administrativa Previa y de Construcción.
- ▶ La oferta debe ir dirigida a **personas físicas y jurídicas, privadas y públicas, que radiquen en los municipios donde se ubique el proyecto**. En nuestra experiencia con estos proyectos, la “radicación” se acredita con el domicilio fiscal, domicilio del DNI o empadronamiento.
- ▶ La **oferta se ampliará a municipios colindantes** si no se llega al **20 %** de inversores interesados locales; **y al resto de la CA** si tampoco así se consigue.
- ▶ La Ley contempla también **otros incentivos**: se crea una **bolsa de terrenos** donde los propietarios puedan poner sus terrenos a disposición de los proyecto de energía renovable; y se les otorga a estos la consideración de inversiones de interés autonómico ([Ley 4/2010](#)), por lo que los **plazos de tramitación se reducen a la mitad**.

1.3. Navarra.

- ▶ La [Ley 4/2022](#) obliga a ofrecer a inversores locales la posibilidad de participar en **al menos el 51 % del capital** y a conseguir una **participación efectiva del 20 %** siempre que el proyecto se ubique en **suelo público (comunal)**.

- ▶ **No hay limitación por razones de potencia instalada.**
- ▶ Por ser una Ley muy similar a la Balear, entendemos que la oferta debe de acreditarse para obtener la Autorización Administrativa Previa y de Construcción.
- ▶ La oferta debe ir dirigida a **personas físicas y jurídicas, privadas y públicas, que radiquen en los municipios donde se ubique el proyecto.** Por ser una Ley muy similar a la Balear, entendemos que la “radicación” se acreditará con el domicilio fiscal, domicilio del DNI o empadronamiento.
- ▶ La **oferta se deberá extender** a inversores en **municipios limítrofes** si no se llegase a un **51 % del capital** de personas interesadas; y al **resto de la Comunidad Autónoma** si tampoco así se lograra.
- ▶ Se incluyen otros incentivos a los proyectos, como la creación de una **bolsa de terrenos** para que los propietarios pongan a disposición los propios y se exige la redacción, en un año, de un **plan de acción** para la implantación de estos proyectos.

1.4. Concursos de capacidad de acceso y de transición justa.

- ▶ El [Real Decreto 1183/2020](#) de acceso y conexión introdujo los **concursos de capacidad** como forma alternativa a la prelación temporal (“first-come first-served”) para la **obtención de acceso en la red eléctrica.**
- ▶ En el desarrollo normativo de los concursos se publicó la [Propuesta de orden de convocatoria](#) en la que la **participación ciudadana** recibió **1 punto sobre 79** expresada como “Porcentaje de participación, medido en términos de inversión en el proyecto de inversores locales, y de empresas y administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación”.
- ▶ La Propuesta de Orden consideraba **inversores locales**:
 - **Personas jurídicas** que tengan su **domicilio social y fiscal** en cualquiera de los términos municipales **donde se ubique la instalación** o en los **municipios adyacentes.**
 - **Personas físicas** que tengan **fijada su residencia** en cualquiera de esos municipios.
- ▶ Para esta participación se permitía **recursos propios o deuda.** El tiempo mínimo en el que tendrá que mantenerse la participación será de 2 años.
- ▶ No obstante, los concursos de capacidad generales para los nudos de la red de transporte **no se han celebrado.**
- ▶ Hasta ahora, la única experiencia de concurso de capacidad está vinculado al nudo de [Transición Justa Mudéjar](#), que se celebró en septiembre de 2022.
- ▶ Este concurso otorgaba **7 puntos sobre 100** a la **participación ciudadana** expresada como “Inversión del proyecto de instalación de inversores locales, y de empresas y administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación” y **medida en €/MW.**

1.5. Proyectos locales de generación distribuida en subastas de REER.

1.5.1. Segunda subasta de REER.

- ▶ En 19 de octubre de 2021 se celebró la **segunda subasta de Régimen Económico de Energías Renovables** (en adelante, el “REER”), convocada por la [Resolución de 8 de septiembre de 2021](#), de la Secretaría de Estado de Energía.
- ▶ Se subastaron **3.300 MW** de capacidad renovable. Esta convocatoria incluyó la **reserva** de un cupo de **300 MW** destinados a la tecnología **fotovoltaica en instalaciones de generación distribuida con carácter local**.
- ▶ Los proyectos que podían participar de este cupo estaban **limitados en su potencia según la población censada** en un radio de 30 km (con valor de 1 kW por habitante censado en los términos municipales incluidos) con un **máximo de 5 MW**, y conectados a la red de distribución con una **tensión igual o inferior a 45 kV**.
- ▶ Además, se **limitaron** las **personas** físicas y jurídicas que **podían ostentar la titularidad de las instalaciones**. Podían ser titulares:
 - Una **cooperativa de carácter local** que tuviera **al menos diez cooperativistas** con **domicilio fiscal** en alguno de los **términos municipales en 30 km** de la **instalación**.
 - Una **administración o entidad pública local** en la que se ubique la instalación.
 - Una **sociedad de capital**, en la que al menos el **25 % del capital social o el 25 % de la financiación** necesaria para ejecutar el proyecto renovable, esté ostentado por un **mínimo de cuatro participantes de carácter local** (personas físicas, administraciones locales, cooperativas, microempresas o pequeñas y medianas empresas). Estos cuatro participantes **podían ser sustituidos por una cooperativa** con al menos **cuatro personas empadronadas** o con **domicilio fiscal** en los términos municipales a **30 km**.
- ▶ La participación en el capital social o la financiación del proyecto pudo realizarse mediante **equity crowdfunding** o **crowdlending**.

1.5.2. Tercera subasta de REER.

- ▶ El 25 de octubre de 2022 se celebró la **tercera subasta de REER** convocada por la [Resolución de 18 de julio de 2022](#), de la Secretaría de Estado de Energía.
- ▶ En esta ocasión se estableció un cupo de **140 MW para fotovoltaica** distribuida para instalaciones **con carácter local**.
- ▶ Aunque se mantuvo el **máximo de 5 MW** y la **limitación por potencia**, se **modificaron los parámetros** para **calcular la potencia máxima** de las instalaciones:
 - Se subió a **3 kW el coeficiente por habitante censado**.
 - Se aumentó de **30 a 60 km la distancia del municipio** a la instalación.
- ▶ Se mantienen, en general, las **reglas de titularidad** de las instalaciones contenidas en la segunda convocatoria, con el objetivo de fomentar la participación de carácter local.

- ▶ Se incluyen, no obstante, **algunas modificaciones** respecto al número **mínimo de participantes** en cada figura titular, la **distancia máxima** respecto a las instalaciones y la inclusión de ciudadanos con **segunda residencia** en la cooperativa local:
 - Se rebajó de **diez a cinco** el número **mínimo de cooperativistas**.
 - Se aumentó de **30 a 60 km** la **distancia** a los términos municipales.
 - Se disminuyó de **cuatro a tres** el número **mínimo de participantes** en el 25 % del **capital social** o **financiación** y también de **cuatro a tres** el número **mínimo de cooperativistas de carácter local**.
 - Se incluyó a los ciudadanos con **segunda residencia** entre los posibles **participantes con carácter local**.
- ▶ Se mantuvo la posibilidad de participar en el capital social o la financiación del proyecto tanto por **equity crowdfunding** como por **crowdlending**.

1.6. Orden de bases de ayudas del Plan de recuperación al desarrollo de renovables en Baleares y Canarias.

- ▶ En octubre de 2022 se publicó una [Propuesta de Orden](#) por la que “se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para instalaciones de generación de energía eléctrica en las islas, a partir de fuentes de energía renovable, en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia”.
- ▶ Además, se acompañó de sendas **propuestas de convocatoria** para Canarias y Baleares con los **criterios de valoración de las solicitudes**.
- ▶ Entre estos criterios se otorgan **25 puntos sobre 100 a la participación ciudadana**:
 - **5 puntos** si el proyecto es desarrollado **mediante crowdfunding** o llevado a cabo por agrupaciones, asociaciones, cooperativas, etc.
 - **5 puntos** si se promueven mecanismos de participación ciudadana, como los PPAs, y otros contratos participativos con los consumidores de energía que faciliten la integración de las energías renovables, mecanismos entre los que estaría incluido **nuestro modelo de autosuministro**.
 - **10 puntos** si se incorpora **participación local en proyectos de menos de 5 MW**, según lo establecido en la Ley 10/2019 de las Islas Baleares.
- ▶ Adicionalmente, existen pequeñas particularidades entre las bases propuestas en Baleares y Canarias:
 - En **Baleares**, se otorgan **10 puntos adicionales** si se incorpora **participación local en proyectos de menos de 5 MW**, según lo establecido en la Ley 10/2019.
 - En **Canarias**, es excluyente la no obtención de **al menos 5 puntos** en el citado **criterio de participación social**.

2. Barreras encontradas.

2.1. Desconfianza por parte de los ciudadanos.

- ▶ Los **habitantes en zonas rurales no son el perfil objetivo** interesado en mecanismos de **financiación participativa** en el ámbito de la energía.
- ▶ Existen **notables reticencias** hacia la **inversión** en estos productos. Éstas se ven **agudizadas** por el **largo plazo** de estas inversiones al tener una vida útil de hasta 30 años, la **brecha digital** con las plataformas de crowdfunding y el **carácter novedoso** de estas fórmulas, ya que dificultan su comprensión a una parte de la población.
- ▶ El sector energético genera **desconfianza entre la población** especialmente tras los **recortes que se produjeron a las renovables**, que afectaron a numerosos inversores particulares.
- ▶ Además, algunos **ciudadanos perciben** que los **beneficios repercuten en las empresas promotoras**, y **no en el ámbito local**.

2.2. Obligatoriedad de participación en el capital.

- ▶ En algunos casos, la **voluntad política** respecto a la financiación participativa de proyectos **se limita** a la **aportación de capital** (equity) pero no incluye la aportación mediante deuda.
- ▶ En el **equity**, las **participaciones** de los ciudadanos inversores **incluyen derechos políticos**, pero son tan minoritarias que resultan **insuficientes** para que estos sean decisivos en la **toma de decisiones**.
- ▶ Esto comporta una serie de **implicaciones negativas** en torno a la **gobernanza**:
 - Para las **administraciones**, supone que tendrían que **regular dichos derechos políticos de forma específica**, lo cual es complejo y puede tener un cierto carácter desincentivador para los promotores.
 - Para los **promotores**, implica **compartir la gestión social** con un **número alto de inversores pequeños y dispersos**.
 - Para los **financiadores** (bancos), complica la toma de garantías habitual en este tipo de operaciones, que suele incorporar la **pignoración de las participaciones sociales o acciones de la sociedad vehicular** dueña del proyecto.
 - Para los **ciudadanos**:
 - a. Supone **formar parte del gobierno de una sociedad**, lo cual **puede disuadir** a aquellos que simplemente quieran invertir en proyectos éticamente responsables y obtener una rentabilidad.
 - b. Requeriría participar de las estructuras de gobierno, algo en lo que **no tienen por qué tener interés**.

- c. Por su lado, **aquellos con interés pueden quedar frustrados** al comprobar que su capacidad de decisión en la sociedad es muy reducida al contar con **participaciones minoritarias**.
- d. Además, hay un riesgo de que los **ciudadanos queden desprotegidos** ante una **dilución de su participación**.
- e. Sin embargo, sería la **opción ideal** para estos ciudadanos en caso de que su inversión se realizase bajo nuestro **modelo de autosuministro**.

2.3. Indefinición regulatoria sobre la difusión de las ofertas.

- ▶ El Decreto Ley 24/2021 de **Cataluña** exige **publicidad activa de la oferta de participación** en los proyectos en al menos dos medios de comunicación locales.
- ▶ En las normativas de las **Islas Baleares y Navarra no se incluye** ningún requisito de **difusión de la oferta**.
- ▶ **En ningún caso** la regulación que introdujo esta obligación en las distintas CCAA contempla preceptos que **precisen** las **modalidades, condiciones o garantías** de esta exigencia de publicidad.
- ▶ Tampoco se ha hecho un **desarrollo regulatorio en este sentido**, quedando la difusión condicionada al acuerdo con la administración en cada caso.
- ▶ Esta indefinición introduce el **riesgo** de que el **ofrecimiento sea demasiado vago** y no permita a los ciudadanos conocer las características de la oferta de participación.
- ▶ Los promotores no interesados en la participación ciudadana **están incentivados a no dar a conocer esta posibilidad**.
- ▶ Muchos **optan por no difundir** y, con la actual normativa, no resulta complicado evitar la difusión o lograr que sea **mínima y superficial**, p.ej. con una sección en su web que no sea visible para los ciudadanos.
- ▶ Otros optan por instalar una **oficina in situ** para captar grandes tickets sin ‘socializar’ realmente la inversión.

2.4. Diseño de la participación local en las subastas REER.

- ▶ La **segunda y tercera subastas REER** incluyeron un **cupo reservado** a tecnología **fotovoltaica** en instalaciones de generación distribuida con **carácter local**.
- ▶ **Algunas condiciones** establecidas para optar a ese cupo pueden tener un **efecto disuasorio o limitativo** de la participación local.
- ▶ De hecho en **ambas subastas** se adjudicó **solo una parte de la capacidad subastada**. En la segunda subasta se adjudicaron **6 de los 300 MW** subastados (un 2 %) y en la **tercera 31 de los 140 MW** subastados (un 22 %), quedando el **resto desierto**.
- ▶ Las **causas que identificamos** para estos resultados son principalmente relacionadas con los **restrictivos requisitos de participación**, que limitan las posibles alternativas de participación:

- Se exige la contribución efectiva al capital social o a la financiación del proyecto, siendo **insuficiente acreditar la realización de una oferta de participación** por un canal público y transparente.
- La contribución debe alcanzar el **25 % del capital social**, lo que puede ser muy limitante para algunos proyectos **en función de su magnitud**.
- ▶ Por otro lado, a nuestro juicio, el **número mínimo de inversores locales en los proyectos es demasiado bajo** para que se fomente de forma efectiva la participación local y que aumente la **percepción positiva sobre el impacto de los proyectos**.
- ▶ Además, se restringe **solamente a la energía fotovoltaica** y poniendo un **tope a su potencia**, excluyendo otras alternativas posibles.

3. Lecciones aprendidas y propuestas de mejora.

3.1. Apoyo explícito de las administraciones públicas.

- ▶ Existen **notables reticencias sociales** hacia la inversión en plataformas de financiación participativa. Estas son una solución digital y novedosa que muchos ciudadanos, particularmente en zonas rurales, no comprenden y en la que no confían.
- ▶ La **exigencia de inversión participativa en proyectos renovables** es una iniciativa política que **no ha surgido de una reclamación social**. Los ciudadanos no han pedido poder invertir en plantas renovables.
- ▶ Dicho de otra forma, la **existencia de un marco regulatorio** que exija la apertura de una parte de los proyectos a participación ciudadana es un **requisito necesario pero no suficiente**.
- ▶ Para que la participación ciudadana en renovables sea un éxito **es necesario** que las distintas **administraciones se impliquen** para tratar de **aumentar la confianza de la ciudadanía**.
- ▶ Este apoyo se puede concretar en:
 - **Otorgamiento de avales financieros** para **garantizar** a los ciudadanos la recuperación de su **inversión**.
 - **Vigilancia activa** de la oferta de participación, garantizando que se ofrecen a los inversores locales **condiciones y rentabilidades justas** mediante alguna **referencia capaz de adaptarse** a las subidas y bajadas de tipos de interés. Por ejemplo, una rentabilidad mínima del tipo de interés del bono del estado español en el mismo periodo de la inversión + un diferencial del 2 al 3 %.
 - **Creación de un sello o similar del IDAE** para avalar por parte de la administración pública estos productos.
 - **Declaraciones públicas** en las que muestren su **apoyo explícito** a las iniciativas de financiación participativa.

- **Colaboración con las empresas**, tanto promotoras como plataformas de financiación participativa, para **aumentar la difusión**.
- Celebración de **jornadas de puertas abiertas** en las que se **informe sobre cómo invertir** y **se invite** a los ciudadanos **a hacerlo**.

3.2. Desarrollo del marco normativo de participación ciudadana.

El marco normativo de participación ciudadana en las CCAA que lo tienen aprobado debe **evolucionar tomando las lecciones aprendidas y concretando los elementos en los que aún hay incertidumbre**.

3.2.1. Inversión “financiera” a través de deuda y “energética” a través de capital.

- ▶ En lugar de la participación en capital (como en Baleares), se debe **permitir y promover la financiación participativa mediante deuda**, un modelo que protege los derechos económicos de los socios y **evita** tener que regular y negociar los derechos políticos.
- ▶ Este es el **modelo de “inversión financiera” ideal**, especialmente cuando existen **muchos inversores minoristas** que **buscan rentabilidad sin involucrarse** en la **gestión de la sociedad** (en la que, debido a su participación minoritaria, no podrían decidir).
- ▶ La **financiación mediante capital** debería ser **destinada a “inversiones energéticas”** que permiten a los **ciudadanos ser propietarios de instalaciones de generación** para ahorrar en su factura eléctrica mediante un contrato PPA a precio de coste, es decir, el modelo de **autosuministro**.
- ▶ Por último, el modelo de **participación “energética” (autosuministro)** introduce **amplias ventajas para los ciudadanos pero complejidad para los promotores** y, por tanto, su incorporación en los proyectos **debería de estar incentivada**, p.ej. mediante la reducción del volumen mínimo de la oferta, mediante la mejora de los plazos de tramitación de los proyectos o, como en el caso de las ayudas para el desarrollo de renovables en las islas, mediante puntuación adicional en los regímenes de concurrencia competitiva.

3.2.2. Exigencia de articular la oferta de financiación participativa mediante plataformas reguladas a tal efecto.

- ▶ La **oferta de participación local** se debe vehicular respetando las condiciones de las **vías legalmente establecidas**.
- ▶ La regulación debe precisar que cualquier **oferta** publicada por **medios digitales** deberá prestarse a través de **proveedores de servicios de financiación participativa**, regulados en el [“Reglamento 2020/1503](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020, relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa para empresas, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/1129 y la Directiva (UE) 2019/1937” (en adelante, el **“Reglamento 2020/1503”**). Estos proveedores están autorizados y supervisados por la **Comisión Nacional del Mercado de Valores** (en adelante, la **“CNMV”**).

- ▶ Los **contratos de cuentas en participación** son un instrumento introducido por el Código de Comercio de 1885 y se tratan de “una figura que está prevista para su utilización en el marco de **relaciones privadas y personalistas**”, según el **criterio de la CNMV**. Por tanto, no debería de permitirse su uso para regular relaciones tan complejas como las que introduce la participación local en proyectos de energía renovable.
- ▶ Así mismo, se la legislación debería regular la imposibilidad de realizar el ofrecimiento local mediante **tokens**, siempre que no supongan una participación efectiva en el proyecto (acciones o participaciones de la sociedad dueña de este) o cuando el prestatario de la deuda concedida por los inversores locales no sea la sociedad dueña del proyecto.

3.2.3. Difusión obligatoria de la oferta de inversión por parte del promotor.

- ▶ La regulación debe concretar **obligaciones de difusión** de la oferta de participación, con **criterios claros** que eviten que la información pueda ser demasiado vaga.
- ▶ Se tendría que regular **más allá de una exigencia general de difusión** y **garantizar** que los promotores difunden la inversión local en su proyecto destinando un **mínimo importe a marketing y publicidad**.
- ▶ Deben **reconocerse** estos gastos como **costes subvencionables en las ayudas**, pues son necesarios para lograr el éxito de la operación.
- ▶ Su **modulación** se debería realizar en función de **criterios proporcionales a la magnitud del proyecto**. Una posibilidad sería establecer una cifra mínima de **inversión en publicidad de 5.000 €/MW**.

3.3. Mejor diseño y peso de los criterios de participación ciudadana en procesos de concurrencia competitiva.

- ▶ Algunos **concursos de ayudas ya incluyen** criterios de valoración referidos a la **participación ciudadana**:
 - En el concurso de Transición Justa Mudéjar se otorgaron **7 puntos sobre 100** a la **participación ciudadana** expresada como “inversión del proyecto de instalación de inversores locales, y de empresas y administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación” y **medida en €/MW**.
 - En las ayudas a instalaciones de generación eléctrica renovable para las islas **Canarias y Baleares** se otorgan **5 puntos sobre 100** si el proyecto es desarrollado **mediante crowdfunding** o llevado a cabo por agrupaciones, asociaciones, cooperativas, etc.
- ▶ El **peso de este criterio no es suficiente** para **promover** de forma efectiva la **participación**, pues **no compensa las barreras y costes** que las empresas deben asumir para obtener la valoración.
- ▶ Además debe **ponderarse la socialización** de proyectos, que promueve que haya un gran número de inversores locales, **por encima de la mera participación**, que permite pocos inversores con mucho patrimonio.

- ▶ La **participación de carácter local** también es **incluida** como requisito para acceder a parte del cupo de la **segunda y tercera subastas de energías renovables**. Desde **Fundeen presentamos alegaciones** a la consulta pública de la segunda subasta, algunas de las cuales fueron escuchadas e integradas en el diseño de la tercera. Aun así, **aún se mantienen** algunas **condiciones que limitan** el fomento de la **participación local** en estos proyectos y que sería positivo que se modificasen:
 - Sería positivo **aumentar el número mínimo de inversores** con los que debe contar la instalación para que la participación llegue al mayor número de personas posibles. Para ello se puede establecer una **referencia dinámica** de, por ejemplo, 10 inversores por MW.
 - Se debe **flexibilizar** el requisito de **participación** de un **25 % del capital social** de la sociedad titular de la instalación por parte de locales. Debería ser **suficiente con la oferta** de participación, por ese importe, a través de un **canal público, transparente, accesible** y que garantice condiciones justas e igualitarias entre todos los inversores locales.
 - Debería **adaptarse** también el **porcentaje del 25 %** del capital social, ya que puede constituir un importe muy diferente según el proyecto. Se tendría que emplear una **referencia por potencia instalada**, por ejemplo, de 100.000 €/MW.
 - Se tendrían que **añadir otras tecnologías**, además de la fotovoltaica de reducido tamaño, al cupo para la participación de carácter local. Por ejemplo, las instalaciones eólicas de autoconsumo formadas por aerogeneradores de pequeña potencia.