

Asunto: “Consulta Pública al borrador de Hoja de Ruta del Autoconsumo”

AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

29 de noviembre de 2021

En respuesta a la consulta pública lanzada por el MITECO sobre la Hoja de Ruta del Autoconsumo para impulsar su despliegue masivo en España el pasado 16 de noviembre, se formulan las siguientes CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS por parte de **GREENPEACE ESPAÑA**, con CIF G28947653 y domicilio en la calle Valores nº 1, 28007 Madrid, para contribuir a definir los objetivos y líneas de actuación para alcanzarlos, así como para identificar los retos y oportunidades y establecer medidas para el necesario y correcto despliegue del sector.

Consideraciones de Greenpeace

Consideraciones generales

Greenpeace considera que la tan esperada Hoja de Ruta del Autoconsumo está básicamente planteada desde un escenario continuista respecto al objetivo a alcanzar y que esta debe ambicionar el poner las herramientas necesarias para ir más allá de lo que es posible con un impulso meramente comercial del autoconsumo y realizar así todo el potencial real que el autoabastecimiento con energías renovables puede ejecutar para cada sector analizado.

Por esta razón, el foco de esta Hoja de Ruta debería centrarse en **incrementar y maximizar su ambición y poner en marcha las medidas para solucionar todas las barreras** que la ciudadanía y la industria necesitan así como las políticas de impulso y formación para hacer realidad la máxima ambición y despliegue del mismo, más que en establecer objetivos continuistas.

Objetivos a 2030 del Borrador de Hoja de Ruta del Autoconsumo

El autoconsumo, en todas sus vertientes es un elemento esencial para el avance de la transición energética y la lucha contra la crisis climática así como para un reparto justo de los beneficios de la misma entre todas las personas. Además, se revela como esencial para aumentar la responsabilidad individual y colectiva en la transición energética.

Por esto Greenpeace valora positivamente que finalmente se publique la Hoja de Ruta del Autoconsumo con muchas medidas muy necesarias. Lamenta sin embargo que, los objetivos que ahí se recogen:

- No sean **vinculantes** sino solamente indicativos, algo de lo que Greenpeace ya se quejó en sus alegaciones al PNIEC 2030;
- No se reflejen en una **calendarización, ni hitos ni evaluación** de las mismas, en contraste con el título de la propuesta y el proceso deseable, esperado y necesario de una “Hoja de Ruta”, cosa que daría certidumbre al sector, a la transición energética y a la sociedad.
- Sean poco **ambiciosos y meramente continuistas** con la tendencia del sector actual, y en contraste con el potencial, la capacidad, la necesidad y la responsabilidad que tiene España para abordar la crisis climática.

El objetivo principal que plantea la Hoja de Ruta es alcanzar 8,8 GW de autoconsumo fotovoltaico para 2030 a pesar de tener identificado un objetivo de escenario de alta penetración de 14 GW.

Por un lado, alcanzar 8,8 GW de autoconsumo fotovoltaico en 2030 significa que el autoabastecimiento **representaría tan solo el 22%** de la fotovoltaica con la que contaría España al final de esta década (8,8 GW de 39,181 GW contemplados en el PNIEC). Es cierto que España sale de una situación muy desaventajada respecto a otros países en energías renovables distribuidas ya que en 2020 el autoconsumo representaba tan solo el 5% de la capacidad fotovoltaica instalada (1,55 GW de 27,5 GW), mientras **la media mundial de fotovoltaica distribuida se acerca al 40%**¹.

Sin embargo, un desarrollo renovable excesivamente centralizado está ya planteando resistencias en algunas zonas de España. Invertir un mayor esfuerzo en aumentar la cuota de autoconsumo renovable (especialmente en sus modalidades más sociales) puede ayudar a maximizar el reparto de los beneficios y la responsabilidad de la transición energética, evitando barreras innecesarias que pueden llegar a poner en peligro la aceptación social y la participación en la misma para la transformación del sistema energético.

¹ IEA 2019, Renewables 2019. Analysis and forecast to 2024.
https://iea.blob.core.windows.net/assets/a846e5cf-ca7d-4a1f-a81b-ba1499f2cc07/Renewables_2019.pdf

Por otro lado, según los datos aportados por la misma Hoja de Ruta, en 2019 y 2020, se dice que se han instalado 1.055 MW de potencia de autoconsumo. Esto ha ocurrido en plena pandemia y con la legislación parcialmente aprobada o aprobada recientemente. La intervención de las ayudas de los fondos Next Generation está demostrando la gran aceptación y acelerando la penetración. Cabría esperar por tanto un despegue exponencial en los próximos años si se favorece realmente el mismo con la eliminación de las barreras pertinentes.

Greenpeace reconoce que la Hoja de ruta presentada tiene la intención de impulsar el autoconsumo, por lo que **no parece razonable establecer un objetivo (8,8 GW para 2030) con el que ya estamos alineados** incluso antes de eliminar las barreras que se proponen derribar con sus 37 medidas o sin incluir modalidades como las comunidades energéticas que aumentarán notablemente la potencia instalada si se promueven como se puede y debería.

- Además, Greenpeace lamenta que no se planteen objetivos de autoconsumo con tecnologías renovables más allá de la energía fotovoltaica (biomasa, geotermia, otras). Precisamente, al ser sectores menos desarrollados y conocidos, sería interesante contar con objetivos para el autoconsumo para cada tecnología renovable con medidas específicas asociadas.

Medidas incluidas en el Borrador de Hoja de Ruta de Autoconsumo

Greenpeace valora positivamente la batería de 37 medidas propuestas en el borrador de Hoja de Ruta para el Autoconsumo. Todas ellas tienen potencial para derribar barreras que actualmente frenan el correcto y urgente desarrollo del autoconsumo. **Se valora muy positivamente que se propongan medidas para introducir mejoras tanto técnicas como económicas y relativas a formación e información.** También destaca el valor de aquellas medidas que introducen explícitamente un enfoque de **justicia social y de género.**

Sin embargo, como ya se comentó anteriormente en ninguna medida se especifica **calendario** para su puesta en marcha ni **indicadores** para su evaluación, algo fundamental para determinar su efectividad.

A continuación, se exponen puntualizaciones en algunas de las medidas propuestas con el objeto de mejorar su efectividad de cara a poner a la ciudadanía en el centro de la transición energética, tal como promulgan nuestras directivas europeas y propuestas nacionales.

Medida 2.- Mesa Nacional de Autoconsumo para la coordinación entre administraciones

Greenpeace considera **esencial** que se cree una Mesa Nacional de Autoconsumo para la coordinación entre administraciones. Sin embargo, echa de menos que se habilite la **participación** también de las organizaciones sociales, de consumidores y ecologistas en este espacio de coordinación. Esto es de especial relevancia e interés ya que el autoconsumo es una modalidad de producción energética muy ligada a la participación ciudadana. Además, solicita que se haga público un calendario de puesta en marcha de la Mesa así como detalles de su gobernanza.

Medida 15.- Mayor flexibilidad en la actualización de los autoconsumos colectivos

Greenpeace celebra que esta medida quiera introducir flexibilidad para la incorporación de nuevos miembros o cambios en los criterios de reparto ya que esto es fundamental para que el autoconsumo colectivo se generalice. Aunque la medida no entra en el detalle de cómo se pretende alcanzar una mayor flexibilidad, **Greenpeace pide que sea a través de una metodología única y homogénea para todos los operadores de redes de distribución y todas las comercializadoras**. Esta metodología, además de homogénea, deberá de ser **ágil y sencilla con plazos muy cortos**, tal y como ocurre en otros procesos como los cambios de comercializadora eléctrica o de operador de telecomunicaciones.

Medida 16.- Gestor de autoconsumo colectivo

Greenpeace ha reivindicado en muchas ocasiones la **necesidad de crear la figura del Interlocutor Único**, figura que ya existe en países como Portugal (gestor de autoconsumo) y Francia (“La Personne Morale Organisatrice”).

El Gestor del Autoconsumo, que introduce esta medida, podría asumir las funciones del Interlocutor Único si se expanden sus **competencias** más allá de las gestiones de altas y bajas de consumidores o modificaciones de reparto para **poder actuar como garante** de las personas asociadas a una instalación de autoconsumo y resolutor de cualquier tipo de conflicto que se puede presentar, por ejemplo, en la compensación de excedentes. Insistimos y reivindicamos por tanto una atención especial para que esto pueda suceder con el éxito y urgencia que necesita este despliegue.

Esta medida cobra especial relevancia en el sector residencial plurifamiliar, de destacada relevancia en el caso español donde un 65% de la población se concentra en pisos (sector contemplado en las medidas 13 y 14).

Medida 18.- Reparto variable y dinámico de la energía en autoconsumos colectivos

Greenpeace considera esencial mejorar el reparto variable y dinámico de la energía en el autoconsumo colectivo. Este elemento es una de las claves principales que pueden determinar el éxito o fracaso del autoconsumo colectivo y por ello **demandamos que se haga posible cuanto antes el auténtico reparto dinámico**, según se plantea en el propio RD 244/2019, y tal como ya expresamos en las alegaciones al reparto dinámico propuesto el pasado abril y presentadas desde la Alianza por el Autoconsumo "*Alegaciones a la orden que permite un reparto variable para cada hora del año de la energía generada por las instalaciones de autoconsumo compartido*".

Sin embargo la propuesta de reparto "*a priori*" planteada en la Hoja de Ruta es difícil de justificar para las personas autoconsumidoras ya que hay tecnología suficiente para que el reparto se haga en función de la generación y el uso reales de cada uno de los partícipes y no de manera predefinida. Una estimación "*A priori*" desincentiva y complejiza sin necesidad la comprensión por parte de los autoconsumidores y, además, limita innecesariamente la capacidad de flexibilidad de cada uno de los usuarios predeterminando con un año de antelación su comportamiento para cada hora, fallando con ello al espíritu del papel del prosumidor que promulgan las directivas europeas

Un reparto realmente dinámico se tiene que realizar "*a posteriori*" o "*ex post*" para capturar el comportamiento real de generación y uso. Esto solo se puede hacer cuando ya estén disponibles los datos reales de generación y uso, no con un año de antelación.

Greenpeace aconseja y demanda, y reitera la necesidad de que la normativa nacional se inspire en el caso francés donde el reparto se realiza a posteriori y con éxito y donde se da la posibilidad de usar unos coeficientes horarios determinados normativamente por defecto u otros determinados por las personas adheridas a la misma instalación de autoconsumo colectivo.

Al margen de la introducción de un necesario modelo "*a posteriori*", entendemos que los coeficientes horarios introducidos por la reciente modificación del RD 244/2019 (Orden TED 1247/2021) tienen otra vía para su mejora que aportaría mucha mayor flexibilidad a los consumidores y eliminaba una barrera de facto: deberían poder variar con mayor frecuencia y pasar de los 4 meses planteados a una periodicidad mensual.

Medida 19.- Impulso a las comunidades energéticas

Greenpeace considera esencial el impulso a las comunidades energéticas. Para ello es esencial que, además de ayudas anunciadas e incentivos para su promoción e impulso, se identifiquen, evalúen y se pongan medidas para derribar los obstáculos y barreras para la creación de las mismas. Barreras que en la actualidad engloban aspectos sociales,

económicos técnicos y legales y que retrasan esta poderosa herramienta de transformación energético social. Es por ello absolutamente necesaria la ansiada transposición de esta figura así como el desarrollo regulatorio claro que ofrezca certidumbre y confianza a la ciudadanía para su constitución y desarrollo.

Medida 20: Actualización y adaptación de los protocolos y formatos

La complejidad administrativa actual es una de las mayores barreras actuales y la buena intención de esta medida debería contemplar la simplificación administrativa del proceso como cuestión clave así como una regulación clara de los **derechos y obligaciones por parte de todos los actores implicados**.

Además, más allá de esto desde Greenpeace se propone la creación de una **ventanilla única, como punto único de contacto con la administración y que sirva además como agente de información, difusión y asesoramiento para las diferentes fases necesarias en los procesos de autoconsumo y comunidades energéticas locales**.

Medida 21: Mejora de las comunicaciones con compañías eléctricas

La comunicación con las compañías eléctricas, y especialmente con los operadores de red de distribución se está revelando como una de las mayores barreras a la tramitación de las instalaciones de autoconsumo y de compensación de excedentes en tiempos razonables que exceden injustificadamente, innecesariamente y con evidente abuso de poder hasta los 12 meses en algunos casos para un trámite que legalmente debe y puede durar 15 días, cuando no menos.

Ante la inexistencia de herramientas efectivas de defensa para las personas usuarias, Greenpeace propone la creación de una **regulación específica que clarifique y ordene el proceso de tramitación de acceso y conexión** para las instalaciones de autoconsumo y que **penalice su incumplimiento** y situaciones de poder abusivas, tal como ya se hace con el servicio de cambio de operador de telefonía móvil (que evolucionó positivamente pasando de un abusivo plazo de mes y pico a 5 días para tramitar el cambio en cuanto se reguló y penalizó adecuadamente).

En cualquier caso **es imprescindible poner en marcha un mecanismo estatal o autonómico que vele para que los operadores de red de distribución justifiquen** ante la Administración las denegaciones o retrasos de conexión a la red y en caso de abuso sean penalizadas. También sería recomendable y necesaria la creación de una Comisión de Seguimiento entre la Administración y los gestores de las redes de distribución de electricidad para los primeros años de despegue del autoconsumo.

Esta propuesta, está en línea con lo que está planteado en el DECRETO LEY 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas, de la Generalitat de Catalunya.

Así mismo Greenpeace pide mejorar la comunicación con los usuarios con la obligación de facilitar un contacto directo con la persona que gestiona el expediente, en cada uno de los trámites, para dirigirse a ella con facilidad en caso de problemas.

Medida 22.- Adecuación de procedimientos de acceso y conexión

Greenpeace pide, en concordancia con lo propuesto en las aportaciones a la medida 21, **mejorar los tiempos de respuesta de las operadoras de red de distribución** a las peticiones de acceso y conexión, especialmente en el caso del autoconsumo colectivo. La medida ya propuesta en la medida 21 incide y aplica a esta medida al proponer la **necesidad de una normativa que ordene, clarifique y penalice su incumplimiento, ante la continua desprotección y abusos que la ciudadanía sufre** en manos de ciertas grandes compañías, casualmente pertenecientes al oligopolio energético y que se traduce en un freno y efecto disuasorio al correcto despliegue del autoconsumo.

Además, Greenpeace pide poner remedio al acaparamiento de la capacidad de evacuación de los nudos de media tensión por parte de proyectos de gran envergadura, dejando sin acceso a los proyectos de generación distribuida que se quieran conectar. En este sentido propone que **se reserve una cuota mínima de capacidad de evacuación para comunidades energéticas, autoconsumo colectivo e individual**. Como mínimo, Greenpeace propone reservar al menos una capacidad de evacuación equivalente a la potencia contratada total del municipio (o municipios) que se sirven a través de esa red. De este modo, se deja espacio para que cada municipio pueda buscar la autosuficiencia conectada.

También volvemos a incidir, tal y como hemos hecho en numerosas ocasiones, en la necesidad de eximir a las instalaciones cuya potencia instalada sea inferior a la contratada de la petición de acceso y conexión, así como a aquellas instalaciones menores de 15 kW en suelo urbanizado.

Medida 24.- Medidas correctivas ante incumplimientos

Greenpeace celebra esta medida como esencial para lograr el cumplimiento del objetivo de esta Hoja de Ruta. Anima a crear mecanismos de sanción contundentes para disuadir a los agentes, y en especial a las distribuidoras, de incumplir los plazos y realizar malas prácticas.

Medida 27.- Autoconsumo colectivo de carácter social

Greenpeace celebra esta medida de promoción del autoconsumo colectivo de carácter social. Sin embargo recuerda que la limitación del autoconsumo de proximidad a 500 m es extremadamente limitante e injustificada a la hora de poner en marcha modelos de intercambio de electricidad, especialmente para familias vulnerables. Estas familias suelen vivir en zonas y barrios más alejadas de los edificios administrativos limitando innecesariamente el potencial impacto positivo de las comunidades energéticas y el autoconsumo de proximidad para luchar contra la pobreza energética.

Por eso Greenpeace pide relajar la limitación de 500 m a (al menos) 2 km en ámbito urbano y 20 km en ámbito rural. El impacto positivo de esta medida es incuestionable, especialmente para espacios de la España rural con peores accesos a la electricidad y de población dispersa.

Además ya durante el análisis de participación pública incluido en el anexo de la propuesta de Hoja de Ruta se reconoce esta medida como una de las más demandadas, sin que ello se traduzca en ninguna medida ni se justifique su ausencia.

Medida 30.- Promover la figura del agregador independiente

Greenpeace pide que, en esta medida se incluya la necesidad de desarrollar la figura del **agregador de la demanda**. Se trata de una figura ya presente en la normativa pero es urgente dotarla de desarrollo a la mayor brevedad. Un agregador de la demanda podría agregar consumos en modalidades de contrato colectivo con una reducción sensible de la potencia contratada y mejorando sensiblemente la casación de la generación de autoconsumo con la demanda agregada de todos los consumidores agrupados. Por lo tanto, para optimizar las inversiones en autoconsumo y en redes, es esencial desarrollar y poner en marcha esta figura clave para facilitar la activación de la flexibilidad distribuida.

Propuesta de medidas adicionales para el Borrador de Hoja de Ruta del Autoconsumo

1. Propuesta de eliminación del límite de 500 m para el autoconsumo de proximidad

La medida 17 (Autoconsumo a través de red en cualquier nivel de tensión) está orientada a permitir los intercambios de electricidad excedentaria entre diferentes niveles de tensión. Esta medida es muy necesaria pero, para ser totalmente efectiva necesita que se elimine la restricción de los 500 m de distancia entre el punto de generación y de uso de los excedentes. Esto es muy importante en las zonas urbanas donde proponemos que se extienda por lo menos a 2 km, como ocurre en Francia. Pero, sobre todo, es **fundamental en las zonas rurales**: en estos entornos es esencial aumentar a al menos 20 km la distancia máxima para el intercambio de excedentes para que los usos agropecuarios se puedan beneficiar de los excedentes de las instalaciones de autoconsumo.

2. Propuesta de obligatoriedad de autoconsumo en nuevas construcciones y solarización de edificios de uso público

Resulta evidente que incorporar la obligatoriedad del autoconsumo para cualquier edificio de construcción nueva, ya sea privado o público, a través de las pertinentes normativas y modificaciones en el Código Técnico de Edificación (CTE) conllevaría un despliegue inmediato, lógico, deseable y posible para abordar la descarbonización de nuestra economía.

Asimismo, cabe recordar que Greenpeace lleva años reclamando la solarización de los edificios públicos ya existentes tanto estatales como autonómicos o locales, no sólo como evidente medida ejemplarizante para la ciudadanía sino por su cuantitativo efecto sobre el consumo total de energía.

Esta medida debería realizarse sin menoscabo del necesario plan de ahorro y eficiencia energética de los mismos.

3. Propuesta sobre fiscalidad

Si bien el impulso al autoconsumo mediante subvenciones puede favorecer el mismo, también sucede que estas con frecuencia provocan un efecto de parálisis, pues el que ya pensaba acometer la instalación decide esperarse a su convocatoria, sin generar por tanto un impacto significativo sobre las poblaciones más ajenas a estos procesos. Esto tiene especial relevancia en un contexto donde en concreto la tecnología fotovoltaica ya es rentable, barata, confiable y que desde Greenpeace entendemos que no necesita

subvención para la población general. Por el contrario para otras tecnologías que permiten el autoconsumo pueden resultar interesantes.

Desde Greenpeace consideramos que con carácter general el incentivo sobre el mismo debería realizarse mediante medidas de incentivación fiscal a través de los numerosos impuesto directos (Impuesto de Sociedades), indirectos (IVA) y otras bonificaciones como las que ya aplican numerosos ayuntamientos al IBI (Impuesto Bienes Inmuebles), ICIO (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), e IAE (Impuesto sobre Actividades Económicas).

4. Propuesta de medidas específicas para población en situación de vulnerabilidad energética

En relación con la oportunidad y conveniencia de las subvenciones económicas citado en el punto anterior, es necesario resaltar que donde sí pueden generar un importante impulso y marcar un punto de inflexión de extremo interés es actuando sobre colectivos que por diversas situaciones económicas o sociales no pueden acceder a dicha tecnología como es el caso de los colectivos en situación de vulnerabilidad económica (y energética por ende). Se recuerda que el índice de pobreza energética según datos del MITECO 2019 es del 16,7%, más un 10% de pobreza energética escondida y un 6,6% de población que se retrasó en el pago de las facturas, datos que sin duda se incrementarán tras la crisis Covid 19 y en el actual contexto de precios desorbitados de electricidad.

Por ello desde Greenpeace recomendamos que, en el futuro, las ayudas económicas para el autoconsumo se dirijan especialmente a aquellos colectivos vulnerables que sin estas no tendrían ninguna posibilidad de mejorar su acceso y aprendizaje en la instalación y uso de energía renovable limpia. No debe entenderse la capacidad de lucha y alivio de la pobreza energética sin la capacidad de empoderamiento de la dicha sociedad para participar en la construcción de un sistema energético más justo social y ambientalmente.

5. Propuesta de apuesta por i+d+i

Más allá de la simple mención a la I+D+i en zonas aisladas y de baja interconexión o de la confianza en un desarrollo natural posterior de la misma, se echa en falta una apuesta explícita por un sector estratégico como es el de la innovación. Esto sería oportuno, no solo como principio de apuesta país por recuperar una industria y actividad palanca que fue líder y pionera en el pasado, sino por precaución ante el potencial riesgo futuro de un desabastecimiento de las cadenas de suministro que actualmente y mayoritariamente dependen de China.

Por todo lo expuesto,

GREENPEACE España SOLICITA, se sirva admitir el presente escrito de consideraciones y propuestas e incorporar las mismas en el informe de las modificaciones que realice el MITECO.

En Madrid, a 29 de noviembre de 2021