

ENERGÍA RENOVABLE Y LICENCIA SOCIAL

Participación ciudadana reforzada y reparto justo de los beneficios en los proyectos de energía eólica y fotovoltaica en suelo en España



ELABORADO POR:



E U D E M O N

PARA: **GREENPEACE**



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. METODOLOGÍA	7
3. ESTADO ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEL REPARTO DE LOS BENEFICIOS: SITUACIÓN LEGISLATIVA Y PERCEPCIÓN SOCIAL	9
3.1. Regulación	9
3.1.1. Normativa europea	9
3.1.2. Normativa española	14
3.1.3. Normativas autonómicas	16
3.1.4. Municipios	20
3.2. Aplicaciones en la práctica	20
3.2.1. Experiencias y casos concretos	21
3.3. Percepción social	26
3.3.1. Principales retos del despliegue renovable	26
3.3.2. Necesidad y beneficios de promover el diálogo social	27
3.3.3. Problemas de gobernabilidad, equidad y poder	28
3.3.4. Carácter vinculante de los procesos de participación social	29
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPARTO DE BENEFICIOS: ¿CÓMO CONSEGUIR PROCESOS EFECTIVOS Y DE CALIDAD?"	30
4.1. Indicadores de participación ciudadana reforzada	30
4.1.1. Tabla resumen	31
4.1.2. Pautas y recomendaciones de aplicación	32
4.2. Indicadores de reparto justo de beneficios	50
4.2.1. Tabla resumen	50

JULIO 2026

INFORME ELABORADO POR:

Sigrid Muñiz San Martín

Jaume Moya i Matas

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Cristina Jardón Ramos

FOTOS:

<https://media.greenpeace.org/>

ELABORADO POR:



EUDEMON

<https://www.eudemonproject.com/>

PARA: GREENPEACE

4.2.2. Fichas explicativas: desarrollo de los indicadores propuestos	51	contrataciones, bases de ayudas, protocolos) para ver cómo hacerlos operativos y, en su caso, desarrollarlos normativamente	94
5. POTENCIALES MECANISMOS LEGALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN REFORZADA Y EL REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS	58	• Realizar una fase de prueba en su aplicación (sin obligación general).	94
5.1. Respaldo legal de los criterios de participación ciudadana reforzada	58	• Convertir en norma sólo los procedimientos que hayan conseguido aumentar la participación de calidad y un reparto justo de los beneficios de los proyectos renovables	94
5.2. Propuestas normativas de refuerzo de la participación ciudadana y el reparto de beneficios en la implantación renovable	66	Propuesta 4 Reivindicar la obligatoriedad de que las comunidades locales (Administraciones, entidades, ciudadanía) sean convenientemente informadas del interés de los promotores por construir una planta renovable en su territorio	94
5.2.1. Tabla resumen de los objetivos y mecanismos legales valorados	67	Propuesta 5 Demandar que la introducción del factor social y humano sea un elemento transversal en la implantación renovable (no una acción puntual)	95
5.2.2. Fichas explicativas: Valoración de instrumentos jurídicos	70	Propuesta 6 Clarificar que no todas las propuestas de “participación” o “sociales” son realmente procesos de gobernanza energética	96
6. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN	88	Propuesta 7 Prestar especial atención a lo que sucede en las ZAR para evitar que la voluntad de acelerar la transición energética vaya en detrimento de garantías democráticas	99
Propuesta 1 Realizar un análisis en profundidad de las barreras legislativas actuales y proponer mecanismos que faciliten una aplicación real y eficaz de la legislación vigente	88	7. CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS	100
Propuesta 2 Reflexionar sobre el alcance e impacto de promover estrategias legislativas para garantizar la implicación social en la implantación renovable	90	8. DEMANDAS DE GREENPEACE	104
Propuesta 3 Alcanzar una traducción legal de los planes propuestos de participación reforzada y reparto justo de beneficios como culminación de un recorrido compartido	91		
• Emplear la propuesta de criterios/indicadores del capítulo 4 como documento base para el diseño y validación de proyectos de energía eólica y solar sobre suelo	91		
• Seguir valorando los instrumentos jurídicos propuestos (condiciones, convenios,			

1. INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ ESTE INFORME?

El despliegue de energías renovables en España se encuentra en un momento decisivo: la combinación de urgencia climática, presión normativa europea y necesidad de transformación estructural del sistema energético ha acelerado la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos. Sin embargo, este avance técnico y regulatorio se desarrolla en un contexto social complejo, donde la percepción ciudadana, la gobernanza pública, la calidad de los procedimientos y la justicia territorial emergen como factores clave para garantizar su legitimidad y sostenibilidad. Por todo ello, la transición energética española no enfrenta principalmente un reto tecnológico, sino especialmente un **reto social, político y democrático**: cómo se decide, quién decide, cuándo se decide y con qué reparto de beneficios se materializa la transición ecológica en los territorios.

El análisis integrado del marco normativo europeo, estatal y autonómico confirma que existe un corpus legal amplio y en progresiva sofisticación a favor del acceso a la información, la participación ciudadana y, en menor medida, la justicia social. Las directivas europeas más recientes señalan la necesidad de generar procedimientos más ágiles en el camino de la descarbonización y el despliegue de las energías limpias, pero nunca en detrimento de la participación pública. Europa reconoce que la aceptación social no es un componente accesorio, sino un pilar del éxito de la transición energética. Este mandato europeo, sin embargo, contrasta con la implementación real de los proce-

sos en España. Entonces, nos preguntamos: **¿por qué, aun habiendo un nutrido acervo legal que cita o promueve la gobernanza ambiental y energética, éste no es efectivo?**

Dicha insuficiencia participativa tiene efectos directos en la percepción local y en la licencia social para operar. Los actores del sector, ciudadanía organizada y profesionales apuntan a un consenso amplio: la gobernanza del despliegue renovable es uno de los principales problemas a abordar, y la falta de participación pública significativa alimenta un clima de desconfianza, contestación y polarización territorial. En este sentido, **¿por qué, incluso habiendo cada vez más conciencia y sensibilidad por el factor social en el despliegue renovable, todavía hay pocas experiencias que lo lleven a la práctica?**

Ciertamente, existen casos de aproximaciones participativas promovidas por Administraciones, empresas y entidades. Casos como los Fondos de Beneficio Comunitario (CBF) en Irlanda, el consentimiento municipal en Suecia, los mecanismos deliberativos en Escocia o Dinamarca, o las experiencias pioneras de Almócita o de proyectos empresariales con metodologías participativas, muestran que es posible integrar la producción renovable con dinámicas de gobernanza local. En tal caso, **¿por qué, a pesar de haber cada vez más ejemplos de colaboración, información, implicación social en los proyectos renovables, sigue habiendo una insatisfacción generalizada al respecto y siguen proliferando los conflictos?**

¿QUÉ NOS PROPONEMOS?

El presente informe busca dar respuesta a estas preguntas y parte de una primera hipótesis de trabajo: la necesidad de conceptualizar la participación ciudadana no como un trámite, sino como participación reforzada: una forma de implicación más profunda, más deliberativa, más estructurada y más temprana en los procedimientos. Es por ello que, el propósito principal de este trabajo es:

- **promover la participación reforzada y el reparto justo de beneficios en los proyectos de energías eólicas y fotovoltaicas sobre suelo en España.**
- **desarrollar de forma concreta y suficiente lo que es un proceso de diálogo social y de reparto de beneficios efectivo y de calidad.**
- **investigar y reflexionar sobre las acciones e instrumentos jurídicos que sería oportuno impulsar para conseguirlo.**

¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN REFORZADA Y REPARTO JUSTO DE LOS BENEFICIOS?

Existen múltiples definiciones y terminología para describir el acto de implicar a la ciudadanía en las cuestiones públicas y relativas al bien común. Se habla de participación pública, ciudadana, social, etc. Y se define, por ejemplo, como:

- Un “derecho fundamental de los ciudadanos” (art. 23) y el “deber básico del poder político” (art. 9.2 de la Constitución Española, 1978).
- La “capacidad de incidir directamente en el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas” (literatura clásica de ciencias políticas).
- “Cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas” (Font, J. 2003).
- “El proceso de compartir decisiones que afectan la vida de uno mismo y de la comunidad” (Hart in Pol, E., 2000).

- “Tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública” (Pindado, F., 1999).
- “El derecho a ser informado”, “el derecho a ser escuchado” y “el derecho a tomar parte” (Brugué et al., 1998).

En el contexto de este informe, hablamos de participación reforzada para recoger las definiciones y conceptos anteriores, y, a la vez, para 1) recordar que la participación de la población es un elemento esencial de toda democracia y 2) para enfatizar la necesidad imperiosa de darle a la participación un nuevo impulso.

Como hemos comentado, la situación actual de la participación social es deficitaria a pesar de que han proliferado las iniciativas para implicar de algún modo a la sociedad en decisiones que les afectan y el discurso a favor de éstas sigue creciendo en diversos sectores. Y, además, de existir un corpus legislativo amplio como para dar cobertura a esta necesidad y voluntad de participación.

Por ello, ya no sirve hablar de participación ciudadana, ahora, es necesario hablar de **participación reforzada, efectiva y de calidad**. Es decir, promover una visión **que vaya más allá de los requerimientos formales (que están recogidos en la normativa actual) y que evidencie que no todo vale**. Sin menospreciar la función que cumplen los mecanismos vigentes –la posibilidad de presentar alegaciones durante los periodos de información pública de los proyectos o planes–, éstos no sustituyen ni pueden usarse para evitar procesos más deliberativos.

Lo mismo sucede en el caso del reparto de los beneficios que se obtienen de una determinada actuación sobre el territorio. Existen diversas acepciones al respecto. En este caso, por “reparto de beneficios” nos referimos a la redistribución que hace el agente promotor (los desarrolladores y operadores) de los beneficios de una planta renovable hacia el nivel local. No estamos hablando de mitigar impactos ni de tomar medidas de “compensación” (aunque importantes y necesarias), sino de aportar valor a las comunidades “huésped”.

Las medidas para conseguir este reparto son variadas y de distinta índole (reparto de ingresos, implicación en la propiedad, contribución a la economía local, etc.), pero no todas ellas realmente aportan valor ni son justas. Por ello, hablamos de “**reparto justo de los beneficios**” porque solamente nos interesan aquellas **medidas que supongan una distribución equitativa de los retornos económicos, sociales y ambientales derivados de los proyectos** renovables en el territorio, especialmente **para las comunidades locales y entornos afectados**.

¿A QUÉ ÁMBITO NOS REFERIMOS?

El informe **se focaliza en los procesos sociales que deberían acompañar la definición, tramitación y gestión de los proyectos renovables sobre suelo**. Esto incluye, principalmente, los procesos a nivel de proyecto, pero también se incita a promover estos procesos en la planificación energética territorial. Es decir, se promueve que ya durante el proceso de designación y cartografiado de zonas de implantación de energías renovables, se hagan evaluaciones rigurosas, transparentes y participativas. La existencia de una planificación territorial ayuda a aportar visión global a la conversación sobre cada proyecto particular, aporta seguridad jurídica al promotor y mayor previsibilidad para la comunidad local. Pero, además, si esta zonificación se hace desde un enfoque descendente – ascendente (en el que el marco se define conjuntamente con todos los agentes implicados y de forma multinivel) se favorece el entendimiento y previene el conflicto.

¿CÓMO LO HEMOS ESTRUCTURADO?

- Un primer bloque de **prospectiva de la situación actual** (capítulo 3), en el que se hace un repaso de los textos legales (apartado 3.1.) que recogen el derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. A nivel práctico (3.2) y de percepción social (3.3), analiza el panorama participativo actual en materia de energías renovables. Y se recogen las opiniones de diferentes agentes del sector.
- Un segundo bloque de **desarrollo conceptual y práctico de la participación reforzada y del reparto justo de beneficios** (capítulo 4), en el que se elabora un listado de variables que amplían y concretan los procesos de interlocución social y de reparto en el ámbito de la producción renovable y permiten evaluar su ejecución y nivel de excelencia.
- Un tercer bloque de **valoración de potenciales mecanismos legales que pueden ayudar a incentivar este tipo de procesos** (capítulo 5), en el que se confirma la viabilidad legal de los criterios anteriormente apuntados y se exploran distintos instrumentos jurídicos que podrían catalizar y/o garantizar su aplicación.
- Un cuarto bloque de **reflexión, recomendaciones y conclusiones** (capítulos 6 y 7), en el que, fruto del trabajo anterior, se proponen distintas medidas o acciones a impulsar y se resaltan los elementos más centrales.

2. METODOLOGÍA

El presente estudio se ha desarrollado a partir de una primera fase de investigación y revisión de la legislación y la bibliografía publicada, de una segunda fase de análisis y sistematización de información y elaboración de una síntesis a partir de la experiencia propia del equipo redactor y de los resultados de una encuesta entre personas profesionales expertas. Todo ello sometido a un taller de contraste con diferentes representantes de sectores vinculados al desarrollo renovable, que ha permitido elaborar las conclusiones finales y la redacción de demandas.

La primera fase del informe se ha centrado en la **recopilación de toda la normativa actual** respecto a los ámbitos de participación ciudadana en la tramitación de centrales de energía renovable. Dentro de la normativa, se han analizado los textos europeos, tanto emanados de la Unión Europea como otras normativas relevantes en derecho comparado, así como la legislación estatal aplicable a todo el territorio español, como las normativas autonómicas, con especial atención a Cataluña, País Vasco, Navarra, Andalucía, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana.

En segundo lugar, se han investigado, seleccionado y analizado **diversas aplicaciones en casos prácticos**, de diferentes ámbitos territoriales, tecnológicos y titularidades privadas, públicas y colectivas. Para ello se ha contado con el apoyo de diversos/as profesionales vinculados a empresas de desarrollo de renovables y de colectivos ciudadanos que han intervenido en espacios de

información, diálogo y participación para conocer sus experiencias y percepción.

A continuación, se ha establecido una **encuesta** a través de la cual agentes vinculados a la transición energética han trasladado sus percepciones, propuestas, opiniones y experiencias al respecto. Dicha encuesta se ha distribuido entre mayo y junio de 2025 y ha sido contestada por 35 personas expertas, 28 hombres y 7 mujeres, vinculadas a la Administración (5), a las empresas (6), a sindicatos laborales (3), al activismo social y medioambiental (4), a sectores profesionales vinculados a la ciencia y la tecnología (12) y a la academia (5), provenientes de ocho comunidades autónomas (principalmente de la Comunidad de Madrid -15-, de Cataluña -11- y del País Vasco -3-).

El análisis de todo el material recopilado, en especial los casos prácticos de aplicación de la legislación y las conclusiones de la encuesta, unido a la experiencia del equipo redactor, ha permitido **identificar y redefinir los indicadores de participación ciudadana y reparto de beneficios**, adaptadas a las diferentes casuísticas.

A continuación, la **revisión jurídica** de todos los indicadores, se ha centrado en el establecimiento de un marco social de diálogo, en los aspectos sociales del mismo, en la metodología y en sus consecuencias. A partir de ahí, se proponen las áreas de trabajo legislativo en las que incidir y, en su caso, las posibles barreras y soluciones adaptables a cada Administración competente

y en cada fase del proyecto (diseño, instalación, vida útil completa y desmantelamiento).

Finalmente, unas reflexiones por parte de todo el equipo, en relación a la conveniencia o no de reformas normativas, concluyen con una serie de **recomendaciones de actuación**.

Todo ello ha sido sometido a una **jornada de trabajo**, organizada por Greenpeace, dedicada a la revisión de criterios de participación y de reparto justo de beneficios y al debate sobre el marco legal y la presentación de propuestas de reforma. El mismo ha tenido lugar el 24 de noviembre de 2025 en Madrid, con la participación de unas 25 personas, organizadas y dinamizadas en cuatro mesas simultáneas de diálogo y reflexión. Los resultados de las dinámicas han permitido partir del estudio para proponer, debatir y concretar las demandas a formular desde Greenpeace España.



3. ESTADO ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEL REPARTO DE LOS BENEFICIOS: SITUACIÓN LEGISLATIVA Y PERCEPCIÓN SOCIAL

3.1. REGULACIÓN

3.1.1. Normativa europea

Convenio de Aarhus (2001)¹

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa firmó en 1998, en Aarhus (Dinamarca), el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Entró en vigor en 2001 y fue ratificado por el Estado español el 31 de enero de 2005.

Su texto establece las bases de los derechos de los ciudadanos en materia de medioambiente:

- acceso a la información, tanto en las actuaciones y proyectos derivadas de la iniciativa pública como de la privada
- participación en la toma de decisiones
- acceso a la justicia en materia medioambiental
- asistencia por parte de funcionarios y autoridades al público para ejercer sus derechos
- educación y concienciación ecológica

En base a ello, los Estados están obligados a establecer mecanismos de información y participación de la ciudadanía para tomar mejores deci-

siones y aplicarlas más eficazmente, sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, posibilitar al público de mecanismos de expresión de sus preocupaciones y ayudar a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta.

De esta manera, se reconoce explícitamente el papel en la protección del medio ambiente tanto de la ciudadanía, a título individual como colectivo (“una o varias personas físicas o jurídicas y (...) las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas”), a las organizaciones no gubernamentales que “trabajan en favor de la protección del medio ambiente” y al sector privado.

Para ello, se establecen mecanismos para fortalecer la democracia en la región de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, garantizando una información “de manera eficaz y en el momento oportuno (...) al comienzo del proceso”, comunicada dentro de “plazos razonables que dejen tiempo suficiente” y dirigida al “público afectado” (interpretado su alcance de forma amplia, de acuerdo con los objetivos del Convenio), para que éste pueda participar “en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente”.

1 Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. <https://www.boe.es/eli/es/ai/1998/06/25/1>

Directiva 2001/42/CE ² del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

Establece la necesidad de incorporar una Evaluación Ambiental Estratégica en todos los planes y programas que incidan en el medio ambiente, no sólo en proyectos individuales. En este sentido, impone la exigencia de sentar garantías para que la ciudadanía sea consultada, no sólo durante la evaluación de los planes y programas, sino también durante la ejecución. Además, impone que se fijen unos plazos adecuados con tiempo suficiente para las consultas, incluida la expresión de opiniones.

Directiva 2011/92/UE³ relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (modificada por la Directiva 2014/52/UE⁴)

Establece la obligación, previa a conceder autorizaciones, de desarrollar las medidas necesarias para que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (por causa de su naturaleza, dimensiones o localización) se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos.

De esta manera, establece un expediente previo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que obliga a realizar una evaluación ambiental para todos los proyectos que afecten al medio am-

biente (con salvedades excepcionales que deberán justificarse). El correspondiente expediente deberá tener garantizada la participación del público desde las fases tempranas del proceso e incorporar información clara y accesible sobre los impactos ambientales y sociales.

Directiva 2012/27/UE⁵, relativa a la eficiencia energética

Pone el foco en la eficiencia. Incorpora el deber de los Estados miembros de promover la participación ciudadana y de entidades locales en acciones de eficiencia y renovables. Por ejemplo, establece que las políticas tarifarias han de permitir mejorar la participación de la ciudadanía en la eficiencia del sistema e impone a las autoridades promover una información adecuada, acciones de sensibilización e iniciativas de formación con objeto de informar a los ciudadanos de las ventajas y la utilidad de adoptar medidas para mejorar la eficiencia energética.

Directiva 2018/01/UE⁶, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (modificada por Directiva 2023/2413/UE⁷)

Con el objetivo de aumentar la aceptación pública de los proyectos de energías renovables, impone a los Estados miembros la adopción de medidas adecuadas con vistas a promover la participación de las comunidades locales en los proyectos de energías renovables. Para ello, establece que los Estados miembros garantizarán la

2 Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81821>

3 Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2012-80072>

4 Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2014-80824>

5 DIRECTIVA 2012/27/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027>

6 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 (versión refundida) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2018-82107>

7 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. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81530>

participación del público afectado -o que podría verse afectado- en relación con los planes que designen zonas de aceleración de renovables y, así mismo, promoverán la aceptación pública de los proyectos de energías renovables mediante la participación directa e indirecta de las comunidades locales en dichos proyectos.

Para ello promueve la participación ciudadana directa, la propiedad colectiva de instalaciones renovables y el desarrollo de facilidades administrativas para pequeños promotores o cooperativas.

En su modificación de 2023, por la Directiva RED III, impone a los Estados la identificación de zonas particularmente adecuadas para el despliegue de proyectos de energía renovable (zonas de aceleración renovable), de manera que los proyectos situados en ellas “racionalicen” los plazos de tramitación administrativa, a diferencia de los situados fuera de dichas zonas. También se refuerza la necesidad de remover barreras para la participación ciudadana y de facilitar el acceso a financiación y propiedad compartida. Aunque no impone un mínimo del 20%, sí pide a los Estados miembros que promuevan marcos que hagan posible esta participación real y significativa.

Reglamento (UE) 2022/2577⁸ por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (modificado por Reglamento 2024/223/UE⁹)

Establece la aceleración del proceso de concesión de autorizaciones para proyectos de energías renovables y para la infraestructura de red conexas necesaria para integrar las energías renovables en el sistema. Para ello establece la posibilidad de

eximirlos de la evaluación de impacto ambiental cuando estén ubicados en una zona específica de energías renovables (establecida de acuerdo con la evaluación medioambiental estratégica) e impone medidas de mitigación proporcionadas y, en su caso, de compensación monetaria para la conservación de la biodiversidad.

Reglamento (UE) 2023/955¹⁰ sobre un Fondo Social para el Clima

El texto introduce el principio de justicia climática y prevé que los beneficios de la transición verde lleguen a colectivos vulnerables, por lo que deviene una referencia para hablar del reparto justo de beneficios y la lucha contra la pobreza energética. Pone el foco en que el retorno de beneficios incida en los hogares vulnerables, las microempresas vulnerables o los usuarios del transporte vulnerables e impone que se tenga en cuenta en todo caso “los puntos de vista expresados a través del diálogo social sobre el clima, incluidas las resoluciones del Parlamento Europeo que se hayan formulado”.

Recomendación 2023/2836/UE¹¹ sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas

Tiene por objeto promover la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas. Para ello insta a los Estados miembros a ofrecer más oportunidades a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil para que participen de manera efectiva en los procesos de ela-

8 Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81968>

9 Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80021>

10 REGLAMENTO (UE) 2023/955 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0955>

11 Recomendación (UE) 2023/2836 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2023, sobre la promoción del compromiso y la participación efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81870>

boración de políticas públicas que llevan a cabo las autoridades públicas a escala local, regional y nacional, en consonancia con las normas y buenas prácticas establecidas.

Para ello propone el establecimiento de marcos claros y accesibles que garanticen la difusión de información oportuna y adecuada, ofreciendo oportunidades reales y medios adecuados de participación basados en parámetros acordados, que sean inclusivos y que reúnan la pluralidad de opiniones. También el fomento de creación de asociaciones estratégicas entre las Administraciones públicas en los ámbitos local, regional y nacional y las organizaciones de la sociedad civil, para vehicular la participación en las políticas públicas.

Recomendación 2024/1343/UE¹² relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas

Introduce el objetivo de establecer procedimientos simplificados para la tramitación de centrales de generación de renovables a pequeña escala, especialmente en las comunidades ciudadanas de energía y las comunidades de energías renovables, pero manteniendo las garantías de participación de los ciudadanos y las comunidades.

Para ello establece el mandato de facilitar “requisitos de consentimiento más flexibles o eliminándolos, especialmente en edificios de apartamentos”. Mantiene la garantía de que los consumidores tengan acceso a la información necesaria sobre estos procedimientos, con especial atención a los hogares de renta baja y media, y de las comunidades de energía en todas las etapas de los proyectos de energías renovables.

12 Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80726>

Incorpora también la preceptividad de celebrar audiencias públicas e impulsar la participación inclusiva, desde etapas tempranas y de forma regular durante la planificación y diseño de proyectos.

Recomendación 2024/1344/UE¹³ de la Comisión de 13 de mayo de 2024 sobre el diseño de las subastas para las energías renovables

Reconoce la necesidad de que las subastas recompensen adecuadamente las estrictas normas medioambientales y sociales. Para ello establece que el diseño de las subastas debe garantizar un proceso de licitación competitivo y debe basarse en criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios. Introduce, dentro de estos criterios, la posibilidad de incluir criterios distintos del precio relacionados con los beneficios para las comunidades locales, como fomentar la participación ciudadana en proyectos de energía renovable.

Pacto Verde Europeo y Plan REPowerUE

En la esfera de la transición energética, inciden en destacar la importancia de orientar toda la legislación europea en esta materia hacia el objetivo de incorporar la aceptación social y participación ciudadana. Para ello recomienda el apoyo a medidas que agilicen los trámites, pero sin eliminar la participación pública.

Normativas destacadas en Estados miembros UE

En base a la normativa común europea, la participación ciudadana en el despliegue de las renovables en la UE combina de diferente manera las dimensiones democráticas (derecho a ser informado y consultado), económicas (derecho a beneficiarse e invertir localmente) y sociales – territoriales (derecho a que la transición energética contribuya al desarrollo local y la cohesión social). Algunos de los ejercicios destacables son:

13 Recomendación (UE) 2024/1344 de la Comisión, de 13 de mayo de 2024, sobre el diseño de las subastas para las energías renovables. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80727>

FONDOS OBLIGATORIOS DE BENEFICIO LOCAL (IRLANDA)

El CBF (*Community Benefit Fund*; en español, Fondo de Beneficio Comunitario) es un fondo obligatorio que debe crear cada proyecto renovable apoyado por las planificaciones de apoyo de desarrollo de las renovables a las Administraciones públicas para aportar beneficios directos a las comunidades locales que acogen el proyecto. El objetivo es que la transición energética genere un legado socioeconómico local (subvenciones, pagos a vecinos cercanos, becas de formación, etc.). Los fondos se alimentan con contribuciones económicas obligatorias del generador (normalmente un importe fijo por MWh generado según las condiciones del regulador público) y se ingresan periódicamente al CBF antes de la operación comercial o durante la explotación.

Las condiciones concreta —cantidad por MWh, calendarios— se especifican en los términos y condiciones del *Renewable Electricity Support Scheme* (Plan de Apoyo a la Electricidad Renovable) y en documentos reglamentarios. Para su gobernanza se forma un Comité con representación local que decide el otorgamiento según criterios públicos y tiene potestad de evaluar cumplimiento, conformidad y transparencia.

En estados como Francia o Reino Unido también existen CBF, pero con carácter voluntario para las empresas. Periódicamente se publican guías de *community benefits* que establecen cantidades orientativas que los promotores deberían pagar a las comunidades locales por MW instalado, que en algunos casos sirven como valores positivos en los procesos de negociación para obtener los permisos de desarrollo.

CONSENTIMIENTO MUNICIPAL (SUECIA)

La Ley Sueca de Medio Ambiente impone a cualquier promotor que solicite un permiso para construir un parque eólico el consentimiento formal del municipio afectado. Sin ese consentimiento (*“kommunal tillstyrkan”*) la autoridad ambiental o el tribunal no puede otorgar la licencia. En la práctica, esto otorga a los municipios un derecho de veto sobre los proyectos eólicos dentro de su territorio, hasta el punto de que el consentimiento puede retirarse en fases avanzadas del proyecto.

Con este motivo, las autoridades suecas han desarrollado una política denominada *“municipal incentive scheme for wind power expansion”* que busca incentivar a los municipios para que aprueben nuevos proyectos eólicos, compensando con montos equivalentes al ingreso que representa el impuesto de propiedad sobre los parques eólicos. El municipio puede usar los fondos para proyectos comunitarios, servicios locales o mejoras en infraestructura, pero no está obligado a repartirlo entre los vecinos. Ello ha derivado en diversas formas de actuar por parte de las empresas, más estimuladas para practicar diálogo temprano con la comunidad antes del proceso legal, lo que ayuda a identificar preocupaciones locales y adaptar los diseños, y en diversas formas de retorno de beneficios más allá del propio municipio, como otorgar a quienes vivan cerca del parque (según distancia) una parte de los ingresos generados por las centrales o la asignación de un fondo comunitario basado en un porcentaje de las ventas de electricidad para beneficio local.

DIÁLOGOS ESTRUCTURADOS

Estados como Dinamarca, Alemania o Escocia (en el Reino Unido) establecen, con carácter preceptivo, la celebración de comunicaciones y consultas locales previas a la aprobación, dirigidas a la ciudadanía en un radio más próximo a la instalación. Estas pueden desarrollarse en forma de talleres participativos y reuniones locales ya desde la fase de planificación. También mecanismos de participación financiera obligatoria o voluntaria, que permiten a ciudadanos o municipios adquirir participaciones en proyectos. Al mismo tiempo, promueven la creación de comités de seguimiento locales durante la construcción y operación (que pueden llegar a tener participación vinculante en el co-diseño y en la gestión compartida de beneficios) y la constitución de fondos (fondo de paisaje y fondo comunitario) para impactos visuales y beneficios locales.

3.1.2. Normativa española

La Constitución española de 1978 incorpora el mandato de garantizar el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como cumplir con la obligación de todos de conservarlo. Junto a ello, también establece el derecho a la participación en la toma de decisiones, también en materia de medio ambiente. Así las cosas, no es hasta la Ley 27/2006¹⁴ cuando se regulan “*los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*”, incorporando la regulación europea del momento y garantizando la participación de la sociedad civil en el proceso político de toma de decisiones, con el objetivo de que la implantación de un modelo de desarrollo sostenible integre la efectiva participación de la sociedad civil dentro del proceso político decisorio.

Por otro lado, la trasposición de las directivas europeas en materia de evaluación ambiental se realiza por la Ley 21/2013¹⁵ de Evaluación Ambiental. En ella se establece la obligatoriedad de informar al público en fases tempranas del procedimiento, de someter los proyectos de energías renovables a información pública y consulta con las Administraciones afectadas y de incluir una evaluación ambiental estratégica (EAE) para planes y programas (especialmente en planes autonómicos de ordenación energética o en la identificación de zonas de desarrollo prioritario).

La introducción y regulación de comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía y el autoconsumo, modificando la Ley del Sector Eléctrico¹⁶, se contemplan respectiva-

¹⁴ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

¹⁵ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>

¹⁶ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

mente en los RD-L 23/2020¹⁷ y 244/2019¹⁸, que facilitan el autoconsumo colectivo y la participación ciudadana y las autoridades locales en proyectos de energía renovable y estimulan una participación mayor de los ciudadanos en la transición energética, incluyéndolos dentro del listado de sujetos desarrolladores del suministro de energía eléctrica. Dentro de este campo, existe un Anteproyecto de Ley¹⁹ para el fomento de las comunidades energéticas (impulsado por el MITECO en 2023-2024) que puede cambiar el marco jurídico, imponiendo medidas más garantistas de participación y reparto de beneficios.

Por su parte, la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética²⁰ incluye referencias explícitas a la participación pública en los procesos de transición energética y refuerza el marco de gobernanza. En este sentido, establece que los objetivos específicos del PNACC (Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático) y el diseño de la Estrategia de Transición Justa incluirán la promoción y coordinación de la participación de todos los agentes implicados en las políticas de adaptación, incluyendo “*las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto*”. Para ello, prevé el desarrollo de convenios de transición justa que tengan por objeto fomentar la actividad económica y su modernización y la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono. También mandata al Gobierno reforzar los mecanismos de participación ya existentes. En esta línea, establece la

creación de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, a nivel estatal, y recomienda que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales, que garanticen de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

También se integraron mecanismos de participación pública en el Estudio Ambiental Estratégico del PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021 – 2030)²¹, durante un plazo de cinco meses (enero a junio de 2020) para la zonificación ambiental para renovables terrestres y en el POEM²² (Planes de Ordenación en el Espacio Marítimo). En este sentido, RD-L 962/2024²³, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar, introduce una nueva fase de “diálogo público” previa a la aprobación de la convocatoria de concurrencia competitiva, diálogo que podrá versar (entre otros) sobre “*aspectos que deban tenerse en cuenta en el diseño, construcción, explotación y desmantelamiento de las instalaciones*”.

En el mismo sentido, en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024²⁴, se define la orientación de las políticas de transición justa y cómo la participación comunitaria puede ser herramienta para la reducción de la pobreza energética. Define un “nuevo modelo de lucha contra la pobreza energética” en el que la coordinación y la cooperación sean pilares fundamentales y establece las bases para el desarrollo protocolos de gobernanza y participación de todos los actores.

17 Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-6621>

18 Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-5089>

19 PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN LAS FIGURAS DE LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y LAS COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/layouts/15/Proyecto%20de%20Real%20Decreto-61313.pdf>

20 Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/05/21/pdfs/BOE-A-2021-8447.pdf>

21 <https://www.miteco.gob.es/ca/prensa/pniec.html>

22 Aprobado por Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-5704

23 Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-19172>

24 Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/estrategianacional-contralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf

En relación a las zonas de aceleración, para proyectos de renovables a gran escala, con los fondos Next Generation y de acuerdo con los planes REPowerUE, el Ministerio de Transición Ecológica ha establecido la zonificación ambiental, definiendo zonas de bajo impacto, dentro de las cuales la tramitación deberá ser más ágil. De esta manera, el Real Decreto-ley 20/2022²⁵ mantiene los requisitos de información y participación pública, pero son alterados cualitativamente, puesto que excluye de los trámites de EIA de la Ley 21/2013 los proyectos en zonas de aceleración, estableciendo un nuevo trámite simplificado, más sencillo y ágil, que unifica los trámites de información pública y alegaciones y reduce a la mitad los plazos, tanto para las Administraciones públicas como para la ciudadanía.

Simultáneamente, el Gobierno del Estado ha introducido mecanismos de información y comunicación digital, como la organización de jornadas de escucha y participación (transmitidas en línea y con posibilidad de participación del público), la habilitación de un portal digital para acceder a la documentación y presentar sus observaciones de manera electrónica, la creación desde el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) de un mapa interactivo que muestra las iniciativas en marcha y la organización de foros de debate para compartir experiencias y fomentar la participación ciudadana en el desarrollo de proyectos renovables y otras iniciativas encaminadas a integrar las perspectivas de empresas, asociaciones, entidades públicas y ciudadanas en la planificación y ejecución de proyectos (a través de foros de participación, como el Foro sobre Transición Energética, Justa e Inclusiva, del Ministerio).

Sin embargo, si bien la participación está regulada e integrada de forma preceptiva, actualmente no existe una regulación estatal específica que

obligue a las empresas renovables a retornar beneficios al territorio donde se implantan sus proyectos. Ni la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, ni la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico imponen ningún tipo de retorno a nivel local de los beneficios obtenidos, y la única vía se vehicula a través de impuestos y tasas locales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles – IBI, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras – ICIO, y, en su caso, a través de cánones establecidos). De esta manera, devienen en todo caso voluntarias las firmas de convenios voluntarios o contrataciones con las entidades municipales.

3.1.3. Normativas autonómicas

De acuerdo con el reparto constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, éstas, además de competencias en el marco de autorizaciones y tramitaciones de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en proyectos terrestres de menos de 50 MW, tienen competencias en ordenación del territorio y paisaje.

Por ello, dentro del marco de la legislación europea y su trasposición estatal, cada comunidad autónoma tiene las prerrogativas de ir más allá en el marco de la participación ciudadana. En este sentido, el nivel de desarrollo varía mucho en función de las distintas CCAA, limitándose en la mayoría de los casos a la publicación de los proyectos y a la recogida de alegaciones en fase de información pública.

Sin embargo, algunas CCAA cuentan con marcos más amplios que el estatal aunque su aplicación real es a menudo muy parcial o incluso deficiente:

25 Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/12/27/20/con>

CATALUÑA

Con legislación propia en el marco de participación ciudadana (Ley 10/2014²⁶) y de evaluación ambiental (Ley 6/2009²⁷), en ejercicio de las competencias propias, más allá del marco de la Ley 21/2013 estatal, establece procesos participativos reglados en las evaluaciones de impacto ambiental y en la elaboración de planes territoriales. En este sentido, refuerza los mecanismos de participación pública en las evaluaciones de impacto ambiental con la publicación de información sobre el proyecto, la posibilidad de presentar alegaciones y la celebración de encuestas, audiencias públicas y foros de participación, procedimientos todos ellos diseñados para garantizar la transparencia y la inclusión de las opiniones de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales.

Como medida de refuerzo, el *Govern de la Generalitat* ha desarrollado un *Portal de Transparència Ambiental* e instituido el *Consell de Protecció de la Natura de Catalunya* (órgano consultivo formado por personas expertas), el *Consell de Medi Ambient* (que tiene sus réplicas en muchos de los municipios) y, en materia de renovables, la *Taula de Diàleg Social de les energies renovables*.

Respecto la propuesta europea (RED III) de participación de la ciudadanía o entidades locales en un 20% de la titularidad de proyectos renovables, Cataluña la ha recogido en el DL 24/2021²⁸ y la Estrategia de despliegue de las energías renovables, estableciendo en proyectos en suelo público la

priorización de los que ofrezcan participación ciudadana, especialmente en forma de copropiedad mínima del 20%, y/o involucren comunidades energéticas locales o entes locales. También establece la obligatoriedad de publicar la oferta pública en todos los proyectos (mínima del 20% en la titularidad o financiación) con alcance local.

Actualmente, está en trámite de información pública un borrador de Decreto-ley de reforma del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías, que puede incorporar un nuevo trámite llamado de “participación” o “audiencia pública” para los proyectos de energías renovables. Este trámite sería previo al de información pública y contemplaría una actuación pública de presentación y diálogo en cada municipio, por parte de las promotoras, que recogería las dudas, las objeciones y las propuestas formuladas y finalizaría con un informe valorando el estado de opinión local. Se prevé la publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) en breve y su traslado al Parlament para el trámite de convalidación.

26 LLEI 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2014/09/26/10>

27 LLEI 6/2009, del 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2009/04/28/6>

28 DECRET LLEI 24/2021, de 26 d'octubre, d'acceleració del desplegament de les energies renovables distribuïdes i participades. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/dl/2021/10/26/24>

ANDALUCÍA

La Ley 2/2026, de 12 de marzo, para la Gestión Ambiental de Andalucía 1 (LEGAM) establece el nuevo marco en materia de prevención, evaluación y control ambiental en Andalucía. Sustituye a la antigua Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), con el objetivo de adaptar la normativa andaluza a la legislación estatal y europea más reciente, simplificar procedimientos y reforzar la integración de la sostenibilidad en la toma de decisiones.

En el marco de la participación ciudadana, introduce varias novedades relevantes para hacer la participación más estructurada, accesible y permanente. En primer lugar, la participación deja de limitarse a la información pública del proyecto e impone a la Administración el mandato de favorecer una participación real y efectiva de la ciudadanía en los asuntos con incidencia ambiental. Al mismo tiempo, crea un Registro de personas interesadas en los procedimientos de evaluación ambiental y prevención ambiental, que deberán ser identificadas y consultadas de forma sistemática durante los procedimientos. También impone un refuerzo de la transparencia documental, de manera que la información pública deberá ser accesible y comprensible, con especial atención a las personas con discapacidad. Finalmente, crea un Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, concebido como órgano permanente de consulta y participación entre Administración, agentes económicos, agentes sociales, organizaciones ambientales y sociedad civil.

Sin embargo, en la LEGAM la participación sigue concentrándose principalmente en la fase administrativa de evaluación ambiental, aunque con mejores herramientas de infor-

mación, transparencia y acceso. No incorpora mecanismos de participación temprana, a diferencia de otras comunidades autónomas, y no contempla vías de participación obligatoria antes de diseñar el proyecto, procesos deliberativos con la población local, mesas de diálogo territorial, obligación de negociar beneficios compartidos, procesos de mediación social o mecanismos específicos para comunidades energéticas.

En el papel el CAMA debería articular la conversación pública sobre los grandes problemas ambientales en Andalucía. Sin embargo, a penas se convocan reuniones que, además, son meramente informativas y las entidades participantes no tienen capacidad siquiera para incluir puntos en el orden del día.

CASTILLA Y LEÓN

La participación pública se regula en la Ley 3/2015²⁹ de Transparencia y Participación Ciudadana, que establece unos mecanismos de participación en materia ambiental a través de alegaciones escritas, con escaso margen de deliberación. También ha establecido un canon eólico, cuantificado en función de la potencia del aerogenerador, que revierte en las arcas del Gobierno autonómico.

29 Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

<https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2015/03/04/3>

NAVARRA

En 2022 aprueba la Ley Foral 4/2022 ³⁰ de Cambio Climático y Transición Energética, de la cual surge la Oficina de Cambio Climático y el Consejo social sobre política de cambio climático y transición energética (que se reconoce como órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de cambio climático y transición energética). También crea la Asamblea ciudadana navarra del cambio climático, con el objeto de la participación social en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático.

En la definición de la representación ciudadana y sectorial introduce la perspectiva de género en las políticas de lucha contra el cambio climático y de cooperación al desarrollo. Facilita mecanismos para generar reflexión y conocimiento colectivo y para permitir a la ciudadanía informarse, deliberar y generar consensos sobre cuáles deben ser las soluciones para hacer frente al impacto del cambio climático de una manera justa y solidaria.

A través de ello, integra procesos participativos en los planes de acción climática y energías renovables y en las licitaciones de proyectos renovables en suelo público o parques agro-voltaicos. También fomenta la coparticipación ciudadana o municipal en la propiedad de los proyectos. Aunque no se impone legalmente, sí se considera como criterio de preferencia o puntuación.

Lamentablemente, a pesar de un marco legal favorable, los consensos alcanzados en los procesos participativos a menudo no se acaban plasmando en cambios tangibles. Además, muchas partes de la mencionada

30 Ley Foral 4/2022, de 22 de Marzo, de Cambio Climático y Transición Energética <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=54675>

ley de Cambio Climático siguen sin elaborarse a pesar de ser una clara demanda de la sociedad.

COMUNIDAD VALENCIANA

El insuficiente ritmo de instalación de energías renovables y la oposición social trató de superarse con la propuesta de un certificado de excelencia para las energías renovables, que fomentara proyectos que no solo cumplieran con los requisitos técnicos y legales mínimos, sino que también destacaran por su calidad ambiental, integración territorial y aceptación social, y facilitaba su aplicación también a proyectos declarados de prioridad energética, de acuerdo con el *Decreto Ley 1/2022, del Consell*³¹. Para ello pretendía fomentar la participación ciudadana, incluyendo procesos de consulta y colaboración con las comunidades locales, siguiendo lo establecido en la Ley 4/2023 de Participación Ciudadana³².

De esta manera, incluía el mandato a las Administraciones públicas de promover procesos de participación para contrastar argumentos y motivaciones en relación con los proyectos, mediante debates públicos entre la Administración y los diferentes sectores o colectivos afectados, y reconocía el derecho de la ciudadanía a presentar iniciativas en asuntos de interés público, permitiendo una participación activa en la toma de decisiones. También la realización de consultas para conocer la opinión de la ciudadanía sobre determinados asuntos, fa-

31 Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGV-r-2022-90121>

32 Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana. <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2023/04/13/4>

cilitando la toma de decisiones informadas y consensuadas.

Junto a ello, proponía un Consejo de Participación Ciudadana, vinculado al Govern de la Generalitat, y Consejos comarcales de ciudadanía activa, que permitieran la participación directa de la ciudadanía en la transmisión de problemáticas y propuestas a nivel comarcal. Además, imponía la obligación de compensación a los municipios y otorgaba la posibilidad a los Ayuntamientos, mediante acuerdo plenario, de incrementar la compensación en un 50 %.

En consecuencia, reunía una serie de criterios de excelencia evaluables y puntuables y requisitos mínimos admisibles que debería cumplir un proyecto para poder ser calificado de prioridad energética por razones de emergencia climática.

Sin embargo, la propuesta de resolución no fue aprobada y, por ahora, ha quedado en un marco teórico de referencia.

ambiental). En consecuencia, su margen de actuación se mueve entre la emisión de informes urbanísticos (evaluación de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento), el otorgamiento de licencias de obra y actividad (sin poder vinculante cuando el proyecto es de interés estatal o autonómico) y, en su caso, en la participación como entidad interesada en los trámites de evaluación ambiental.

Sin embargo, pueden optar por implicarse directamente a través de hacer valer su papel de interlocutores directos con los vecinos, convocar asambleas informativas, dinamizar o promover procesos deliberativos o consultas (sin carácter vinculante) y fomentar comunidades energéticas locales, actuando como facilitadores o incluso socios.

De hecho, algunas iniciativas públicas han introducido la falta de manifestación contraria por parte de los municipios afectados (incluso limítrofes), el respaldo explícito al mismo o, incluso, su participación económica en el capital o su financiación, como indicadores de valor a tener en cuenta en la valoración de la excelencia (y las correspondientes ventajas en la tramitación) del proyecto.

3.1.4. Municipios

Las Administraciones municipales, las que más de cerca viven los conflictos, pues sobre ellas recae territorialmente la infraestructura, mueven sus márgenes de actuación en el marco de la ordenación urbanística, aunque también tienen voz en la tramitación del EIA.

De acuerdo con la Ley 7/1985³³ de Bases de Régimen Local, los municipios tienen competencias en urbanismo y ordenación del territorio, protección del medio ambiente local e información y participación ciudadana (en general, no solo

3.2. APLICACIONES EN LA PRÁCTICA

De acuerdo con toda la legislación analizada, podemos concluir que los procesos administrativos en el estado español son especialmente garantistas. Sin embargo, se traduce en burocratización que tiene, precisamente, como objetivo vehicular la posibilidad de consultar, participar y alegar desde las diferentes partes afectadas. Dicha posibilidad se contempla en los procesos de información pública relativos al estudio de impacto ambiental, publicados juntamente con el anteproyecto de la instalación por parte del órgano administrativo correspondiente.

Pese a ello, una de las habituales quejas de los

33 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
<https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

colectivos ciudadanos es que el plazo de treinta días de información pública resulta insuficiente si tenemos en cuenta la complejidad de los proyectos, especialmente cuando son abiertos durante períodos festivos y vacacionales (lo que es demasiado frecuente). En este sentido, también es común la queja de que las alegaciones vertidas tengan un impacto relativamente bajo en la toma de decisión final y los condicionantes requeridos al proyecto, aunque sí es cierto que las promotoras, cada vez más preocupadas por los condicionantes sociales, prestan cada vez más atención a estos mecanismos de escucha al territorio, modificando los proyectos de acuerdo con las aportaciones y, en su caso, justificando los rechazos.

Junto a ello, la lentitud por parte de las Administraciones o entes que dan los permisos a la hora de responder a los requerimientos o informaciones requeridas por parte del proyecto, limitan aún más las posibilidades de participación y gobernanza en la toma de decisiones.

Por lo que respecta al retorno local de beneficios, no existe ninguna obligación concreta de retorno o de reinversión, de manera que el retorno se da a través de los impuestos locales (IBI e ICIO) y, en su caso, a través de un canon que no garantiza su repercusión en el territorio directamente afectado. La mayoría de las demandas sociales, como son las de promover un “fondo territorial obligatorio” proporcional a la energía generada, de fomentar comunidades energéticas locales con derecho preferente a invertir o participar de la copropiedad o la imposición que la energía generada (al menos, en parte) revierta en ellas o de usar los beneficios fiscales del sector para crear planes de desarrollo local participativo están todavía huérfanas de amparo legal. En todo caso, los indicadores, cuando existen, se relacionan con carácter disponible por parte de las promotoras, aunque se incentiva su seguimiento con compensaciones en la tramitación más ágil y prioritaria y, en su caso, con las declaraciones de interés público.

3.2.1. Experiencias y casos concretos

Es un hecho que la mayoría de las decisiones en materia energética se toman vía decretos y leyes, dentro de un ámbito político todavía sometido a presiones sociales y económicas de todo tipo. Ello se justifica habitualmente con criterios de urgencia, ya sea climática o por contextos bélicos, que vienen a justificar las limitaciones en los mecanismos participativos. De esta manera, las decisiones dejan en un margen muy secundario los intereses colectivos de la ciudadanía. Instrumentos como las declaraciones de interés público superior, a menudo derivan en dinámicas de obtención de terrenos vía expropiación, que no ayudan en nada en la obtención de licencias sociales de los proyectos.

Pese a ello, poco a poco, bajo la referencia de “gobernanza”, se han empezado a incorporar expresiones de participación ciudadana dentro de procesos de toma de decisiones. Así las cosas, dicha participación se ha venido recogiendo en las primeras fases de los procesos, en decisiones no estratégicas, de manera aún tutelada desde las Administraciones, con incidencia meramente consultiva y, habitualmente, sin retorno. Ello incurre en el riesgo de darles un papel poco más allá de la mera estética dentro de la acción gubernamental. Salvo algunos casos pioneros y aún en fase muy inicial, la gobernanza todavía se circunscribe al eje público – privado empresarial, no integrando el espacio ciudadano comunitario (entendiendo como tal el orientado hacia las necesidades de las personas, no hacia el lucro). Inscribir la esfera comunitaria en la gobernanza comportaría el impulso a la creación de redes comunitarias en torno al bien común.

ASAMBLEA CIUDADANA PARA EL CLIMA

En el ámbito de lo público, es de destacar la organización de la Asamblea Ciudadana para el Clima, por orden del MITECO de octubre de 2021. Constituyó un ejemplo pionero de participación ciudadana. El trabajo de la Asamblea se estructuró en sesiones de debate en fases consecutivas de aprendizaje, deliberación y elaboración de propuestas, resultando un catálogo de 172 recomendaciones para lograr avanzar en la respuesta urgente al cambio climático. Es necesario que dicha experiencia se convierta en permanente y rotativa, que se haga un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, y darle mayor publicidad, para que la ciudadanía sepa de su existencia.

ASAMBLEA CIUDADANA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO DE EUSKADI

También es de destacar la experiencia en el País Vasco. El Gobierno Vasco aprobó en 2016 el documento estratégico no normativo que orienta la política energética hasta 2030, con tres ejes clave: descarbonización de la economía y del sistema energético, desarrollo tecnológico e industrial vinculado a la transición energética y empoderamiento del consumidor y fomento del autoconsumo. De ahí surgió la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, que crea la **Asamblea Ciudadana de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi**. Dicha Asamblea se crea con el fin de impulsar la participación ciudadana en materia de transición energética y cambio climático. Sin embargo, en su primera aplicación práctica, la elaboración del Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables, instrumento de ordenación del territorio impulsado por el Gobierno Vasco para definir las zonas aptas para el desarrollo de proyectos de energías renovables, ya recibe críticas por sus defectos de aplicación real. Se cuestiona la calidad y efectividad de los protocolos de participación y por parte de diversas entidades se denuncia haber recibido información tardía o incompleta, y exige una mayor descentralización en la toma de decisiones. También desde los Ayuntamientos se reclama mayor autonomía local para decidir sobre proyectos energéticos que afectan a su territorio y se aboga por un modelo de transición energética con dimensión social y comunitaria, no solo técnica o empresarial. Finalmente, se señala la falta de garantías respecto a beneficios energéticos directos y de precios más justos para las comunidades locales.

ALMÓCITA, ALMERÍA

Entre los casos de éxito de la vinculación entre las Administraciones locales y la sociedad, en esfuerzo conjunto de lucha contra el despoblamiento local y la transición energética, destaca el promovido desde el **Ayuntamiento de Almócita, en Almería**. Dentro de una mecánica de dinámicas de gestión pública, basadas en un modelo de democracia participativa con vecinos y vecinas y asociaciones, se planteó dar respuesta a los retos globales, especialmente en materia de transición ecológica y de puesta en valor del paisaje, el producto local y el patrimonio, a partir de iniciativas dentro de lo local. Ello se estructuró a partir del proyecto “Almócita en Transición”, fundado a partir del grupo motor que integra la población empoderada, al lado del Ayuntamiento y las asociaciones locales. Una de las líneas implementadas en el proyecto Almócita en transición fue la voluntad de producción de energía sostenible, lo cual llevó a esta localidad a ser el segundo municipio de España en crear una Comunidad Energética Fotovoltaica y, en 2020, hace posible un proyecto industrial (25 MW) de generación de energía fotovoltaica que parte de un proceso previo de optimización del diseño preliminar con participación vecinal, dinamizada desde el consistorio.

L'ENERGÈTICA

En la misma dirección, la creación de una compañía pública de energía en **Cataluña** (*L'Energètica*) facilita el objetivo de poner la generación y el suministro de energía al servicio del conjunto de la sociedad. La participación en proyectos eólicos, fotovoltaicos e hidroeléctricos persigue que los desarrollos en el territorio se basen en el diálogo y una distribución territorial equilibrada. En esta línea, tiene el compromiso de exigencia de la aceptación municipal, desarrollando solo proyectos renovables donde el consistorio no se haya manifestado en contra. También promueve la entrada en el capital de los actores locales, evita las concentraciones excesivas en zonas concretas y, muy especialmente, favorece la colaboración con comunidades energéticas, autoconsumo compartido, agregación de energía, y la participación de familias vulnerables cercanas. Sin embargo, es un hecho que “aceptación social” es un criterio, pero no se detalla siempre cómo se mide, ni qué mecanismos de diálogo previo se usan: si se hacen consultas ciudadanas, audiencias públicas, información técnica accesible, etc. No hay una regulación clara sobre cómo se debe concretar el requisito de participación ciudadana en cada proyecto ni se establece como obligación la posibilidad de generar ingresos para los municipios ni el retorno en forma económica (canon, tasas, reparto de beneficios, etc.).

NGR Y EOLUS

Por su parte, en el eje privado, en referencia a las prácticas de las empresas que, yendo más allá del mero cumplimiento de la normativa, integran prácticas de participación y gobernanza, son identificables algunos casos, independientemente de otras consideraciones sobre estos proyectos. Por ejemplo, los proyectos de **NGR Investment en la comarca del Baix Maestrat (Castellón)** o de **Eolus en la comarca de la Vall de Cofrents (Valencia)**, las empresas promotoras han dedicado esfuerzos a conseguir la licencia social por parte de la comunidad directamente afectada desarrollando marcos de trabajo y espacios de diálogo integradores de los Ayuntamientos, junto a colectivos, empresas locales y ciudadanía. Adaptación de propuestas de modificaciones -algunas de ellas sustanciales- en el proyecto, compatibles con el equilibrio entre la viabilidad del proyecto y la convivencia con el entorno, y al mismo tiempo, sentar una estrategia compartida de reparto justo de beneficios. Estas medidas han sido promovidas en la fase más temprana de los proyectos (incluso antes de la obtención de las licencias administrativas, en el caso de Cofrents), de forma que la misma acción de comunicación y participación persiga desde el primer momento el llamado “*stakeholderism*” o vinculación de todos los afectados (Administraciones, ciudadanía, agricultura, plataformas y empresas) y con el apoyo de profesionales de la mediación y la prevención de conflictos eco-sociales.

ENDESA

También empresas como **ENDESA** han creado los llamados “equipos de sostenibilidad” para desarrollar la metodología que denomina “Creación de Valor compartido”. Dando apoyo al “equipo de Negocio”, encargado de identificar los terrenos y los propietarios y hablar con los Ayuntamientos para la obtención de posibles permisos y los detalles de las autorizaciones administrativas y el proyecto técnico, se encargan de encontrar la forma de integrar el proyecto en el territorio. Su función se inicia unos dos años antes de la construcción del proyecto, en el momento de inicio de los estudios de impacto ambiental. Ello se encamina también a obtener la licencia social a través de campañas de interlocución con las entidades del territorio, pero, a pesar de ser especialmente innovador, genera suspicacias entre entidades locales (especialmente plataformas críticas con el desarrollo de las renovables) que ven, en las propuestas puntuales de retorno de beneficios y en la imposibilidad de permear sugerencias de alteración del diseño de protocolos, insuficiencias para ser aceptados como verdadera participación ciudadana.

UNEF

Por otro lado, la UNEF (Unión de Empresas Fotovoltaicas) ha creado un sello de excelencia voluntario que, entre otros aspectos, compromete a aplicar criterios de gobernanza. Ello supone la implicación de la comunidad local en el desarrollo del proyecto y que éste responda a las necesidades específicas del territorio. Destacan por la elaboración de convenios de colaboración con las autoridades municipales y con las asociaciones y actores locales (con compromisos de generación de empleo, beneficios económicos, actividades de voluntariado y otras acciones que tengan un impacto positivo en la comunidad) y, muy especialmente, por la renuncia a la expropiación forzosa de terrenos, incluso cuando se cuenta con la declaración de proyecto de interés público superior de la planta fotovoltaica. Ello fuerza profundizar en la cultura del pacto con el territorio y el esfuerzo para conseguir objetivos de beneficios compartidos pero sigue siendo un modelo voluntario y no obligatorio. (*win-win*).



3.3. PERCEPCIÓN SOCIAL

Existe un contraste evidente entre el número, grado de satisfacción y/o alcance de las experiencias de participación ciudadana actuales y el nutrido acervo legal que cita o promueve la gobernanza en materia ambiental y/o energética.

La diferencia entre unos textos legales que hacen referencia a la necesidad de implicación ciudadana y de las organizaciones sociales, y el desarrollo real de estos procesos, puede deberse a múltiples factores (falta de protocolos u orientaciones de cómo implementarlos, escasez de recursos para llevarlos a cabo, una cultura sociopolítica poco propensa a participar, resistencia del sistema al cambio, etc.).

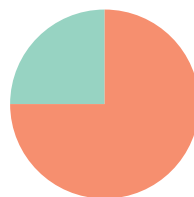
La opinión pública ejerce un efecto directo sobre el éxito, la viabilidad o la valoración de estas experiencias. Aquello que perciben, han vivenciado y/o conocen sus protagonistas –ciudadanas, organizaciones del sector, entidades sociales, expertas, etc.- en el ámbito del despliegue renovable es clave para conocer por qué proliferan, no nacen o nacen y funcionan de forma irregular las iniciativas de gobernanza energética.

A continuación se muestran las aportaciones que han volcado las 36 personas encuestadas (ver capítulo “Metodología”) sobre el estado actual de la participación ciudadana y del reparto de los beneficios con las comunidades huésped en proyectos de energías renovables.

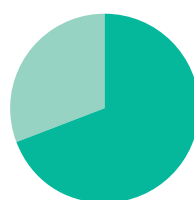
3.3.1. Principales retos del despliegue renovable

La gobernanza, y el modo en que se consideran o se prescinde de los actores locales para tomar decisiones en torno a la implantación eólica y fotovoltaica sobre suelo, suele ser un punto caliente en la transición energética.

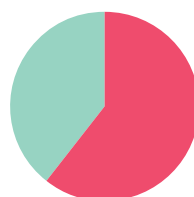
Ante el abanico de retos que enfrenta el despliegue renovable, el grupo encuestado considera que son la competencia de usos, las deficiencias de gobernanza y la necesidad de compatibilizar políticas públicas los principales desafíos:



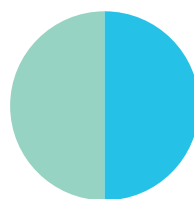
- **(75%) Competencia de usos, intereses y necesidades territoriales.** El encaje de las instalaciones renovables con el modelo territorial choca con la idiosincrasia del lugar y los distintos intereses que coinciden en el mismo espacio.



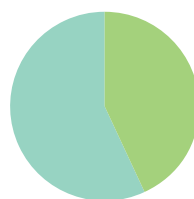
- **(69,4%) Deficiencias del sistema de gobernanza actual.** Cómo y quién decide el desarrollo renovable no es adecuado para su efectiva realización ni para asegurar que sea justo y sostenible.



- **(66,7%) Necesidad de compatibilizar diferentes políticas públicas.** La producción de energía limpia debe convivir en equilibrio con la conservación del medio natural, la biodiversidad y la soberanía alimentaria.



- **(50%) Retos en torno al conocimiento disponible y la falta de información.** La falta de información técnica y el bajo rigor de algunos proyectos presentados frenan la correcta implementación de las energías renovables.



- **(38,9%) Complejidad estructural asociada al cambio de modelo energético.** El sistema actual afronta serias dificultades para pasar de un modelo energético centralizado a un modelo distribuido.

Unas opiniones que coinciden con el convencimiento de que el reto de la transición energética

no es una cuestión técnica ni tecnológica sino social (es decir, que tiene que ver con las cuestiones sociales, de gobernanza y política pública).

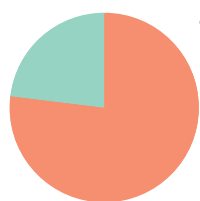
También, se apuntan otros retos a tener en cuenta:

- Falta de un proyecto global creíble y estructurado
- Falta de ambición-acción en las políticas públicas para transformar la infraestructura eléctrica.
- Que no se priorice el cambio climático y la transición energética entre las políticas públicas.
- Auge político del retardismo en la izquierda y del negacionismo en la derecha.

3.3.2. Necesidad y beneficios de promover el diálogo social

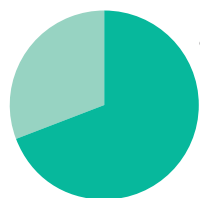
Tal como se desprende del análisis legal anterior, se confirma que la necesidad de diálogo en la implantación de las energías renovables es un discurso ampliamente considerado y extendido. Todas las personas encuestadas consideran necesario el diálogo social y que se realice algún tipo de proceso de participación ciudadana.

La necesidad de que haya un diálogo entre los diferentes agentes implicados en el desarrollo renovable se justifica por las siguientes razones:



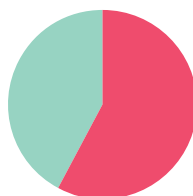
- **(77,8%) Es necesario para incorporar el conocimiento y la realidad local en la definición, implementación y seguimiento de los proyectos renovables.**

Ajustar las instalaciones a las especificidades de cada contexto, calibrar el impacto territorial real y en la vida cotidiana de las personas que viven, mejorar la información disponible sobre cada comunidad afectada...



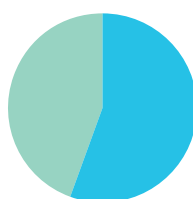
- **(69,4%) Es necesario para prevenir potenciales conflictos o mitigar la confrontación ya manifiesta.** Ofrecer información y

clarificar dudas para evitar malentendidos, mejorar la comunicación para facilitar el entendimiento, poder expresarse para reducir la presión...



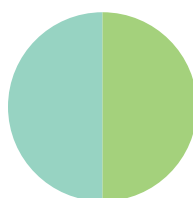
- **(58%) Es necesario para tener en cuenta los aspectos emocionales y personales, y la dimensión social del desarrollo renovable.**

Tener en cuenta, por ejemplo, sentimientos de imposición del cambio, la detección de impactos sobre componentes identitarios, la eco-ansiedad, la mirada localista....



- **(55,6%) Es necesario para compartir información y aumentar la comprensión de la problemática energética.**

Poner sobre la mesa información local específica, mejorar la transparencia de los procedimientos administrativos y de los proyectos, reflexionar sobre los problemas y las posibles soluciones.



- **(50%) Es necesario para poder acercar y/o consensuar visiones distintas en torno a la transición energética.**

Poner en común los distintos enfoques sobre cuál debería ser el modelo de producción eléctrica renovable, el tipo de gobernanza que debería tener el sistema energético-eléctrico...



- **(50%) Es necesario, para empoderar a la ciudadanía, contribuir a la mejora del sistema democrático actual y asegurar la justicia social.**

Equilibrar la capacidad de incidencia que tienen los diferentes actores en las decisiones, formar en habilidades grupales, incrementar el sentimiento de lo colectivo y la corresponsabilidad...

Por tanto, de todos los posibles beneficios que proporcionan los procesos de interlocución so-

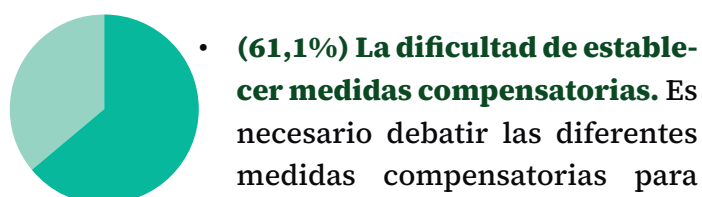
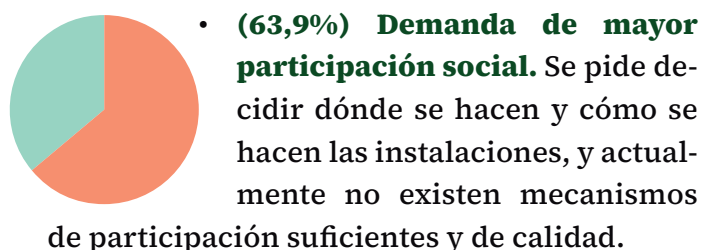
cial, destaca su valor para incorporar el conocimiento y la realidad local en la definición, implementación y seguimiento de los proyectos renovables. Es decir, su capacidad para introducir el componente territorial (y de paisaje) y las especificidades locales. También, la oportunidad que ofrecen estos procesos de prevenir potenciales conflictos o mitigar la confrontación ya manifiesta.

Como nueva aportación (no incluida en el listado inicial), se habla de la sensibilización y concienciación en torno a la transición energética que ayudan a adquirir los procesos de participación ciudadana.

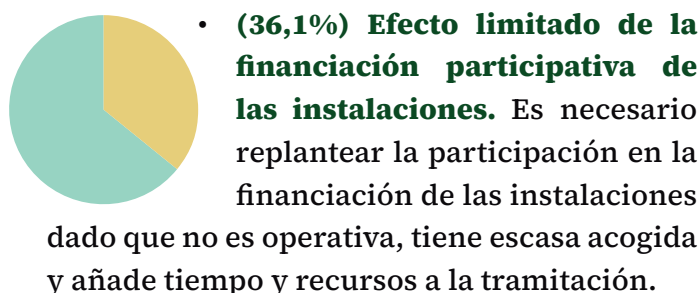
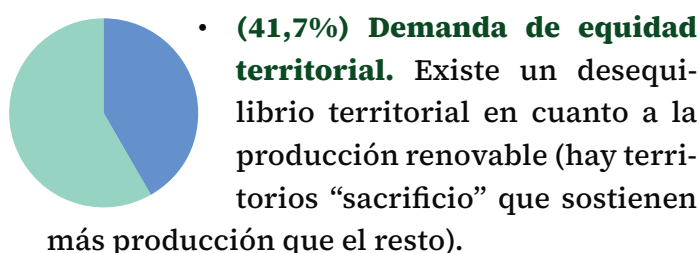
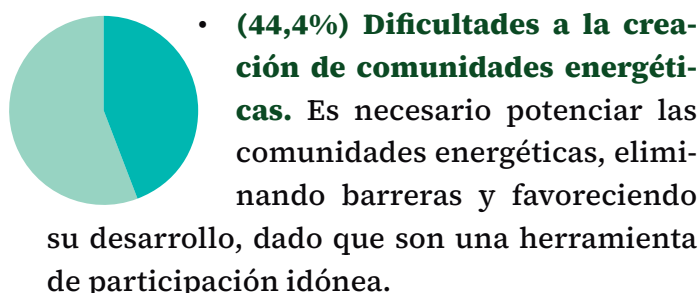
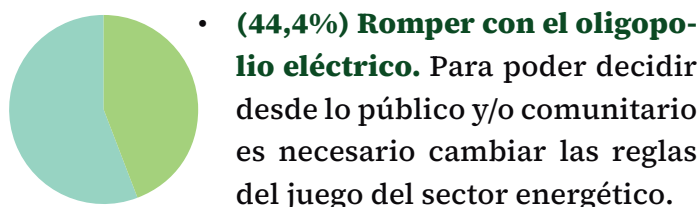
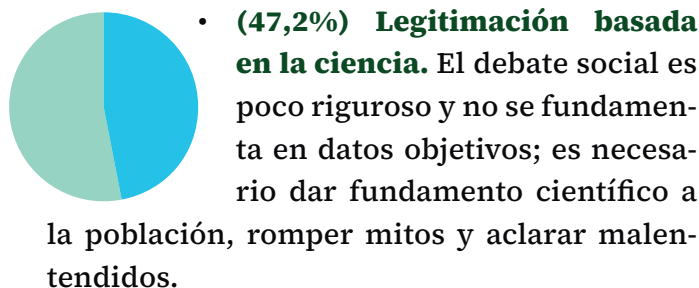
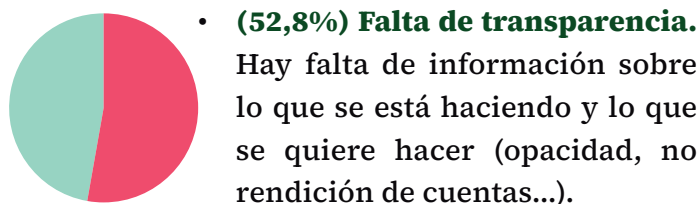
3.3.3. Problemas de gobernabilidad, equidad y poder

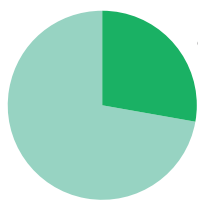
De forma generalizada se considera imprescindible abordar la cuestión de la gobernabilidad en las propuestas y proyectos de energías renovables sobre suelo. Tanto porque supone uno de los principales retos para realizar la transición energética como por los beneficios que reporta impulsar procesos de diálogo social. No obstante, la realidad que nos encontramos, no se corresponde con esta idea.

La apuesta renovable no siempre lo refleja y, de hecho, adolece de diversos problemas de gobernanza, equidad y poder:

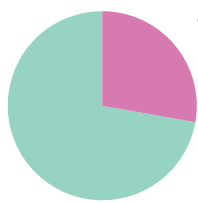


asegurarnos de que sean suficientes, adecuadas y aceptadas por las partes implicadas.





- **(27,8%) Obstáculos que sufre el sector eléctrico renovable.** El sector energético renovable encuentra trabas para poder ejercer su actividad.



- **(27,8%) Efectos perniciosos de ciertas modificaciones normativas.** Algunas de las modificaciones normativas limitan la participación ciudadana y reducen las exigencias ambientales.

Se confirma que la mayoría de problemas relacionados con la gobernabilidad tienen que ver con la demanda de mayor participación social (63,9%). Es decir, se considera que los mecanismos de participación actuales no son suficientes y/o de calidad. Igualmente, hay una opinión bastante extendida (61,1%) de que es difícil establecer medidas compensatorias a la instalación de producción renovable (sobre todo para que sean suficientes, adecuadas y aceptadas por las partes implicadas).

Más allá de estos argumentos, no existe un pensamiento único y/o “habitual” sobre los problemas que tenemos para decidir sobre los problemas comunes. Hay opiniones diversas, entre las más nombradas: falta de transparencia, necesidad de romper mitos y aclarar malentendidos, acabar con el oligopolio eléctrico, dificultad de crear comunidades energéticas...

Otros problemas (aportados por los encuestados):

- Vinculación de la implantación de renovables con los diferentes retos de desarrollo rural y lucha contra la despoblación
- La afección al paisaje también se vive como expresión de poder.

3.3.4. Carácter vinculante de los procesos de participación social

La obligatoriedad de realizar procesos de participación social en toda propuesta de promoción de energías renovables puede verse como una solución para garantizar su realización. Ante la posibilidad de que la participación ciudadana sea vinculante, se pregunta su idoneidad y, en caso afirmativo, en qué etapa sería más relevante implementarla.

Hay una cuarta parte (25%) de las personas encuestadas que no considera adecuado que los procesos de participación social sean vinculantes; 70% de los cuales son personas expertas, y 30% del sector laboral (empresa y sindicato).

Y el resto, y de manera unánime, lo ven necesario, como mínimo, en la fase de diseño del proyecto. La segunda coincidencia en la selección de opciones es marcar la tríada: diseño, explotación y desmantelamiento:

- (74,1%) Diseño del proyecto
- (55,6%) Explotación/funcionamiento
- (37%) Desmantelamiento/restitución
- (29,6%) Ejecución de las obras
- (25,9%) Tramitación administrativa/autorización

Otros momentos del proyecto (aportadas por los encuestados):

- Titularidad local (total o parcial) de los proyectos
- En la situación actual, el carácter vinculante de los procesos de participación me parece políticamente peligroso.
- Durante la etapa de planificación.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPARTO DE BENEFICIOS: ¿CÓMO CONSEGUIR PROCESOS EFECTIVOS Y DE CALIDAD?”

Como es sabido, no existe un único modelo que sea adecuado en todo momento y lugar; el contexto específico en el que se sitúa el proyecto renovable determina su mejor configuración. Por tanto, cada iniciativa de participación y medida de reparto de beneficios debe valorarse en relación a las circunstancias de partida y a los objetivos establecidos.

Sin embargo, esto no contradice el hecho de que estos procesos pueden ser más o menos eficaces, justos y de calidad; y que es deseable incentivar los planteamientos y acciones que maximicen estos atributos. Es por ello que, a continuación se detallan **qué aspectos propios de los procesos de diálogo y gobernanza social (por un lado) y relacionados con las estrategias de reparto de beneficios (por el otro lado) nos sirven como indicadores para discernir entre buenas y malas prácticas.**

Cabe advertir, que es un listado de criterios que se plantea como una propuesta de trabajo. La labor de identificar qué procesos son más adecuados y válidos no es automática ni sencilla; tampoco ampliamente compartida. En este sentido, se ha hecho una revisión bibliográfica extensiva, se han destilado los aprendizajes de nuestra trayectoria profesional y se ha sistematizado y sintetizado toda la información recogida. Luego, se ha querido hacer un primer contraste con algunos de los agentes implicados en el desarrollo renovable y se ha consultado sobre su idoneidad y grado de relevancia (véase encuesta capítulo 2).

El resultado es el siguiente cuadro de indicadores ordenados por grupos: 1) requisitos muy importantes, 2) requisitos importantes y 3) requisitos menos importantes (o secundarios). Los cuales vienen acompañados por unas **fichas explicativas** que pretenden ayudar en su comprensión y aplicación práctica.

4.1. INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REFORZADA

Hemos elaborado 18 indicadores de participación ciudadana reforzada que se han agrupado en 4 categorías:

1. Establecimiento del marco de diálogo social.- aspectos sobre: a) las reglas del juego (“terms of reference”), b) el agente promotor y/o dinamizador, y c) la disponibilidad de recursos.
2. Condiciones sociales del proceso de diálogo.- aspectos sobre: a) el número y continuidad de los participantes, b) la pluralidad de estos participantes y c) el contexto social y colectivo.
3. Metodología del proceso - aspectos sobre: a) la variable epistemológica del tema, b) el tratamiento emocional y personal que despierta, y c) el diseño metodológico.
4. Consecuencias del proceso - aspectos sobre: a) los resultados obtenidos, b) la voluntad de incidencia y c) la valoración de los participantes.

4.1.1. Tabla resumen

1. ESTABLECIMIENTO DEL MARCO DE DIÁLOGO SOCIAL	
1.1.	El proceso de diálogo se plantea en el momento oportuno y en la intensidad requerida
1.2.	Se establece mecanismos de comunicación efectivos entre los implicados y se hace un esfuerzo por derribar barreras a la participación
1.3.	Las reglas del juego están suficientemente claras y son adecuadas para el contexto concreto
1.4.	Se dispone de todos los recursos necesarios para hacer efectivo el proceso de diálogo
1.5.	El espacio habilitado es neutral y el agente dinamizador está legitimado por las partes implicadas
2. LOS ASPECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE DIÁLOGO	
2.1.	Se tienen en cuenta las iniciativas sociales preexistentes y se promueve la creación de relaciones entre sectores implicados
2.2.	Participan de forma continua suficientes personas y/u organizaciones
2.3.	Participa toda la pluralidad de perfiles y voces que existen en el panorama social implicado
3. METODOLOGÍA DEL PROCESO DE DIÁLOGO	
3.1.	La información necesaria para participar es accesible, rigurosa, adecuada e inteligible
3.2.	Se toman en consideración las emociones, necesidades y valores nucleares de los agentes implicados
3.3.	El proceso de diálogo es inclusivo y facilita la participación de todos los agentes potencialmente interesados
3.4.	Se promueve la reflexión, aprendizaje y capacitación de todos los participantes y agentes implicados
3.5.	El diseño metodológico es flexible y ajustado a las exigencias de cada caso
4. LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE DIÁLOGO	
4.1.	Los resultados del proceso de diálogo son fruto del trabajo en grupo y los participantes los han validado y asumido como propios
4.2.	Los participantes dan apoyo, difusión y/o asumen el liderazgo de la continuación del proceso de diálogo
4.3.	Se da una materialización práctica y un seguimiento post participación de los resultados obtenidos
4.4.	Se incentiva la consolidación del espacio de diálogo y/o su efecto de democratización y creación de comunidad
4.5.	El proceso de diálogo consigue cosechar resultados y beneficios a muchos niveles distintos



1) Requisitos muy importantes



2) Requisitos importantes



3) Requisitos menos importantes

4.1.2. Pautas y recomendaciones de aplicación

1. ESTABLECIMIENTO DEL MARCO DE DIÁLOGO SOCIAL



1.1 EL PROCESO DE DIÁLOGO SE PLANTEA EN EL MOMENTO OPORTUNO Y EN LA INTENSIDAD REQUERIDA

La implicación de la ciudadanía y de los agentes del territorio puede proponerse en diferentes etapas del despliegue renovable. En los procedimientos formales, se contempla la participación en la fase de autorización de la instalación, es decir, cuando la localización y el diseño del proyecto constructivos ya están definidos (y cerrados). También, hay casos en los que se abre la participación institucional en los planes y programas energéticos, aunque son minoritarios.

Esto contrasta con la demanda que hacen organizaciones ambientales y de índole social de que esta participación se materialice en etapas tempranas del desarrollo del proyecto. O, en cualquier caso, que se produzca cuando todavía haya suficiente margen para incidir en su definición e implementación.

Igualmente, nos encontramos con un panorama práctico en el que las iniciativas participativas comportan un bajo grado de implicación ciudadana y un bajo grado de otorgamiento de poder y responsabilidad. Es decir, se sitúan en el cuadrante de la información- comunicación. Mientras que, a menudo, las comunidades locales esperan un nivel de participación mayor (consulta, participación o gobernanza).

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Analizar **en qué fase del despliegue renovable se contempla el proceso participativo** (de forma previa, durante la planificación energética, en el ciclo de vida del proyecto). **Y relacionarlo con la demanda que existe de participación local** (voluntad de incidir).
- ▶ Analizar **el alcance y nivel de participación social** (margen de influencia en la definición del proyecto que el proceso permite: nivel de información, consulta, participación o gobernanza). **Y relacionarlo con los recursos disponibles** (calibrar el grado de ambición de la propuesta participativa).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Distinguir entre el discurso general de reclamar una mayor implicación y poder en las decisiones que conciernen a la implantación renovable y la voluntad real de los agentes sociales y ciudadanos de implicarse y ganar responsabilidad en estas decisiones para proyectos concretos.
- ▶ Conocer el nivel de beligerancia y/o de contestación local a la producción renovable para valorar si es oportuno abrir un proceso participativo desde el comienzo o puede suponer la paralización de toda iniciativa de transición energética. Hay un momento clave que es cuando la empresa contacta con el Ayuntamiento.
- ▶ Dejar demasiado abierta la estrategia o el proyecto renovable para definirlos conjuntamente puede no ser viable en determinados casos. En este sentido, tener una propuesta mínimamente establecida (a nivel conceptual y/o técnico) puede ayudar a involucrar más fácilmente a la población local (por ejemplo, ya tener el permiso de acceso y conexión, y/o algún esbozo del proyecto).

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Definición de las reglas del juego

1.4 Disponer de los recursos necesarios

3.1 Aportar un mínimo de información complementaria o de conocimiento sobre la materia.



1.2 SE ESTABLECEN MECANISMOS DE COMUNICACIÓN EFECTIVOS ENTRE LOS IMPLICADOS Y SE HACE UN ESFUERZO POR DERRIBAR BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN

La voluntad de promover un proceso participativo puede traducirse en un plan muy elaborado y minucioso pero que no acabe plasmándose realmente en el plano práctico. A menudo, existen condiciones de partida que no permiten o no facilitan per se la posibilidad de que la ciudadanía y las entidades se impliquen en un proceso colectivo. Por ejemplo, pocos agentes activos o muy poco disponibles, dificultad para llegar a determinados sectores sociales, cultura y dinámicas locales que coartan la participación, recelos o conflictos pasados, falta de formación que desincentiva, etc. Por ello, es importante contemplar mecanismos que ayuden a superar o mitigar estos obstáculos.

De igual modo, sin una comunicación continuada es difícil asegurar el progreso del proceso participativo. Establecer una comunicación clara, regular y a través de los canales más adecuados a cada tipo de público ayuda a acompañar todo el proceso participativo y aumentar su efectividad, a la vez que facilita la relación entre todos los implicados y demuestra que existe una voluntad real de acercamiento (y que no se trata de un intercambio puramente puntual o publicitario).

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Hacer un mapeo social y analizar los **mecanismos de comunicación que existen entre los implicados en el proceso de diálogo** y entre los organizadores y los demás agentes (regularidad del contacto, rendición de cuentas, eficacia de los canales empleados, periodo en el que se lleva a cabo –en determinadas etapas a lo largo de todo el desarrollo del proyecto renovable, etc.). Y **valorar cómo influye esta estrategia comunicativa en la implementación de la iniciativa participativa** (¿aporta valor? ¿facilita el diálogo?...).
- ▶ Analizar **los retos y potenciales obstáculos estructurales y de contexto que pueden encontrar los promotores del proceso de diálogo social** (culturales, sociales, normativos, etc.). Y **correlacionarlos con las acciones** que estos promotores tienen **previstas** (¿están las acciones en consonancia con los retos existentes?).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Calibrar previamente si la iniciativa de diálogo es realmente viable; no siempre es posible crear las condiciones óptimas para la participación. Hay factores sobre los que los organizadores no pueden incidir (por ejemplo, sobre ciertas condiciones del sistema económico, social y político, sobre aspectos de la esfera personal o sobre conflictos muy cronificados o cristalizados). Por tanto, no puede responsabilizarse íntegramente a la iniciativa participativa de no haber sido efectiva.
- ▶ La propia estrategia comunicativa puede ser fuente de malentendidos y/u origen de las reticencias a participar. En este sentido, es oportuno identificar si cuando se dan estos desajustes se tratan de resolver lo más pronto posible.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Adecuación del proceso de diálogo con el contexto de partida



1.3 LAS REGLAS DEL JUEGO ESTÁN SUFICIENTEMENTE CLARAS Y SON ADECUADAS PARA EL CONTEXTO CONCRETO

Existen múltiples formatos de participación social que responden a realidades de partida distintas y a objetivos/voluntades diversas. Por ello, en toda iniciativa de esta índole, se requiere de una primera fase de definición del marco de referencia en el que se producirá el diálogo social. Comunicar de forma clara este marco a todos los asistentes potenciales es fundamental para no crear falsas expectativas ni confusión y para que las personas puedan decidir si quieren formar parte o no del proceso.

Unas reglas del juego que se formulan teniendo en cuenta el escenario inicial (condiciones de partida) serán más fácilmente aceptadas y materializables. Por ejemplo, si encajan con la estrategia territorial y energética preexistente será más fácil su integración local, si lo que se propone debatir tiene coherencia con las demandas sociales será mejor recibido, si se ajusta a las necesidades técnicas del proyecto será más útil, etc.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Identificar **cuál es el marco de referencia de la participación**, es decir: 1) qué objetivos tiene el proceso, 2) cuál es su alcance (temas a tratar, personas a implicar, ámbito territorial que incluye), 3) qué plan de trabajo se ha establecido (etapas, métodos, tiempos del proceso) y 4) cuáles son los resultados esperados.
- **Se comprueba que es coherente con el contexto normativo y decisonal** (procedimientos administrativos en curso, marco competencial, coordinación multinivel, es decir, lo que está en marcha en otros niveles territoriales). **Y con el contexto social** (respeto a los ritmos sociales, sintonía con las necesidades locales...).
- **Se verifica si las características de la propuesta participativa son debidamente comunicadas** a todas las personas implicadas y comprendidas por ellas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Es clave hacer un ejercicio de revisión interna para sopesar detenidamente qué se propone antes de comunicarlo a los interesados o abrir el proceso participativo (exceptuando el caso de que se quiera definir conjuntamente con los participantes).
- Hay una negociación necesaria entre lo que los promotores del diálogo quieren y lo que motiva a la gente a participar. Tiene poco recorrido proponer un diálogo para hacer pequeñas modificaciones al proyecto renovable, si lo que la población pide es recibir beneficios o proponer lugares distintos de instalación.
- Podemos sospechar que la propuesta participativa será cuestionada y criticada por parte de los potenciales asistentes y, aún así, ser transparentes, honestos y asertivos sigue siendo lo más deseable.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.2 Mecanismos efectivos de comunicación

1.1 Alcance y nivel de participación



1.4 SE DISPONE DE TODOS LOS RECURSOS NECESARIOS PARA HACER EFECTIVO EL PROCESO DE DIÁLOGO

Es importante tomar conciencia de que realizar este tipo de procesos sociales requiere invertir en ellos; invertir dinero, tiempo, personas.... Sin una apuesta firme en esta dirección, la iniciativa quedará como una tentativa que no llegará a florecer. Sin recursos, la propuesta puede generar expectativas frustradas, procesos de poca calidad o que queden interrumpidos antes de finalizar, etc.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Identificar el **tipo de recursos de los que se dispone**: 1) recursos materiales (económicos, logísticos, fungibles...), 2) recursos cognitivos (expertise en dinamización de grupos, capacitación y formación de los participantes...), 3) recursos temporales (tiempo suficiente de realización, implicación y maduración del proceso), y 4) recursos personales (personas dedicadas a hacer efectivo el proceso).
- Y **cuál es la dotación** de estos recursos.
- Y **se valora si son suficientes para cubrir las necesidades del proceso** en su máxima expresión (mejor versión).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Contar con la figura de mediación-facilitación es fundamental para este tipo de procesos y si, además, la ejerce un agente profesional se garantiza que haya suficiente conocimiento especializado y personal capacitado para asumir el desarrollo del diálogo.
- Es necesario que haya una correlación entre los recursos disponibles y el tipo de proceso que se lleva a cabo. Lo ideal es conseguir recursos suficientes para hacer un proceso completo. Si no existen suficientes recursos, se pueden reducir las expectativas de la iniciativa a una dimensión en la que no se pierda ni calidad ni efectividad ni se “queme” la participación (se genere decepción, cansancio, falta de credibilidad...).

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Definición de las reglas del juego

3.1 Aportar un mínimo de información complementaria o de conocimiento sobre la materia.



1.5 EL PROCESO HABILITADO ES NEUTRAL Y EL AGENTE DINAMIZADOR ESTÁ LEGITIMADO POR LAS PARTES IMPLICADAS

Es clave asegurarse de que el espacio de diálogo cumpla con unas garantías mínimas de neutralidad e imparcialidad. Es decir, que el planteamiento de partida no se decante de forma tendenciosa hacia ninguna de las partes, que no se trate de manipular los procedimientos para que los resultados satisfagan determinados intereses, que no haya desigualdades de poder y todas las voces sean escuchadas, reconocidas y tomadas en consideración, etc.

La falta de estas garantías pone en entredicho la validez del proceso participativo en la medida que no permite recoger con fidelidad lo que los implicados aportan, ni cumple con los requisitos de apertura, inclusividad, rigor, transparencia...

Este aspecto está directamente relacionado con la aceptación y legitimidad de la propia iniciativa participativa. Y, muy especialmente, con la imagen y confianza que despierta el agente que la promueve. Si se percibe que quien abre el proceso participativo (empresa, Administración, entidad social...) tiene intereses ocultos, no es honesto o transparente, etc o que el personal facilitador-mediador no es suficientemente independiente del promotor (del que lo contrata) o neutral, habrá menos personas proclives a participar. Y menos simpatizantes o colaboradores.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Analizar el **grado de neutralidad del proceso, a través de: 1) el posicionamiento del agente promotor de la iniciativa participativa** (predisposición a escuchar todas las voces por igual, no favorecer ningún interés particular ni actuar en perjuicio de alguno de ellos, humildad y capacidad de aprendizaje, no condicionar con resultados precocinados, etc.). **2) de las características del proceso** (¿se cumplen los indicadores de: reglas del juego claras, comunicación asertiva, pluralidad de personas implicadas, construcción colectiva de los resultados...?).
- Analizar el **grado de legitimidad del proceso, a través de: 1) la percepción de las partes implicadas** (lo consideran un proceso válido, un espacio seguro donde exponer sus opiniones...), y **2) adecuación del proceso al contexto normativo y decisional** (indicador 1.3).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- La validez/ legitimidad del diálogo social propuesto no es un atributo fijo, también es una cualidad que se construye. Puede ser que el agente impulsor no sea legitimado ni aceptado de buenas a primeras por gran parte del público. Sin embargo, la labor de acercamiento, comunicación, escucha... del facilitador/mediador puede ayudar a ir mutando este sentimiento inicial a un estado más receptivo e incluso colaborador.
- La aceptación del proceso no depende de los elementos esgrimidos cuando hay posiciones muy enroscadas o reacias al cambio, un nivel de tensión y distanciamiento significativo entre los implicados/as, si se considera que la situación de partida es injusta y desigual y no se resuelve con participación, si se opta por estrategias de lobby o de tipo judicial, etc. En este caso, se descartará la propuesta participativa aunque sea intachable desde el punto de vista de la neutralidad.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

Indicadores relativos a todo el proceso



2.1 SE TIENEN EN CUENTA LAS INICIATIVAS SOCIALES PREEXISTENTES Y SE PROMUEVE LA CREACIÓN DE RELACIONES ENTRE SECTORES IMPLICADOS

La creación de procesos de participación “ad hoc” que tratan el tejido social como individualidades sin un vínculo que va más allá del espacio de encuentro, pueden ser iniciativas eficaces desde un punto de vista instrumental, pero, poco atractivas desde un prisma comunitario o de gobernanza. Y, por tanto, no son deseables desde una perspectiva a medio y largo plazo, en el que la consistencia y grado de desarrollo de la red social local (potencial comunitario) es un recurso necesario para impulsar la democracia participativa, y la corresponsabilidad en los problemas comunes.

Ajustar el diseño participativo al contexto social es un valor (tal como hemos comentado en el indicador 1.3) y, muy especialmente, si se consigue la complicidad y colaboración de las entidades y organizaciones de índole social y económica que hay en el territorio. Por ejemplo, creando sinergias entre el proyecto energético y las acciones y estrategias locales, aprovechando los espacios colectivos preexistentes y así evitar duplicidades (y minimizar la carga de las actividades sociales), o, incluso, tejiendo la propuesta participativa de forma endógena.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Contabilizar en qué grado han aumentado las relaciones entre los agentes comparando la situación previa y post participación (mayor conciencia general de cuáles son las personas y entidades interesadas, establecimiento de nuevos puentes de comunicación entre ellas, potenciación de espacios de colaboración, etc.).
- ▶ Analizar el nivel de vinculación de la propuesta participativa con el tejido social local, a través de: 1) analizar el conocimiento que se tiene del socio-grama del lugar donde se proyecta la planta renovable y del tipo y grado de relaciones que existe entre agentes implicados y/o interesados. 2) Identificar qué mecanismos de coordinación existen entre la iniciativa y los actores sociales (organización conjunta de eventos, complicidad con informantes clave, espacios de trabajo en equipo...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ En lugares con un capital asociativo elevado es más sencillo acceder a los diferentes agentes, sectores y ciudadanos, en la medida que las vías de comunicación y relación ya están creadas. Especialmente, si existe una red social bien interconectada. Sin embargo, esta virtud puede no serlo cuando esta organización social se convierte en una estructura rígida o poco horizontal o con pocos nodos que centralizan el poder.
- ▶ Si el equipo promotor de la iniciativa es de “fuera” de la comunidad, esta condición puede ser origen de rechazo (no se conoce y se desconfía, no sabe nada y difícilmente puede hacer una intervención adecuada...) o visto como una ventaja (no está vinculado a las dinámicas relacionales que pueden ser polarizadas, endogámicas o clientelares, no está sujeto a la carga histórica que bloquea el presente, etc.). Y en la medida que no existen respuestas sociales estándar, es preciso contemplar ambas posibilidades.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Adecuación del proceso de diálogo al contexto social

1.5 Neutralidad y legitimidad del impulsor del proceso de diálogo

4.4 Vocación de transformación democrática

4.2 Apoyo social que consigue el proceso de diálogo a medio-largo plazo



2.2 PARTICIPAN DE FORMA CONTINUA SUFICIENTES PERSONAS Y/U ORGANIZACIONES

A simple vista, se valora negativamente un proceso social cuando el número de asistentes es bajo. Y recibe admiración o aprobación si consigue movilizar a una gran masa de la población. Es evidente que para considerarse un proceso social, debe haber un número mínimo de agentes que no sean pocos. En comparación con procesos de participación o mediación en el ámbito privado, debe tenerse en cuenta una escala territorial mayor. Además, los actores son principalmente colectivos y abarcan múltiples sectores.

Establecer de forma abstracta cuál es el número óptimo de personas u organizaciones participantes es complicado. A efectos de compartir opiniones, hacer diagnósticos sobre la situación, de generar propuestas, llegar a consensos... puede ser suficiente tener una muestra representativa de la comunidad local y los agentes interesados. Pero, si se trata de transformar un estado de opinión, de rebajar tensiones sociales, de crear una atmósfera local de concordia, de conseguir un cambio eco-social... debe haber una movilización mayor.

Directamente asociado a esta asistencia mínima está su regularidad. Contabilizar las personas que aparecen o intervienen en algún momento del proceso de diálogo, aunque sea de forma puntual o esporádica, puede reflejar de forma poco rigurosa la realidad participativa. En este sentido, se considera un acto participativo de calidad cuando la persona adquiere un mínimo de compromiso, ya sea siendo constante en su asistencia o manteniendo el contacto a lo largo de todo el proceso.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ **Contabilizar el número de personas asistentes y valorar esta cifra en función de** los siguientes aspectos:
- ▶ **si estas personas vienen a título personal o como representantes de es u determinadas entidades/instituciones.** Las personas que ejercen de portavoz de un grupo mayor, si este rol está correctamente desarrollado, indirectamente incorporan a un número mayor de individuos.
- ▶ **Cuál es el público objetivo de la iniciativa participativa** (porcentaje de participantes en relación a la población de referencia). No es lo mismo conseguir la implicación de 50 personas en una comunidad rural de pocos habitantes que en un barrio de una ciudad.
- ▶ **Los objetivos y reglas establecidas** (maximización de las personas implicadas según la capacidad del planteamiento participativo).
- ▶ **Extensión y constancia de la participación** de las personas asistentes al proceso de diálogo (compromiso de asistencia, continuidad de la implicación...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Habitualmente, se contabilizan como “participantes” únicamente las personas que asisten a las sesiones de diálogo grupal. Sin embargo, es importante constatar si también existen agentes que colaboran o que, de un modo u otro, hacen posible la iniciativa participativa (aportando contactos, facilitando la logística, ayudando en la difusión...).
- ▶ Cabe advertir que el contexto social y la cultura participativa del lugar condicionan significativamente el cómputo final de participantes. La ciencia y el arte de motivar, convocar y fidelizar a las personas a participar del proceso de diálogo es clave. Aun así, atributos como la densidad de población, el tejido asociativo, las experiencias colectivas pasadas, la cultura política, el grado de cohesión social, etc. influyen sobremanera en los resultados obtenidos.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Adecuación del proceso de diálogo al contexto social

2.3 Pluralidad de personas participantes

4.2 Apoyo social que consigue el proceso de diálogo a medio-largo plazo



2.3 PARTICIPA TODA LA PLURALIDAD DE PERFILES Y VOCES QUE EXISTEN EN EL PANORAMA SOCIAL IMPLICADO

Es sabido que la naturaleza social es plural; está compuesta por multiplicidad de perspectivas, conocimientos, sensibilidades, experiencias... e incluso en colectivos aparentemente homogéneos, existe cierta complejidad intrínseca. En este sentido, no nos podemos contentar con invitar a un solo miembro de una entidad sin antes verificar si hay una visión interna compartida. O incluir un único representante sectorial si hay facciones distintas.

Igualmente, existen discursos o relatos que suelen repetirse más que otros y que pueden cooptar la arena pública. Una propuesta participativa rigurosa y justa no se mueve únicamente en los lugares comunes, identifica también aquellas voces que hablan más bajo o que se las escucha menos. Y se pregunta si puede haber perfiles menos típicos en el debate en torno a las renovables, que también podrían convertirse en partes interesadas o hacer aportaciones significativas.

Por tanto, la necesidad de implicar a un número de agentes mínimo (tal como se explica en el indicador anterior), debe complementarse, necesariamente, con la atención al tipo de personas que participan. No es lo mismo que asistan 12 personas de una misma organización o con puntos de vista similares, que lo hagan 12 personas de sectores y posicionamientos distintos. La calidad y legitimidad del proceso de diálogo vendrá en gran medida determinada por su capacidad de involucrar a una mayor diversidad de agentes.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Analizar el tipo de agentes que asisten al espacio de diálogo teniendo en cuenta:
 - **El tipo y variedad de perfiles existentes** (según género, edad, estatus social, formación, sector profesional... si son personas a título personal, o aspectos como tamaño, formato legal y de gobernanza... si son organizaciones).
 - **El tipo y variedad de discursos que se dan cita** (qué cosmovisiones, relatos, razonamientos, lenguajes... se expresan).
- ▶ Valorar la composición del grupo de personas participantes en función de:
 - **Todo el abanico de agentes que se sienten parte** de la definición, decisión o gestión de los proyectos de implantación renovable.
 - **Si se ha conseguido incluir a los agentes que de manera natural no suelen involucrarse** en los procesos de diálogo. Por ejemplo, los agentes inicialmente más reactivos, beligerantes y/o con posiciones más extremas. O los ciudadanos menos visibles públicamente (sectores más vulnerables, desfavorecidos, no organizados, con menor representación social...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Determinar quiénes son los agentes interesados o qué voces deberían estar representadas no es una labor sencilla; ¿deben considerarse sólo los directamente afectados las personas que se postulan como interesadas o todos aquellos que deberían tener algo que decir? Sea cual sea la elección, ésta debe estar debidamente justificada y basarse en un análisis del contexto y del discurso social. Es necesario identificar agentes y dónde está el debate y en qué términos se está produciendo.
- ▶ Incluir aquellas voces que están en menor medida representadas/ visibles supone un esfuerzo añadido y, normalmente, comporta realizar procesos específicos (ya sea previamente o en paralelo) que gestionen las dificultades propias de estos sectores sociales. Por ejemplo, realizar procesos de mediación y escucha, de divulgación y sensibilización, etc.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Adecuación del proceso de diálogo al contexto social

2.2 Número de personas implicadas

3.2 Tratamiento de los aspectos emocionales y personales



3.1 LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA PARTICIPAR ES ACCESIBLE, RIGUROSA, ADECUADA E INTELIGIBLE

Todo acto deliberativo se fundamenta en una determinada base de información y conocimiento que será la que marcará el tipo y calidad de los resultados obtenidos. Si la información empleada es completa y relevante, más atinada será la decisión final. Por el contrario, si no se disponen de todos los datos necesarios para opinar, reflexionar o proponer podemos llegar a conclusiones erróneas, parciales o sin ninguna utilidad.

Igualmente, es clave la pluralidad del conocimiento empleado en el proceso participativo. Existen diversos saberes que confluyen en las políticas de implantación renovable y transición energética: es un campo interdisciplinar, en el que además del conocimiento científico y técnico es oportuno el conocimiento local (fruto de la experiencia, de la observación, y enfocado en la realidad propia del lugar).

En todo caso, que exista información válida no implica necesariamente que ésta llegue a todas las personas implicadas: puede estar en formatos, lenguajes y/o fuentes que no sean accesibles o comprensibles para todo tipo de públicos. En este sentido, es fundamental que la información y conocimiento sobre la cuestión sea fácilmente accesible e inteligible. De otro modo, es como si no existiera.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Identificar qué información hay sobre la mesa sobre el proyecto renovable o la política de transición energética (datos fácilmente localizables y comprensibles para personas no especialistas en la materia).
- ▶ Analizar esta información según:
 - El grado de accesibilidad (canales adaptados a todos los públicos, inteligibilidad, plazos suficientes de revisión y análisis...).
 - El nivel de rigurosidad y relevancia (contenidos adecuados y oportunos, información contrastada y completa...).
 - Y la legitimidad que presenta (fuentes fidedignas, mirada crítica del conocimiento disponible, validación por parte de todos los agentes...).
- ▶ Valorar la importancia que otorga la iniciativa participativa a las cuestiones epistemológicas y la dedicación que le da a la búsqueda de nuevos datos o a la investigación y superación de lagunas de conocimiento.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ A menudo, el tema de la información es una cuestión disputada. En el mismo contexto social de partida ya se habla de falta de transparencia (opacidad, no rendición de cuentas...), de falta de rigor de algunos proyectos presentados, de la necesidad de estudios o expertos independientes (no vinculados a la Administración o a las empresas energéticas), de debates locales poco fundamentados científicamente, etc. Por tanto, es un tema sensible que debe tratarse con especial cuidado.
- ▶ Aunque se haga un trabajo de investigación exhaustivo para poder aportar al ámbito deliberativo suficiente conocimiento de calidad, es importante recordar que todavía hay incógnitas técnicas y científicas, y que debemos saber lidiar con un cierto grado de incertidumbre o falta de información.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

3.3 Inclusividad y facilidad de participación

3.4 Se promueve la reflexión, aprendizaje y capacitación

4.5 Alcance y compleción de los resultados



3.2 SE TOMAN EN CONSIDERACIÓN LAS EMOCIONES, NECESIDADES Y VALORES NUCLEARES DE LOS AGENTES IMPLICADOS

Directamente relacionado con la actitud de imparcialidad y neutralidad que se espera de los organizadores de los procesos de participación pública, se debe dejar espacio para que las aportaciones más subjetivas, personales, de tipo cultural o filosófico sean escuchadas. Es fundamental respetar todos los sentires y visiones que las personas expresan y tener la voluntad de acogerlos.

En todo caso, se necesita tacto y un debido acompañamiento emocional durante el proceso de diálogo para que éste no quede bloqueado o genere agravios personales o territoriales. El contraste entre opiniones distintas, el peligro o la posible no satisfacción de las necesidades prácticas de algunos agentes, el choque de determinadas actuaciones con los valores más profundos de las personas que entran en diálogo, etc. muy probablemente, haga aflorar emociones o, incluso, formas de comunicación y relación que necesiten de una intervención expresa de los conductores del proceso.

De hecho, la necesidad de esta gestión emocional puede ser evidente en algunos casos, pero es adecuada en todo contexto. Los malestares emocionales que no se tratan pueden actuar de forma subterránea y condicionar negativamente el diálogo social.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Detectar si se han habilitado espacios, momentos o dinámicas grupales que **facilitan la expresión de las aportaciones más subjetivas y emocionales** (escucha activa y empática, ofrecer un espacio seguro de expresión, no juicio ni minimización de las necesidades ajenas...).
- ▶ Preguntar a los agentes implicados **si creen que se atienden adecuadamente** este tipo de aportaciones o momentos (respeto de los diferentes sentires, pacificación y regulación emocional, deliberación constructiva...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ No debe confundirse la gestión emocional del proceso de diálogo con la realización de procesos terapéuticos o que abran la puerta a todo tipo de expresiones. La intervención se detiene allí donde hay alguna cuestión íntima o que deba resolverse en la esfera estrictamente personal. Y, en todo caso, no deberán permitirse explosiones emocionales que puedan faltar al respeto o monopolizar el espacio colectivo.
- ▶ Escuchar, respetar y contemplar todas las necesidades y valores que se traen al proceso de diálogo no significa incorporarlas de forma automática. En todo caso, tampoco se debe rehuir la responsabilidad de tener que compatibilizar necesidades aparentemente contrapuestas o no ampliamente compartidas.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

3.3 Inclusividad y facilidad de participación

4.2 Satisfacción de las personas participantes



3.3 EL PROCESO DE DIÁLOGO ES INCLUSIVO Y FACILITA LA PARTICIPACIÓN A TODOS LOS AGENTES POTENCIALMENTE INTERESADOS

Tener la oportunidad de contribuir al debate social en torno a las energías renovables o de incidir en los proyectos de instalaciones locales no se consigue por el simple hecho de tener un espacio participativo habilitado. Tal como se explica en otros apartados, este espacio debe tener unas determinadas características de información y conocimiento, de acompañamiento, de adecuación de la propuesta al contexto, etc. Y, sobre todo, de metodologías y mecanismos participativos.

Las personas tenemos formas distintas de implicarnos en la cosa pública y hay canales que nos son más familiares, cómodos o afines que otros. Del mismo modo que existe el problema de la “brecha digital” a nivel intergeneracional, también existen barreras formativas, de tipos de lenguajes, de contenido de los debates, de herramientas de diálogo y comunicación, etc. Por ello, fijar un único formato puede desalentar a determinadas personas o sectores a participar. Y, en cambio, si se incluye una gran variabilidad de vías para participar, se amplifica la probabilidad de éxito.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Identificar **qué espacios, procesos o momentos se plantean para conseguir los objetivos participativos** establecidos (sesiones regulares de trabajo grupal, plataformas digitales, conferencias deliberativas, presentaciones públicas, encuestas, eventos sociales, visitas de campo, talleres específicos, reuniones bilaterales, etc.).
- Estudiar la **diversidad de realidades participativas que existen en el contexto local** (mecanismos de gobernanza y participación preexistentes, diagnóstico demográfico, historial de experiencias participativas, cultura comunitaria y/o pública, etc.).
- Valorar si los canales planteados sirven para cubrir estas distintas realidades. Valorar si existe una **versatilidad metodológica suficiente para ofrecer oportunidades reales de participación**. Y una adecuación de la dinamización grupal a los objetivos del proceso y de las personas asistentes (técnicas de facilitación de grupos especialmente ajustadas a cada caso, diseño cuidado, preparación suficiente...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- La pluralidad metodológica se refleja tanto en la pluralidad de procesos y espacios que incluye la estrategia participativa, como en la diversidad de materiales, técnicas y estilos de acompañamiento que se contemplan en cada uno de los encuentros y momentos de diálogo.
- Es importante recordar que cada herramienta participativa tiene sus ventajas e inconvenientes y que es más adecuada para unas situaciones que para otras. La habilidad para ajustar o, incluso para crear artesanalmente y especialmente para cada ocasión, el diseño metodológico es clave para maximizar la calidad y eficacia de la experiencia participativa.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Establecimiento de las reglas del juego y adecuación con el contexto social

4.5 Alcance y amplitud de los resultados obtenidos



3.4 SE PROMUEVE LA REFLEXIÓN, APRENDIZAJE Y CAPACITACIÓN DE TODOS LOS PARTICIPANTES Y AGENTES IMPLICADOS

Por un lado, el debate en torno a las energías renovables contiene un elevado componente técnico que puede actuar como freno a la participación. Ya sea porque puede haber personas que no se sientan suficientemente capacitadas para opinar o porque el desconocimiento de determinados aspectos genere confusión o bloqueo en el proceso deliberativo. En este sentido, es fundamental introducir información (también la que pueda parecer “básica”) y claves para interpretarla (por ejemplo, elementos de referencia cotidianos que puedan servir para comparar y comprender la información especializada).

Por el otro lado, el camino recorrido por la energía fotovoltaica y eólica en un contexto de cambio climático es relativamente reciente si se valora en relación a los ritmos de cambio eco-social. Podemos decir que la transición energética acaba de comenzar y que todavía hay un grado de experimentación importante y mucha creatividad tecnológica, normativa y de formas de gobernanza. Por ello, es recomendable que los espacios de diálogo y encuentro social reflejen esta realidad y la alimenten. En lugar de plantear debates cerrados y finalistas, es conveniente promover la reflexión y la voluntad de aprender, lo que ayudará a engendrar y alumbrar el futuro energético deseado.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Poner el foco en el material que se emplea durante el proceso de diálogo y analizar si: 1) se incluye información con diferentes grados de complejidad y especialidad, 2) si se hace un esfuerzo para traducir esta información a los lenguajes de los participantes, y 3) si se deja suficiente tiempo para preguntar, clarificar y **ayudar a equilibrar los diferentes niveles formativos y de conocimiento que existen en torno a la materia.**
- **Analizar el grado de reflexión y sentido crítico con el que se maneja la información y el conocimiento disponible** (uso de preguntas generativas, introducción de estudios con hipótesis y conclusiones diversas, contraste entre saberes de diferente naturaleza, búsqueda de conocimiento nuevo, etc.).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- El grado y tipo de conocimiento que sustentan las personas influye en su estatus y rango dentro de un grupo de personas. Para que no haya desigualdades de poder en este sentido que se traduzcan en una participación desigual y sesgada hacia unas determinadas personas o sectores, debe cuidarse especialmente este aspecto. Por ejemplo, regulando el turno de palabras, evidenciando el valor de todas las aportaciones, dejando al mismo proceso o a los dinamizadores la tarea de traer la información necesaria, etc.
- De forma natural, cuando las personas se reúnen para tratar alguna cuestión, se produce un intercambio de información y cierto grado de reflexión y de aprendizaje mutuo. Ciertamente, no siempre existe la predisposición interna de escuchar y de ser permeable a lo que los demás nos aportan. Por ello, no está de más incentivar estos aspectos. Pero también recordar que el proceso participativo no puede garantizar que suceda. En última instancia, es una elección que hace cada persona que asiste al encuentro.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.5 Apertura y neutralidad de las reglas del juego

3.1 Información accesible, completa e inteligible

3.3 Inclusividad y facilidad de participación



3.5 EL DISEÑO METODOLÓGICO ES FLEXIBLE Y AJUSTADO A LAS EXIGENCIAS DE CADA CASO

Como todo proceso social, el desarrollo de la iniciativa participativa es imprevisible. Puede haber contingencias que no habíamos previsto (modificaciones legislativas, cambios de titularidad de la instalación renovable, fenómenos climáticos, iniciativas sociopolíticas nuevas, crisis económicas, etc.) y que modifiquen sustancialmente el contexto de partida. Igualmente, puede suceder que el propio proceso participativo tome una deriva diferente a la que se había planificado (se detecta un nuevo tema relevante, hay un cambio en los actores participantes o interesados, surge una nueva necesidad metodológica, etc.).

Los planteamientos o actitudes metodológicos poco flexibles suelen resentir el impulso participativo. Hacer oídos sordos a lo que va sucediendo no sólo nos aleja cada vez más de conseguir una de las recomendaciones señaladas (característica 1.3. adecuarse al caso específico). Si no que, además, puede influir negativamente en los mismos objetivos de la transición energética. Forzar una estrategia que puede ya no ser válida puede generar resistencias, dejar mal sabor de boca a los participantes, generar disonancias entre distintos niveles territoriales, etc.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- **Observar la evolución del contexto social, ambiental, tecnológico y normativo**, y detectar si ha habido cambios significativos que deban ser introducidos en la estrategia participativa.
- **Valorar la adaptabilidad del contenido y los formatos participativos a lo que va surgiendo** del proceso de diálogo (flexibilidad, gestión adaptativa de la iniciativa participativa, aprendizaje y co-creación del proceso...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Debe no confundirse la habilidad para saber rectificar y gestionar un proceso de diálogo flexible, con transmitir inconstancia, ser excesivamente voluble y que resulte en una iniciativa poco fiable. Las demandas externas que puedan pedir los potenciales interesados o participantes no son exigencias a las que se deba responder obligatoriamente. Tampoco es recomendable condicionar constantemente la labor de dinamización a lo que sucede en el panorama más general.
- En cualquier caso, si los cambios debidamente valorados son necesarios, deben ser transmitidos a los implicados. Si se establece un nuevo marco de trabajo, éste debe regirse por los mismos requisitos que los contemplados en el indicador 1.3.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

3.5 Adecuación de la iniciativa participativa al caso concreto

1.2 Comunicación clara y regular entre todos los implicados

1.3 Clarificación de las reglas del juego



4.1 LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE DIÁLOGO SON FRUTO DEL TRABAJO EN GRUPO Y LOS PARTICIPANTES LOS HAN VALIDADO Y ASUMIDO COMO PROPIOS

No todas las aportaciones que se recogen en un proceso de diálogo son resultados grupales. Anotar las opiniones individuales que se vierten al espacio colectivo no las convierte en opiniones compartidas. Para ello deben ser aceptadas explícitamente o bien ser contrastadas, digeridas y mutadas de tal modo que todas las personas asistentes las acaben sintiendo como propias. Ésta es la función del proceso de diálogo: lo que entra es tamizado y/o transformado por la interacción humana hasta convertirse en “común”. Las disonancias, conflictos y disensos forman parte de este proceso e, igualmente, son outputs compartidos; se está de acuerdo en lo que se está en desacuerdo.

En este sentido, difícilmente pueden anticiparse los resultados obtenidos. Los objetivos y métodos empleados pueden prever un tipo de resultados, pero no cuál será su contenido exacto. Si desde el principio se sabe cuál será el final, puede ser que el proceso no haya conseguido incluir suficiente diversidad de opiniones, promover la reflexión, integrar visiones, construir propuestas innovadoras, etc. O que el diseño, acompañamiento y/o la recogida de los resultados haya sido tendenciosa o demasiado condicionada a las expectativas iniciales.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Analizar si ha habido una construcción colectiva de los resultados; 1) comparando la evolución que han sufrido los diferentes puntos de vista que hay en el grupo, 2) el nivel de consenso y acuerdo que se consigue sobre las cuestiones a debate y 3) el grado de innovación y creatividad en el tipo de resultados obtenidos.
- ▶ Analizar la fidelidad del documento de resultados a la realidad del proceso de diálogo (relatoría bien realizada, proceso convenientemente documentado, periodo de validación de los resultados por parte de los participantes...), chequeando qué nivel de respaldo obtienen los resultados por parte de los participantes.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ La forma más rápida y efectiva de evaluar este indicador es comprobar si se cumple el siguiente requisito (4.2). Un grado elevado de apoyo a la iniciativa por parte de las personas que han participado suele indicar que están satisfechas con el desarrollo del proceso y conformes con sus resultados. Y, por tanto, que ha habido una buena performance participativa. De todos modos, debemos comprobar que no se trate de un grupo demasiado homogéneo que usa el proceso para reafirmar sus expectativas sectoriales, o que sea un grupo plural pero que no haya profundizado en la cuestión o mostrado su disconformidad.
- ▶ Documentar lo que sucede a lo largo del proceso participativo es fundamental para recoger las aportaciones de las personas asistentes y como acto de transparencia y método de trazabilidad de los resultados. Un gesto que entraña cierta complejidad; una misma palabra puede tener significados y/o intenciones distintas según la persona, el contexto discursivo, el tono con el que se expresa, etc. y, por tanto, existe cierto grado de interpretación por parte de la persona relatora. En consecuencia, surge la necesidad de contrastar lo recogido con sus protagonistas.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.1 La valoración que hacen los participantes

1.4 Disponibilidad de recursos (conocimiento en procesos sociales y dinámicas grupales)

1.5 Neutralidad y legitimidad del proceso de diálogo y sus conductores.



4.2 LOS PARTICIPANTES DAN APOYO, DIFUSIÓN Y/O ASUMEN EL LIDERAZGO DE LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE DIÁLOGO

La propuesta de impulsar un diálogo social para abordar una posible instalación renovable o alguna política de transición energética puede surgir de diferentes frentes. Puede ser una iniciativa de un Ayuntamiento o de un ente regional, de la empresa promotora de la instalación o de alguna organización social del territorio. En todo caso, es una iniciativa que suele tener un horizonte temporal, unos recursos y un formato acotados. Es decir, se prevén unos pasos, fases y resultados en un tiempo determinado. Tal como ya se ha comentado, esto puede variar y modificarse ligeramente o substancialmente, pero habrá un momento en el que los/las impulsores/fundadores se retirarán.

En ese momento, el proceso puede detenerse y poner el foco en difundir la experiencia y/o asegurar el impacto de sus resultados. O bien continuar si las personas participantes o colaboradoras cogen el testigo. Ya sea una situación o la otra, es un signo de que las cosas se han hecho bien, el hecho de que las personas que en un inicio han sido invitadas luego se conviertan en anfitrionas. Y se impliquen en dar valor al proceso realizado.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ **Ver qué mecanismos se implementan para recoger la valoración que hacen las personas participantes** del proceso de diálogo y su parecer sobre la necesidad de difundir, continuar o ampliar la experiencia a otros temas y territorios (realización de encuestas de opinión, análisis de indicadores de evaluación...).
- ▶ **Analizar la complicidad y apoyo que consigue el proceso de diálogo** por parte de sus participantes (compromisos a largo plazo, creación de relaciones de confianza, grado de adhesión a la iniciativa, impulso a su continuación...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Las propuestas participativas que buscan la complicidad de los agentes desde el principio (incorporándolos en la misma definición de la iniciativa o atendiendo muy cuidadosamente sus necesidades y planteamientos) tienen asegurada esta característica. Eso sí, siempre y cuando se haya llevado a cabo un proceso suficientemente impecable y no haya habido imponderables negativos. En todo caso, conseguir la complicidad de aquellos que no son los impulsores iniciales suele ser un reto importante; ya lo es que lleguen a participar pero aún más que tomen grados mayores de implicación, identificación y/o responsabilidad.
- ▶ En determinados contextos donde la conflictividad es elevada, el éxito es conseguir que las personas con las posiciones más extremas o menos dialogantes no boicoteen la iniciativa participativa. En este caso, el silencio se considera una buena nueva: puede haber personas que no comparten la necesidad o idoneidad de participar ni quieren saber nada sobre esta posibilidad, pero consienten y respetan que otros lo hagan. Quizás esto no es mérito de sus impulsores pero, al menos, estos consiguen no agravar la situación o que se les vea como una amenaza.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.1 Cohesión grupal y construcción colectiva de los resultados

1.3 Marco de referencia participativo

4.2 Grado de consolidación de la experiencia y de su continuidad



4.3 SE DA UNA MATERIALIZACIÓN PRÁCTICA Y UN SEGUIMIENTO POST PARTICIPACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Pueden conseguirse diversos hitos participativos como consensos territoriales, propuestas de actuación, mayor cohesión entre agentes, la licencia social de determinados proyectos, etc. pero si estos resultados no llegan a materializarse y quedan como una declaración de intenciones sin mayor recorrido se habrá perdido la verdadera utilidad de este tipo de procesos.

El primer paso es establecer un seguimiento post participación que, como mínimo, permita conocer cuál está siendo la evolución de estos resultados. La experiencia demuestra que si no hay este seguimiento la posibilidad de que los acuerdos se cumplan, que las propuestas se implementen, que las relaciones de colaboración se mantengan... no está asegurada. Habitualmente, será necesaria una planificación o intención expresa para viabilizar y hacer operativos los resultados más allá del proceso participativo. Esto puede suponer la necesidad o voluntad de continuar con la iniciativa de diálogo, esta vez redirigida a cuestiones más específicas o que ayuden a seguir madurando, concretando o aplicando lo anteriormente trabajado.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- **Comprobar qué grado de materialización práctica se consigue** (o que tiene elevadas probabilidades de conseguirse) de cada uno de los resultados obtenidos (grado de aplicabilidad, continuidad del proceso, impacto en la toma de decisiones, número de ideas consideradas por parte de los agentes competentes o con autoridad en la cuestión...).
- **Identificar qué mecanismos de seguimiento de los resultados, y de las consecuencias del proceso se establecen** (monitoreo de los resultados, feedback de los outputs, comunicación sobre los siguientes pasos, creación de una comisión de seguimiento...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Dependiendo del tipo de resultados que surgen de la iniciativa participativa se necesitará más o menos tiempo, recursos, acciones complementarias, etc. para que lleguen a recogerse sus frutos o puedan verse sus impactos en la esfera pública y/o comunitaria. En este sentido, el grado de exigencia en su cumplimiento y búsqueda de garantías debe estar acorde con la naturaleza de estos resultados.
- Se pueden contemplar distintos mecanismos de seguimiento, más o menos participativos o más o menos transparentes. Lo ideal sería que se implique de algún modo a sus protagonistas o, como mínimo, que estén constantemente informados. En todo caso, lo más eficaz para garantizar la puesta en práctica de los resultados es buscar su encaje en el proceso decisional formal y/ en los marcos de trabajo ya existentes e identificar cuáles son los agentes responsables de llevarlos a cabo (órganos o personas con autoridad y recursos para implementarlos).

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.5 Tipo de resultados obtenidos

4.2 Apoyo de los participantes a la iniciativa y a sus resultados



4.4 SE INCENTIVA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESPACIO DE DIÁLOGO Y/O SU EFECTO DE DEMOCRATIZACIÓN Y CREACIÓN DE COMUNIDAD

Los agentes se reúnen para debatir, decidir y/o proponer aspectos relacionados con la implantación de las energías renovables que surgen en un momento concreto. El detonante puede ser la presentación de un proyecto renovable concreto, el diseño de una política energética local, la intención de crear una comunidad energética, etc. Sea como fuere, este detonante puede ser desactivado, resuelto o canalizado hacia otros derroteros; entonces desaparecerá la razón por la cual las personas decidieron empezar a reunirse y dialogar. Si la experiencia colectiva ha sido satisfactoria, productiva y cohesionadora, puede ser que se haya creado un espacio relacional duradero. Si se han creado lazos de confianza, canales estables de comunicación, formas de colaboración y trabajo conjunto que perduran en el tiempo es de deber aprovecharlos. Son atributos muy valiosos a nivel social: facilitan la resolución de conflictos públicos, la corresponsabilidad de los problemas comunes y la toma de decisiones democráticas.

El paso más sencillo y orgánico es consolidar el espacio creado y convertirlo en un mecanismo más estable de gobernanza o potenciar la auto-organización a largo plazo del proceso realizado. Tomar conciencia sobre la importancia de este capital social es fundamental para preservarlo de cara al futuro y como elemento para construir una sociedad y una transición energética más democrática.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Detectar si en el diseño o realización de la iniciativa participativa se han introducido **mecanismos u objetivos con vocación de transformación democrática** (institucionalización del espacio de diálogo, potenciación de las relaciones comunitarias, efecto multiplicador del proceso a otros casos, incidencia en las estructuras formales...).
- ▶ Y **valorar el grado en el que** la iniciativa busca proyectarse más allá del escenario de partida, de los miembros participantes o de las decisiones inmediatas que deben tomarse y **busca contribuir a la democratización del sistema energético y de toma de decisiones actual**.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ La responsabilidad de modificar el sistema democrático actual no puede recaer en cada uno de los procesos de diálogo o las iniciativas participativas que se llevan a cabo. Es una labor titánica que difícilmente puede enfrentarse en la escala en la que se mueven las experiencias participativas territorializadas. Por ello, se valora el esfuerzo y la introducción de mecanismos que aumenten las probabilidades de conseguirlo, no tanto su culminación. Eso sí, es de gran utilidad trabajar en red y crear sinergias, multiplicar y escalar las iniciativas individuales y compartir conocimientos sobre gobernanza.
- ▶ Si se pretende consolidar el espacio de diálogo a través de introducir un mayor grado de institucionalización (hay otras fórmulas que no necesariamente van en esta línea) es oportuno preguntarse cuál es el grado de formalidad deseable y factible. Convertir este espacio en una estructura de gobernanza fija o que quede registrada como una entidad formal no siempre es positivo. Puede suponer un encorsetamiento excesivo de las relaciones, provocar desigualdades de poder o separación de roles que limiten la participación, puede perder permeabilidad a los cambios contextuales, etc.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.2 Eliminar barreras a la participación

4.2 Apoyo de los participantes a la iniciativa y a sus resultados

1.3 Marco de participación



4.5 EL PROCESO DE DIÁLOGO CONSIGUE COSECHAR RESULTADOS Y BENEFICIOS A MUCHOS NIVELES DISTINTOS

Potencialmente, tiene muchas ventajas y virtudes iniciar un proceso de diálogo entre personas/organizaciones para poder compartir puntos de vista, analizar y deliberar sobre alguna cuestión común, negociar sobre aspectos que afectan a todas las partes, elaborar propuestas y/o políticas del ámbito público, etc.

En principio, si se cuidan suficientemente los atributos señalados en este informe, el proceso conseguirá exprimir todo su potencial. Así, aunque la iniciativa participativa que se impulse tenga un propósito muy concreto, probablemente también reportará beneficios a otros muchos niveles.

En todo caso, es importante valorar la eficacia en la consecución de los objetivos marcados (no sirve obtener cualquier cosa), y, a la vez, celebrar que dicha actuación ha conseguido o ha intentado tener el máximo impacto positivo en la sociedad.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ **Analizar el alcance y compleción de los resultados y beneficios obtenidos** (consigue mitigar la conflictividad, contribuir a la cultura participativa, aumentar la comprensión de la problemática, llega a consensos, rubrica acuerdos, hace un reparto más justo de los beneficios de la instalación renovable...).
- ▶ **Y valorarlo en función de:**
 - El logro de los objetivos marcados (qué se ha conseguido y qué ha quedado pendiente)
 - El número y tipo de resultados obtenidos (pocos o muchos beneficios recogidos, de un solo tipo o de muchos...).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Para una valoración más precisa de los logros del proceso participativo deberían tenerse en cuenta los beneficios que aporta, pero también los posibles problemas o desventajas que crea. A las habituales críticas que reciben los mecanismos participativos (elevados consumidores de tiempo y de recursos, los dilemas que enfrenta su diseño y definición, la posible cooptación por parte de determinados agentes o intereses, etc.), pueden sumarse los efectos de un inadecuado desempeño participativo. De este modo, pueden evaluarse de forma equilibrada todas las implicaciones del proceso.
- ▶ Existen resultados típicos de los procesos de diálogo que son intangibles o poco visibles (cambios internos de los participantes o de la relación entre ellos, aprendizajes o reflexiones que se producen, efectos positivos que se hacen evidentes a largo plazo, etc.) y que también deberían considerarse en esta evaluación. Sin embargo, por su propia naturaleza, no son fáciles de identificar a simple vista y sería necesario que los organizadores hicieran un esfuerzo para explicitar estos resultados más sutiles (y no por ello, menos importantes).

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.4 Efecto democratizador y creador de comunidad

1.3 Marco de participación

3.4 Aprendizaje, reflexión y capacitación de los agentes implicados

3.2 Tratamiento de los aspectos emocionales y personales

Alcance y tipo de medidas propuestas de reparto de beneficios

4.2. INDICADORES DE REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS

4.2.1. Tabla resumen

5. ESTABLECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS	
5.1.	Compromiso real de la empresa promotora de la instalación con la estrategia de reparto justo de beneficios
5.2.	La estrategia de reparto justo de beneficios se define con una participación amplia, temprana y de calidad de la comunidad
6. EN RELACIÓN AL ALCANCE Y TIPO DE MEDIDAS DE REPARTO PROPUESTAS	
6.1.	El destino de los beneficios está acorde con las necesidades reales y manifiestas de la población
6.2.	Las medidas propuestas son realmente medidas de reparto de beneficios y no acciones de compensación y/o corrección de los impactos
6.3.	El reparto de ingresos es proporcionado al valor total y los beneficios de la instalación.
7. EN RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE REPARTO	
7.1.	La implementación de las medidas propuestas es transparente, está monitorizada y debidamente justificada
7.2.	Hay una garantía de sostenibilidad e impacto de las medidas implementadas, y la empresa se compromete a que los acuerdos alcanzados sean respetados por cualquier compañía que, eventualmente, compre el proyecto



4.2.2.Fichas explicativas: desarrollo de los indicadores propuestos

5. ESTABLECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS



5.1 COMPROMISO REAL DE LA EMPRESA PROMOTORA DE LA INSTALACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS

La empresa promotora de la instalación tiene y proyecta un **compromiso real y sincero** con el desarrollo de una estrategia de reparto justo de beneficios.

Para ello, debe acreditarse desde el primer momento que la voluntad de desarrollar una estrategia de retorno al territorio y de reparto justo y equitativo de beneficios se dirige a participar en la creación de riqueza, el desarrollo y el bien común de la comunidad local. De esta manera, en ningún caso se traduce a través de pagos únicos o prestaciones suuntuarias, no se desarrolla o proyecta como una mera acción de propaganda o *greenwashing*, ni -mucho menos- como una compra de voluntades.

De esta manera, la estrategia deberá reunir los rasgos fundamentales de transparencia, participación, permanencia y equidad.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ La voluntad real de la empresa promotora con la estrategia de reparto justo de beneficios se exterioriza a través de manifestaciones claras e inequívocas de compromiso con el territorio y su ciudadanía.
- ▶ La empresa promotora dispone de una **información de partida** completa, oportuna y rigurosa respecto el marco económico y social del territorio directamente afectado para definir la estrategia y su encaje en el mismo.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ La información de partida puede incluir estudios sociales, demográficos y ambientales, evaluaciones de impacto y planes de gestión, informes de desarrollo local, etc.
- ▶ La expresión del compromiso real con el territorio puede exteriorizarse a través de manifestaciones como el apoyo explícito por parte de los cargos de responsabilidad de la empresa, la voluntad de la plantilla de establecer encuentros presenciales con la comunidad, la dedicación de suficientes recursos humanos y financieros para impulsar las medidas previstas, el compromiso con una cultura empresarial afín a valores de horizontalidad y participación, búsqueda de la capacitación de los trabajadores implicados o contratación de empresas especializadas en participación y mediación, etc.
- ▶ El compromiso real por hacer un reparto justo de beneficios no depende únicamente de la empresa. Si la Administración local también está interesada en generar este retorno para el territorio, la estrategia establecida funciona mejor.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.2 Se establecen mecanismos de comunicación efectivos entre los implicados y se hace un esfuerzo por derribar barreras a la participación

1.4 Se dispone de todos los recursos necesarios para hacer efectivo el proceso de diálogo

3.1 La información necesaria para participar es accesible, rigurosa, adecuada e inteligible

7.2 Hay una garantía de sostenibilidad e impacto de las medidas implementadas, y la empresa se compromete a que los acuerdos alcanzados sean respetados por cualquier compañía que, eventualmente, compre el proyecto



5.2 LA ESTRATEGIA DE REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS SE DEFINE CON UNA PARTICIPACIÓN AMPLIA, TEMPRANA Y DE CALIDAD DE LA COMUNIDAD

La empresa promotora sigue una estrategia de reparto justo de beneficios definida a través de un proceso de participación amplia, temprana y de calidad con la comunidad local (incluyendo Administraciones locales, entidades representativas y grupos de interés). El proceso parte de la transparencia que conlleva publicar criterios y cifras claras sobre beneficios, aportaciones e impactos, y se basa en una participación que involucra a la comunidad desde el diseño del proyecto, no solo en la fase de compensaciones.

Para ello se llevan a cabo sesiones de diagnóstico participativo, que permitirán identificar, mediante consultas públicas, talleres o encuestas, cuáles son las carencias y aspiraciones más relevantes para la población (empleo, servicios básicos, vivienda, energía accesible, medio ambiente) y cuáles las mejores maneras de contribuir localmente.

Ello permitirá también que la empresa no solo demuestre responsabilidad social, sino también corresponsabilidad territorial, alineando su éxito económico con la mejora del bienestar real y medible de la población anfitriona. Por otro lado, realizar una participación amplia también mitiga posibles visiones cortoplacistas en la definición del retorno (por ejemplo, de Ayuntamientos con lógicas políticas basadas en el calendario electoral).

VARIABLES DE ANÁLISIS

- **Nivel y tipo de participación social que se incorpora en la definición de la estrategia de reparto de beneficios** (en qué medida la comunidad contribuye a decidir el tipo de medidas que se adoptan y su implementación y seguimiento).
- La definición de la estrategia tendrá en cuenta especialmente las características específicas del contexto geográfico, económico y social, y el ciclo de vida completo del proyecto, desde su planificación inicial hasta su desmantelamiento final.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- La complejidad del proceso de diálogo y participación puede requerir la intervención de personas profesionales y/o con conocimiento amplio sobre los mecanismos de dinamización y dirección de audiencias públicas. En este caso, pueden ser personas especializadas dentro de la misma empresa promotora, dentro de sus equipos de licencia social, o externas.
- Una participación amplia integra personas dinamizadoras con un cierto grado de poder y capacidad de decisión y grupos con niveles socioeconómicos y de vulnerabilidad diferentes que participarán en procesos como priorizar, compartir y monitorizar las medidas, gestión de las expectativas, etc.
- La estrategia partirá del conocimiento de las características principales del proyecto, los actores locales, los impactos previstos, la percepción social, las desigualdades de poder, etc., y desglosará la identificación y planificación de las oportunidades de reparto justo de beneficios para cada fase de vida del proyecto.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.1 El proceso de diálogo se plantea en el momento oportuno y en la intensidad requerida

1.4 Se dispone de todos los recursos necesarios para hacer efectivo el proceso de diálogo

2.3 Participa toda la pluralidad de perfiles y voces que existen en el panorama social implicado

3.3 El proceso de diálogo es inclusivo y facilita la participación a todos los agentes potencialmente interesados



6.1 EL DESTINO DE LOS BENEFICIOS ESTÁ ACORDE CON LAS NECESIDADES REALES Y MANIFIESTAS DE LA POBLACIÓN

Los recursos económicos destinados al territorio a través de medidas de retorno (en cualquiera sus expresiones: aportaciones directas, fondos comunitarios, reducciones de tarifas, inversiones sociales, etc.) no se distribuyen de manera unilateral ni simbólica, sino que se orientan a **resolver las prioridades concretas** expresadas por la comunidad local.

De esta manera, el destino de los beneficios será acorde con las necesidades reales y manifiestas de la población, identificadas previamente y verificando en cada momento que las propuestas de reparto son eficaces para cubrirlas.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Garantizar la vinculación directa de los beneficios con resultados identificables: asegurar que el retorno económico financie proyectos tangibles que respondan a esas necesidades (por ejemplo, rehabilitación energética de viviendas, becas educativas, mejora de infraestructuras locales, creación de empleo estable, programas de reforestación o apoyo a la agricultura local, etc.).

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Prever niveles de flexibilización temporal a lo largo de toda la estrategia, reconociendo que las necesidades de la comunidad evolucionan, por lo que el plan de retorno debe revisarse periódicamente para seguir siendo pertinente.
- Publicación periódica de informes verificables del uso de los recursos y de su incidencia en el territorio.
- Que los beneficios se destinen a las necesidades locales no impide que sea oportuno apoyar medidas que se imbriquen en planes y políticas de mayor calado (por ejemplo, en procesos de industrialización, en políticas de transición energética...) o que tengan en cuenta sectores menos “obvios” (por ejemplo, los trabajadores de la planta renovable, los agricultores que no son los propietarios del suelo...).

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

2.1 Se tienen en cuenta las iniciativas sociales preexistentes y se promueve la creación de relaciones entre sectores implicados

2.3 Participa toda la pluralidad de perfiles y voces que existen en el panorama social implicado

4.5 El proceso de diálogo consigue cosechar resultados y beneficios a muchos niveles distintos



6.2 LAS MEDIDAS PROPUESTAS SON REALMENTE MEDIDAS DE REPARTO DE BENEFICIOS Y NO ACCIONES DE COMPENSACIÓN Y/O CORRECCIÓN DE LOS IMPACTOS

Las medidas de retorno no son meras compensaciones o correcciones de impactos, sino que van más allá. En este sentido, las correcciones de impactos son medidas obligatorias (integradas en la normativa y las evaluaciones ambientales) destinadas a prevenir, minimizar o reparar los efectos negativos que genera la instalación (restauración ambiental, indemnizaciones por pérdida de uso de suelo, mitigación del ruido o impacto paisajístico, etc.) Por lo tanto, no podrán ser entendidas como retorno de beneficios al territorio. Es por ello que las medidas propuestas son voluntarias y adicionales, que no se limitan a corregir daños, sino que comparten el valor generado por la actividad con la comunidad territorial anfitriona. No son un resarcimiento del daño causado, sino que se vinculan a la generación de riqueza para el territorio.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- Comprobar la verdadera contribución por parte de la empresa a la economía local (por ejemplo, analizando cuántas empresas locales se contratan para el desarrollo de la instalación, la creación de puestos de trabajo, la inversión en proyectos de desarrollo local, el pago de patrocinios y subvenciones, etc.)

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- La constitución de un fondo comunitario anual puede ser alguna de sus expresiones. Dicho fondo puede nutrirse con la asignación de un porcentaje fijo de los ingresos de la instalación, destinados a proyectos definidos por la estrategia de reparto justo de beneficios establecida.
- La participación accionarial local, a través de cooperativas, entidades públicas y privadas locales o agrupaciones de vecinas y vecinos deberían poder adquirir parte de la propiedad del proyecto con condiciones ventajosas, de manera que reciban dividendos y se corresponsabilicen de la instalación.
- La participación en la financiación del proyecto, a través de modelos de coinversión o “bonos verdes locales”, supone la emisión de instrumentos financieros accesibles a los residentes, garantizando el retorno proporcional al rendimiento del parque.
- El establecimiento de reducción en la factura de electricidad, el apoyo a colectivos vulnerables y personas en pobreza energética, el establecimiento de tarifas más bajas o el apoyo a la instalación de autoconsumo solar en hogares y negocios locales, son otras vías apropiadas.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.1 Los resultados del proceso de diálogo son fruto del trabajo en grupo y los participantes los han validado y asumido como propios

7.1 La implementación de las medidas propuestas es transparente, está monitorizada y debidamente justificada.



6.3 EL REPARTO DE INGRESOS ES PROPORCIONAL AL VALOR TOTAL Y LOS BENEFICIOS DE LA INSTALACIÓN

El reparto de ingresos es proporcional al valor total y los beneficios de la instalación, de manera que se evita que sean contribuciones económicas simbólicas, evaluando en cada caso y adecuadamente qué representan crematísticamente las contribuciones en especies. El retorno de beneficios guarda una relación justa y transparente con la magnitud del proyecto, su producción energética y los beneficios que genera.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- El retorno económico se calcula a partir de una variable evaluable y objetiva. Por ejemplo, un porcentaje claro de la producción, de la facturación anual o de los beneficios netos de la instalación, no una cantidad arbitraria.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Definición de un marco económico de referencia que se puede vincular a la cifra de producción de energía, de beneficios netos, de ingresos brutos, etc. Y que esta cifra aumente o disminuya en proporción al rendimiento económico real y las vicisitudes de cada año, de manera que se genera corresponsabilidad e interés compartido en su rentabilidad.
- Seleccionar indicadores objetivos también para concretar el retorno, ya sea económico y/o en especies.
- Establecer mecanismos de auditoría externa periódica que pueda certificar la veracidad del marco económico de referencia.
- Evitar compensaciones únicas iniciales y conseguir que se consolide la vinculación entre la empresa y la comunidad local a través de un compromiso a largo plazo, vigente durante toda la vida útil de la instalación.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

1.3 Las reglas del juego están suficientemente claras y son adecuadas para el contexto concreto

4.5 El proceso de diálogo consigue cosechar resultados y beneficios a muchos niveles distintos

7. EN RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE REPARTO



7.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS ES TRANSPARENTE, ESTÁ MONITORIZADA Y DEBIDAMENTE JUSTIFICADA

La implementación de las medidas de retorno al territorio no solo puede consistir en transferir recursos, sino en garantizar confianza y legitimidad en la relación entre la empresa promotora, las Administraciones locales y la ciudadanía del territorio afectado. Para que estas medidas no se perciban como gestos propagandísticos, deben estar dotadas de transparencia y mecanismos de monitorización y justificación constante (evidencias de las cuantías repartidas, cómo se deciden sus destinos y qué resultados se logran, etc.)

Por su parte, la monitorización consiste en hacer un seguimiento continuo y verificable del destino de los fondos y de los resultados obtenidos. Aporta indicadores concretos (ej. número de viviendas con autoconsumo instalado, becas otorgadas, empleos creados, etc.) Puede incluir auditorías externas y mesas de seguimiento comunitario que velen por el cumplimiento de compromisos.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- La estrategia de retorno de beneficios debe integrar mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo durante la implementación. Pueden consistir en aspectos como la información continua de los progresos y resultados, capacidad de corrección de las medidas, buzones de recogida de quejas, indicadores de evaluación, responsabilidades y roles de los agentes implicados bien definidos y documentados. En su máxima expresión, puede establecer un sistema de gobernanza compartida, en el que intervengan la empresa, las representantes de la comunidad y las autoridades locales, en forma de comisiones de seguimiento.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Establecimiento de canales de rendición de cuentas (asambleas, consultas públicas, plataformas digitales, etc.)
- Publicación de informes periódicos con cifras, criterios de selección y evaluación de resultados.
- Garantizar que el uso de fondos es trazable y verificable, de modo que cualquier ciudadana pueda conocer su destino y efecto real.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.2 Los participantes dan apoyo, difusión y/o asumen el liderazgo de la continuación del proceso de diálogo

4.3 Se da una materialización práctica y un seguimiento posparticipación de los resultados obtenidos

5.1 Compromiso real de la empresa promotora de la instalación con la estrategia de reparto justo de beneficios



7.2 HAY UNA GARANTÍA DE SOSTENIBILIDAD E IMPACTO DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS. LA EMPRESA GARANTIZA QUE LOS ACUERDOS ALCANZADOS SERÁN RESPETADOS POR CUALQUIER COMPAÑÍA QUE, EVENTUALMENTE, COMPRE EL PROYECTO

La sostenibilidad, en este caso, conlleva que las acciones de retorno de beneficios al territorio no se limiten a una aportación económica puntual, sino que cuentan con mecanismos que aseguran su eficacia a largo plazo, su pertinencia y su efecto positivo real en la comunidad y el entorno.

De esta manera los beneficios no se agotarán tras la fase de construcción, sino que perduran durante toda la vida útil de la instalación. De esta manera, los proyectos financiados (ej. becas, fondos comunitarios, autoconsumo energético) tienen continuidad y no dependen de decisiones unilaterales o coyunturales de la empresa. Los compromisos contractuales están dotados de estabilidad jurídica y garantizan buena y permanente relación de “vecindad” entre empresa, Administración y conjunto de la ciudadanía.

La fortaleza de estos compromisos se ha de proyectar también en el supuesto de que la titularidad de la instalación sea transferida, de manera que la nueva propietaria se subroga y asume todas las obligaciones pactadas con la comunidad y el territorio, evitando que ello pueda suponer una renegociación o, incluso, incumplimiento.

VARIABLES DE ANÁLISIS

- ▶ Cada medida aplicada generará resultados medibles y observables, cuya eficacia podrá ser valorada (y, en su caso, aplicadas medidas correctoras) con el transcurso del tiempo.
- ▶ El retorno de beneficios al territorio es un derecho adquirido por la comunidad local y no una concesión voluntarista de una sola empresa. En este sentido, los acuerdos están vinculados al proyecto, y no al promotor/alcaldé que los negociaron.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- ▶ Establecimiento inicial de **indicadores de impacto** antes de implementar la acción, para poder evaluarla objetivamente.
- ▶ Los resultados obtenidos se comunican periódicamente a la comunidad mediante **informes y auditorías**.
- ▶ Introducir **cláusulas contractuales vinculantes** en los convenios con Ayuntamientos, comunidades locales o entidades locales que obliguen a cualquier nuevo propietario del proyecto a cumplir los acuerdos.
- ▶ **Anotación registral** de los compromisos como cargas asociadas a la instalación (o, en su caso, al contrato de acceso a red), de modo que el cambio de titularidad en ningún caso pueda desligarse de la infraestructura.

VINCULACIÓN CON OTROS INDICADORES

4.2 Los participantes dan apoyo, difusión y/o asumen el liderazgo de la continuación del proceso de diálogo.

6.3 El reparto de ingresos es proporcionado al valor total y los beneficios de la instalación.

5. POTENCIALES MECANISMOS LEGALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN REFORZADA Y EL REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS

Los indicadores desarrollados en el capítulo anterior son una guía para conocer qué principios y objetivos son propios de los procesos de participación reforzada y reparto justo de beneficios. A la vez, se ofrecen herramientas y consideraciones prácticas para poder aplicar y/o evaluar estos atributos.

Este conocimiento ayuda a promover y/o viabilizar este tipo de procesos en el despliegue de las energías renovables. Sin embargo, en la medida en que interesa incrementar al máximo la pro-

babilidad de que estas iniciativas de diálogo y justicia social se lleven a la práctica, se busca un respaldo legal.

En el capítulo 3 se hace un repaso general sobre qué textos normativos e instrumentos jurídicos citan o promueven la gobernanza en materia ambiental y/o energética. A continuación, se realiza un ejercicio similar, pero **se analizan más específicamente las referencias legales de cada uno de los criterios de eficacia y calidad propuestos.**

5.1. RESPALDO LEGAL DE LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REFORZADA

1. ESTABLECIMIENTO DEL MARCO DE DIÁLOGO SOCIAL

CARACTERÍSTICA DESEADA	INSTRUMENTO JURÍDICO APLICABLE (OBLIGATORIO/DISCRECIONAL)
1.1 - El proceso de diálogo se plantea en el momento oportuno y en la intensidad requerida.	► [Ley 21/2013, arts. 34, 36-37] - Evaluación ambiental. Se realizará consulta de alcance de, al menos, 30 días en la fase inicial y, más adelante, la información pública del artículo 36 cuando exista estudio de impacto. La Declaración de Impacto Ambiental motivará cómo se han considerado las observaciones relevantes. ► [Ley 19/2013, art. 5; Real Decreto 1112/2018] - Publicidad activa y accesibilidad. La información se publicará y actualizará en BOP, tablón y portal web accesible, en lenguaje claro y con formatos conformes al RD 1112/2018, para que cualquiera pueda consultarla. ► [Ley 21/2013, art. 41.2] - Condiciones en resoluciones ambientales. La autoridad podrá imponer condiciones de participación y seguimiento en la resolución (por ejemplo, comisión de seguimiento, informes periódicos y canales de información y quejas) para garantizar el control del proyecto. ► [Ley 39/2015, art. 32] - Ampliación o adecuación de plazos para garantizar la participación. La Administración puede ampliar motivadamente los plazos de información y alegaciones, por interés público y proporcionalidad, cuando la complejidad del expediente o el número de agentes lo aconseje, notificándolo y asegurando la efectividad de la participación.

1.2 - Se establecen mecanismos de comunicación efectivos entre los implicados y se hace un esfuerzo por derribar barreras a la participación.	▶ [Ley 21/2013, arts. 36-37] - Difusión multicanal en los trámites ambientales. La información pública y las consultas se realizarán por vía electrónica y “otros medios apropiados”, difundiendo los anuncios y documentos por sede electrónica, tablón, BOP y medios, con actualización continua durante todo el ciclo del proyecto. ▶ [Ley 19/2013, art. 5; RD 1112/2018] - Recursos para accesibilidad y comunicación continua. La documentación se publicará en lenguaje claro, con resumen no técnico y en formatos accesibles conforme al RD 1112/2018, manteniendo un portal actualizado durante todo el proceso con calendario, actas e informes para consulta pública. ▶ [Ley 19/2013, art. 5; RD 1112/2018] - Publicidad activa y formatos accesibles. Toda la documentación relevante se publicará en lenguaje claro, con resumen no técnico, y en formatos accesibles cuando se use un portal público; incluirá calendario, actas e informes para facilitar la consulta. ▶ [Ley 21/2013, art. 41.2] - Comisión de información y seguimiento. La declaración o resolución ambiental puede imponer la creación de una comisión con representación local como canal estable de rendición de cuentas. ▶ [RGPD + LOPDGDD³⁴] - Tratamiento de datos personales en comunicaciones. Se habilitará un registro de interesados para avisos y boletines con base jurídica de interés público o, cuando proceda, consentimiento, siempre con cláusula informativa, aplicando minimización y medidas adecuadas de seguridad y conservación.
1.3 - Las reglas del juego están suficientemente claras y son adecuadas para el contexto concreto.	▶ [Ley 39/2015 + Ley 19/2013] Resolución administrativa que aprueba el “Marco y Reglas del Proceso”. La Administración puede dictar una resolución que apruebe los Términos de Referencia del proceso (objetivos, alcance temático, territorial y de actores, método y fases, calendario, resultados esperados, efectos y alcance de las decisiones y mecanismos de modificación) y publicarla en la sede electrónica y en el Boletín Oficial de la Provincia, garantizando publicidad activa y trazabilidad. ▶ [Ley 21/2013, art. 41.2] - Integración de reglas en el expediente ambiental y sujeción por la declaración de impacto ambiental. La autoridad ambiental puede declarar obligatorio el cumplimiento de los Términos de Referencia aprobados dentro del expediente de evaluación ambiental, incorporando trazabilidad y retorno como condiciones de la declaración o resolución ambiental. ▶ [Ley 21/2013, art. 41.2 + Ley 40/2015, arts. 15 y 47-53] - Comisión mixta de gobernanza y seguimiento que valida y revisa reglas. Puede constituirse una comisión mixta (Administraciones públicas, promotor y representación local) como órgano colegiado de cooperación que valida las reglas iniciales, supervisa su ejecución y propone ajustes motivados, con régimen de funcionamiento conforme a la Ley 40/2015 y, en su caso, mediante convenio. ▶ [Ley 19/2013, art. 5 + Real Decreto 1112/2018] -Publicidad activa y comprensibilidad de las reglas. Las reglas y sus modificaciones se publicarán en lenguaje claro y en formatos accesibles.

34 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (“RGPD”). Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (“LOPDGDD”).

1.4 - Se dispone de todos los recursos necesarios para hacer efectivo el proceso de diálogo.	► [Ley 21/2013, art. 41.2] Condiciones en la declaración o resolución para dotar medios y seguimiento. La DIA/resolución supedita su eficacia a que el promotor constituya un equipo de diálogo (perfiles y dedicación mínima) y dote de recursos materiales (sede/local, logística, materiales accesibles), con verificación periódica por la comisión de seguimiento creada al amparo de la propia resolución. También se podría fijar dotación económica mínima motivada vinculada al objeto y a costes de participación.
1.5 - El espacio habilitado es neutral y el agente dinamizador está legitimado por las partes implicadas.	► [Ley 40/2015 + Ley 19/2013] - Órgano colegiado/Comisión Mixta con composición equilibrada y reglas de funcionamiento. Se crea una Comisión Mixta como órgano colegiado de cooperación con reglamento interno (equilibrio de partes, turnos de palabra, quórum, votaciones/consensos) y publicidad de actas y canal de preguntas en el portal de transparencia. ► [Ley 39/2015 + Ley 40/2015 + Ley 19/2013] Régimen de abstención/recusación y código de conducta. Todos los miembros (incluida la facilitación) firman declaración de intereses; se aplica abstención/recusación cuando proceda y se aprueba código de conducta. ► [Ley 19/2013 + RD 1112/2018] - Neutralidad del espacio y transparencia del proceso. Las sesiones se celebran en sede neutral (municipal/centro cívico) y toda la documentación se publica en lenguaje claro y formatos accesibles (accesibilidad web), manteniendo el repositorio actualizado durante el proceso.

2. LOS ASPECTOS SOCIALES DEL PROCESO DE DIÁLOGO

CARACTERÍSTICA DESEADA	INSTRUMENTO JURÍDICO APLICABLE (OBLIGATORIO /DISCRECIONAL)
2.1 - Se tienen en cuenta las iniciativas sociales preexistentes y se promueve la creación de relaciones entre sectores implicados.	► [LBRL 7/1985, arts. 4 y 70 bis] - Activación de órganos y registro municipal. El Ayuntamiento, en uso de su potestad de autoorganización, activa consejos/mesas sectoriales y convoca a todas las entidades del Registro Municipal conforme al Reglamento/Ordenanza de Participación. La convocatoria se realiza por los canales oficiales y el proceso deja acta y relación de invitaciones y asistencias. ► [Ley 40/2015, arts. 47-53] - Convenios con entidades representativas para coorganizar. Ayuntamiento y entidades sociales pueden suscribir un convenio para coorganizar talleres y grupos de trabajo: la entidad local aporta espacios y difusión y la organización social dinamización y voluntariado; el convenio fija objeto, actuaciones, calendario, obligaciones, etc. ► [RGPD (arts. 6.1.e, 6.1.a, 13) + LOPDGDD, art. 19] - Tratamiento de datos para redes locales. Se habilita un registro de interesados (entidades y contactos) para comunicaciones del proceso, con base jurídica de interés público o, cuando proceda, consentimiento. Se aplican datos mínimos, información del artículo 13, plazos de conservación limitados, derechos, y seguridad, sin categorías especiales ni cesiones.

2.2 - Participan de forma continua suficientes personas y/u organizaciones.	▶ [Ley 21/2013, art. 41.2 + Ley 40/2015, arts. 15 y 47-53] - Comisión Mixta / órgano de seguimiento con reuniones periódicas. La autoridad ambiental puede imponer una Comisión Mixta (AAPP-promotor-representación social) como órgano colegiado de cooperación. ▶ [Ley 7/1985 (LBRL) + reglamentos/ordenanzas municipales] - Activación de consejos/mesas y Registro Municipal de Entidades. El Ayuntamiento podrá activar los consejos/mesas sectoriales y convocará a todas las entidades inscritas en el Registro Municipal para asegurar representación plural, dejando acta y listados de invitaciones/asistencias según la normativa municipal. ▶ [RGPD + LOPDGDD] - Lista de interesados y avisos continuados (newsletter/canales). Se habilita un registro de interesados con cláusula informativa, tratando los datos con base de interés público o, cuando proceda, consentimiento, para enviar avisos periódicos de convocatorias y resultados. ▶ [Ley 19/2013, art. 5 + RD 1112/2018] - Publicidad activa y calendario visible. Se publicará en la sede electrónica un calendario anual de sesiones y un tablero de seguimiento accesible, con actualizaciones y documentación en lenguaje claro. ▶ [Ley 39/2015, art. 32] - Adecuación/ampliación de plazos cuando sea necesario. Podrán ampliarse motivadamente los plazos de información y alegaciones por interés público, cuando la asistencia sea insuficiente o la complejidad del expediente lo aconsejen, para garantizar una participación efectiva.
2.3 - Participa toda la pluralidad de perfiles y voces que existen en el panorama social implicado.	▶ [LO 3/2007 + Ley 15/2022] Presencia equilibrada y no discriminación en órganos y foros. La composición de los órganos y espacios del proceso garantizará presencia equilibrada entre mujeres y hombres, y la prohibición de discriminación, incorporando ajustes cuando proceda. ▶ [Ley 7/1985 (LBRL) + reglamentos/ordenanzas municipales] - Activación de consejos/mesas y uso del Registro Municipal de Entidades. El Ayuntamiento activará los consejos/mesas sectoriales vigentes y convocará a todas las entidades inscritas en el Registro Municipal, asegurando pluralidad sectorial (vecinal, agrario, empresa, juventud, cultura...), y dejando acta y listados de invitaciones/asistencias según la normativa municipal. ▶ [Ley 19/2013] - Convocatoria abierta y convocatoria dirigida a colectivos infrarrepresentados. Se publicará una convocatoria abierta en los canales oficiales y, adicionalmente, una invitación específica a colectivos infrarrepresentados detectados en el mapeo, como acción proactiva no discriminatoria para corregir desequilibrios de participación. ▶ [RGPD + LOPDGDD] - Tratamiento de datos personales (registro de interesados) para llegar a más públicos. Se habilitará un registro de interesados con cláusula informativa y opción de baja sencilla, usando los datos exclusivamente para avisos y encuestas de participación, aplicando minimización, seguridad y respeto a los derechos de las personas participantes.

3. METODOLOGÍA DEL PROCESO DE DIÁLOGO

CARACTERÍSTICA DESEADA	INSTRUMENTO JURÍDICO APLICABLE (OBLIGATORIO /DISCRECIONAL)
3.1 - La información necesaria para participar es accesible, rigurosa, adecuada e inteligible.	▶ [Ley 19/2013 + Ley 27/2006 (Aarhus) + Ley 39/2015] Publicidad activa, acceso al expediente y formatos comprensibles. Toda la documentación se publicará en sede electrónica con resumen no técnico, garantizando el acceso íntegro al expediente electrónico, copias y plazos de respuesta conforme a derecho de acceso a la información ambiental y a la tramitación electrónica. ▶ [Ley 21/2013] Documentación mínima y Resumen No Técnico en evaluación ambiental (EIA/EAE). El promotor presentará documentación ambiental completa, con alternativas, sometida a consultas e información pública; las alegaciones recibirán respuesta motivada en el informe final y/o en la resolución ambiental. ▶ [RD 1112/2018 + normativa autonómica/municipal] - Accesibilidad y eliminación de barreras de acceso. La información y los materiales se ofrecerán en formatos accesibles conforme al RD 1112/2018, habilitando intérprete de Lengua de Signos Española (LSE) y traducciones cuando proceda, y adoptando medidas de accesibilidad universal previstas en la normativa autonómica/municipal.
3.2 - Se toman en consideración las emociones, necesidades y valores nucleares de los agentes implicados.	▶ [Ley 40/2015] - Reglamento interno del órgano/foro con reglas de convivencia. El órgano aprueba un reglamento de funcionamiento que fija turnos de palabra, tiempos, moderación, orden de las sesiones y medidas ante interrupciones, garantizando un desarrollo ordenado y la correcta adopción de acuerdos.
3.3 - El proceso de diálogo es inclusivo y facilita la participación a todos los agentes potencialmente interesados.	▶ [Ley 21/2013, arts. 36-37] - Información pública y consultas multicanal. Los trámites de información pública y consultas se difundirán por sede electrónica, tablón, BOP, radio/prensa locales y cartelería en los núcleos afectados, asegurando disponibilidad y actualización durante el procedimiento. ▶ [Ley 39/2015, arts. 14.1 y 16] - Derecho a canal no electrónico y asistencia. Se habilitan canales no digitales para personas físicas: oficina presencial, buzones físicos, citas telefónicas y presentación en papel en oficinas de asistencia en materia de registros, con apoyo para la tramitación. ▶ [RD 1112/2018 + normativa autonómica de cooficialidad] - Accesibilidad universal en comunicación y materiales. La web y los documentos cumplirán, ofrecerán lectura fácil, intérprete de LSE/traducciones cuando proceda y resumen no técnico en todas las piezas clave. ▶ [LBRL 7/1985 + ordenanzas de participación] - Activación de órganos y canales locales. Se utilizarán centros cívicos y consejos/mesas sectoriales ya existentes para sesiones itinerantes y recepción de aportaciones, garantizando presencia territorial y canalización ordenada.

3.4 - Se promueve la reflexión, aprendizaje y capacitación de todos los participantes y agentes implicados.	▶ [Ley 19/2013 + Ley 27/2006 (Aarhus) + Ley 39/2015] Acceso a expediente y resúmenes comprensibles. Publicación del expediente completo en sede electrónica con Resumen No Técnico, glosario y FAQ (preguntas frecuentes), garantizando acceso electrónico continuado y trazabilidad de todas las piezas y plazos. ▶ [Ley 21/2013] Documentación mínima y alternativas en evaluación ambiental (EIA/EAE). El promotor aporta documentación completa con alternativas y Resumen No Técnico. Se someten a consultas e información pública y se da respuesta motivada a las alegaciones en el informe/ resolución.
3.5 - El diseño metodológico es flexible y ajustado a las exigencias de cada caso.	▶ [Ley 21/2013, art. 41.2 + Ley 40/2015] - Comisión Mixta/órgano de seguimiento con revisión periódica. La Comisión Mixta se reunirá trimestralmente para revisar la marcha del proceso y proponer ajustes metodológicos que el órgano sustantivo aprobará, todo con acta pública como órgano colegiado de cooperación.

4. LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE DIÁLOGO

CARACTERÍSTICA DESEADA	INSTRUMENTO JURÍDICO APLICABLE (OBLIGATORIO /DISCRECIONAL)
4.1 - Los resultados del proceso de diálogo son fruto del trabajo en grupo y los participantes los han validado y asumido como propios.	▶ [Ley 39/2015, arts. 82 y 83] - Audiencia e información pública del documento de resultados. El borrador de resultados se someterá a audiencia y, cuando proceda, a información pública; las alegaciones se incorporarán con respuesta motivada antes de la versión final. ▶ [Ley 19/2013 + Ley 27/2006] Acceso, trazabilidad y publicidad activa. Se publicarán en sede electrónica las actas, borradores, versión final y la matriz de aportaciones, garantizando acceso a la información ambiental, actualización y archivo.
4.2 - Los participantes dan apoyo, difusión y/o asumen el liderazgo de la continuación del proceso de diálogo.	▶ [Ley 21/2013, art. 41.2 + Ley 40/2015] - Comisión Mixta / órgano colegiado con mandato de continuidad. La autoridad ambiental puede imponer una Comisión Mixta como órgano colegiado que continúe “X” años tras la fase principal para seguimiento, difusión y transferencia de aprendizajes, con reuniones periódicas y actas públicas. ▶ [Ley 19/2013 + Ley 37/2007] - Publicidad activa y reutilización de la información. Los materiales del proceso se publicarán en repositorio abierto con licencia de reutilización, para facilitar la transferencia y el reaprovechamiento por terceros. ▶ [RGPD + LOPDGDD] - Tratamiento de datos para mantener una red de contacto. Se habilitará un registro de interesados para boletines y convocatorias futuras, con base de interés público o consentimiento, aplicando minimización de datos, información clara de derechos y medidas de seguridad.
4.3 - Se da una materialización práctica y un seguimiento post-participación de los resultados obtenidos.	▶ [Ley 21/2013, art. 41.2] - Integración de medidas en la Día/ Resolución + Comisión de Seguimiento. La resolución ambiental incorpora una Matriz de Compromisos, y crea una Comisión de Seguimiento con reuniones periódicas, actas públicas e informes semestrales para controlar la ejecución y adoptar correcciones.

4.4 - Se incentiva la consolidación del espacio de diálogo y/o su efecto de democratización y creación de comunidad.	► [LBRL 7/1985] Creación de órgano local estable de participación (Consejo/Mesa). El Ayuntamiento, en uso de su potestad organizativa, puede crear un órgano consultivo permanente con representación plural y reglamento propio (agenda anual, actas públicas, canal de preguntas), que mantenga vivo el espacio de diálogo tras los hitos del proyecto. ► [Ley 19/2013 + Ley 37/2007 + RD 1112/2018] Publicidad activa, repositorio abierto. Publicación en sede electrónica de manuales y plantillas, facilitando que otras comunidades repliquen el proceso.
4.5 - El proceso de diálogo consigue cosechar resultados y beneficios a muchos niveles distintos.	► [Ley 21/2013, art. 41.2] - Incorporación de medidas e indicadores verificables en la DIA/Resolución + Comisión de seguimiento. La resolución ambiental puede integrar una Matriz de Compromisos con indicadores verificables (sociales, ambientales, económicos, institucionales y comunitarios) y crear una Comisión de Seguimiento con actas públicas para controlar su ejecución.

A partir de la información volcada en la tabla, podemos llegar a deducir que **la mayoría de las características que imprimen calidad y eficacia a los procesos participativos ya están contempladas en la legislación actual**. O bien están previstas y se pueden exigir a día de hoy, o bien no están directamente nombradas, pero se pueden aplicar haciendo uso de las potestades actuales (resoluciones, condiciones a la DIA, ordenanzas, pliegos...)

Pero, ¿cómo están contempladas? ¿De qué modo? ¿En qué grado?

La mayoría se enuncian como principios básicos (atributos deseables) y no se desarrolla suficientemente su explicación (glosario, contexto, ejemplos). Es decir, los principios están, pero su operativización es desigual. El marco vigente prevé información pública/consultas; sin embargo, no define de forma general metodologías de representatividad, devolución de resultados o evaluación posterior.

Ciertamente, la traducción de cómo aplicar estos principios, o la definición de medidas concretas de cómo llevarlos a la práctica, se recoge en: 1) Algunos documentos de recomendaciones a nivel europeo (por ejemplo, Recomendación 2023/2836/UE). 2) También en diversas guías

como, por ejemplo, en la Better Regulation Toolbox (CE) y en los principios OCDE para procesos deliberativos (en los que se describen los estándares necesarios de representatividad, neutralidad/facilitación independiente, devolución sistemática y métricas de evaluación). Y 3) En algunas normativas que recogen estas prácticas, pero, sobre todo, al nivel de información (por ejemplo, la Ley 19/2013 refuerza publicidad activa y derecho de acceso, pero no procesos participativos).

En este sentido, hay indicadores/criterios para garantizar la participación reforzada y el reparto justo que sí quedan suficientemente recogidos en la legislación actual, pero otros se quedan “cortos” (dejan fuera algunos elementos que es importante considerar). De forma más clara, las medidas concretas que sí están recogidas en la normativa son:

- **Accesibilidad y canales digitales:** La Directiva 2016/2102 y su transposición por el RD 1112/2018 obligan a accesibilidad verificable (declaración, mecanismo de comunicación/reclamación) en webs y apps públicas. Útil para ponderar el criterio “acceso comprensible e inclusivo”.
- **Contratación pública:** La LCSP permite introducir participación/justicia social a través de criterios de adjudicación (art. 145) y condicio-

nes especiales de ejecución (art. 202) ligadas al objeto y medibles, siempre que estén vinculados al objeto del contrato.

- **Ámbito local:** La LRBRL ordena facilitar la “más amplia información” y crear procedimientos/órganos de participación (arts. 69 y 70 bis), que pueden operar como soporte de continuidad y seguimiento.
- **Participación reforzada y reparto justo:** En energía, la UE exige marcos habilitantes para comunidades renovables (art. 22 RED II) y ciudadanas de energía (art. 16 Directiva 2019/944), con derechos de participación y reglas de no discriminación que pueden integrarse como criterios de gobernanza y equidad.

A pesar de todo, existe un contraste evidente entre el número, grado de satisfacción y/o alcance de las experiencias de participación ciudadana actuales y el nutrido acervo legal que cita o promueve la gobernanza en materia ambiental y/o energética.

¿Por qué sucede esto? ¿Cuál es el problema? ¿Sería suficiente con pedir el cumplimiento de la legislación vigente?

Por un lado, no existe un marco legal suficientemente ambicioso o amplio para apoyar una participación efectiva y de calidad. Como ya se ha comentado, el marco legal existente no incluye todos los aspectos que es necesario tener en cuenta. Y faltan protocolos de actuación u orientaciones de cómo implementarlos. Pero, además, en algunos casos se ha realizado una transposición de las directivas europeas clave limitándose al cumplimiento mínimo y no aprovechando el principio de mayor ambición reconocido por la Comisión Europea: los Estados pueden ir más allá si respetan el mercado interior y la proporcionalidad.

Por otro lado, el marco vigente solo asegura mínimos procedimentales. Por eso, es posible “cumplir” formalmente y, aun así, obtener procesos poco efectivos. La Ley del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), además, mantiene la información pública como potestativa en muchos procedimientos, lo que acentúa la heterogeneidad. Así, debido a este funcionamiento formal, cumplir estos procedimientos garantiza lo básico (publicidad, plazos), pero no resuelve los déficits de diseño y evaluación.

¿Sería interesante desarrollar nuevos procedimientos normativos que ayudaran a superar estos déficits?

5.2. PROPUESTAS NORMATIVAS DE REFUERZO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL REPARTO DE BENEFICIOS EN LA IMPLANTACIÓN RENOVABLE

A partir del análisis legislativo anterior y de las propuestas que han lanzado las personas encuestadas (ver cap.2), se evidencia que hay margen e ideas para plantear nuevos instrumentos jurídicos o demandas que tengan una traducción normativa. Concretamente, se considera que vale la pena explorar y estudiar más detenidamente la posibilidad de:

- **Impulsar planes de participación ciudadana y retorno de beneficios (PPRB) que cumplan los criterios de calidad y eficacia propuestos (objetivo de máximos).**

Un objetivo que puede conseguirse a través de distintas vías:

1. Requiriendo los PPRB de forma prescriptiva en el proceso de definición de las Zonas de Aceleración de Renovables (ZAR) o en todo proceso de planificación energética territorial.
 2. Requiriendo los PPRB de forma obligatoria para poder conseguir la autorización administrativa de la instalación (procedimiento ambiental, declaración de utilidad pública...)
 3. Promoviendo los PPRB a través de incentivos, ya sea en subvenciones (como requisito de elegibilidad o vía baremación) en concursos y subastas en concurrencia competitiva o en la tramitación (procedimiento de “vía rápida” por consenso social).
- **Crear órganos de gobernanza (órganos colegiados, comisiones mixtas u otros formatos organizativos) que acompañen y supervisen las diferentes fases del proyecto.**
Se busca formalizar o contemplar la crea-

ción de espacios de participación multiactor que establezcan códigos de conducta, impulsen procedimientos de diálogo, sirvan para la toma de decisiones colectivas y/o se erijan como mecanismos de seguimiento en las diferentes fases del proyecto renovable.

- **Establecer convenios y marcos de coordinación entre agentes para impulsar procesos participativos y de retorno de beneficios.**
Se promueve u obliga a los agentes implicados en el despliegue renovable a comunicarse y coordinarse entre ellos, y a formalizar esta relación a través de convenios. Se incita la coordinación tanto entre los diferentes niveles territoriales y órganos administrativos competentes como entre el sector privado y el público y/o comunitario (representantes locales, entidades sociales, grupos de población...)
- **Obligatoriedad de difundir información inicial del proyecto a la comunidad “huésped”.**
Se contempla el modo de que sea prescriptivo realizar una sesión informativa inicial del proyecto renovable o del interés de hacer una instalación en un determinado territorio que esté dirigida a la población y agentes locales. También que deba mantenerse esta difusión del proyecto a lo largo de su vida útil y, en todo caso, que haya una tramitación transparente.
- **Transposición efectiva e integral de las directivas de comunidades energéticas.**
Básicamente, se pide un desarrollo reglamentario íntegro de la RED II y III sobre las comunidades de energía, que haya ayudas y bonificaciones a su creación y una red de oficinas territoriales que sirvan de apoyo.
- **Crear medidas de compensación económicas adicionales y directas para la comunidad.**
Se valora por qué vías se pueden aumentar los compromisos de reparto de beneficios por parte de los promotores de los proyectos (recaudación, acuerdos, vía autorización final, coinversión, incentivos...)

5.2.1. Tabla resumen de los objetivos y mecanismos legales valorados

1. REQUERIR EN EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE LAS ZAR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RETORNO DE BENEFICIOS (QUE CUMPLA LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICACIA PROPUESTOS)
■ Requerir un PPRB en la definición de las ZAR basado en el art. 15d de la Directiva RED III
2. REQUERIR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RETORNO DE BENEFICIOS (QUE CUMPLA LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICACIA PROPUESTOS) PREVIO A RECIBIR LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INSTALACIÓN
■ Exigir un “Plan de Participación Temprana” como condición determinante en la DIA (Ley 21/2013, art. 41.2), fundamentado en el Convenio de Aarhus y de buena administración. ■ Creación de un Plan de Integración Territorial (PIT). Con esta medida se pretende unificar el Estudio de Impacto Socioeconómico con los compromisos del PPRB en un único documento prescriptivo y vinculante dentro del expediente del proyecto. ■ Acuerdo de Reparto de Beneficios (ARB) previo a la Declaración de Utilidad Pública (DUP). Con ello, se exigiría la acreditación de un ARB firmado con la comunidad local como requisito indispensable antes de admitir a trámite la solicitud de DUP. ■ Mediante reforma de la LBRL, se atribuye a los <u>municipios una función específica de apoyo y coordinación en la tramitación y seguimiento de proyectos renovables en su término municipal</u>.
3. REALIZAR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RETORNO DE BENEFICIOS (QUE CUMPLA LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICACIA PROPUESTOS) QUE PROPORCIONE VENTAJAS A LOS PROYECTOS QUE LO INCLUYAN
■ Incentivo en subvenciones públicas (vía requisito de elegibilidad). Exigir el Plan de Participación y Retorno de Beneficios (PPRB) como condición obligatoria de admisibilidad. ■ Incentivo en subvenciones públicas (vía baremación). Otorgar puntuación adicional a proyectos con PPRB de mayor calidad/compromiso. ■ Incentivo en concurrencia competitiva (subastas y concursos). Otorgar mayor puntuación a proyectos con PPRB robusto y verificable. ■ Incentivo de tramitación (“vía rápida” mediante Real Decreto). Procedimiento de autorización acelerada por consenso social para proyectos con PPRB de alta calidad y ARB verificable. ■ Incentivo de Tramitación (“vía rápida” mediante reforma legal). Reforma de la Ley 21/2013 para crear un “procedimiento simplificado reforzado”. ■ Criterio de mayor puntuación en los <u>concursos de capacidad de acceso y conexión</u> (RD 1183/2020) para aquellos proyectos que hacen una consulta social previa.

4. CREAR COMISIONES DE SEGUIMIENTO U ÓRGANOS DE GOBERNANZA QUE APRUEBEN Y SUPERVISEN TODO EL PROCESO DE DIÁLOGO Y ESTABLEZCAN UN CÓDIGO DE CONDUCTA

- Mecanismos de gobernanza y seguimiento en todas las fases del proyecto. Para ello, creación de una Comisión de Seguimiento de composición mixta (promotor, Administración local, sociedad civil) como parte integral del PPRB que supervisaría el cumplimiento de los acuerdos durante toda la vida del proyecto.
- Comisiones de seguimiento con principios de Justicia Restaurativa (JR). Para ello puede crear un órgano colegiado mixto por proyecto que supervisaría el cumplimiento socioambiental y actuaría como foro de diálogo.
- “Enlace comunitario”: persona/equipo del promotor como punto de contacto permanente, visible y accesible, con correo y teléfonos públicos, plazos de respuesta definidos y registro de consultas/quejas, coordinado con la Comisión de Seguimiento.
- Reglamento Interno de Foros y Grupos de Trabajo: código/reglamento que fija composición, sustituciones, quórum, periodicidad y compromiso de asistencia.
- Mesa Local de Transición Energética. Este será el órgano consultivo y de coordinación municipal con Administraciones implicadas, promotores y tejido social/económico.

5. ESTABLECER CONVENIOS Y MARCOS DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES PARA IMPULSAR PROCESOS PARTICIPATIVOS Y DE RETORNO DE BENEFICIOS

- Formalizar, mediante convenios, un protocolo de actuación entre todas las Administraciones implicadas (estatal, autonómica y local). Definir competencias, procedimientos y establecer una «ventanilla única» que centralice la comunicación y gestión del proceso participativo, evitando solapamientos y retrasos.
- Convenio de Desarrollo Rural Sostenible (CDRS): obligatoriedad de firmar un convenio vinculante entre el promotor y las entidades locales representativas (Ayuntamientos, mancomunidades, etc.) como condición indispensable para obtener la autorización del proyecto. Detalle de compromisos en participación, retorno de beneficios, empleo local e integración paisajística, formalizando la «licencia social».
- Mecanismos de diálogo inclusivo y mediación: convenios con entidades «puente» (ONGs, fundaciones, grupos de desarrollo local) que actúen como mediadoras y faciliten la participación de colectivos menos visibles o reticentes. Programación de «sesiones de escucha segura» moderadas por facilitadores independientes, garantizando confidencialidad y publicando resúmenes anónimos.
- Convenio entre el clúster de renovables y el ayuntamiento para realizar un proceso participativo común a diferentes propuestas de proyecto en una misma zona.

6. OBLIGATORIEDAD DE DIFUNDIR INFORMACIÓN INICIAL DEL PROYECTO A LA COMUNIDAD “HUÉSPED”

- Obligatoriedad de audiencia pública informativa inicial y sesiones deliberativas en fases clave: Audiencia al inicio (antes de la información pública formal) y sesiones deliberativas tras modificaciones sustanciales o antes de la autorización de construcción para sostener un diálogo continuo.
- Difusión obligatoria de información con criterios mínimos y costes subvencionables: Difusión multi-canal (web, prensa local, radio, folletos) y formatos accesibles (resúmenes, infografías, vídeos).
- Procedimiento de tramitación transparente, ágil y accesible. Se habilitará una plataforma digital única con expediente público en tiempo real (solicitudes, informes, alegaciones, resoluciones), lenguaje claro y visualizaciones.

7. TRANSPOSICIÓN EFECTIVA E INTEGRAL DE LAS DIRECTIVAS DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS

- Desarrollo de una ley y su reglamento que trasladen íntegramente la RED II (2018/2001) y RED III, definan las comunidades de energías renovables y ciudadanas, y concreten sus derechos.
- Ayudas estatales/ autonómicas y bonificaciones locales (IBI, ICIO), diseñadas para viabilizar proyectos comunitarios y movilizar ahorro ciudadano.
- Red de oficinas territoriales que presten apoyo técnico, jurídico y de dinamización social a iniciativas ciudadanas

8. CREAR MEDIDAS DE COMPENSACIÓN ECONÓMICAS ADICIONALES Y DIRECTAS PARA LA COMUNIDAD

- Acuerdos entre Ayuntamiento y promotor para compromisos económicos o en especie vinculados a la implantación del proyecto.
- Programa de “Presupuesto Participativo de Retorno de Beneficios”, con convocatoria pública, criterios y calendario, para priorizar destinos del Fondo/Medidas de Retorno.
- Negociación y firma de un Acuerdo de Beneficio Comunitario (ABC) con la comunidad local como requisito previo a la autorización final.
- Oferta obligatoria de coinversión local (modelo catalán): obligación de ofrecer a actores locales una participación mínima del 20% en la propiedad o financiación del proyecto.
- Deducciones o bonificaciones en tributos autonómicos/estatales para quien implemente voluntariamente reparto de beneficios o coinversión que superen estándares de calidad predefinidos.
- Licitación provisional y definitiva del ICIO (fraccionamiento de los ingresos a los Ayuntamientos).

5.2.2. Fichas explicativas: Valoración de instrumentos jurídicos

1. REQUERIR EN EL PROCESO DE DEFINICIÓN DE LAS ZAR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RETORNO DE BENEFICIOS (QUE CUMPLA LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICACIA PROPUESTOS)

Posibles propuestas legales:

REQUERIR UN PPRB EN LA DEFINICIÓN DE LAS ZAR

ÓRGANO COMPETENTE	Administración que aprueba el plan que delimita la ZAR (comunidad autónoma o Administración estatal, según el tipo de plan).
BASE JURÍDICA	Ley 21/2013 (EAE - consultas e información pública en planes) + Directiva RED III (art. 15d: participación en la designación de ZAR).
BARRERAS	Coordinación interadministrativa; riesgo de solapamiento si no se define bien el alcance; necesidad de plantilla y métricas comunes.
OPORTUNIDADES	Anticipa la participación y el retorno antes de los proyectos.
TRADUCCIÓN LEGAL	“En el acuerdo/decreto por el que se apruebe el Plan de delimitación de Zonas de Aceleración de Renovables (ZAR), tramitado con participación pública conforme al art. 21 de la Ley 21/2013 y al art. 15d de la Directiva (UE) 2018/2001 (redacción RED III), se incorporará como determinación del Plan la exigencia de un Plan de Participación y Retorno de Beneficios (PPRB) para los proyectos que pretendan ubicarse en una ZAR. El PPRB deberá aportarse con la solicitud de autorización del proyecto y contemplará, como mínimo, participación local y mecanismos de retorno y seguimiento, en línea con la obligación de promover la aceptación pública mediante participación de comunidades locales”.

2. REQUERIR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RETORNO DE BENEFICIOS (QUE CUMPLA LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICACIA PROPUESTOS) PREVIO A RECIBIR LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INSTALACIÓN

Posibles propuestas legales:

EXIGIR UN “PLAN DE PARTICIPACIÓN TEMPRANA” COMO CONDICIÓN DETERMINANTE EN LA DIA (LEY 21/2013, ART. 41.2), FUNDAMENTADO EN EL CONVENIO DE AARHUS Y DE BUENA ADMINISTRACIÓN

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano Ambiental (estatal o autonómico) que formula la DIA.
BASE JURÍDICA	Ley 21/2013, art. 41.2 (contenido de la DIA), Convenio de Aarhus (participación pública efectiva).
BARRERAS	Riesgo de impugnación por exceder el ámbito material de la DIA; cultura administrativa reacia a incluir aspectos sociales; riesgo de provocar un “cuello de botella” en los procedimientos de tramitación.
OPORTUNIDADES	Institucionaliza la participación en la fase más temprana del procedimiento; aumenta la legitimidad y previene conflictos futuros. Se puede hacer en paralelo al monitoreo de vectores físicos (p.ej. inventarios de fauna) que se debe realizar para el EIA (no incrementando así el tiempo de tramitación global del proyecto).
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se establece como condición determinante de la DIA la aprobación, ejecución y verificación de un Plan de Participación Temprana conforme al anexo X, con hitos, indicadores y mecanismos de seguimiento vinculantes».

CREACIÓN DE UN PLAN DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL (PIT). CON ESTA MEDIDA SE PRETENDE UNIFICAR EL ESTUDIO DE IMPACTO SOCIOECONÓMICO CON LOS COMPROMISOS DEL PPRB EN UN ÚNICO DOCUMENTO PRESCRIPTIVO Y VINCULANTE DENTRO DEL EXPEDIENTE DEL PROYECTO

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano Sustantivo (energético) que autoriza el proyecto. Requeriría una modificación normativa para su creación formal.
BASE JURÍDICA	Reforma sectorial (p. ej., modificación del RD 1955/2000 y normativa autonómica de autorizaciones).
BARRERAS	Necesidad de una reforma legislativa o reglamentaria para establecerlo como requisito obligatorio.
OPORTUNIDADES	Supera la fragmentación administrativa, eleva el estatus del análisis socioeconómico, facilita la coordinación entre Administraciones.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se crea el Plan de Integración Territorial (PIT) como documento preceptivo y vinculante del expediente, cuyo cumplimiento será condición para la autorización y su mantenimiento durante la vida útil del proyecto».

ACUERDO DE REPARTO DE BENEFICIOS (ARB) PREVIO A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA (DUP). CON ELLO, SE EXIGIRÍA LA ACREDITACIÓN DE UN ARB FIRMADO CON LA COMUNIDAD LOCAL COMO REQUISITO INDISPENSABLE ANTES DE ADMITIR A TRÁMITE LA SOLICITUD DE DUP

ÓRGANO COMPETENTE	Autoridad con competencias en materia de energía (estatal o autonómica) que otorga la DUP.
BASE JURÍDICA	Requeriría modificar la normativa sectorial (p. ej., RD 1955/2000).
BARRERAS	Fuerte oposición previsible del sector promotor: es la propuesta de mayor calado político y normativo.
OPORTUNIDADES	Reequilibra radicalmente la dinámica de poder, forzando negociaciones genuinas; reduce drásticamente la conflictividad y la litigiosidad; redefine la “utilidad pública” para incluir la justicia distributiva.
TRADUCCIÓN LEGAL	«No se admitirá a trámite la solicitud de DUP sin acreditación de un Acuerdo de Reparto de Beneficios (ARB) suscrito con la comunidad local conforme a los estándares mínimos del anexo Y».

MEDIANTE REFORMA DE LA LBRL, SE ATRIBUYE A LOS MUNICIPIOS UNA FUNCIÓN ESPECÍFICA DE APOYO Y COORDINACIÓN EN LA TRAMITACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS RENOVABLES EN SU TÉRMINO MUNICIPAL

ÓRGANO COMPETENTE	Cortes Generales (para reformar las bases del régimen local y/o el sistema de financiación local) y, en su caso, Parlamento/Gobierno autonómico para desplegar medidas sectoriales y dotaciones; apoyo operativo de Diputaciones/entes supramunicipales para la asistencia técnica a los municipios.
BASE JURÍDICA	Autonomía municipal y suficiencia financiera (Constitución Española, arts. 140 y 142) + régimen de competencias municipales, delegación con medios y asistencia supramunicipal (LBRL, arts. 25, 27 y 36).
BARRERAS	Requiere tramitación legislativa y acuerdo político; necesidad de encajar la nueva dotación con las reglas de estabilidad/sostenibilidad financiera del sector público; riesgo de solapamientos competenciales si no se definen bien funciones y coordinación.
OPORTUNIDADES	Los municipios ganan capacidad técnica/jurídica, mejora la coordinación territorial.
TRADUCCIÓN LEGAL	“Mediante reforma de la LBRL, se atribuye a los municipios una función específica de apoyo y coordinación en la tramitación y seguimiento de proyectos renovables en su término municipal, y se establece que cualquier delegación/encargo conllevará la dotación de los medios personales y materiales necesarios. A tal efecto se crea un fondo finalista de capacitación local y un sistema de asistencia técnica supramunicipal”.

3. REALIZAR UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RETORNO DE BENEFICIOS (QUE CUMPLA LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y EFICACIA PROPUESTOS) QUE PROPORCIONE VENTAJAS A LOS PROYECTOS QUE LO INCLUYAN

Posibles propuestas legales:

INCENTIVO EN SUBVENCIONES PÚBLICAS (VÍA REQUISITO DE ELEGIBILIDAD). EXIGIR EL PLAN DE PARTICIPACIÓN Y RETORNO DE BENEFICIOS (PPRB) COMO CONDICIÓN OBLIGATORIA DE ADMISIBILIDAD

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano gestor de la subvención (p. ej., IDAE, consejerías autonómicas competentes).
BASE JURÍDICA	Ley 38/2003 General de Subvenciones, art. 17 (definición de requisitos en bases reguladoras).
BARRERAS	Puede ser demasiado restrictivo si el sector no está preparado; requiere criterios objetivos y verificables para asegurar seguridad jurídica en la admisión.
OPORTUNIDADES	Mecanismo con mayor fuerza para asegurar adopción generalizada del PPRB, señal inequívoca sobre la importancia de la licencia social.
TRADUCCIÓN LEGAL	► Bases reguladoras (apartado de requisitos de beneficiarios y documentación obligatoria). ► Guía/plantilla PPRB y criterios de calidad mínimos.

INCENTIVO EN SUBVENCIONES PÚBLICAS (VÍA BAREMACIÓN). OTORGAR PUNTUACIÓN ADICIONAL A PROYECTOS CON PPRB DE MAYOR CALIDAD/COMPROMISO

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano gestor de la subvención.
BASE JURÍDICA	RD 887/2006 (Reglamento LGS), art. 60 (criterios de valoración y ponderación).
BARRERAS	Diseñar un sistema de puntuación objetivo, transparente y no discriminatorio; requiere personal técnico capacitado para evaluar calidad y viabilidad de los planes.
OPORTUNIDADES	Fomenta competencia por la excelencia.
TRADUCCIÓN LEGAL	► Bases reguladoras (criterios y ponderaciones). ► Convocatoria (baremo detallado y documentación probatoria). ► Guía de evaluación y rúbricas técnicas del PPRB.

INCENTIVO EN CONCURRENCIA COMPETITIVA (SUBASTAS Y CONCURSOS). OTORGAR MAYOR PUNTUACIÓN A PROYECTOS CON PPRB ROBUSTO Y VERIFICABLE

ÓRGANO COMPETENTE	MITECO (convoca subastas y establece reglas).
BASE JURÍDICA	Real Decreto 960/2020, art. 3 (criterios que garanticen la transición des-carbonizada).
BARRERAS	Requiere adaptación de un modelo tradicionalmente centrado en precio; riesgo de encarecer el precio final si el diseño es deficiente.
OPORTUNIDADES	Impacto a gran escala, respaldo europeo a criterios no económicos, reduce riesgo a largo plazo por mayor aceptación social.
TRADUCCIÓN LEGAL	► Órdenes de convocatoria del REER y reglas de subasta (criterios no precio). ► Pliegos y condiciones especiales de ejecución (seguimiento del PPRB). ► Protocolos de verificación <i>ex-post</i> del cumplimiento del PPRB.

INCENTIVO DE TRAMITACIÓN (“VÍA RÁPIDA” MEDIANTE REAL DECRETO). PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN ACELERADA POR CONSENSO SOCIAL PARA PROYECTOS CON PPRB DE ALTA CALIDAD Y ARB VERIFICABLE

ÓRGANO COMPETENTE	Consejo de Ministros (aprueba RD), órganos sustantivos estatales/autonómicos (aplicación).
BASE JURÍDICA	Ley 39/2015, Disposición Final 1ª (especialidades procedimentales); art. 129 (seguridad jurídica y no arbitrariedad).
BARRERAS	Definir ‘consenso social’ con métricas objetivas y auditables; requiere amplio consenso político.
OPORTUNIDADES	Incentivo no monetario muy potente, reduce tiempos y complejidad de trámites, sin coste presupuestario directo.
TRADUCCIÓN LEGAL	► Real Decreto que establezca la vía rápida y los indicadores de consenso social. ► Guía metodológica y formularios de acreditación del PPRB/ARB. ► Resoluciones de priorización y seguimiento por los órganos sustantivos.

INCENTIVO DE TRAMITACIÓN (“VÍA RÁPIDA” MEDIANTE REFORMA LEGAL). REFORMA DE LA LEY 21/2013 PARA CREAR UN “PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO REFORZADO”

ÓRGANO COMPETENTE	Cortes Generales.
BASE JURÍDICA	Modificación de la Ley 21/2013 (distinción ordinaria/simplificada).
BARRERAS	Camino más lento y complejo; riesgo de percepción de rebaja de garantías ambientales si no se diseña con rigor.
OPORTUNIDADES	Integra la variable social en el núcleo del procedimiento de autorización
TRADUCCIÓN LEGAL	► Proyecto de Ley y exposición de motivos (justificación del “reforzado”). ► Reglamento de desarrollo con fases, plazos e indicadores.

CRITERIO DE MAYOR PUNTUACIÓN EN LOS CONCURSOS DE CAPACIDAD DE ACCESO Y CONEXIÓN (RD 1183/2020) PARA AQUELLOS PROYECTOS QUE HACEN UNA CONSULTA SOCIAL PREVIA

ÓRGANO COMPETENTE	La Administración General del Estado (MITECO) convoca y resuelve el concurso mediante Orden; en concursos de “transición justa” puede instruirlo el Instituto para la Transición Justa (ITJ) con un comité técnico de evaluación, y los permisos de acceso/conexión se otorgan respetando el orden resultante del concurso.
BASE JURÍDICA	RD 1183/2020, arts. 18-19, que prevé los concursos de capacidad y permite que sus criterios de valoración incluyan componentes socioeconómicos y ambientales (incluyendo, entre otros, participación/reinversión local), concretables en la orden/bases del concurso.
BARRERAS	Requiere una definición objetiva y verificable de “consulta social previa” para evitar discrecionalidad; además, solo aplica donde exista concurso (no en cualquier proyecto) y debe coordinarse con la participación ya prevista en procedimientos ambientales para evitar confusión.
OPORTUNIDADES	Genera un incentivo temprano para abrir diálogo real antes de cerrar el diseño del proyecto y alinea la adjudicación con beneficios sociales/ambientales valorables en el propio concurso.
TRADUCCIÓN LEGAL	En el criterio socioeconómico y ambiental del concurso (art. 19 RD 1183/2020) se otorgarán hasta X puntos por consulta social previa acreditada antes de la solicitud: convocatoria pública, actas y registro de asistentes/entidades invitadas, y documento de retorno con respuestas y medidas incorporadas. La falta de evidencias supondrá 0 puntos en el subcriterio.

4. CREAR COMISIONES DE SEGUIMIENTO U ÓRGANOS DE GOBERNANZA QUE APRUEBEN Y SUPERVISEN TODO EL PROCESO DE DIÁLOGO (ÓRGANOS COLEGIADOS, COMISIONES MIXTAS U OTROS FORMATOS ORGANIZATIVOS) Y ESTABLEZCAN UN CÓDIGO DE CONDUCTA.

Posibles propuestas legales:

MECANISMOS DE GOBERNANZA Y SEGUIMIENTO EN TODAS LAS FASES DEL PROYECTO. PARA ELLO, CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE COMPOSICIÓN MIXTA (PROMOTOR, ADMINISTRACIÓN LOCAL, SOCIEDAD CIVIL) COMO PARTE INTEGRAL DEL PPRB QUE SUPERVISARÍA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DURANTE TODA LA VIDA DEL PROYECTO

ÓRGANO COMPETENTE	La propia Comisión de Seguimiento, una vez constituida. Su creación es una obligación del promotor, verificada por la Administración que aprueba el Plan de Participación y Retorno de Beneficios (PPRB).
BASE JURÍDICA	Modificación de la normativa sectorial sobre DUP (p. ej., RD 1955/2000).
BARRERAS	Requiere compromiso y recursos de todas las partes para su funcionamiento a largo plazo; riesgo de conflictos en el seno de la propia comisión.
OPORTUNIDADES	Garantiza la rendición de cuentas y la gobernanza participativa, permite adaptar los acuerdos a circunstancias cambiantes, construye confianza y facilita la resolución de conflictos de forma continua.
TRADUCCIÓN LEGAL	“Como condición incorporada en la Declaración de Impacto Ambiental y en la autorización (Ley 21/2013, art. 41.2), antes del inicio de obras deberá constituirse una Comisión de Seguimiento mixta (promotor–Ayuntamiento–representación social) para supervisar durante toda la vida del proyecto el PPRB y los compromisos socioambientales. Funcionará como órgano colegiado con actas e informes periódicos públicos (Ley 40/2015, arts. 15 y ss.). El incumplimiento podrá dar lugar a requerimientos, medidas correctoras y, en su caso, al régimen sancionador y suspensión de ejecución conforme a la Ley 21/2013 (arts. 55.3 y 59.2)”.

COMISIONES DE SEGUIMIENTO CON PRINCIPIOS DE JUSTICIA RESTAURATIVA (JR). PARA ELLO PUEDE CREAR UN ÓRGANO COLEGIADO MIXTO POR PROYECTO QUE SUPERVISARÍA EL CUMPLIMIENTO SOCIOAMBIENTAL Y ACTUARÍA COMO FORO DE DIÁLOGO

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano ambiental (condición determinante en la DIA), órgano de contratación (condición especial de ejecución) o el propio promotor, de forma proactiva.
BASE JURÍDICA	Ley 21/2013, art. 41.2; LCSP 9/2017, art. 202; Ley 40/2015 (órganos colegiados). Alineación con CSDDD/CSRD.
BARRERAS	No es obligación general en España; requiere facilitación independiente y recurso.
OPORTUNIDADES	Cumple estándares de reclamación/remediación, previene judicialización, reconstruye confianza y facilita reparación integral.
TRADUCCIÓN LEGAL	«El promotor constituirá una Comisión de Seguimiento mixta con reglamento interno y facilitación independiente; implantará un mecanismo de quejas con respuesta ≤30 días y publicará actas e indicadores en un portal de transparencia».

“ENLACE COMUNITARIO”: PERSONA/EQUIPO DEL PROMOTOR COMO PUNTO DE CONTACTO PERMANENTE, VISIBLE Y ACCESIBLE, CON CORREO Y TELÉFONO PÚBLICOS, PLAZOS DE RESPUESTA DEFINIDOS Y REGISTRO DE CONSULTAS/QUEJAS, COORDINADO CON LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO.

ÓRGANO COMPETENTE	Promotor (obligación impuesta por la DIA, por el órgano sustantivo en la autorización o por pliegos de contratación).
BASE JURÍDICA	Ley 40/2015 (buena administración y transparencia); exigible como condición operativa bajo Ley 21/2013 o LCSP 9/2017.
BARRERAS	Riesgo de formalismo si carece de autonomía; independencia cuestionable al depender del promotor sin garantías.
OPORTUNIDADES	Canal directo/ágil, registro útil para gestión de riesgos y reporte.
TRADUCCIÓN LEGAL	«El promotor designará un ‘enlace comunitario’ con dedicación mínima de X h/semana, medios de contacto públicos y respuesta ≤10 días hábiles. Mantendrá un registro electrónico de incidencias interoperable».

REGLAMENTO INTERNO DE FOROS Y GRUPOS DE TRABAJO: CÓDIGO/REGLAMENTO QUE FIJA COMPOSICIÓN, SUSTITUCIONES, QUÓRUM, PERIODICIDAD Y COMPROMISO DE ASISTENCIA

ÓRGANO COMPETENTE	El propio órgano colegiado (Comisión o Mesa) lo debate y aprueba; propuesta inicial del impulsor (Ayuntamiento, órgano ambiental, etc.).
BASE JURÍDICA	Ley 40/2015, Sección 3ª (arts. 15-22) sobre órganos colegiados (convocatorias, acuerdos, actas).
BARRERAS	Negociación compleja en contextos de conflicto.
OPORTUNIDADES	Aporta seguridad jurídica y previsibilidad, evita bloqueos, refuerza legitimidad y operatividad a largo plazo.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se aprueba el Reglamento Interno del órgano colegiado con quórum de constitución 2/3, periodicidad mínima trimestral, publicidad de actas y revisión anual».

MESA LOCAL DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA: ESTE SERÁ EL ÓRGANO CONSULTIVO Y DE COORDINACIÓN MUNICIPAL CON ADMINISTRACIONES IMPLICADAS, PROMOTORES Y TEJIDO SOCIAL/ECONÓMICO

ÓRGANO COMPETENTE	Ayuntamiento (acuerdo de Alcaldía o Pleno).
BASE JURÍDICA	LRBRL 7/1985, arts. 69 y 70 bis (participación vecinal y procedimientos municipales de participación).
BARRERAS	Carácter consultivo (no vinculante para otras Administraciones); requiere recursos para dinamización.
OPORTUNIDADES	Posibilita planificación territorial coherente, empodera al municipio y foro estable que reduce incertidumbre.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se crea la Mesa Local de Transición Energética como órgano consultivo y de coordinación, con composición plural y sesiones bimestrales. Sus actas y planes de trabajo serán públicos».

5. ESTABLECER CONVENIOS Y MARCOS DE COORDINACIÓN ENTRE AGENTES PARA IMPULSAR PROCESOS PARTICIPATIVOS Y DE RETORNO DE BENEFICIOS

Posibles propuestas legales:

FORMALIZAR, MEDIANTE CONVENIOS, UN PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ENTRE TODAS LAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS (ESTATAL, AUTONÓMICA Y LOCAL). DEFINIR COMPETENCIAS, PROCEDIMIENTOS Y ESTABLECER UNA «VENTANILLA ÚNICA» QUE CENTRALICE LA COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO, EVITANDO SOLAPAMIENTOS Y RETRASOS

ÓRGANO COMPETENTE	Administraciones Públicas implicadas (Ministerios, Consejerías autonómicas, Ayuntamientos). La coordinación puede ser liderada por la Administración con competencia principal sobre el proyecto.
BASE JURÍDICA	Ley 40/2015, arts. 47-53 (convenios) y principios de cooperación y coordinación interadministrativa.
BARRERAS	Negociación compleja para definir reparto de competencias y responsabilidades; posible resistencia a ceder parcelas de poder o asumir nuevas cargas; requiere voluntad política y recursos técnicos para crear y mantener la ventanilla única.
OPORTUNIDADES	Aporta seguridad jurídica y agilidad para promotores y ciudadanía, mejora transparencia y eficiencia conforme a los principios de buena administración.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se aprueba el Protocolo: se designa órgano coordinador, se habilita Ventanilla Única con registro, plazos menores a 30 días, calendario participativo, interoperabilidad y publicación de actas. Los incumplimientos se comunicarán al órgano competente».

CONVENIO DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE (CDRS): OBLIGATORIEDAD DE FIRMAR UN CONVENIO VINCULANTE ENTRE EL PROMOTOR Y LAS ENTIDADES LOCALES REPRESENTATIVAS (AYUNTAMIENTOS, MANCOMUNIDADES, ETC.) COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN DEL PROYECTO. DETALLE DE COMPROMISOS EN PARTICIPACIÓN, RETORNO DE BENEFICIOS, EMPLEO LOCAL E INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA, FORMALIZANDO LA «LICENCIA SOCIAL»

ÓRGANO COMPETENTE	La Administración que autoriza el proyecto (órgano sustantivo en energía o el órgano ambiental) exigiría su presentación. Firmantes: promotor y entidades locales.
BASE JURÍDICA	Requiere modificación de la normativa sectorial (estatal o autonómica) para su obligatoriedad, con referencia a modelos como el catalán (Decreto-ley 24/2021) que ya exige oferta de participación local.
BARRERAS	Resistencia de promotores al añadir un requisito vinculante y un nuevo punto de negociación; necesario definir claramente la representatividad de «entidades locales» más allá de los Ayuntamientos; puede complejizar conversaciones que se dan con facilidad y de manera natural.
OPORTUNIDADES	Instrumento potente para formalizar la licencia social, adapta beneficios a necesidades reales del territorio y, a largo plazo, reduce conflictividad social y judicialización.
TRADUCCIÓN LEGAL	«No habrá autorización previa ni de construcción sin CDRS suscrito con contenido mínimo: participación/gobernanza, beneficios y cronograma, empleo/formación, integración paisajística, seguimiento y régimen de incumplimientos».

MECANISMOS DE DIÁLOGO INCLUSIVO Y MEDIACIÓN: CONVENIOS CON ENTIDADES «PUENTE» (ONGS, FUNDACIONES, GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL, ASOCIACIONES DE PENSIONISTAS...) QUE ACTÚEN COMO MEDIADORAS Y FACILITEN LA PARTICIPACIÓN DE COLECTIVOS MENOS VISIBLES O RETICENTES. PROGRAMACIÓN DE «SESIONES DE ESCUCHA SEGURA» MODERADAS POR FACILITADORES INDEPENDIENTES, GARANTIZANDO CONFIDENCIALIDAD Y PUBLICANDO RESÚMENES ANÓNIMOS

ÓRGANO COMPETENTE	Ayuntamientos pueden impulsarlos a nivel local. Administraciones superiores (autonómicas/estatales) o el promotor pueden formalizar convenios con las entidades «puente».
BASE JURÍDICA	Ley 40/2015, arts. 47–53 (convenios). Potestad de autoorganización local y participación vecinal: LRBRL 7/1985.
BARRERAS	Requiere financiación para facilitación independiente y labor de entidades «puente»; riesgo de percepción de falta de representatividad o cooptación si no se garantiza independencia y neutralidad.

OPORTUNIDADES	Gestión proactiva de focos de conflicto, da voz a colectivos habitualmente excluidos, mediadores neutrales aumentan la confianza, reducen polarización y facilitan acuerdos.
TRADUCCIÓN LEGAL	«El Ayuntamiento/promotor firmará convenio con entidad de mediación neutral; realizará sesiones de escucha segura; garantizará independencia, confidencialidad, publicación de resúmenes anonimizados y respuesta en menos de 15 días hábiles; dotará financiación suficiente».

CONVENIO ENTRE EL CLÚSTER DE RENOVABLES Y EL AYUNTAMIENTO PARA REALIZAR UN PROCESO PARTICIPATIVO COMÚN A DIFERENTES PROPUESTAS DE PROYECTO EN UNA MISMA ZONA

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano sustantivo y/o ambiental que tramite las autorizaciones, en coordinación con el/los Ayuntamientos. El clúster actuaría como entidad colaboradora mediante instrumento de cooperación (no como autoridad).
BASE JURÍDICA	Convenio con entidad privada (clúster) y Ayuntamiento para organizar el proceso.
BARRERAS	Riesgo de “mezclar” debates y generar confusión entre proyectos; necesidad de establecer reglas definidas (qué es común y qué es específico), y de asegurar neutralidad/representatividad.
OPORTUNIDADES	Reduce duplicidades permitiendo comparar alternativas y efectos acumulativos en un mismo ámbito.
TRADUCCIÓN LEGAL	“Cuando exista identidad sustancial o íntima conexión entre varios expedientes de proyectos situados en un mismo ámbito, el órgano competente podrá acordar la acumulación/coordinación de su tramitación a efectos de articular un proceso participativo conjunto, sin perjuicio de la información pública y consultas legalmente exigibles para cada proyecto. La coordinación se instrumentará mediante convenio con el/los Ayuntamientos y, en su caso, con el clúster sectorial como entidad colaboradora, asegurando actas y una matriz de retorno diferenciada por proyecto”.

6. OBLIGATORIEDAD DE DIFUNDIR INFORMACIÓN INICIAL DEL PROYECTO A LA COMUNIDAD “HUÉSPED”.

Posibles propuestas legales:

OBLIGATORIEDAD DE AUDIENCIA PÚBLICA INFORMATIVA INICIAL Y SESIONES DELIBERATIVAS EN FASES CLAVE: AUDIENCIA AL INICIO (ANTES DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA FORMAL) Y SESIONES DELIBERATIVAS TRAS MODIFICACIONES SUSTANCIALES O ANTES DE LA AUTORIZACIÓN DE CONSTRUCCIÓN, PARA SOSTENER UN DIÁLOGO CONTINUO

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano ambiental (estatal/autonómico) u órgano sustantivo (energía). Vía condición en la DIA o requisito procedimental sectorial.
BASE JURÍDICA	Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental (participación pública); Convenio de Aarhus (participación efectiva en fase apropiada).
BARRERAS	Percepción de carga en plazos y costes; necesidad de definir “fases clave” y metodología clara.
OPORTUNIDADES	Presentación directa y recogida temprana de percepciones; deliberación constructiva más allá de alegaciones escritas; mejora técnica por conocimiento local y mayor licencia social.
TRADUCCIÓN LEGAL	«El promotor convocará una audiencia pública inicial con anuncio 20 días, materiales accesibles y acta pública; celebrará sesiones deliberativas facilitadas en (i) modificaciones sustanciales y (ii) fase previa a la autorización de construcción; publicará conclusiones y respuestas motivadas».

DIFUSIÓN OBLIGATORIA DE INFORMACIÓN CON CRITERIOS MÍNIMOS Y COSTES SUBVENCIONABLES: DIFUSIÓN MULTICANAL (WEB, PRENSA LOCAL, RADIO, FOLLETOS) Y FORMATOS ACCESIBLES (RESÚMENES, INFOGRAFÍAS, VÍDEOS).

ÓRGANO COMPETENTE	Órgano Sustantivo (energético) para la obligación general; órgano gestor de la subvención (IDAE/CCAA) para la elegibilidad de costes.
BASE JURÍDICA	Ley 21/2013 (máxima difusión y participación efectiva); Ley 38/2003 (gastos subvencionables estrictamente necesarios).
BARRERAS	Definición y verificación de “criterios mínimos”; posible resistencia si no hay vía de subvención clara y ágil.
OPORTUNIDADES	Suelo común de información de calidad para toda la ciudadanía. Además, incentiva la comunicación de alta calidad al eliminar barreras económicas.
TRADUCCIÓN LEGAL	«El promotor elaborará resumen ejecutivo (como máximo, 10 págs.), infografías y piezas audiovisuales y acreditará difusión en web y medios locales. Estos gastos serán subvencionables hasta el X% del coste del EIA, conforme a las bases de las convocatorias».

PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN TRANSPARENTE, ÁGIL Y ACCESIBLE. SE HABILITARÁ UNA PLATAFORMA DIGITAL ÚNICA CON EXPEDIENTE PÚBLICO EN TIEMPO REAL (SOLICITUDES, INFORMES, ALEGACIONES, RESOLUCIONES), LENGUAJE CLARO Y VISUALIZACIONES

ÓRGANO COMPETENTE	Administración General del Estado y comunidades autónomas (coordinación). Reforma normativa vía Real Decreto o nueva ley sectorial.
BASE JURÍDICA	Ley 39/2015 (transparencia, agilidad, eficiencia); Ley 19/2013 (transparencia y acceso a la información).
BARRERAS	Inversión tecnológica y reforma administrativa; superar opacidad y fragmentación; equilibrio entre agilidad y garantías.
OPORTUNIDADES	Mayor confianza pública; reducción de incertidumbre y costes de transacción; prevención de conflictos y participación de mayor calidad.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se crea la Plataforma Única de Tramitación con expediente público en tiempo real, versionado de documentos, visor cartográfico y cronograma. Las alegaciones y respuestas motivadas serán visibles y se garantizará la protección de datos».

7. TRANSPOSICIÓN EFECTIVA E INTEGRAL DE LAS DIRECTIVAS DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS

Posibles propuestas legales:

DESARROLLO DE UNA LEY Y SU REGLAMENTO QUE TRASLADEN ÍNTEGRAMENTE LA RED II (2018/2001) Y RED III, DEFINAN LAS COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y CIUDADANAS, Y CONCRETEN SUS DERECHOS

ÓRGANO COMPETENTE	Cortes Generales (aprobación de la ley) y Gobierno/MITECO (propuesta y desarrollo reglamentario). Comunidades autónomas: regulación complementaria.
BASE JURÍDICA	Directiva (UE) 2018/2001 (RED II) y su revisión (RED III) sobre comunidades energéticas y derechos asociados.
BARRERAS	Complejidad y lentitud del proceso legislativo; resistencia de actores tradicionales.
OPORTUNIDADES	Aporta seguridad jurídica imprescindible para la inversión y organización ciudadana. Además, democratiza el sistema y retiene beneficios económicos en el territorio.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se aprueba la Ley de Comunidades Energéticas con objeto, definiciones (incluida “proximidad”), derechos y procedimientos simplificados».

AYUDAS ESTATALES/ AUTONÓMICAS Y BONIFICACIONES LOCALES (IBI, ICIO), DISEÑADAS PARA VIABILIZAR PROYECTOS COMUNITARIOS Y MOVILIZAR AHORRO CIUDADANO

ÓRGANO COMPETENTE	Gobierno (Hacienda y MITECO/IDAE) para ayudas estatales y fiscalidad nacional; CCAA para ayudas regionales; Ayuntamientos para bonificaciones locales (IBI, ICIO, IAE).
BASE JURÍDICA	Normativa de transposición de RED II/III; Ley 38/2003 General de Subvenciones; normativa de Haciendas Locales; marco UE de ayudas de Estado.
BARRERAS	Necesidad de dotación presupuestaria; compatibilidad con ayudas de Estado; riesgo de dependencia si no se garantiza viabilidad económica intrínseca.
OPORTUNIDADES	Palanca clave para superar la barrera de inversión inicial, especialmente en comunidades con menos recursos. Además, permite priorizar la transición justa y la pobreza energética.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se establecen líneas de ayuda específicas para comunidades energéticas y deducciones fiscales condicionadas al impacto social, con criterios de prioridad para zonas de Transición Justa. Se habilitan bonificaciones locales mediante ordenanzas tipo».

RED DE OFICINAS TERRITORIALES QUE PRESTEN APOYO TÉCNICO, JURÍDICO Y DE DINAMIZACIÓN SOCIAL A INICIATIVAS CIUDADANAS

ÓRGANO COMPETENTE	IDAE como impulsor estatal; Comunidades autónomas y Diputaciones/Ayuntamientos para desplegar redes territoriales.
BASE JURÍDICA	Normativa de fomento de energías renovables y políticas de Transición Justa.
BARRERAS	Financiación sostenida en el tiempo; dificultad para captar perfiles técnicos/jurídicos y de dinamización adecuados.
OPORTUNIDADES	Empodera a la ciudadanía con herramientas y conocimiento; nivela el campo frente a grandes desarrolladores; mejora la calidad y viabilidad de los proyectos comunitarios.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se establece la Red OTC con financiación plurianual, cartera de servicios mínimos y métricas de desempeño, convenios con CCAA y entes locales para cobertura provincial/comarcal».

8. CREAR MEDIDAS DE COMPENSACIÓN ECONÓMICAS ADICIONALES Y DIRECTAS PARA LA COMUNIDAD

Posibles propuestas legales:

ACUERDOS ENTRE AYUNTAMIENTO Y PROMOTOR PARA COMPROMISOS ECONÓMICOS O EN ESPECIE VINCULADOS A LA IMPLANTACIÓN DEL PROYECTO

ÓRGANO COMPETENTE	Ayuntamiento.
BASE JURÍDICA	Legislación urbanística autonómica sobre convenios urbanísticos; normativa local de planeamiento y gestión.
BARRERAS	Ámbito legal restringido a finalidades urbanísticas; jurisprudencia estricta frente a obligaciones económicas no conectadas directamente con el urbanismo o que parezcan “venta” del permiso; alta inseguridad jurídica si se excede el objeto.
OPORTUNIDADES	Figura establecida para asegurar compromisos en infraestructuras locales directamente relacionadas con el proyecto (mejora de accesos, soterramiento de líneas, etc.)
TRADUCCIÓN LEGAL	«El convenio urbanístico tendrá por objeto actuaciones directamente vinculadas a la ordenación/implantación del proyecto (p. ej., mejora de accesos, soterramiento de líneas), con límites objetivos y justificación urbanística expresa».

PROGRAMA DE “PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE RETORNO DE BENEFICIOS”, CON CONVOCATORIA PÚBLICA, CRITERIOS Y CALENDARIO, PARA PRIORIZAR DESTINOS DEL FONDO/MEDIDAS DE RETORNO

ÓRGANO COMPETENTE	El Ayuntamiento puede articular un “programa participativo” para priorizar el destino de un fondo/paquete de medidas de retorno (p. ej., inversiones municipales o líneas de ayudas), con aprobación y encaje final por los órganos municipales competentes (y publicación/actas), sin sustituir las competencias decisorias del Pleno y del procedimiento presupuestario.
BASE JURÍDICA	LBRL 7/1985, arts. 69 y 70 bis (impulso de participación y procedimientos participativos municipales); TRLRHL (RDL 2/2004), arts. 168-169 (formación/aprobación y trámites del presupuesto local).
BARRERAS	Debe evitarse que el proceso sea “vinculante” en términos que desplacen la competencia decisoria municipal. Además, el diseño debe encajar con reglas presupuestarias/subvencionales (objeto elegible, concurrencia/criterios, justificación) y con límites de gasto/competencias.
OPORTUNIDADES	Aumenta legitimidad y trazabilidad del reparto, orienta beneficios a necesidades priorizadas por la población y facilita transparencia (calendario, resultados, ejecución).
TRADUCCIÓN LEGAL	“El Ayuntamiento aprobará un programa de “Presupuesto Participativo de Retorno de Beneficios”, con convocatoria pública, criterios y calendario, para priorizar destinos del Fondo/Medidas de Retorno. El resultado se formalizará mediante acuerdo municipal e incorporará un plan de ejecución y seguimiento con publicación de propuestas, votación/selección y rendición de cuentas”.

NEGOCIACIÓN Y FIRMA DE UN ACUERDO DE BENEFICIO COMUNITARIO (ABC) CON LA COMUNIDAD LOCAL COMO REQUISITO PREVIO A LA AUTORIZACIÓN FINAL

ÓRGANO COMPETENTE	Promotor y comunidad local dentro de un marco regulatorio de la comunidad autónoma.
BASE JURÍDICA	Ley autonómica específica que define el ABC, procedimiento de negociación, estándares mínimos y control administrativo previo.
BARRERAS	Requiere nueva ley; negociación potencialmente larga y compleja; necesidad de apoyo técnico y legal para negociar en igualdad.
OPORTUNIDADES	Instrumento flexible que adapta beneficios a necesidades locales (fondos directos, descuentos, mejoras de servicios), fomenta diálogo y relaciones a largo plazo entre promotor y territorio.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Será preceptiva la acreditación de un Acuerdo de Beneficio Comunitario suscrito con la comunidad local conforme a los estándares del anexo, como condición para la autorización. Se prevé asistencia técnica independiente a la comunidad».

OFERTA OBLIGATORIA DE COINVERSIÓN LOCAL (MODELO CATALÁN): OBLIGACIÓN DE OFRECER A ACTORES LOCALES UNA PARTICIPACIÓN MÍNIMA DEL 20% EN LA PROPIEDAD O FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

ÓRGANO COMPETENTE	Promotor y actores locales, bajo obligación establecida por la comunidad autónoma.
BASE JURÍDICA	Ley autonómica que regula la oferta de coinversión (porcentaje mínimo, condiciones, plazos y garantías de información).
BARRERAS	Exige capacidad financiera y apetito de riesgo de la comunidad; estructuración financiera compleja; posible resistencia del promotor por pérdida de control y mayor transparencia financiera; percepción de que se intensifican las desigualdades económicas entre quienes pueden invertir y quienes no.
OPORTUNIDADES	Beneficio económico directo (participación en beneficios); alinea incentivos promotor-comunidad y consolida apoyo duradero; empodera al territorio como socio económico.
TRADUCCIÓN LEGAL	«El promotor ofrecerá a los actores locales una participación mínima del X% en capital o financiación del proyecto, con folleto informativos y prioridad para residentes y pymes locales».

DEDUCCIONES O BONIFICACIONES EN TRIBUTOS AUTONÓMICOS/ESTATALES PARA QUIEN IMPLEMENTE VOLUNTARIAMENTE REPARTO DE BENEFICIOS O COINVERSIÓN QUE SUPEREN ESTÁNDARES DE CALIDAD PREDEFINIDOS

ÓRGANO COMPETENTE	Gobierno central (Ministerio de Hacienda) o comunidad autónoma.
BASE JURÍDICA	Normativa fiscal del tributo correspondiente (ley estatal/autonómica) y, en su caso, compatibilidad con normativa UE de ayudas de Estado.
BARRERAS	Beneficio para la comunidad menos directo (ahorro para el promotor); efectividad depende del atractivo del incentivo; administración y monitorización complejas.
OPORTUNIDADES	Enfoque de mercado que incentiva (no impone), políticamente más sencillo. Además, permite premiar proyectos socialmente responsables.
TRADUCCIÓN LEGAL	«Se establece una deducción autonómica/estatal del X% para proyectos que acrediten un Plan de Beneficio Comunitario o coinversión de X% con estándares verificados por entidad independiente».

LICITACIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA DEL ICIO (FRACCIONAMIENTO DE LOS INGRESOS A LOS AYUNTAMIENTOS)

ÓRGANO COMPETENTE	Ayuntamiento (Área de Hacienda/gestión tributaria y recaudación), a partir de una liquidación provisional en la fase de licencia/inicio de obra y una liquidación definitiva al cierre de la obra.
BASE JURÍDICA	Liquidación provisional y definitiva del ICIO: art. 103 TRLRHL. Aplazamiento/fraccionamiento de deudas tributarias: art. 65 LGT. Compromisos de gasto plurianual: art. 174 TRLRHL.
BARRERAS	Solo opera si el sujeto pasivo lo solicita y en los términos/condiciones que permite el art. 65 LGT; no permite al municipio “repartir” libremente un ingreso tributario fuera de ese marco, y puede requerir garantías y gestión adicional.
OPORTUNIDADES	Permite escalonar la recaudación y facilita que el Ayuntamiento planifique inversiones en más de un ejercicio (vía programación de gasto plurianual).
TRADUCCIÓN LEGAL	“En aplicación del art. 103 TRLRHL, se practicará una liquidación provisional a cuenta al concederse la licencia o iniciarse la obra, y una liquidación definitiva al finalizarla. A solicitud del sujeto pasivo, el Ayuntamiento podrá conceder el aplazamiento o fraccionamiento de las liquidaciones conforme al art. 65 LGT, fijando calendario de pagos y, en su caso, garantías”.

6. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

En el capítulo anterior se realiza un primer análisis de adecuación legal de los criterios de participación social y reparto de beneficios propuestos. También se proponen nuevas posibilidades (desde un punto de vista instrumental) para reforzar los objetivos de justicia procedimental y distributiva en el despliegue renovable.

Sobre la mayoría de las propuestas, o bien ya están previstas en la legislación actual y podría exigirse su aplicación hoy mismo, o bien no están directamente enunciadas en las leyes vigentes, pero pueden ejecutarse haciendo uso de las potestades de las que disponemos actualmente (resoluciones, condiciones a la DIA, ordenanzas, pliegos, planes...). Hay un tercer grupo de instrumentos que sí necesitarían una reforma normativa si se quieren incorporar con carácter general, especialmente las propuestas que tienen que ver con el reparto de beneficios.

En todo caso, nos surge una duda previa:

¿Tiene sentido proponer nuevas medidas o propuestas normativas si no se resuelven las causas que explican la poca o deficiente traducción práctica de la legislación vigente?

PROPUESTA 1

REALIZAR UN ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD DE LAS BARRERAS LEGISLATIVAS ACTUALES Y PROPONER MECANISMOS QUE FACILITEN UNA APLICACIÓN REAL Y EFICAZ DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Antes de proponer nuevos instrumentos parece oportuno analizar por qué no se implementa la legislación actual. En un rápido análisis de barreras, se detecta:

- **Un alcance limitado e incentivos débiles.** La participación está bien tipificada en EIA/EAE, pero no se exige de forma transversal. La LPA-CAP deja la información pública como potestativa en muchos casos. Sin incentivos claros para ir más allá del mínimo y con calendarios poco propicios, se tiende al cumplimiento formalista.
- **Una falta de estándares de calidad deliberativa.** Las normas fijan el “suelo” (plazos, anuncios, acceso al expediente), pero no metodologías sobre representatividad, retorno o evaluación ex post. Por ello, puede “cumplirse” y, aun así, obtener procesos poco efectivos.
- **Una fragmentación y cumplimiento irregular.** La gobernanza multinivel (UE-Estado-CCAA-local) genera reglas y prácticas desiguales.
- **Capacidades administrativas insuficientes.** Falta tiempo, personal y competencias especí-

ficas para diseñar, conducir y devolver procesos de calidad.

- **Barreras de acceso (digital y judicial).** La accesibilidad real de la información y los canales sigue siendo desigual (brecha digital), y el acceso a la justicia se percibe costoso/complejo, reduciendo los incentivos para hacer bien la participación desde el inicio.
- **Factores estructurales y culturales relacionados con la gobernanza.** Un sistema sociopolítico y normativo resistente al cambio, una cultura participativa poco madura, pocos recursos públicos y privados destinados a vehicular procesos de diálogo social, la falta de conciencia por parte del promotor de los valores positivos de la participación y de la materialidad del “contenido local”, etc.

Poner remedio a estas cuestiones puede ser una vía para reforzar las iniciativas participativas y de reparto de beneficios. Algunas medidas que podrían impulsarse son:

- **Destinar fondos de financiación pública al apoyo de procesos de participación y mediación socioambiental** (y, concretamente, relacionados con el despliegue de energías renovables). En la medida en que hay municipios, sectores sociales o pequeñas empresas de renovables que no tienen capacidad económica para invertir en estos procesos, se hace necesaria una apuesta consciente por parte de la Administración. Igualmente, debe sopesarse el coste económico global que supone una mayor exigencia participativa y encontrar el modo de que algunos y/o la mayoría de los costes (según el caso) puedan ser integrables dentro de las subvenciones y demás ayudas públicas al despliegue de las centrales renovables.
- **Aumentar la existencia y disponibilidad de agentes capacitados en materia de participación ciudadana y mediación de conflictos.**
 - Para facilitar el acceso al expertise que se necesita para llevar a cabo este tipo de iniciativas, se propone realizar y difundir un directorio de profesionales que tengan

conocimiento y experiencia en dinamización grupal y resolución de conflictos, con formación técnica en el campo ambiental (que conozcan el sector de las energías renovables). Es decir, crear un repositorio de profesionales acreditados en participación y mediación socioambiental.

- De todos modos, aunque es clave contar con el apoyo de profesionales en la materia para llevar a buen puerto el diálogo social, se propone formar e incentivar liderazgos locales que puedan impulsar procesos de participación y mediación socioambiental. Al fin y al cabo, el rol de dinamizador lo puede ejercer cualquiera de los agentes implicados (no va asociado a un perfil o actor específico), siempre y cuando esté capacitado para ello.
- Como factor añadido, se considera oportuno aumentar la capacitación (ya sea vía formativa o aportando recursos técnicos) a los Ayuntamientos cercanos a nudos de acceso y conexión a la red eléctrica para que puedan afrontar más ágilmente procesos de consulta temprana.

Sin embargo, aunque existen medidas de este tipo (que apoyan, proporcionan condiciones facilitadoras y/o eliminan barreras a la participación), a menudo se buscan vías de carácter normativo como aumentar las prescripciones de obligatoriedad en su realización. De hecho, en nuestra cultura, es habitual creer que si no hay una obligatoriedad legal que prescriba la realización de este tipo de procesos, nunca se implementarían. Y, por ello, la búsqueda de garantías suele apoyarse en procesos de institucionalización (creación de estructuras sociopolíticas) y/o en establecimiento de normas de diversa índole.

Pero, ¿realmente introducir prescripciones legales vinculantes es garantía de éxito? ¿Es adecuado para el momento social actual?

PROPUESTA 2

REFLEXIONAR SOBRE EL ALCANCE E IMPACTO DE PROMOVER ESTRATEGIAS LEGISLATIVAS PARA GARANTIZAR LA IMPLICACIÓN SOCIAL EN LA IMPLANTACIÓN RENOVABLE

Surge la duda de si es adecuado convertir los requisitos propuestos en condicionantes obligatorios o introducirlos como acciones voluntarias. Es decir, si se propone que sean una condición preceptiva para poder conseguir la autorización de las instalaciones renovables o como una recomendación que puede vincularse a incentivos.

Hay estudios que evidencian que las medidas incentivadoras o las que van dirigidas a motivar el cambio (“pull measures”) son mejor recibidas y, a largo plazo, más efectivas para propiciar el cambio cultural y práctico, ya que se consideran políticas más efectivas y justas (por ejemplo, informe de CLIMATE POLICY, 2024³⁵). La experiencia también suele confirmar este planteamiento: priorizar las medidas que fomentan, en lugar de las que exigen. Imponer suele generar resistencias y anticuerpos a estas formas de gobernanza participativa, todo lo contrario que plantearlo como una opción e introducir mecanismos que reafirmen su idoneidad y les reporten beneficios palpables.

Por ello, en la medida de lo posible, **es preferible incentivar primero** (por ejemplo, más puntuación o vía rápida a proyectos con participación acreditada) **y positivizar después lo que**

funcione. Eso sí, los incentivos deben ir acompañados de salvaguardas ambientales plenas (por ejemplo, sin rebajar condiciones de la DIA ni obligaciones de protección de biodiversidad). Un ejemplo positivo es en Escocia “Good Practice Principles³⁶” (beneficios comunitarios eólicos), una guía no vinculante con estándares claros y roles definidos que ha logrado una alta adopción sectorial al vincular reputación y práctica local.

Por otro lado, antes de aumentar la carga normativa que ya existe en los procedimientos de aprobación de las instalaciones renovables, es **importante asegurarse de que no será contraproducente**. La fuerte apuesta por impulsar la transición energética es relativamente reciente y existen relativamente pocas experiencias consensuales, muchas situaciones nuevas aún por analizar e incertidumbres por abordar. En este sentido, fijar procesos a nivel normativo requiere ser precavidos y, en cierta medida, conservadores, para evitar efectos colaterales no previstos, omisiones clave o un uso indebido. Es decir, asegurarnos de que la obligatoriedad realmente tendrá un impacto positivo.

Si llegado el momento, se considera necesario establecer marcos legales, ha de tenerse en cuenta que, para que una **prescripción legal llegue a ser efectiva, debe estar convenientemente desarrollada y detallar umbrales, plazos y formas de aplicación y validación**. No se trata de alargar aún más la tramitación de las plantas renovables sin aportar un valor añadido real.

De hecho, hay que incidir en la precaución de no incurrir en la **paradoja de la sostenibilidad**, que comporta que los proyectos que buscan descarbonizar la economía y contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enfrenten más requisitos, estudios, permisos y conflictos que

35 The role of policy appraisals and second-order beliefs in public support for climate policies in the UK, Wouter Potinga. Octubre 2024

36 Community benefits from onshore renewable energy developments. Guidance on good practice principles for communities, businesses, local authorities and others. Energy and Climate Change Directorate. Mayo 2019

aquellos que perpetúan modelos contaminantes o extractivos. Cargar con nuevos requisitos el desarrollo de proyectos que contribuyen al esfuerzo global por la neutralidad climática, debería conllevar que otros (con afectaciones negativas sobre el medio ambiente y perjuicios evidentes sobre la salud del planeta) también se vieran afectados (incluso con mayor intensidad) por ellos.

Tomando en consideración todas estas cuestiones y la sospecha de que socialmente no estamos totalmente preparados, a día de hoy, para acoger/impulsar medidas vinculantes, se apuesta por un enfoque más constructivista. Es decir, por impulsar el cambio cultural y de procedimientos que se necesita para materializar la transición energética a través de la experiencia y la praxis social (a través de la construcción colectiva de las soluciones). Desde esta perspectiva, **la traducción legal de la participación reforzada y el reparto justo de beneficios se entiende como resultado de un recorrido**, no como un objetivo de partida.

PROPUESTA 3

ALCANZAR UNA TRADUCCIÓN LEGAL DE LOS PLANES PROPUESTOS DE PARTICIPACIÓN REFORZADA Y REPARTO JUSTO DE BENEFICIOS COMO CULMINACIÓN DE UN RECORRIDO COMPARTIDO

En este sentido, ¿cuál es el recorrido que proponemos y que vemos más factible?

Primero se propone consensuar el marco de referencia de la participación y el reparto de beneficios y seleccionar aquellos marcos normativos más propicios para impulsarlos. Posteriormente, incentivar su aplicación a base de incentivos y de facilitar contextos de aplicación. Finalmente, sopesar si es necesario incorporar los procesos de diálogo social como norma o con algún tipo de institucionalización que ayude a dar continui-

dad, replicar o expandir los casos prácticos implementados.

EMPLEAR LA PROPUESTA DE CRITERIOS/INDICADORES DEL CAPÍTULO 4 COMO DOCUMENTO BASE PARA EL DISEÑO Y VALIDACIÓN DE PROYECTOS DE ENERGÍA EÓLICA Y SOLAR SOBRE SUELO

Sea cual sea la fórmula para reforzar estos procesos sociales, es necesario establecer qué iniciativas se consideran válidas y cómo reconocerlas/identificarlas. De hecho, es importante tomar consciencia de que la demanda de participación no puede venir desvinculada de la definición sobre lo que se considera una participación válida. Es decir, no se pide más “participación”, sino “ESTA participación”.

Esto significa, como mínimo: 1) clarificar a qué nos referimos cuando hablamos de procesos participativos y de diálogo social, 2) especificar los requisitos básicos que deben cumplir y 3) ofrecer instrumentos que permitan validar y acreditar las iniciativas realizadas.

Dado que, en el campo de la participación social, no existe una sola metodología, formato o traducción práctica que pueda tomarse como referente universal, la labor de identificar qué procesos son más adecuados y válidos no es automática ni sencilla, tampoco ampliamente compartida. Por ello, se hace necesario ahondar en este trabajo de identificación, incrementar su praxis e ir generando un *corpus* de conocimiento cada vez más consistente y común.

En este sentido, es fundamental **compartir el trabajo aquí realizado con todos los agentes implicados (Administración, empresas, organizaciones ciudadanas) y consensuar y cerrar conjuntamente una definición de “participación válida”**. Si se consigue, **este trabajo puede convertirse en el documento base para la validación de proyectos renovables** (o que tengan

impacto territorial y ambiental). Acordar a nivel general cuáles son los indicadores para valorar los procesos de diálogo social que acompañan la implantación renovable facilita que después puedan incorporarse al marco normativo. Una acción que no solo genera menos rechazo, sino que, además, aumenta las probabilidades de que estas prescripciones se cumplan.

Es evidente que supone un reto conseguir consensuar ampliamente el listado de características deseadas y aspectos a considerar para conseguir la justicia distributiva y procedimental de los proyectos renovables, pero, una vez conseguido, surge una nueva pregunta:

¿Cómo se consigue que este listado se convierta en una herramienta efectiva?

¿Es viable aplicar los criterios de participación propuestos para analizar los casos de participación y reparto de beneficios? ¿De qué modo se puede implementar esta guía de evaluación?

Se considera que es viable incorporar la guía de criterios/indicadores para evaluar participación y reparto al expediente de tramitación de los proyectos renovables. Ahora bien, evaluar los criterios propuestos para cada contexto específico (los procesos se diseñan/valoran caso por caso) es laborioso, por la gran cantidad de elementos que se tienen en cuenta. La parte positiva de este elevado grado de exhaustividad radica en el hecho de que tienen cabida todo tipo de experiencias (tanto si han priorizado unos aspectos como otros) y que permite tener una visión panorámica de todo el proceso participativo.

En todo caso, puede ser útil **priorizar y tratar de cuantificar los criterios de validación (indicadores)** para facilitar su evaluación final y la comparabilidad de iniciativas participativas. Por ejemplo, **siguiendo la priorización hecha por las personas encuestadas, se ordenan en tres grupos en función de su relevancia:** 1) Requisitos

muy importantes (si se cumplen puntúan 3 puntos) 2) Requisitos importantes (puntúan 2 puntos cada uno) 3) Requisitos menos importantes (secundarios), que reciben 1 punto si se cumplen.

Luego, en un documento adjunto, **se deben aportar todas las evidencias (verificables) que apoyan estas conclusiones** (con base en las variables de análisis que se han especificado en las fichas de cada uno de los indicadores).

Evaluar y tener en cuenta los indicadores de calidad apuntados está recomendado tanto para iniciativas privadas como para procesos impulsados desde lo público y/o público-comunitario. La tendencia habitual es a revisar más a fondo las propuestas de interlocución que surgen de los promotores privados de las instalaciones renovables que aquellas que tienen una base social. Las comunidades energéticas, en general, gozan por se de una valoración positiva. Sin embargo, cumplir con los requisitos legales para formar una comunidad energética no significa necesariamente que esta se haya creado o funcione siguiendo parámetros de calidad democrática.

Ciertamente, las iniciativas más modestas, que se refieren a proyectos renovables de pequeñas dimensiones o procesos impulsados por entidades o comunidades energéticas con recursos reducidos, deberán regirse por los mismos principios y hacer esta evaluación. Pero, debido a su naturaleza, habrán establecido unos objetivos participativos acordes con sus posibilidades, más sencillos y, por tanto, menos exigentes en la aplicación de estos indicadores. Unas condiciones que deberán tenerse en cuenta en la valoración global por parte de la autoridad competente.

Pero, ¿quién es el responsable de aportar toda la información que se analiza en los indicadores? ¿Quién tiene la potestad o legitimidad de hacer la valoración final?

- Recopilar toda la información necesaria para comprobar los criterios de calidad participa-

tiva puede ser complicado o incluso imposible para personas externas al proceso. Tener acceso a la información (materiales, actas, etc.) y a sus protagonistas (impulsores, participantes, etc.) no es fácil. Por ello, no es viable proponer una supervisión externa. O que haya organismos o personas que se dediquen exclusivamente a esta labor.

- En este sentido, **se espera que sea el impulsor de la iniciativa participativa el que realice dicho análisis**, tanto porque es el que tiene acceso directo a la información necesaria como porque implica un ejercicio de reflexión interna que ayuda en el mismo diseño de la iniciativa y en el aprendizaje sobre su desarrollo. Es decir, el promotor compila y acredita.
- Sin embargo, es importante que el proceso se autovalide a sí mismo y no genere más carga de trabajo y supervisión a las Administraciones implicadas. Por ello, no es suficiente con que el promotor emita un informe de resultados y evaluación. **Los demás implicados en el proceso (colaboradores, participantes) también revisarán y darán, durante el periodo de información pública, su conformidad o no al análisis que ha hecho el impulsor.**
- Finalmente, será la autoridad competente la que, basándose en esta información, decidirá la idoneidad o no de aprobar el proyecto o plan de energía renovable. Es decir, el órgano sustantivo/ambiental decide, incorporando o condicionando.
- Un reparto que ya está previsto en la Ley 21/2013 (información y consultas) y en la LPA-CAP (audiencia e información pública).

Y, ¿cómo se valora la capacidad de acogida social de estas iniciativas de transición energética?

- Los resultados del proceso participativo serán la prueba de si el plan o proyecto renovable consigue la licencia social o no. **Se valora a partir de las evidencias del propio proceso participativo, no por percepciones abstrac-**

tas. En función de los consensos/disensos obtenidos, de los acuerdos/propuestas que se hayan realizado, etc. se hará evidente si la instalación sigue adelante con el beneplácito del territorio y/o cómo lo hace (con qué modificaciones, condiciones, medidas de reparto). También cuenta la representatividad del proceso (a quién llegó, quién participó).

- Debemos subrayar que **el resultado del proceso participativo puede ser una aceptación, aceptación condicionada o rechazo al proyecto**, y debe quedar documentado en el expediente (acuerdos, condicionantes, medidas de seguimiento). Se demandan más y mejores mecanismos de gobernanza y diálogo social, y se vela por las garantías del proceso. Y, precisamente, por ello, no se condicionan o predeterminan los resultados ni se busca favorecer ninguno de los posicionamientos posibles.
- Queda dirimir si la valoración de la aceptación social es negativa, supone o no una negativa a autorización del proyecto. En relación a los efectos de los resultados del proceso participativo, emitidos directamente (o recogidos en el marco de la decisión del órgano de gobierno municipal), es necesario **valorar su alcance vinculante**. En este sentido, en relación a la experiencia sueca, donde -recordemos- los municipios tienen derecho de veto a las instalaciones, varios estudios (por ejemplo, *Swedish Wind Energy Association, 2023*³⁷) indican que dicha obligatoriedad es una de las principales causas del lento crecimiento de la energía eólica terrestre, y es un hecho que el Gobierno sueco ha debatido (y pospuesto varias veces) reformas para suavizar o condicionar este veto (que a día de hoy sigue plenamente vigente).

37 Report 2023, Andreas Gustafsson and Pierre-Jean Rigole, Swedish Energy Agency.

SEGUIR VALORANDO LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PROPUESTOS (CONDICIONES, CONVENIOS, CONTRATACIONES, BASES DE AYUDAS, PROTOCOLOS) PARA VER CÓMO HACERLOS OPERATIVOS Y, EN SU CASO, DESARROLLARLOS NORMATIVAMENTE

Los instrumentos y líneas de trabajo que se han enunciado han pasado un primer filtro de viabilidad legal, en la medida en que existe un marco normativo donde poder encajarlas y no entran en competencia o vulneran ninguna ley o derecho. Sin embargo, es necesario valorar los obstáculos y potencialidades de estas nuevas propuestas antes de presionar para que se incorporen en el marco legal actual y pensar cómo conseguir que no queden en una mera declaración de intenciones. Por ello, parece oportuno realizar un análisis más profundo de la viabilidad práctica de los instrumentos propuestos.

REALIZAR UNA FASE DE PRUEBA EN SU APLICACIÓN (SIN OBLIGACIÓN GENERAL).

Se puede aplicar todo el trabajo anterior (consensos sobre características deseadas, mecanismos normativos de refuerzo y catalización de procesos de interlocución social) en proyectos piloto y premiar su adopción con instrumentos ya existentes (puntuación/condición en subastas y concursos, bases de ayudas, pliegos). Todo ello, sin relajar EIA/EAE ni las condiciones de la DIA, y asegurando accesibilidad y trazabilidad del expediente.

CONVERTIR EN NORMA SÓLO LOS PROCEDIMIENTOS QUE HAYAN CONSEGUIDO AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE CALIDAD Y UN REPARTO JUSTO DE LOS BENEFICIOS DE LOS PROYECTOS RENOVABLES

Finalmente, aquellas prácticas, procedimientos y/o requisitos que hayan dado buen resultado (que hayan sido eficaces y que hayan tenido un

buen encaje con la realidad social y energética actual) pueden convertirse en prescripciones normativas de carácter general. Normas e instrumentos jurídicos que estén bien desarrollados y completos (con umbrales claros, plazos, evidencias y verificación en órdenes/convocatorias) y que sirvan de guía, impulso y consolidación de un despliegue renovable justo.

PROPUESTA 4

REIVINDICAR LA OBLIGATORIEDAD DE QUE LAS COMUNIDADES LOCALES (ADMINISTRACIONES, ENTIDADES, CIUDADANÍA) SEAN CONVENIENTEMENTE INFORMADAS DEL INTERÉS DE LOS PROMOTORES POR CONSTRUIR UNA PLANTA RENOVABLE EN SU TERRITORIO

Una propuesta que se baraja entre diferentes sectores es la de introducir **la difusión obligatoria previa** a la tramitación del proyecto (con sesiones informativas iniciales).

La propuesta consiste en obligar al promotor del proyecto a acreditar, con anterioridad al trámite de información pública, que ha realizado una presentación pública (llamada “presentación temprana”) del proyecto a la ciudadanía del municipio o municipios sobre los que se proyecta la instalación solar/eólica, incluidas las subestaciones eléctricas y los accesos y las líneas de evacuación.

Algunas recomendaciones en este sentido son:

- Que, como mínimo, dicha presentación vaya dirigida a la ciudadanía empadronada y/o con vínculos personales o laborales con el municipio, así como a las empresas y entidades locales. Que se convoque públicamente y con suficiencia de medios de comunicación para que alcance a la mayoría de la población con una antelación mínima de 10 días. Y, preferi-

blemente, que se realice de modo presencial, con opción de conexión telemática. Es conveniente que las personas representantes del Consistorio local sean invitadas a participar en la misma y, en su caso, se puede convocar juntamente con el Ayuntamiento.

- Debe tenerse cuidado con querer fijar cuotas de pluralidad sectorial mínima (por ejemplo, al menos una persona representante por sector clave). Puede haber sectores que no quieran participar o que no haya ninguna persona disponible o representante para venir. En este caso, ¿se invalidaría la iniciativa?
- Durante la presentación o presentaciones públicas, como mínimo, se describirá el proceso de instalación, cronograma de obras, afecciones previsibles (ruido, tráfico, impactos ambientales), medidas de mitigación y las alteraciones sobre el paisaje previstas. En esta, habrá un turno abierto de palabras para el público asistente, que tendrá réplica oral por parte del promotor. Toda ella se grabará (siguiendo los requisitos de la LOPD) y se levantará un acta certificada que recogerá todas las intervenciones y que formará parte del expediente.
- Asimismo, se pondrá al alcance de quienes lo soliciten la documentación del proyecto disponible en ese momento y se abrirá un canal virtual de contacto como un correo electrónico o formulario web al que podrán dirigirse las personas empadronadas en los municipios donde se ubique el proyecto.
- **Esta presentación temprana y la recogida del feedback puede servir como primera tentativa para conocer cuál es la respuesta social al proyecto presentado**, aunque no se puede considerar un proceso participativo como tal (en la medida en que simplemente es un acto informativo y de aclaración de dudas que realiza el promotor de la planta). Y, por tanto, no tiene el mismo valor ni rigor como fórmula para valorar la aceptación social del proyecto por parte de la población de la zona. En todo caso, **es un acto esencial para garantizar la transparencia de la iniciativa renovable** y

una condición sine qua non para iniciar (posteriormente) un proceso serio de diálogo social. Igualmente, **es un gesto de acercamiento entre los agentes implicados que tiene un gran valor por sí mismo.**

PROPUESTA 5

DEMANDAR QUE LA INTRODUCCIÓN DEL FACTOR SOCIAL Y HUMANO SEA UN ELEMENTO TRANSVERSAL EN LA IMPLANTACIÓN RENOVABLE (NO UNA ACCIÓN PUNTUAL)

Pero, ¿es suficiente con promover o prescribir medidas de información en las fases iniciales del desarrollo de un proyecto renovable?

¿Los consejos de reforzar la implicación de la comunidad y/o de recoger las inquietudes de los agentes sociales se circunscriben únicamente a las primeras etapas de tramitación de los proyectos?

En el despliegue renovable se contemplan, como mínimo, dos grandes procesos: 1) la definición de la política energética y 2) la implantación de instalaciones en el territorio. El marco conceptual y filosófico del nuevo modelo energético, los objetivos de transición energética y las guías y premisas para su implementación establecen la política energética que definen la UE y los Estados miembros. A ellos también han contribuido, en distintos grados y momentos, los movimientos sociales y entidades ecologistas de distinta índole y dimensión.

En los conflictos sociales relacionados con las energías renovables abundan críticas que tienen que ver con visiones y enfoques de la transición energética que difieren de la política vigente o con objeciones que ponen en duda los diagnós-

ticos de partida o los horizontes de cambio propuestos. Esto nos alerta de la importancia de recoger estas voces también en la definición de las políticas públicas, no únicamente en su materialización. Por ello, vale especialmente la pena trasladar todas las recomendaciones expuestas en este informe a esta área decisional.

En lo que se refiere a la efectiva instalación de instalaciones sobre terreno, existen diferentes momentos clave:

1. La planificación energética territorial: puede existir una planificación municipal, algún tipo de zonificación específica o el mismo proceso de definición de las ZAR que obligatoriamente deberán realizar todos los estados de la UE. Esta zonificación señala e incentiva la localización de los proyectos en unas áreas y no otras.
2. El diseño del proyecto: incluye la definición de la dimensión de la planta, tipo de tecnología usada, localización, infraestructuras anexas, puntos de conexión, etc.
3. La tramitación del proyecto (proceso administrativo de autorización).
4. Ejecución de las obras (construcción).
5. Explotación/funcionamiento (operación).
6. Desmantelamiento/restitución (cierre).

Como se comenta más adelante, **se considera fundamental incluir procesos participativos en el proceso de planificación energética territorial**. Y tal y como se ha ido explicando a lo largo del texto, es igualmente importante hacerlo en las fases iniciales del desarrollo de una planta eólica/ fotovoltaica:

- **Tener en cuenta las inquietudes y necesidades del lugar** puede suponer un punto de inflexión **en el propio diseño de la planta** (por ejemplo, en relación a su dimensionamiento o localización). También a la hora de definir

la estrategia económica y/o de propiedad y asegurar su viabilidad (por ejemplo, si se conocen qué medidas de retorno de beneficios o de titularidad compartida serían posibles), lo que, a la vez, repercute positivamente en la receptividad local del proyecto.

- **En las distintas fases de la tramitación del proyecto, especialmente en la fase de información pública**, ya sea en una sesión informativa temprana o incorporada en el periodo de alegaciones (tal y como se ha recomendado previamente, no en el formato habitual que se considera excesivamente técnico y de incidencia social limitada).

En lo que se refiere a las fases de realización de las obras, operación y desmantelamiento, se propone: 1) realizar una sesión informativa puntual en el momento de preconstrucción de la planta (antes del inicio de las obras, detallando calendario, afecciones y medidas de mitigación) y 2) asegurar el seguimiento y la rendición de cuentas (tal y como se ha planteado en los indicadores 4.3, 7.1 y 7.2) durante la operación y desmantelamiento (de forma anual o bienal, presentando resultados, cumplimiento del acuerdo de reparo y resolviendo incidencias).

PROPUESTA 6

CLARIFICAR QUE NO TODAS LAS PROPUESTAS DE “PARTICIPACIÓN” O “SOCIALES” SON REALMENTE PROCESOS DE GOBERNANZA ENERGÉTICA

Cada vez hay más conciencia de la necesidad de tomar en consideración a la población que (potencialmente) convivirá con el proyecto solar o eólico. Se han buscado distintas fórmulas para incorporar esta variable, aunque no todas responden a lo mismo.

Por ejemplo, una propuesta que actualmente se encuentra sobre la mesa son los estudios de impacto social que se emplean para conocer la capacidad de acogida del territorio a una determinada instalación renovable. **¿Sería suficiente con incorporar al expediente de tramitación de los planes y proyectos un estudio de impacto social** (en lugar de impulsar procesos de participación)?

- Los estudios de impacto social se contemplan por parte de determinados agentes como una herramienta para asegurar o mejorar la justicia distributiva. Estos estudios pueden versar sobre diferentes variables de tipo cuantitativo (impacto de tipo demográfico, económico, laboral, etc.) y/o de tipo cualitativo (percepción social de la intervención, calidad del entorno, afectación cultural, etc.). Suelen usarse para valorar los efectos negativos y positivos del proyecto sobre la población.
- Podría ser adecuado que el Estudio de Impacto Social se integrara como anexo del expediente de evaluación ambiental, porque la evaluación ya exige valorar efectos sobre población y salud humana, someter documentación a información pública y considerar las alegaciones antes de resolver.
- Sin embargo, no hay una metodología o formato establecido/oficial (que sí existe en los estudios de impacto ambiental) ni la atribución de las diferentes variables es sencilla o compartida, lo cual convierte esta opción en algo problemático.
- Tradicionalmente, se han empleado métodos cualitativos de análisis social como encuestas o entrevistas. Pero existe una tendencia a **proponer la participación de la comunidad en la realización de estos estudios de impacto social para aumentar su rigor metodológico.**
- En todo caso, **no es lo mismo participar en el análisis de las consecuencias sociales de los proyectos renovables que tener la oportunidad de incidir en ellos.** Así que la realización de estudios de impacto social y la realización de procesos de participación social no son

procesos sustituibles. Además, para captar el grado de aceptación social de las instalaciones (preocupación principal de los impulsores de estas), es más fiable observar el desarrollo y resultados del proceso de diálogo que basarse en determinadas variables de los estudios de impacto social.

Otra demanda que se baraja últimamente es **promover la propiedad y/o financiación social de las plantas** fotovoltaicas y eólicas sobre suelo.

La propuesta consiste en que el promotor debe acreditar que ha realizado, en el momento de tramitación posterior a la información pública, una oferta de participación local. Es decir, ofrecer la posibilidad de participar, como mínimo, en un importe del 20 % de su presupuesto de ejecución por contrato (PEC), a la propiedad del proyecto o a su financiación, a las personas físicas (directamente o a través de una sociedad vehículo que las agrupe) y jurídicas, públicas o privadas, domiciliadas en territorios vinculados a la instalación, con preferencia al municipio o municipios directamente afectados y a los colindantes. En caso de personas jurídicas, deberán acreditar el domicilio social con una antigüedad mínima de 2 años.

Algunas recomendaciones en este sentido son:

- **Para que la ciudadanía participe realmente en la titularidad y en la financiación de los proyectos debe haber mecanismos que lo faciliten.** Por ejemplo, un mecanismo sería abriendo en círculos la participación del mínimo del 20% de la propiedad del proyecto. Tras una primera fase de ámbito local dirigida a la ciudadanía y las empresas de los municipios directamente afectados por el proyecto de generación (recomendación 1), en caso de que no se cubra el porcentaje ofertado, se abrirían consecutivamente tres siguientes fases (sin que suponga el cierre de las anteriores y hasta que se cubra la oferta pública): una dentro de

la provincia, otra dentro de la comunidad autónoma y una última a nivel estatal.

- Esta participación podría ser facilitada a través de Plataformas de Financiación Participativa (PFP), como el *crowlending* (que pone en contacto a solicitantes de préstamos y posibles inversores) o el *crowdfunding* (en la que los inversores aportan capital a una empresa o proyecto a cambio de una participación en su propiedad, corresponsabilizándose -y asumiendo el riesgo- del crecimiento y éxito de la empresa).
- También la emisión por parte de la promotora de otros instrumentos financieros como los bonos verdes locales, emitidos y garantizados por parte de la promotora del proyecto, o pagarés participativos, que conceden el derecho de crédito al inversor y ligan su remuneración a la producción de energía verde. En el caso de comunidades energéticas, pueden emitir los mismos instrumentos (bonos verdes, pagarés o préstamos sindicados) limitando su acceso a sus personas socias.
- La inversión de la ciudadanía en renovables también puede impulsarse a través de medidas administrativas y legales que reduzcan riesgo y mejoren rentabilidad percibida:
 - Para la ciudadanía inversora, pueden desarrollarse mecanismos fiscales como deducciones en el IRPF por inversión en proyectos de renovables (similar a las deducciones actuales por inversión en startups o empresas de nueva creación), exenciones o reducción de tributación sobre intereses/dividendos obtenidos de estas inversiones (con o sin un límite anual), tratamiento fiscal favorable a las plusvalías derivadas de participaciones en proyectos renovables o un IVA reducido en la compra de participaciones.
 - También se pueden establecer avales y garantías públicas, tales como fondos de garantía pública (ICO, IDAE o entidades autonómicas) que respalden parcialmente las emisiones de bonos verdes o los préstamos participativos de ciudadanía, avales estatales o autonómicos parciales (por ejemplo, cubrir hasta un 50% de posibles impagos), que garanticen un retorno básico si el proyecto no alcanza ingresos esperados, y mecanismos de “first loss”, mediante los cuales el sector público asume las primeras pérdidas, de manera que los inversores ciudadanos entran con menor riesgo.
- Ello podría ser complementado por programas “match-funding”, que consisten en que por cada euro invertido por la ciudadanía, la Administración añade otro.
- Las ofertas de participación pública se efectúan una vez obtenida la autorización administrativa de explotación: una opción es que esta oferta se mantenga abierta hasta un año después de su entrada en operación. Ello hace más segura y atractiva la participación local y social.
- Para fomentar que sea atractiva y segura para el pequeño inversor, la oferta de la participación en deuda o en capital debe ofrecer seguridad a la ciudadanía, a través de una garantía de rentabilidad razonable. Para ello, puede adoptarse un indicador de referencia, objetivo y verificable como el precio del mercado eléctrico (media anual o trimestral), el precio de las subastas de renovables, la Inflación (ya sea el IPC o el índice armonizado europeo), la tasa de interés oficial como “suelo financiero mínimo” (por ejemplo, el Euribor, el swap de tipos a 10 años o el bono soberano español a 10 años) o una combinación de dichos indicadores.
- Es oportuno definir “inversor local” de forma amplia y con acreditación simplificada. Por ejemplo, en el caso de persona física se considera toda aquella que acredite su vínculo con el municipio, provincia, comunidad o Estado a través de empadronamiento, vivienda en propiedad o alquiler o centro de trabajo en la zona elegible en la fase de participación que corresponda. Pero, ¿el vínculo en la primera fase, local, debe ser el empadronamiento o puede

abrirse a otros vínculos como, por ejemplo, derechos de propiedad o alquiler sobre vivienda y/o puesto de trabajo efectivos?

- En todo caso, **no debe confundirse esta medida de reparto justo de beneficios con una estrategia de participación pública**. Los agentes locales forman parte del proyecto adquiriendo una participación de capital que no implica necesariamente capacidad de decisión ni un poder para definir las condiciones del proyecto o para incidir en la esfera sociopolítica.
- Además, por más atractiva que se diseñe la oferta para la ciudadanía y las entidades locales, si no es una demanda explícita del territorio puede que no llegue a materializarse. En este sentido, **es más efectivo promover procesos participativos que impliquen a la población local en la definición de la estrategia de reparto de beneficios, que suponer que esta medida es positiva para todo lugar y momento**. ¿Ser propietarios de la planta o contribuir a su construcción es lo que la gente realmente quiere? ¿Qué pasa si la oferta no está completamente adquirida?

perjuicio del ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar, pues un impacto ambiental menor no implica de ninguna manera (o, a menudo, en sentido contrario) un impacto social inferior y un potencial de conflictividad diferenciado.

De esta manera, la necesidad de participación y **las recomendaciones y estándares de calidad expuestos en el presente informe también son aplicables para los estándares de tramitación de los proyectos en los espacios designados como ZAR**. Podría mantenerse el nivel de exigencia actual (sin añadir los nuevos hitos aquí propuestos), si se da el caso de que los procesos de definición de las mismas ZAR (en cuanto a planificación territorial) cumplen con las garantías de participación reforzada de las comunidades locales y el reparto justo de beneficios.

PROPUESTA 7

PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A LO QUE SUCEDE EN LAS ZAR PARA EVITAR QUE LA VOLUNTAD DE ACELERAR LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA VAYA EN DETRIMENTO DE GARANTÍAS DEMOCRÁTICAS

Finalmente, es necesario considerar cómo se declina todo ello en el **despliegue de renovables en las Zonas de Aceleración de Energías Renovables (ZAR)**. En las áreas designadas (de acuerdo con el mandato de Directiva 2023/2413)— para simplificar y acelerar los permisos de proyectos renovables, en función de su impacto ambiental reducido o ya evaluado previamente, **¿debemos mantener, ampliar o reducir los procesos de participación ciudadana?** En este caso, la celeridad que impone la normativa no debería ir en

7. CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS



EXISTE UNA OPINIÓN GENERALIZADA DE QUE ES NECESARIO AMPLIAR LOS PROCESOS DE INTERLOCUCIÓN SOCIAL, TANTO PARA MITIGAR LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE GOBERNANZA ACTUAL COMO POR LOS BENEFICIOS QUE REPORTA EN EL DESPLIEGUE DE ENERGÍAS RENOVABLES.

La gobernabilidad es uno de los retos actuales de la transición energética y los procesos de participación social se ven como una de las soluciones clave. Se considera que el diálogo social permite integrar el conocimiento situado —aquello que la población conoce de su territorio, su paisaje, sus dinámicas sociales y económicas— en la planificación energética y los proyectos renovables. Y, además, constituye una herramienta esencial para la prevención de conflictos.

EL MARCO LEGAL ACTUAL, AUNQUE EXTENSO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, NO ES EFECTIVO PARA GARANTIZAR UN DIÁLOGO SOCIAL REAL.

La legislación estatal, aunque garantista, se materializa en procedimientos excesivamente burocratizados, centrados en mecanismos formales de alegación y no en procesos deliberativos significativos. Mientras los marcos formales se cumplen, los marcos sustantivos —la participación como elemento de calidad democrática, como ejercicio de corresponsabilidad social y como mecanismo de construcción colectiva— permanecen debilitados o directamente ausentes.

UNA DE LAS CAUSAS DE LA FALTA DE TRADUCCIÓN PRÁCTICA Y EFICAZ DE LAS PREVISIONES LEGALES ACTUALES ES QUE NO SE ESPECIFICAN CONCRETAMENTE LOS PROTOCOLOS DE APLICACIÓN Y LA VERIFICACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO, NI SE ESTABLECEN GARANTÍAS NI RECURSOS PARA SU REALIZACIÓN.

Gran parte de la problemática reside en que la intención participativa queda enunciada únicamente como principio básico (transparencia, participación, buena administración) y no se traduce en procesos específicos con umbrales, plazos, agentes, métodos, métricas verificables, etc. Tampoco en estándares de calidad deliberativa que guíen y/o validen este tipo de procesos. Es decir, la legislación enuncia el “qué”, pero rara vez concreta el “cómo”. Por otro lado, esto queda agravado por la falta de capacitación y de suficientes recursos para llevarlo a cabo.

POR ELLO, SE HACE NECESARIO REPLANTEAR LAS PRESCRIPCIONES CLÁSICAS DE PARTICIPACIÓN PARA INTRODUCIR ELEMENTOS MUY CONCRETOS, E IDENTIFICAR Y SISTEMATIZAR CRITERIOS PARA EVALUAR LA CALIDAD, EFECTIVIDAD Y JUSTICIA DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS.

Desarrollar de forma extensiva y aplicada en qué consiste un proceso de diálogo social para actuaciones de tipo ambiental y energético proporciona un marco práctico y seguro para discernir entre buenas y malas intervenciones, y como guía (e imaginario) para impulsar y/o validar experiencias concretas. Elementos como la claridad de las reglas del juego, la adecuación del proceso al contexto, la legitimidad del facilitador, la inclusión de la pluralidad de voces, la accesibilidad de la información, la consideración de las emociones, la codirección de resultados y la vinculación entre participación y decisiones posteriores son esenciales para garantizar procesos robustos.

DEL MISMO MODO, SE HACE NECESARIO TOMAR CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE EQUILIBRAR LOS COSTES CON LOS BENEFICIOS DE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA RENOVABLE Y DISEÑAR MODELOS DE RETORNO A LAS COMUNIDADES LOCALES.

El reparto de beneficios sigue siendo el ámbito más débil del marco legal actual. Aunque existen mecanismos fiscales, urbanísticos y contractuales, no hay un marco claro, homogéneo y obligatorio que garantice beneficios directos y tangibles para las comunidades anfitrionas. Y, por ello, se establecen indicadores que ayuden a este objetivo y a medir la justicia de los esquemas de retorno aplicados (participación en la propiedad, retornos económicos directos, reinversión local, generación de empleo local, acceso preferente a la energía producida, equidad territorial y mecanismos financieros transparentes).

AUNQUE EL PRINCIPAL DÉFICIT NO ES JURÍDICO, SINO OPERATIVO Y METODOLÓGICO, EXISTE MARGEN JURÍDICO REAL PARA INTRODUCIR INSTRUMENTOS NORMATIVOS MÁS EXIGENTES (CONDICIONES A LA DIA, RESOLUCIONES, ORDENANZAS, PLIEGOS, CONVENIOS...).

Actualmente, es jurídicamente viable reforzar la participación y el reparto justo de beneficios mediante los instrumentos normativos existentes e introduciendo nuevos, sin vulnerar el marco vigente y usando las potestades disponibles. Ciertamente, hay nuevas posibilidades más ambiciosas que sí requerirían una reforma legislativa, pero la mayoría podrían aplicarse de forma relativamente fácil (por ejemplo, exigir un Plan de Participación Temprana como condición determinante en la DIA, requerir un Acuerdo de Reparto de Beneficios -ARB- previo a la Declaración de Utilidad Pública o introducir ventajas en subvenciones, subastas o tramitación acelerada para proyectos con PPRB de alta calidad).

CONCRETAMENTE, SE RECLAMA UNA TRASPOSICIÓN MÁS AMBICIOSA DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS SOBRE COMUNIDADES ENERGÉTICAS, LAS CUALES OFRECEN UNA OPORTUNIDAD AÚN INFRAUTILIZADA.

Las directivas RED II y RED III introducen derechos claros de participación, no discriminación y reparto de beneficios, pero su transposición en España es parcial e insuficiente, desaprovechando el principio europeo de mayor ambición normativa. Por ejemplo, el artículo 22 de la RED II exige marcos habilitantes para comunidades energéticas, pero no existe aún una ley estatal integral, ni un desarrollo reglamentario completo, ni una red estable de oficinas de apoyo, lo que limita su impacto real en la democratización del sistema energético.

EN TODO CASO, TODAVÍA HAY DUDAS RAZONABLES SOBRE LA IDONEIDAD DE ACOGER MEDIDAS VINCULANTES Y/O DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO. O QUE AUMENTEN LA CARGA IMPOSITIVA A LOS PROMOTORES DE LOS PROYECTOS. POR ELLO, SE APUESTA POR MEDIDAS INCENTIVADORAS Y FRUTO DEL CONSENSO.

Por un lado, se han detectado recelos por parte de diversos sectores (especialmente, expertos en la materia, sindicatos y empresas) a que la participación y el retorno sea una condición preceptiva a la aprobación del proyecto renovable, lo que puede convertirse en futuras resistencias, boicots o conflictos. Por otro lado, se evidencia que sea cual sea la fórmula para reforzar estos procesos es necesario, primero, establecer cuáles se consideran válidos y cómo identificarlos. Empezar por motivar y consensuar el cómo hacerlo en base a una praxis nos parece lo más efectivo.

LOS INCENTIVOS PUEDEN SER TAN EFICACES COMO LAS OBLIGACIONES SI ESTÁN BIEN DISEÑADOS.

No todas las mejoras deben imponerse de forma prescriptiva. Los incentivos normativos y económicos pueden movilizar al sector promotor hacia estándares más altos de gobernanza y justicia social. Por ejemplo, con mayor puntuación en subastas renovables o acceso a una “vía rápida” de autorización, a proyectos que invierten en mecanismos de concertación, interlocución y/o de reparto de beneficios. Reconocer y premiar de algún modo la iniciativa de promotores en este sentido cataliza su implementación a largo plazo.

LOS PROCESOS DE DIÁLOGO Y LOS MECANISMOS DE REPARTO DE BENEFICIOS PUEDEN ADOPTAR FORMATOS MUY DIVERSOS. POR ELLO, SE HACE NECESARIO CONSENSUAR QUÉ CRITERIOS SE EMPLEARÁN PARA MEJORAR, AUMENTAR Y EVALUAR LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS Y DE RETORNO LOCAL.

Compartir, debatir y consensuar los resultados de este informe, y organizar jornadas de formación en torno a ellos, contribuye a concienciar sobre el hecho de que no existe un solo modelo y de que no todos son igualmente válidos. Además, compartir criterios de valoración sobre lo que en cada situación es más efectivo y adecuado es fundamental si se quiere crear un conocimiento común sobre la cuestión y llegar a una estandarización suficientemente válida y segura.

SE RECOMIENDA PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN AL POTENCIAL Y LIMITACIONES DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO LOCAL Y A LAS OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA DESIGNACIÓN DE ZONAS DE ACCELERACIÓN DE RENOVABLES (ZAR).

Se detectan dos áreas especialmente sensibles. Por un lado, la situación actual de los Ayuntamientos como agentes clave para la mediación y la legitimidad territorial de los proyectos. Es conveniente que se aproveche la legislación local para sostener procesos participativos más allá del trámite puntual, especialmente mediante órganos estables de participación y seguimiento. Sin embargo, muchos Ayuntamientos carecen de recursos técnicos, económicos y humanos para analizar proyectos complejos y para acompañar a la ciudadanía en procesos participativos avanzados. Por otro lado, la planificación energética que exige la UE ofrece un marco para poner orden en la proliferación actual de proyectos renovables. Sin embargo, ello debe venir acompañado de herramientas que aseguren que, junto con la aceleración, se mantienen estándares ambientales, participación pública y derechos locales.

MÁS ALLÁ DE LOS ASPECTOS JURÍDICOS Y METODOLÓGICOS, EXISTEN CUESTIONES DE ÍNDOLE CULTURAL QUE TAMBIÉN TIENEN UNA INFLUENCIA SIGNIFICATIVA EN LA VOLUNTAD Y EL DESEMPEÑO PARTICIPATIVO Y DE REPARTO DE BENEFICIOS.

Parte del éxito de esta participación reforzada y retorno justo depende de cómo se encaran estos procesos. Por ejemplo, depende de hasta qué punto el promotor del proyecto está convencido de que su viabilidad financiera está ligada al bienestar económico y social de la región donde opera, o tiene claro que realizar un proceso participativo no le asegura la materialización ni la aceptación social del proyecto. También depende de hasta qué punto se asume el reto del cambio de modelo energético y de si los participantes tienen un cierto conocimiento y/o sensibilidad sobre la cuestión. Y, especialmente, depende de la cultura participativa de los agentes implicados y del grado de madurez democrática de los espacios de participación (¿los implicados en estos procesos asumen los resultados colectivos como propios y/o consienten que se tomen como referencia para la toma de decisiones aunque no estén plenamente de acuerdo? ¿Se aboga por el bien común y el consenso?).



8. DEMANDAS DE GREENPEACE

DEMANDAS DE GREENPEACE PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA

En el actual contexto socio-político queda por resolver cómo articular un procedimiento claro y legalmente riguroso para obligar a los actores involucrados en la tramitación de energías renovables a llevar a cabo una participación ciudadana reforzada y asegurar un reparto justo de los beneficios con las comunidades locales. Este informe quiere contribuir a visibilizar la necesidad y aportar propuestas para avanzar hacia mecanismos vinculantes de participación pública y reparto justo de beneficios en la implantación de eólica y fotovoltaica en suelo.

Del mismo modo, con este informe **Greenpeace quiere contribuir al debate de cómo, concretamente, desarrollar e implementar estrategias, políticas y medidas para acelerar el despliegue de las renovables centradas en las personas y la biodiversidad mejorando la participación comunitaria (justicia procesal) y las prácticas de distribución de beneficios (justicia distributiva).**

Esto se enmarca en la necesidad complementaria de avanzar en la ordenación territorial urgente del despliegue de energías renovables priorizando claramente las zonas ya afectadas por edificación o infraestructuras así como el autoconsumo y los proyectos comunitarios, y excluyendo las zonas protegidas o de máxima sensibilidad

ambiental así como las zonas de elevado interés para la agricultura.

UNA TRANSICIÓN CON CAUTELA Y PROPÓSITO

La implantación de las energías renovables es crucial para lograr el abandono de los fósiles y la nuclear, principales causantes de la crisis climática, pero esto no significa que puedan implementarse sin ninguna precaución: los beneficios son muchos, pero la energía renovable ha de desplegarse de forma que todo su potencial positivo, para la biodiversidad y las personas, llegue a materializarse y a repartirse de forma justa. Además, tenemos que asegurar que se haga a tiempo para luchar contra la crisis climática (antes de 2040) y sin dejar a nadie atrás.

Según Greenpeace, a través de una planificación territorial bien hecha, la prohibición de las actuales malas prácticas y una participación ciudadana significativa, las energías renovables pueden contribuir a dar una respuesta sinérgica a las crisis climática, energética, de biodiversidad y de desigualdad. Todo esto combinado con la eficiencia y la suficiencia energéticas.

Las propuestas recogidas en este informe no pretenden ser una respuesta definitiva sino una base sobre la que construir, de forma colectiva, el camino hacia criterios comunes y medibles para definir legalmente qué es un proyecto de

energías renovables centrado en las personas y la biodiversidad.

Para Greenpeace, la **participación ciudadana reforzada y el retorno al territorio, junto con un impacto positivo sobre la biodiversidad** son los pilares de una transición energética respetuosa con las personas y la biodiversidad. Por lo tanto su cumplimiento no puede ser un mero trámite administrativo, sino plasmarse en una implicación social profunda, deliberativa y temprana.

DECÁLOGO DE DEMANDAS A LAS ADMINISTRACIONES

DEMANDA 1

La promoción y apoyo urgente de las administraciones para la creación de comunidades energéticas, incluso más allá de iniciativas de autoconsumo compartido y de proximidad, por ser la mejor práctica disponible de control ciudadano y de creación de valor local en el despliegue de energías renovables.

DEMANDA 2

Que **las comunidades energéticas promovidas por la ciudadanía sean consideradas per se “proyectos de excelencia”** a efectos del RDL 7/2026, siempre que cumplan criterios de Gobernanza Democrática (para diferenciarlas de las comunidades “fake” del oligopolio).

DEMANDA 3

Que **los criterios que el Miteco está elaborando para los “proyectos de excelencia”**, una vez comprobada su aplicabilidad, métodos de acreditación, garantías de medición y mecanismos de seguimiento de los compromisos, **sirvan de base para que las buenas prácticas de hoy sean lo mínimo exigible en un futuro a corto plazo**, en el despliegue de las energías renovables.

Por lo que lo que tiene que ver con la energía eólica y fotovoltaica, por lo menos deberían incluir:

- **Participación temprana:** El proceso debe iniciarse en las fases más iniciales, cuando todavía existe margen real para influir en la ubicación de la planta, las líneas de evacuación, las precauciones ambientales. Y las comunidades locales aún tengan capacidad para influir directamente en un mejor diseño de los proyectos. Este momento puede ser después de la asignación del acceso al nudo pero mucho antes de la tramitación de la AAP.
- **Transparencia y accesibilidad:** Toda la información debe ser accesible, rigurosa y comprensible para no especialistas, utilizando canales adaptados y resúmenes no técnicos.
- **Pluralidad e inclusión:** Se debe garantizar la presencia de todas las voces, especialmente de sectores vulnerables o tradicionalmente excluidos.
- **Facilitación legitimada:** Los procesos deben contar con facilitadores neutrales legitimados por las partes para gestionar el diálogo y las quejas.
- **Impacto real en el proyecto:** Se da una materialización práctica y un seguimiento post participación de los resultados obtenidos en el proceso de participación.
- **Trazabilidad y validación:** Las aportaciones deben recogerse en una matriz de resultados que los participantes validen como propia y que tenga impacto e implementación real en el proyecto.

- Retorno al territorio: Que cada proyecto genere una relación a largo plazo beneficiosa y de colaboración con las comunidades y los ecosistemas que los acogen. Incluye un sistema de control y verificación a largo plazo.

- Priorización de la contratación local: Compromiso de contratar preferentemente a personas y empresas del municipio o comarca.
- Capacitación y formación: Programas de formación técnica para que la población local pueda trabajar en la construcción, operación y mantenimiento de las plantas.
- Desarrollo rural y resiliencia: Apoyo a actividades preexistentes como la agricultura ecológica, el pastoreo o la apicultura mediante el uso compartido del suelo y excluyendo grandes plantas en las zonas agrarias más fértiles.
- Ahorro en la factura energética local: acceso a la energía producida de forma directa o a través de comunidades energéticas y autoconsumo. Así como acuerdos para precios locales de la electricidad.
- Priorización de inversiones en necesidades identificadas por la comunidad local, por ejemplo en vivienda social, transporte rural o lucha contra la despoblación

- Proyectos legales: obviamente se sobrentiende que los proyectos que se presentan cumplen con todo lo legalmente establecido (sin pedir descuentos en los impuestos locales, ni fragmentando el proyecto, ...).
- Exclusión de proyectos en suelo en zonas protegidas y de alta a máxima sensibilidad ambiental así como de terrenos de alto valor agrícola (en este último supuesto, salvo que se hable de agrivoltaica o eólica).
- Comunidades energéticas promovidas por la ciudadanía
- Renuncia a la expropiación: El promotor debe renunciar explícitamente a su capacidad expropiatoria forzosa, basando el proyecto en el acuerdo voluntario con los propietarios. Solo

se admitiría la expropiación en casos residuales de parcelas mínimas con propietarios ilocalizables.

DEMANDA 4

Que el Miteco modifique el Art. 19.2 del Real Decreto-Ley 7/2026 para que, la solicitud de autorización administrativa previa deba acompañarse de declaración responsable del promotor que acredite que ha informado sobre el proyecto no solo a los propietarios de los terrenos afectados y a las entidades locales correspondientes sino la comunidad local, incluyendo las entidades y asociaciones locales.

DEMANDA 5

Prohibir y sancionar las actuales malas prácticas empresariales, como la fragmentación de proyectos, desarrollo en áreas protegidas en las CCAA donde aún no está prohibido), recortar los plazos para la participación pública o las expropiaciones innecesarias.

DEMANDA 6

Una aplicación real y eficaz de la legislación vigente que pretende avanzar en materia de participación ciudadana, ahí donde existen. El principal déficit no es jurídico, sino operativo y metodológico, existe margen jurídico real para introducir instrumentos normativos más exigentes (condiciones a la DIA, resoluciones, ordenanzas, pliegos, convenios...). Actualmente, es jurídicamente viable reforzar la participación y el reparto justo de beneficios mediante los instrumentos normativos actuales e introduciendo nuevos, sin vulnerar el marco vigente y usando las potestades disponibles.

DEMANDA 7

Destinar fondos de financiación pública al apoyo de procesos de participación socioambiental a nivel local y para contratar a más personal en las Administraciones competentes para la tramitación de las renovables y digitalizar los procesos.

DEMANDA 8

Publicar directrices obligatorias para proteger y, en su caso, mejorar, la biodiversidad local en el despliegue de los proyectos renovables en suelo.

DEMANDA 9

Asegurar el acceso a la red eléctrica y priorizar en las subastas (de acceso y para remuneración) a los proyectos renovables ciudadanos y respetuosos con las personas y la biodiversidad.

DEMANDA 10

Poner en marcha políticas claras para el reto demográfico en clave de justicia para acompañar la transición energética.

Greenpeace exige a las Administraciones que legislen para que nadie ponga sus beneficios económicos por encima de las personas y el planeta, ni siquiera en el necesario desarrollo de las energías renovables en suelo.

Pero al mismo tiempo llama a seguir creando de forma colectiva las bases para que las mejores prácticas de hoy sean lo mínimo legal exigible mañana y para que las malas prácticas sean prohibidas y erradicadas.



Este informe ha sido producido gracias a las aportaciones económicas de los socios y socias de Greenpeace. Greenpeace es una organización independiente política y económicamente que no recibe subvenciones de empresas, gobiernos o partidos políticos.

Hazte socio en www.greenpeace.es

JULIO 2026

GREENPEACE