

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Plan nacional integrado de energía y clima (PNIEC) 2021-2030.

(Notas de la reunión DES del 15 de abril de 2019).

1. Presentación inicial

- **Objetivo** de reducción de **emisiones** del **20% a 2030** respecto a 1990 (cerca del 48% de reducción en sectores difusos con base 2005).
 - La generación eléctrica es uno de los sectores que más reduce mientras que el transporte mitiga la senda de aumento vegetativo.
- **Objetivo** de energías **renovables** del **42%** sobre el consumo total de energía final en 2030 (74% de renovables en generación eléctrica).
 - La metodología para fijar la cuota de renovables es compleja, incluye por ejemplo una parte correspondiente a bombas de calor.
 - En término de potencia instalada: aumentos de eólica y de fotovoltaica ligeramente distintos al del escenario de la Comisión de Expertos creada por el anterior gobierno.
- El **objetivo** de ahorro y **eficiencia energética** es muy ambicioso: **39,6%** de mejora de eficiencia energética en 2030 respecto a escenario de referencia. Supone una bajada importante del consumo de energía primaria:
 - Por aumento de cuota de renovables
 - Por la introducción de objetivos de reducción de la demanda de energía muy importantes a nivel sectorial (con poca concreción en medidas):
 - Los ahorros vienen fundamentalmente del transporte, de la industria, por detrás residencial y terciario.
 - Se supone que un 35% de transporte privado va a pasar a transporte público. Algunas medidas serían: acuerdos con autoridades locales, introducción de 5 millones de vehículos eléctricos...
 - La rehabilitación de vivienda es otra medida importante (rehabilitación de un millón doscientas mil viviendas de aquí a 2030).
- Es importante tener en cuenta el **cumplimiento** del objetivo de **ahorro energético condiciona el resto de objetivos** (peso de renovables en mix energético, reducción de emisiones...).

- Sobre el análisis de **impacto económico** del PNIEC:
 - Es muy **positivo**. Se genera un impacto económico muy positivo por una gran inversión asociada a renovables y vehículo eléctrico. Al eliminar el gasto en combustibles fósiles y aumentar las inversiones, el PIB crece.
 - Esa **inversión** se considera **adicional**. Se asume que van a existir las condiciones para que, en un mercado de capitales internacionales, esa inversión llegue a España.
- Otras cuestiones incluidas en el plan:
 - Medidas de mercado interior (gestionabilidad hidráulica, interconexiones, participación de la demanda...).
 - Medidas para promover la innovación: Red Cervera, compra pública verde, CIUDEN (ciudad de la energía en Ponferrada) ...

2. Debate

Las políticas e instrumentos regulatorios: ¿A la altura de los objetivos?

- La mayoría de los asistentes consideran que las **medidas** incluidas en el plan **no** son lo **suficientemente robustas** ni están a la altura de la ambición de los objetivos incluidos en el PNIEC.
- **Parte importante** de los asistentes consideran los **objetivos adecuados**, centrando las críticas en instrumentos y cuestiones técnicas y/o económicas. Un grupo reducido ni siquiera considera apropiado el nivel de ambición establecida. A continuación, se desarrolla esta idea con un resumen de las **intervenciones** individuales centradas en las **debilidades de los instrumentos**:
 - Hace falta medidas concretas y mecanismos para ajustarse a la ambiciosa senda de objetivos marcada.
 - Los objetivos son muy ambiciosos y se han establecido de “arriba abajo”. Este es un planteamiento antiguo en el que se ignoran cuestiones como los precios.
 - Falta visión de conjunto. Se necesita una correlación entre políticas públicas, objetivos e instrumentos. Esto no se ha producido. Faltan señales de precio.
 - El nivel de electrificación es muy bajo (lo comentan tres participantes).
 - Se echan en falta medidas que aborden de forma seria la reforma fiscal medioambiental y la reforma de la estructura de tarifas y peajes.
 - La ausencia de la fiscalidad ambiental es muy grave. Se confía en que el carbón va a por sus propias inercias, lo que es una hipótesis muy aventurada. Se estima un precio del CO₂ de 35 euros tonelada en la que el carbón seguiría siendo todavía competitivo respecto al gas natural.
 - El cambio en los modos de transporte es demasiado ambicioso. Es muy difícil que se cumpla.
 - El transporte por ferrocarril de mercancías no es competitivo en un país como en España y requeriría muchas inversiones.
 - Es demasiado ambicioso el objetivo de penetración de vehículo eléctrico.
 - Se está focalizando demasiado la reducción de emisiones en el sector eléctrico. Si se agota el potencial de mitigación en ese sector será difícil cumplir objetivos (sin hacer especiales esfuerzos en el resto de sectores).

- Sobre el mercado interior de la energía, el tema de las interconexiones no está bien definido. Las cifras que hay en el plan: aumentan coste, no reducen emisiones,... (comentan esto dos participantes)
- El papel otorgado al gas renovable y el biometano es muy reducido (este comentario se realiza por dos participantes).
- Es incongruente eliminar las nucleares si se quieren cumplir los objetivos de reducción de emisiones.
- El plan no da herramientas que permitan modelos de negocio atractivos para los inversores (dos intervenciones en esta línea). Por ejemplo, no se han incluido elementos para desarrollar modelos de negocio en renovables o redes.
- Desde el punto de vista de los consumidores, hay que identificar los aspectos normativos que dependen de la administración. Falta una discusión importante de los elementos necesarios para la transformación del modelo de usos finales de la energía. Así, habría que hablar más del consumidor eléctrico y gasista. Hay muchas medidas que inciden sobre ellos:
 - Todas las medidas relacionadas con el autoconsumo (por ejemplo, el Real Decreto de autoconsumo).
 - La información al consumidor tendrá que ser más robusta
 - Habrá que dar servicios adicionales al consumidor.
 - Habrá que prestar más atención a la comercialización para ofrecer soluciones eficientes y alineadas con objetivos climáticos.
- Un **grupo de asistentes** considera que más allá del debate detallado sobre instrumentos el plan supone un **importante paso** adelante al contar con la determinación **de transformar una economía** basada en combustibles fósiles en otra basada mucho más eficiente y basada en **energías renovables**. En esta línea, plantean un **enfoque optimista**:
 - Es importante tener en cuenta que habrá **cambio tecnológico** y eso introduce dinámicas muy positivas en el PIB. Se sustituye energía más cara por una más barata y autóctona.
 - Todo este plan se enmarca en el proceso de objetivos de la UE a 2030 y habrá que cumplirlo al menor coste.
 - **España** puede ir más allá de los objetivos de la UE en renovables al tener características que le permiten tener **ventajas competitivas** en esta revolución industrial global. Ello sería también **eficiente** en el contexto europeo porque se hacen las renovables donde es más eficiente.
- Un número reducido de intervenciones destacan la necesidad de **replantearse también los objetivos**, siendo **posible** adoptar un **enfoque más ambicioso**. Se critica el nivel de ambición en materia de reducción de emisiones (reducido comparado con el de la UE) y el mantenimiento de una economía en la que el crecimiento económico está plenamente acoplado a las emisiones.

Las perspectivas de mejora de la eficiencia energética

- El objetivo de **eficiencia energética** es percibido como **muy ambicioso** y difícil de cumplir por la mayoría de los asistentes. En varias ocasiones se destaca que España ha venido teniendo en el pasado especiales problemas para mejorar la eficiencia energética y que las **medidas** incluidas **no son suficientemente robustas** para abordar con éxito la senda de

reducción de intensidad energética incluida en el Plan. A continuación, se resumen algunas intervenciones:

- Es muy negativo que el programa de renovación de edificios no se inicie hasta 2026 (destacado en tres ocasiones)
- No queda suficientemente claro de dónde van a salir los recursos para financiar las medidas de eficiencia energética.
- El tema de la eficiencia energética es muy difícil porque la evolución en España de esta variable ha sido siempre muy negativa. No se han dado tasas tan elevadas de mejora de intensidad energética en el pasado en España (destacado por dos asistentes).
- En el plan no se incluyen medidas de precio necesarias para promover la eficiencia energética.

Elementos económicos y técnicos (impactos, hipótesis...)

- Se valora positivamente, en términos generales, contar con un **plan de trabajo fundamentado** en ciertos análisis técnicos y económicos. No obstante, se incluyen a continuación unas **reflexiones técnicas de mejora**:
 - Sería necesario realizar un análisis serio sobre el modelo de mercado eléctrico y los precios de la electricidad que surgirán del mismo en un entorno predominantemente renovable.
 - El precio de la electricidad incluido no es creíble (ej. el efecto de canibalización lleva a no recuperar costes de la FV en algunos escenarios).
 - Habrá problemas a corto plazo con la energía de respaldo. No hay ninguna señal para desarrollar un mercado a corto plazo de flexibilidad.
 - Es preocupante la falta de señales de mercado. El plan es intervencionista y no promueve iniciativas que no estén intermediadas por el gobierno.
 - Hay que desarrollar nuevos mercados para energías renovables e inversión firme.
 - Los modelos económicos que respaldan las inversiones privadas debían basarse en el mercado no el intervencionismo del gobierno.
 - Convendría detallar los modelos de apoyo (si es que los hay) para apoyar la ambiciosa senda de despliegue renovable.
 - El peso de las subastas se exagera en el plan. Se deberían promover los PPAs para que los inversores decidan donde invertir con más flexibilidad.
 - El escenario contrafactual ha sido construido de una manera que sobreestima los impactos positivos de las medidas.
 - El sustituir bienes intermedios por inversión crea un efecto inmediato en el PIB.
 - Los precios de los combustibles están sobreestimados, lo que lleva a una sobreestimación de los beneficios del plan.
 - Las renovables no tienen competidores en términos de costes. El problema es su integración en el mercado y la gestión del sistema. Esto se debería haber incluido en el análisis de impacto.

- Establecer objetivos “con base 1990” puede introducir importantes distorsiones por la diferencia en las condiciones económicas vigentes en esa fecha y por los errores en los inventarios de emisiones en ese año. 2005 sería el año base adecuado.
- El sector eléctrico reemplazará tecnologías de generación de origen fósil por eólica y fotovoltaica, lo que hará necesario un planteamiento sólido de almacenamiento.
 - Dar a Red Eléctrica de España la responsabilidad del bombeo generará incertidumbre a los inversores, que creerán que hay detrás intereses políticos.
- Este plan puede generar burbujas y tendencias insostenibles por las expectativas que genera en el ámbito del desarrollo renovable.
- El plan no está coordinado con los principales elementos de los PNIECs de nuestro entorno:
 - Todos los países tienen pensado exportar energías renovables. En 2030, el balance energético muestra que exportaremos 32.000 GWh.

Reflexiones finales:

- El plan es un **conjunto de objetivos** con un marco de medidas asociado poco sólido.
- Se debería incluir más cuestiones de **política industrial** y transición justa. Para aprovechar todas las ventajas en términos de PIB, es necesario abordar de forma ambiciosa el desarrollo de una política industrial y una política de innovación.
- El nivel de **ambición** es una **cuestión política**, pero hay que **tener en cuenta** el **precio sombra** del CO₂ asociado al paquete de medidas de mitigación incluidas. Y este plan no hace ninguna alusión al mismo (se sitúa cerca de los 100 euros / tonelada de CO₂ para ejercicios similares).
- El **contrafactual** es un escenario excesivamente **pesimista**, lo que introduce sesgos positivos en el análisis de impacto.
 - Las hipótesis de precios del gas natural se sitúan en niveles muy elevados por lo que se sesgan positivamente todos los impactos.
- Sobre el **sector eléctrico**:
 - El **coste** de las energías **renovables** está **en línea** con utilizado en otros ejercicios prospectivos.
 - El **sistema eléctrico** en principio es **seguro** con la potencia renovable incluida a 2030, siempre que se active la gestión de la demanda y la flexibilidad de los vehículos eléctricos.
 - Si se retira la capacidad nuclear no cambian esencialmente los resultados del plan.
 - Para sacar el **carbón** del mix eléctrico se necesitan precios del CO₂ de 40 euros / tonelada. Con el **precio incluido** en el plan (35 euros), el carbón **seguiría** siendo **competitivo** frente al gas natural.
 - El plan indica que la mitad de las renovables entrarán por subasta, sin indicar el marco que tendrán el resto.
 - Los mensajes sobre energías renovables en torno al plan pueden dar lugar a **burbujas** y especulación.
 - Es poco riguroso incluir el **autoconsumo** como medida de **eficiencia energética**. A veces puede llevar a ahorros y otras no.

- No es realista pensar que va a haber trasvase del camión al ferrocarril en la magnitud señalada en el plan (pocos incentivos de RENFE).
- La senda de penetración del **vehículo eléctrico** es **muy optimista**. De acuerdo con la senda de penetración más optimista (en condiciones de competitividad), parece difícil llegar a más de dos o tres millones a 2030. Si se quiere introducir cinco millones, habrá que dar apoyos.