

Valoración del borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima español

24 de noviembre de 2023

El Gobierno español, siguiendo el calendario marcado por la Unión Europea, remitió su borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030 en junio de 2023. Este borrador fue sometido a audiencia e información pública, con vistas a la elaboración del documento de actualización definitivo, que debe ser enviado a la Comisión Europea en junio de 2024.

Esta actualización incorpora los objetivos establecidos por la Comisión Europea como respuesta a la crisis energética reciente, y materializados en el plan *REPowerEU*. El nuevo plan es más ambicioso que el anterior, aumentando el esfuerzo de reducción de emisiones (un 32 % en 2030 frente a 1990, en comparación con el 23 % anterior); la participación de las energías renovables, que aumenta hasta un 48 % de la energía final (seis puntos porcentuales más que en el anterior); la generación distribuida y la flexibilidad del sistema; y los gases sostenibles. Todo ello, en un horizonte temporal que se va reduciendo. La inversión prevista aumenta en consecuencia en un 22 % (con una mayor participación del sector privado, hasta un 85 %).

El grupo de diálogo, en su gran mayoría, agradece el alineamiento del Plan con el aumento de la ambición climática (aunque algún asistente apunta que sigue sin cumplirse con el objetivo de 1,5 °C en el conjunto de los planes presentados) y la seguridad energética europea. Y también valora el enorme esfuerzo necesario para realizar un ejercicio de este tipo. Se señala que, si se compara con otros países, este es uno de los planes más amplios y más concretos. Y que quedan aún unos meses para refinar el plan antes de su presentación definitiva a la Comisión Europea.

Sin embargo, la valoración de esta actualización es, en general, negativa, tanto por el proceso seguido como por la incoherencia que se advierte entre los objetivos y los medios que se disponen para alcanzarlos.

En general, se considera que el proceso de elaboración de esta actualización no ha sido el adecuado: más que realizar un ejercicio deliberativo conjunto, parece haberse atendido, quizá por motivos electorales, a los deseos de casi todas las partes. Como señalaba alguno de los asistentes, es llamativo el hecho de que casi ninguna asociación profesional se haya visto defraudada en cuanto a sus objetivos particulares. Ha habido poca participación real.

En cuanto al contenido del Plan y la coherencia entre los objetivos y las medidas planteadas, se hacen las siguientes observaciones:

- Hay 107 medidas (más que en el Plan anterior), pero ninguna tiene compromisos concretos. No se entiende que se aumenten los objetivos sin haber demostrado poder comenzar a avanzar, sin haber resuelto los problemas que ahora mismo están sobre la mesa e impiden lograr los primeros objetivos. Las medidas continuistas no permitirán aumentar la ambición.
- El transporte es un buen ejemplo: no se plantean medidas que puedan realmente reducir las emisiones en el sector, y prueba de ello es el aumento de las mismas desde la aprobación del plan anterior. Pero hay más ejemplos: rehabilitación energética, biogas, etcétera.
- No hay señales para el mercado, para que ese 85 % de inversión privada tenga lugar. Falta predictibilidad regulatoria, señales de localización, un marco retributivo adecuado para las redes, o para el almacenamiento.
- En general, se considera que este es un plan *top-down* basado en la oferta, y que no tiene en cuenta apenas el papel de la demanda para lograr los objetivos. Esto resultará, seguramente, en un aumento de los costes.
- Respecto a la demanda: se echan de menos instrumentos para aumentar la electrificación (no necesariamente para aumentar la demanda), que pueda absorber el aumento de renovables. Sin embargo, la demanda eléctrica prevista en el plan sólo crece un 1 %, lo que resulta inconsistente. También sería necesario incorporar más a la demanda tanto en los mecanismos de largo plazo, como en el mercado de capacidad.

- Se llama la atención sobre la ausencia de medidas de descarbonización y electrificación de la industria; o sobre la ausencia de la captura, secuestro y uso de CO₂. Esto puede deberse al horizonte limitado de aplicación del plan, en el que no está previsto que la industria comience a reducir significativamente sus emisiones.
- Bajo estas condiciones, y sin un mercado de largo plazo, los precios del mercado eléctrico no incentivarán la inversión en renovables. Tampoco hay señales claras para construir el almacenamiento necesario; o para integrar mejor la generación distribuida.
- La exportación de electricidad no resolverá el problema; para empezar porque Francia no tienen ningún interés en construir las interconexiones prometidas e importar electricidad barata, una vez asegurada la rentabilidad de su nuclear; para continuar porque el resto de Europa también hará su transición y las oportunidades de exportación de electricidad de origen renovable serán limitadas.
- Faltan instrumentos para optimizar el uso de las redes (como los precios nodales o señales de localización o flexibilidad), y para, en su caso, desarrollar las redes necesarias, algo que tiene que tener carácter anticipatorio (y por tanto con riesgo de sobreinversión, que debe acotarse). Existen muchas posibilidades de innovación en este ámbito. Es particularmente llamativo el caso de las redes de distribución, cuyo marco de remuneración es imprescindible cambiar para lograr una inversión inteligente. Se advierte de problemas de estabilidad en algunas regiones como consecuencia del cierre nuclear y de las moratorias renovables que podrían aflorar en la próxima planificación indicativa.
- No hay medidas de fiscalidad, fundamentales para avanzar en algunos objetivos.
- No se recoge el distinto estado de la economía: en el anterior PNIEC los tipos de interés eran negativos, ahora ya no. Esto hace que muchos inversores prefieran esperar, aunque algún asistente señala que aún no se perciben frenos notables a la inversión renovable por señales económicas, sino por los problemas de tramitación.

- En este sentido, se considera que los objetivos de renovables son voluntaristas, pero no compatibles con los problemas que se observan actualmente. Un asistente señala que este plan no se puede tramitar administrativamente, y plantea la necesidad de crear una especie de superutilidad pública que facilite la gestión. Ante esto, otros asistentes advierten de que es preciso mantener una buena tramitación administrativa, pero bien hecha y en menores plazos.
- Se echa de menos una mayor conexión con el sector del agua, y el nexo energía-agua-cambio climático.
- Algunos asistentes consideran que los modelos empleados deben ser más sofisticados, para reflejar los nuevos sistemas energéticos basados en renovables; otros opinan que el problema no son los modelos, sino las directrices forzadas. También se llama la atención sobre la aparente incoherencia de algunas cifras del plan.
- El plan no parece alineado con la aceptabilidad social: algunas de las medidas propuestas tienen una aceptabilidad reducida. Es preciso institucionalizar algunos procesos para mejorar su aceptabilidad.

Como consecuencia de todo lo anterior, se advierte de la posible pérdida de credibilidad, más aún cuando no está claro lo que ocurre si España no llega a cumplir el Plan. Un Plan como este, para muchos de los asistentes, debe constituirse en una hoja de ruta realista, que transmita las señales necesarias a los agentes, y fiabilidad a los inversores (aunque algún asistente considera que quizá no habría que darle tanta importancia más allá de una mera declaración de intenciones).

Los planes indicativos como este son muy relevantes, entre otras cosas porque ponen el foco en unas actividades y no en otras. Pero si los objetivos se consideran voluntaristas o poco realistas (la propia Comisión Europea parece estarse cuestionando el realismo de algunos de los objetivos de *REPowerEU*, en especial los relativos a la infraestructura de hidrógeno y la industria), y no se establece un calendario para desarrollar las herramientas, los paquetes regulatorios que se desarrollen no acertarán en resolver los problemas. Es necesario diseñar primero los marcos regulatorios para dar certidumbre a los inversores.

Además, si no hay medidas robustas para alcanzar los objetivos, se produce incertidumbre y se genera especulación, que es incluso peor que no lograr lo propuesto, porque las respuestas de los agentes pueden ir en dirección contraria a la deseada. Por ejemplo, se centran esfuerzos en “capturar” puntos de acceso para renovables o almacenamiento, con dudosa voluntad de invertir.

Todo esto es cada vez más necesario en un contexto en el que la Unión Europea no dispone de más dinero para financiar la transición, y en el que por tanto las disponibilidades presupuestarias, y la capacidad de atraer inversión por parte de los estados miembros, serán determinantes, pudiendo resultar en velocidades de transición muy distintas.

Frente a esto, algunos asistentes contraponen la estrategia que está siguiendo China o EE. UU., mucho más basada en señales concretas que en planes más indicativos como los europeos. Se expresa la necesidad de coordinar los esfuerzos a nivel global.