

Dictamen del CNADS sobre el

Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNEC)

Abril de 2019

El Consejo Nacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, CNADS, deliberó, en una reunión celebrada el 18 de diciembre de 2018, crear un Grupo de Trabajo con el objetivo de elaborar un dictamen sobre el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNEC). El dictamen fue aprobado en abril de 2019 y presentado en la Conferencia Anual CNADS - Transición Energética, celebrada el 30 de abril en Lisboa, en la Fundación Calouste Gulbenkian.

1 - Proceso de elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNEC) surge tras una decisión de la Unión Europea, tomada tras el acuerdo de París (2015), que tiene por objeto garantizar la transición energética y el cumplimiento de los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, para la década 2021-2030, será el instrumento que deberá condicionar las políticas públicas en estas áreas, abordando el marco social futuro, los diversos componentes de las dinámicas sociales y económicas que permitirán no comprometer la estrategia resultante del Acuerdo de París.

La versión preliminar del PNEC se presentó a la Comisión Europea en diciembre de 2018. Su elaboración siguió estrictamente el formato previamente definido por la propia Comisión Europea. Es sobre esta versión provisional, colocada en debate público, que el CNADS elabora el presente Dictamen.

La presentación definitiva de los Planes Integrados de Energía y Clima, elaborada por los distintos Estados miembros, se remonta a finales de 2019.

En paralelo con la elaboración del PNEC, también se diseñó la estrategia para la descarbonización profunda de la economía portuguesa, que se refleja en la Hoja de Ruta Nacional para la neutralidad carbónica 2050 (RNC2050), integrando un conjunto de perspectivas de futuro, definiendo escenarios prospectivos sobre la evolución del modelo energético e incluyendo los impactos en los diversos sectores de la sociedad (actividades económicas y de logística, familias), en un marco de inevitable transición hacia una sociedad caracterizada por una economía crecientemente circular. El PNEC debería ser el instrumento ejecutivo que contemplase la adopción de perspectivas estratégicas del RNC2050 para la década 2020-30.

2 - Objetivos y Problemáticas Generales

El PNEC conceptualiza una estrategia para cambiar el paradigma de la forma de vida en la sociedad.

Este nuevo paradigma afecta decisivamente a la organización de la generación y la utilización de energía, los hábitos de consumo, el patrón de producción de bienes, los modelos de ordenación urbana, el aprovechamiento y valorización de los residuos (urbanos e industriales) y su transformación en materias prima, influenciando en la propia organización social.

Este propósito sólo podrá ser adoptado con un cambio profundo de los comportamientos de los diversos actores (empresas, familias, administraciones). **Se trata de un cambio de los estilos de vida, de las culturas sociales y de los modelos de organización social**, cuyo impacto financiero será igualmente significativo.

El camino de la transición energética es necesario para conseguir garantizar un desarrollo equilibrado de la vida en el planeta. Se deberán tener presentes las múltiples **relaciones sistémicas** que el cambio provocará, con impactos en prácticamente todos los sectores que caracterizan la sociedad.

Muchas serán las áreas que deberán sufrir reconversiones, para encontrar nuevas actuaciones que obligarán a ajustar comportamientos, reconvertir activos y reorientar las actividades.

La capacidad de la sociedad para reconvertir el tejido económico, social y medio ambiental exige una reflexión profunda y una definición de las mejores soluciones que permitan superar esas situaciones.

Estos profundos cambios en la organización social, exigidos por la transición energética y por la mitigación de los impactos de las alteraciones climáticas, exigen la incorporación de altas dosis de **conocimiento**.

El papel de las **políticas públicas** es, en estas áreas, fundamental. Crea condicionamientos legales, promueve incentivos financieros, orienta la actividad de la administración, implica inversión en áreas consideradas decisivas, influye en la educación y la formación, fomenta la producción de conocimiento y moviliza la sociedad para dar una mejor respuesta a los desafíos, en el caso del cambio climático.

El diseño de las políticas públicas para intervenir en esta área, así como la movilización social (familias, empresas, trabajadores, diversas entidades), va a obligar a crear un **nuevo modelo de gobierno**, en línea con las estrategias respectivas, orientándose a garantizar la promoción de los resultados esperados y para dar coherencia al conjunto de las dinámicas de la sociedad.

El dictamen analiza brevemente las principales líneas de reflexión y de acción del PNEC y presenta algunas recomendaciones que, en opinión del Consejo, ayudarán a mejorar la conexión entre la estrategia aceptada en PNEC y las condiciones prácticas de aplicación.

3 - Caracterización de la situación actual del sector energético nacional y los objetivos establecidos para el año 2020

El desempeño de los diversos agentes y la plena ejecución de las medidas de política pública condicionarán lo que está previsto para la concretizar el PNEC en los próximos diez años.

La realización de los objetivos para 2020 debería valorar y garantizar además la aplicación de las medidas introducidas en los tres ámbitos siguientes:

a) La eficiencia energética;

b) Transportes;

c) Las interconexiones en la red eléctrica.

Estos ámbitos, en la perspectiva de 2030, deberían considerarse como pilares del camino de la energía para 2020. Los objetivos acogidos en el PNEC parecen en algunos casos ser poco ambiciosos frente a las tendencias pasadas y a la tecnología disponible (por ejemplo, por consumos indicativos de energía primaria y final); pero en otros casos parecen ser muy ambiciosas, teniendo presente que las condiciones que facilitan la aplicación de las diversas medidas están, muchas de ellas, todavía en fase de concepción y de operación y realización.

4 - Estrategia para el año 2030. Las proyecciones

4.1 - Dimensión descarbonización

Los objetivos actualmente identificados para 2030 - reducción de 45-55% versus 2005 de las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) sin LULUCF (1) - siendo ambicioso, son tecnológicamente posibles de lograr.

En términos de enfoque general, el PNEC parece ignorar una cuestión fundamental, ya identificada por el IPCC (Intergubernamental Panel sobre Cambio Climático) y por muchos otros observadores: las estrategias de descarbonización no basadas en la suficiencia y la eficiencia del uso de los

recursos corren el riesgo de generar conflictos graves, de consecuencias ambientales y sociales nefastas (IPCC, 2018). El PNEC parece creer que es posible que continuemos explorando los recursos naturales al ritmo de lo que ocurre actualmente, sin cambios sustanciales en nuestro estilo de vida y admitiendo un crecimiento sin límites de la economía y de la demanda de energía y otros servicios. Es al final el actual modelo de sociedad que tendrá que ser analizado.

El PNEC identifica correctamente la necesidad de una intervención paralela y coordinada en múltiples campos, y en muchos de ellos, los caminos apuntados son correctos o necesarios. Sin embargo, subsisten varios puntos en los que los caminos indicados son contraproducentes o ineficaces. Mencionemos los que parecen más evidentes:

- Se subestima la dimensión de la eficiencia energética y, en general, la problemática de la suficiencia del uso de los recursos;
- La apuesta del PNEC en la energía fotovoltaica, correcta y con metas posibles de alcanzar en términos tecnológicos, no identifica la estrategia necesaria y consecuente (medidas y acciones) destinada no sólo a la promoción de la micro producción descentralizada, sino también para la generación fotovoltaica centralizada;
- Con respecto al sobre-equipamiento y renovación de los sistemas eólicos e hidroeléctricos, el PNEC considera que tienen un enorme potencial, pero no se presenta ninguna estrategia clara, cuantificada para su concretización;
- El PNEC ignora el importante componente solar térmico destinado al calentamiento de aguas sanitarias y a la producción de calor en la industria.
- En el PNEC la movilidad se identifica como un sector clave para la descarbonización; sin embargo, no contiene una estrategia clara ni un conjunto de medidas viables y eficaces para perspectivar el logro de los objetivos identificados;

- En ciertas áreas que podrían contribuir para reforzar la estrategia energética del país, tales como la energía eólica marina, geotérmica, energía de las mareas y de las olas, o incluso la biomasa, la reflexión no es exhaustiva;
- El PNEC insiste en la estrategia del Plan Nacional de Presas de Elevado Poder Hidroeléctrico (PNBEPH). Este enfoque es problemático y carece de la adecuada evaluación ambiental; deberá considerarse el saldo del impacto de cada proyecto a ser implementado, pues genera una serie de impactos significativos;
- En la reducción de la emisión de los Gases con efecto invernadero (GEI), asociada a la gestión de residuos, con los objetivos que parecen razonables, se debería clarificar la estrategia para la reducción global de los residuos y para el adecuado aprovechamiento de la respectiva fracción orgánica;
- La estrategia de captura de carbono en el ámbito de la ordenación del territorio, particularmente de ordenación forestal, es poco clara e inconsistente.

4.2 - Dimensión Eficiencia Energética

La dimensión de la eficiencia energética en el PNEC continúa siendo el pariente pobre de las políticas energéticas, y no hay una evaluación de la (in)eficacia de las pocas medidas para promover la eficiencia existente en la actualidad.

Crear un sistema de incentivos eficaz es un enfoque un tanto laborioso con cierta complejidad, porque significa la comprensión de los obstáculos y definir palancas que permitirán concretizar los apoyos sector a sector, empresa a empresa, familia a familia, transformando las situaciones potenciales ya conocidas. Este dominio está menos estudiado que la dimensión tecnológica, pero habría sido posible identificar algunos caminos.

4.3 - Dimensión Seguridad Energética

La diversificación de fuentes energéticas es un objetivo adecuado que se trata en el PNEC, aunque las orientaciones o medidas preconizadas se sitúan en diferentes planos de importancia.

Los refuerzos de la red deberían estar plenamente justificados. La organización de la red debe ser pensada para el prosumer y apoyarse en las redes inteligentes. Al no ser abordado en el PNEC, valdría la pena introducir el tema de la gestión de la red de distribución en baja tensión, en un momento en que se está considerando y para el cual se apuntan soluciones que merecían un mayor escrutinio público.

4.4 - Dimensión del mercado interior de la energía

El mercado ibérico de la electricidad es ya hoy una realidad. Falta, sin embargo, la transparencia ante los consumidores, junto con un marco legal y comercial para facilitar la aparición de nuevos modelos de negocio: prosumer, cooperativas, redes inteligentes, ESCO, entre otros. Estas cuestiones se plantean en el PNEC, pero no hay una estrategia clara para promover modelos alternativos.

El refuerzo de las interconexiones está deficientemente fundamentado en el PNEC. Los refuerzos de red deben estar debidamente justificados. La futura organización de la red debe estar diseñada para el prosumer y para las redes inteligentes. Deberían promoverse las interconexiones España-Francia, que son conexiones importantes para reducir los costes y mejorar la complementariedad de la Península Ibérica con el resto de Europa.

4.5 – Dimensión Investigación, Innovación y Competitividad

La dimensión de la investigación y la innovación se aborda de forma muy genérica, recurriendo a los indicadores recientes y a su evolución.

Sería deseable un capítulo sobre investigación e innovación, la definición de una metodología que permita estructurar líneas, proyectos o contratos de I&D para incorporar nuevos niveles de conocimiento interdisciplinarios teniendo en cuenta la eficiencia energética, la explotación de nuevos recursos y la descarbonización de la comunidad.

La estructuración de un programa de desarrollo, junto con el período de programación de nuevos fondos de la UE (2021-2027), podría ser un apoyo importante, aunque parcialmente, para estimular la I&D en las áreas de energía y la descarbonización.

Si bien reconociendo que el ámbito nacional es fundamental, la estrategia de I&D&I podría también dar lugar a contratos regionales, gestionados con el apoyo de las CCDR (“Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional”), al igual que recientemente se ha lanzado en el marco de la Economía Circular, apuntando a los ejes y medidas principales de intervención en el sector energético, pero adaptado a la diversidad de las regiones.

5 - Pobreza Energética

El PNEC asigna un papel casi marginal a los asuntos de la pobreza energética.

Los análisis combinados de varios indicadores, sitúan a Portugal como uno de los tres países de la UE con el más alto riesgo de pobreza energética, principalmente debido a la incapacidad para mantener niveles adecuados de confort térmico en el hogar. Sin embargo, dadas las grandes diferencias sociales y geográficas asociadas a la distribución de la pobreza energética en la Unión Europea y dentro de cada uno de los Estados miembros, las políticas dirigidas a su mitigación deben ser implementadas a nivel regional: de ahí, también, la necesidad de estudiar la problemática dentro de cada país en sus diferentes escalas geográficas (regiones, municipios, “freguesías”).

6 - Recomendaciones

El Consejo Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, analizando el Plan Nacional de Energía y Clima (PNEC), y teniendo en cuenta la estrategia proyectada con un horizonte a largo plazo propuesto por la “Hoja de Ruta Nacional para la descarbonización”, **aconseja ampliar la reflexión sobre el PNEC, aprovechando el período en el que todavía está disponible, hasta la presentación definitiva del plan.**

El CNADS enuncia, así, 22 Recomendaciones:

Recomendación 1 - Adopción de políticas de rehabilitación de edificios, principalmente a través de beneficios fiscales y modelos locales de apoyo para (finalmente la responsabilidad de las autoridades locales), para la mejora de su comportamiento térmico, incluyendo el aislamiento, equipos de energía solar térmica y solar fotovoltaica, abarcando la generalidad de las familias, empresas e instituciones;

Recomendación 2 - Establecer normas, adicionalmente, capaces de mejorar la eficiencia energética de los edificios, garantizando la adopción de formas de climatización pasiva en las diversas modalidades de construcción;

Recomendación 3 - Reconociendo que la transición energética requiere inversiones considerables, sobre todo por la iniciativa privada, se recomienda la adopción de políticas de apoyo a la reconversión de los sistemas y procesos productivos, fomentando la sustitución de equipamientos, valorizando los reajustes de los procesos productivos, garantizando el apoyo a auditorías energéticas, definiendo incentivos para la adquisición de equipos y servicios de alta eficiencia energética, apoyando la creación en su estructura interna de la figura del gestor de energía con un papel transversal de intervención en todos los sectores de la respectiva empresa.

Recomendación 4 - En el campo de la eficiencia energética, se deberá ampliar las normas de etiquetado energético de los equipos de oficina y domésticos y

sensibilizar a la población en general, así como a las empresas para que adopten equipamientos con una máxima eficiencia en su comportamiento energético;

Recomendación 5 - Promover una descarbonización tan amplia como sea posible en el sector de los transportes, desalentando el transporte individual, fomentando el transporte colectivo, desarrollando y electrificando la vía férrea;

Recomendación 6 - Garantizar incentivos para la movilidad leve (bicicletas y otros vehículos leves), incluyendo versiones eléctricas, así como la instalación de vías dedicadas para estos modos de transporte;

Recomendación 7 – se deberá reestructurar y reformar la fiscalidad, convirtiéndola en amigable con diversas iniciativas dirigidas a la transición energética y a la descarbonización, evitando duplas tributaciones y eliminando cargas fiscales con sentido contradictorio;

Recomendación 8 – deberá establecerse un valor adecuado para la tasa de carbono para reflejar los costos ambientales de las emisiones de gases de efecto invernadero en las actividades no cubiertas por el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones, para el beneficio de la eficiencia energética y la movilidad sostenible;

Recomendación 9 – será decisivo la estructuración de un programa de apoyo a la generación descentralizada de energía, alterando los regímenes legales de UPP y UPAC, haciéndolos más transparentes, flexibles y atractivos, incluyendo la compra de paneles fotovoltaicos y ajustándolos a los diferentes públicos-destinatarios que deben movilizarse para estas modificaciones (familias, PYME, autoridades municipales, asociaciones, administraciones);

Recomendación 10 - Deberá simplificarse los mecanismos de licencia, acreditación, instalación y operación de equipos para la generación de energía renovable de bajo impacto ambiental, facilitando y promoviendo su adopción sin ofender a las reglas de la competencia;

Recomendación 11 – la planificación y la estructuración consistente de las redes de distribución de electricidad tendrán que cumplir con las crecientes necesidades de la movilidad eléctrica, en particular por facilitar el acceso a este servicio a las familias;

Recomendación 12 - La plantación de bosques, en base a las especies autóctonas, se debe promover, valorizándolos también como un sumidero de carbono, con impacto en el suelo y estructurándolos en el marco de una ordenación adecuada, con el fin de minimizar los incendios rurales;

Recomendación 13 - Se debe promover y defender los diversos sistemas agro-forestales y de pastoreo, especialmente sistemas agrícolas de montado o dehesa (en el sur) y los sistemas de “lameiros” (en el norte);

Recomendación 14 - La producción agrícola debe ser promovida, principalmente utilizando métodos que adoptan una minimización de la cosecha, como medio de aumento del sumidero en el suelo, valorizando la agricultura biológica, las prácticas de protección integradas y las asociaciones culturales que preserven la biodiversidad;

Recomendación 15 - Se debe prestar especial atención a la formación y a la recualificación profesional, asociando medidas adecuadas y específicas a las diferentes fases del camino de la transición energética y a la descarbonización, promotoras de una transición justa;

Recomendación 16 - Será importante definir líneas, medidas y acciones concretas que permitan fomentar proyectos de investigación / demostración, destinados a la implantación de las energías renovables en los edificios existentes, privilegiando edificios de viviendas, incluyendo las familias e incentivando la creación de Comunidades energéticas, de urbanizaciones inteligentes o de estructuras de generación autónoma de energía;

Recomendación 17 - deberá garantizarse una intervención cualificada en el campo de la educación y la formación que responde a la magnitud de las líneas programáticas adoptadas en el PNEC, cubriendo los distintos niveles del sistema educativo, entendiendo la escuela, en sus diversos niveles, como instrumento privilegiado en el apoyo a la concreción de las diversas medidas del PNEC;

Recomendación 18 - Será decisivo realizar campañas de información y concienciación sobre las causas y consecuencias de la pobreza energética entre la población en general, y también en sectores específicos, tales como alcaldes, gestores y técnicos en el campo de la vivienda social, arquitectos, contratistas de la construcción, profesionales sanitarios, profesores, trabajadores sociales y agentes de las organizaciones de solidaridad social, entre otros;

Recomendación 19 - deberá ser promovida una cultura pública sobre energía que proporcione a los ciudadanos conocimientos y habilidades básicas para hacer frente a los problemas cotidianos en materia de energía. Los estudios y las encuestas muestran niveles muy bajos de alfabetización energética por parte de la población portuguesa, lo que genera serias deficiencias y distorsiones de conocimiento en esta área, desde las nociones de gasto hasta el control de los consumos y el ejercicio de las mejores prácticas. Para suplir estas carencias, dada la complejidad del tema, se recomienda invertir seriamente en procesos comunicativos, de interacción directa a través de mediadores de proximidad (“Juntas de Freguesia”, Agencias Regionales o Locales de Energía, Asociaciones de Desarrollo Local, etc.);

Recomendación 20 - deberá reforzarse los mecanismos de acompañamiento para la eficiencia energética, centrándose en las familias y las pymes, con especial atención a la pobreza energética, que permita el seguimiento de la ejecución de la PNEC, identificar las mejores prácticas internacionales para mitigar el problema, promover fuentes de financiamiento y diseminar las medidas de bajo coste para mejorar el confort térmico de la población;

Recomendación 21 - Es necesario definir un nuevo modelo de gobierno, que acompañe la ejecución del PNEC con el fin de superar las segmentaciones institucionales tradicionales y que garantice la concepción de políticas públicas transversales orientadas para la transición energética y la descarbonización;

Recomendación 22 - En el ámbito de las alteraciones del modelo del gobierno, deben entenderse que el PNEC tendrá obligatoriamente que dialogar con los diversos programas con intervención en el territorio, con los programas de financiación y con las políticas públicas con impacto en el territorio, evocándose ahora el PNROT (Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio), el PNA (Plan Nacional del Agua), la Estrategia Nacional para la Movilidad Activa y el POEM (Programa de Ordenación del Espacio Marítimo), que no merecieron la debida atención en la reflexión que condujo a la elaboración del PNEC.

7 - Nota final

El PNEC avanza con un conjunto de líneas maestras en lo que se refiere a la transición energética, a la descarbonización de la sociedad y a la mitigación de los efectos generados por el cambio climático. Todas estas líneas comprometen, con grados de intensidad diferentes, a los diversos agentes que componen las comunidades: familias, empresas, autarquías, administraciones y otras entidades con expresión en nuestra ordenación social.

Sin embargo, se reconoce que todo este edificio no podrá funcionar con eficiencia sin un adecuado modelo de Gobierno. La fluidez de la información, la capacidad de decisión cualificada en los diversos niveles que corresponden a las distintas intervenciones, el establecimiento de reglas simples y claras para facilitar no sólo las relaciones entre las entidades, sino también la postura de la administración (como facilitadora, acreditadora y reguladora del edificio institucional) englobando las diversas iniciativas que integran la estrategia de descarbonización y la promoción de la transición energética, son aspectos decisivos para garantizar el éxito de esta estrategia. La supervivencia de nuestras comunidades depende de la capacidad de adoptar colectivamente

otro modelo de vida y una actitud diferente hacia los mecanismos cotidianos que caracterizan nuestra organización socioeconómica.

El PNEC se integra en la estrategia a largo plazo en lo que se refiere a la descarbonización de la economía y de la sociedad, reflejada en la Hoja de Ruta Nacional para la Neutralidad Carbónica. Siendo una Hoja de Ruta (y no un plan), su ejecución a lo largo de los próximos 30 años está condicionada por las dinámicas de la sociedad en su conjunto, reconociendo la enorme dificultad en definir sus ritmos de ejecución ante un conjunto de agentes con percepciones diferentes, con capacidades financieras distintas, con prioridades desfasadas o con sensibilidades ante los problemas de la energía y del clima eventualmente no concordantes, pero también con políticas que pueden generar discontinuidades transitorias. Pero la inevitabilidad de alcanzar, en 2050, el cumplimiento integral de los objetivos relativos a la neutralidad carbónica tiene que ser colectivamente asumida. En el equilibrio político-social que condiciona la evolución de nuestra sociedad, el recorrido no será lineal; requiere, por lo tanto, una herramienta de navegación sólida que vaya alertando de las dificultades en el camino, que vaya identificando los niveles alcanzados, que vaya movilizando de manera diferente los diversos agentes e que vaya dando aviso público de la situación que se va alcanzando progresivamente.

Como otros ya reconocieron, se puede afirmar que **"No hay Planeta B"**.

(1) LULUCF – Land Use, Land Use Change and Forest: alteraciones de uso del suelo y de los bosques