

Observaciones de CCOO al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)

20 de marzo de 2019

El borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (en adelante PNIEC) aprobado el 22 de febrero de 2019 por el Consejo de Ministros está inspirado y condicionado por la normativa europea del llamado “paquete de invierno” sobre energía y clima, y particularmente por el Reglamento de Gobernanza (2018/1999) que define el procedimiento de planificación energética y establece los procesos de participación social en el mismo. A su vez esta normativa europea está basada en los compromisos internacionales y particularmente en el Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015.

El plan está estructurado en dos bloques, el primero recoge los objetivos, las políticas, las medidas y el análisis del impacto económico y de empleo y el segundo las proyecciones, escenarios y los modelos de análisis utilizados. Al plan se acompaña la Estrategia de transición justa.

El Gobierno ha presentado el borrador a la CE y ha abierto una primera fase de participación pública. Además habrá una segunda fase de consulta pública en relación con la Evaluación Ambiental Estratégica que es también preceptiva según la normativa europea. Estos procesos se realizarán en paralelo a la consideración del borrador por la CE que podrá hacer observaciones o pedir aclaraciones respecto de la adecuación del mismo a la mencionada normativa comunitaria. En cualquier caso, el plan deberá ser aprobado antes de que finalice 2019.

Consideraciones generales:

Primero. El PNIEC se enmarca y es coherente, como no puede ser de otra manera, con las directivas europeas del paquete de energía y clima. Ningún gobierno podría plantear un plan de energía cuyos objetivos estén por debajo de los que ha establecido la UE, en reducción de emisiones, en penetración de las energías renovables y en eficiencia energética.

Segundo. Reconocemos que el Gobierno ha realizado un esfuerzo para, en un tiempo corto de varios meses, acometer un documento sólido y bien fundamentado, pero no ha cubierto las expectativas de haber realizado el proceso de elaboración y aprobación del borrador con una adecuada participación social. Sólo ha habido algunas reuniones bilaterales con sindicatos y otras organizaciones sociales para presentar algunas de las líneas generales, pero ni se ha conocido ningún borrador previo para haber podido hacer observaciones en una fase previa de consulta ni se ha reunido previamente al Consejo Nacional del Clima para haber conocido el

proceso de elaboración del plan y sus contenidos preliminares. Tampoco se han constituido las Mesas de Dialogo Social que hubieran permitido tener una interlocución con los sindicatos respecto de este proceso (incluido la ley de cambio climático y la estrategia de transición justa).

Tercero. Los objetivos que se plantea el plan suponen un gran esfuerzo por la situación atrasada de España en relación con la descarbonización de nuestro sistema energético. Mientras los países de la UE habían disminuido de media sus emisiones un 23% en 2017 respecto de 1990, España las había aumentado en ese mismo período un 18%. Durante muchos años el modelo productivo español no ha tenido en cuenta los compromisos para frenar el cambio climático y las políticas para la descarbonización han sido escasas e irregulares en el tiempo.

Aunque el objetivo europeo de reducción de emisiones es disminuirlas en un 40% respecto de las de 1990, el PNIEC plantea un 20% de reducción (en realidad con las medidas propuestas dice que se llegará al 21%), pero dada la senda de crecimiento de las emisiones que como hemos señalado hemos seguido en las últimas décadas la disminución del 20% para 2030 desde las de 1990 significa una reducción de aproximadamente un 33% desde 2018, lo que constituye, como decíamos, un importante esfuerzo.

Cuarto. El plan define un conjunto de medidas para alcanzar los objetivos que en su mayor parte necesitan programas específicos para impulsarlas, desarrollos reglamentarios o sistemas de apoyo económico convenientemente presupuestados. Cualquier Gobierno que resulte de las elecciones generales de abril debería implicarse con celeridad en la implantación de todos esos instrumentos para el desarrollo del PNIEC.

Quinto. No obstante, España está en una posición de partida buena para acometer la transformación energética y productiva por su capacidad tecnológica y por la abundancia de recursos renovables y la transformación que se plantea puede ser beneficiosa globalmente en términos de desarrollo industrial, creación de empleo, reducción del precio de la electricidad, mejora de la movilidad y competitividad económica.

Observaciones específicas:

- 1- El PNIEC plantea una alta penetración de energías renovables para 2030, en concreto del 42% sobre el uso final de la energía (por encima del objetivo europeo), aprovechando notablemente las capacidades que tenemos como país tanto en cuanto a recursos (eólico, solar, hidráulico y biomasa) como en cuanto a tejido empresarial e industrial, en todas las vertientes de generación eléctrica y usos térmicos. El PNIEC describe muchas medidas para impulsar las renovables que se tendrán que vehicular a través de desarrollos reglamentarios, medidas fiscales, incentivos económicos o programas específicos como los que se mencionan para el biogás o la biomasa o la estrategia para el autoconsumo. Sin embargo no sabemos si se ha evaluado

suficientemente la necesidad de elaborar un Plan de Fomento de las Energías Renovables, como los que se aprobaron en 1999, 2005 o 2011 que significaron, sobre todo los primeros, un marco de apoyo institucional y estable para el desarrollo del conjunto de estas tecnologías. El PNIEC delimita los objetivos y los apoyos para las renovables, junto a otros ámbitos de la energía, pero entre él y programas y medidas más específicas hace falta un instrumento planificador de conjunto para ellas.

- 2- Es importante asimismo la penetración de renovables que se plantea en el sector eléctrico (un 74% para 2030 frente al 40% aproximadamente que existe ahora). Supone un aumento considerable para la eólica y para la fotovoltaica acordes con su madurez tecnológica, con nuestras capacidades industriales y con la bajada de costes que han experimentado. No obstante se echa en falta una consideración mayor de otras renovables gestionables que podrían tener una cuota mayor en el esquema de generación de 2030, en particular la solar termoeléctrica, la biomasa y el bombeo hidráulico.
- 3- Respecto del autoconsumo el PNIEC destaca su importancia y menciona medidas genéricas para su impulso (financiación blanda), más allá de las que ya ha establecido el RDL de 2018 y los dos RD que están pendientes de aprobarse (autoconsumo y acceso y conexión a red), pero no existen objetivos específicos ni proyecciones. Se apunta la necesidad de tener una Estrategia Nacional de Autoconsumo que debería comenzar a elaborarse enseguida para definir prontamente ese marco de apoyo.
- 4- En el tema de la generación hidráulica el borrador de plan no realiza ninguna mención de qué cuencas están afectadas y que previsión de implantación se prevé, ni que costes significan y como se realizará su retribución. La única mención que se realiza es que se tendrá que establecer un reglamento para la renovación de las concesiones existentes de las actuales explotaciones hidráulicas. En este aspecto no se contempla que el Estado intervenga como agente activo en la propiedad y explotación de un recurso natural propiedad de todos como es el agua. Creemos que esta sería una oportunidad excelente para que el Estado no solo regulase el sector sino entrase como agente activo en el mercado, como sucede en la gran mayoría de los países de nuestro entorno.
Tampoco se analiza en el borrador como afectará la previsible disminución de los caudales de agua por efecto del cambio climático a la producción de energía hidráulica.
- 5- La prolongación de la vida útil de las centrales nucleares no está justificada en el documento en cuanto a los problemas que se pueden derivar en relación con la generación de residuos nucleares y con la seguridad en plantas envejecidas, así como los vertidos que se producirían de electricidad renovable (especialmente de eólica) por no ser regulables los reactores españoles.

El coste del desmantelamiento, estimado en 14.300 millones de euros para todo el parque nuclear español, lo deben pagar las centrales a través de un impuesto

específico, la *tasa Enresa*, actualmente fijada en 6,64€/MWh generado, que alimenta un fondo para tal fin. El problema es que actualmente hay menos de 6.000 millones de euros en ese fondo y cada una de las centrales paga sólo unos 60 millones de euros anuales de media. Pero la insuficiencia del Fondo para su desmantelamiento y para la gestión de sus residuos no puede ser un argumento para su prolongación ya que su adecuada dotación para cubrir todos los costes podría venir de, por ejemplo, un incremento de la tasa.

Respecto de la capacitación para el desmantelamiento de las centrales nucleares ENRESA debería hacer un esfuerzo para la formación de técnicos especializados en unas operaciones de desmantelamiento que se producirían simultáneamente en varias de esas instalaciones.

- 6- Nos parece muy oportuna la consideración que se hace en las medidas de apoyo al sector industrial de promover la incorporación de forma específica de la vertiente energética en las herramientas de política industrial (pág. 70).
- 7- Sobre el análisis de la Tasa de Retorno Energético en el uso de biocombustibles. La medida 1.6. sobre el uso de los biocombustibles, afirma que los biocarburantes constituyen la tecnología renovable en el transporte más ampliamente disponible y utilizada en la actualidad. Aunque el documento lo recoge, la tecnología está en un bajo nivel de madurez. Uno de los aspectos clave es la tasa de retorno energético de los biocombustibles. Proponemos que se haga referencia a este aspecto como criterio de viabilidad de los mismos, puesto que la necesidad de energía que se necesitan para su obtención no les hace una alternativa viable como medio de reducir la utilización de carburantes de origen fósil.
- 8- Incluir el fomento de la agricultura ecológica en las medidas. Ni la medida 1.14 de reducción de emisiones de GEI en los sectores agrícola y ganadero y la medida ni la medida 1.18 de sumideros agrícolas incluye la agricultura ecológica. Proponemos que se incluya una medida específica de fomento de la agricultura ecológica, que reduce la dependencia de los combustibles fósiles al no usar abonos de síntesis; tiene mayor resiliencia al cambio climático y tiene gran potencial de sumidero de dióxido de carbono por su acción restauradora del suelo.
- 9- Incluir las propuestas de silvicultura de adaptación al cambio climático. La medida 1.17 sobre sumideros forestales debería incluir entre sus propuestas la aplicación de las conclusiones sobre los estudios de silvicultura de adaptación al cambio climático, que reduzca la vulnerabilidad a los incendios y mejore la resiliencia de las masas en particular a través de la restauración con masas irregulares y especies mixtas, incluyendo “cortafuegos verdes”.
- 10- Nos parece importante también que se favorezca el desarrollo de los contratos bilaterales, llamados PPA, para los sectores electrointensivos y calorintensivos.

- 11- Haría falta además una coordinación específica con el Ministerio de Industria para el desarrollo de la industria de fabricación de equipos y componentes para las tecnologías renovables de manera que se adecue la construcción de instalaciones de nueva potencia renovable a la producción en fábricas españolas. Esto exigiría también la coordinación con el Ministerio de Empleo para planificar la adecuación formativa de trabajadores.
- 12- En relación con el apoyo a la biomasa nos parece correcto establecer un impuesto al vertido de residuos, pero habría que complementarlo con un impuesto a la incineración (como ya tiene alguna CCAA) que desincentive también a esta. No hay que olvidar además que la incineración de residuos urbanos, además de otras sustancias contaminantes, emite también gases de invernadero y es un factor negativo para la lucha contra el cambio climático (pág. 76 y 88).
- 13- Otro aspecto relacionado con la biomasa es que es imprescindible incrementar las medidas de política forestal sostenible que favorezcan su aprovechamiento y su puesta en valor, y en concreto acometer la ordenación de los montes pues el porcentaje de montes ordenados en nuestro país es inferior al 20%. Entre ellas también habría que eliminar las prácticas de quema de los restos vegetales producto de las cortas, podas y demás tratamientos silvícolas, agrícolas y preventivos y se debería avanzar en su recogida, transporte y gestión para uso energético.
- 14- En relación con las campañas de sensibilización a la ciudadanía (pág. 78) y de información y formación sectorial (pág. 79) nos parece muy importante que se incluyera en el PNIEC una consideración específica sobre la importancia de realizar campañas dirigidas al ámbito laboral, tanto para trabajadores de empresas privadas como para empleados públicos, respecto de buenas prácticas y desarrollo de medidas de incorporación de renovables y de ahorro y eficiencia energética en centros de trabajo tanto industriales como de servicios. En ese sentido ayudaría el reconocimiento e impulso por parte del Ministerio de Empleo de los delegados de medio ambiente en las empresas, figura que ya existe en algunos sectores.
- 15- La formación de profesionales cualificados también es importante así como el papel en ella de los sindicatos, pero también es necesario que se involucre al Ministerio de Empleo, al de Educación y a las CCAA entre las instituciones responsables de diseñar programas y acciones.
- 16- En relación con los residuos se apunta la necesidad de adelantar la obligatoriedad de la recogida separada de los bioresiduos para compostaje o biometanización a través de la ley 22/2011 de residuos, pero esta medida no será muy eficaz si no se establecen también en esa ley los sistemas de recogida urbana de esa fracción orgánica que permitan un porcentaje de recogida elevado, es decir del sistema puerta a puerta o del sistema de contenedor marrón pero con tapa cerrada y apertura individual por los ciudadanos. La figura del 5º contenedor abierto ya se sabe que no supone altos niveles

de recuperación de los residuos orgánicos. En cualquier caso estas medidas deben prever la financiación de la construcción de plantas de compostaje en coordinación con las administraciones autonómicas y locales.

Respecto de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos es muy preocupante la actual situación de descontrol que ahora existe y cuya mala gestión provoca emisiones de gases fluorados, y hace falta acometer medidas de gestión y de vigilancia mayor.

- 17- Compartimos las medidas que se apuntan de cambio modal en el sector del transporte (pág. 98 y 99) en el ámbito urbano y especialmente la delimitación en ciudades de zonas centrales con acceso limitado a vehículos más emisores y contaminantes así como el establecimiento en la futura ley de cambio climático de la obligatoriedad de Planes de Transporte en Empresas (PTT) de más de 250 trabajadores y de la figura del gestor de movilidad, que hemos reivindicado desde hace tiempo. Pero convendría una referencia a que también en los Planes de Movilidad Urbana sostenible (PMUS) es preciso una consideración especial de los planes de movilidad a polígonos industriales y de servicios y a grandes centros de actividad (hospitales, universidades, áreas comerciales). El desarrollo de estos planes exigen una coordinación y diálogo permanente entre autoridades locales, autonómicas y metropolitanas y sindicatos y empresas y la creación también de oficinas o gestores de movilidad.

La importante transformación del sector del transporte que se plantea necesita una planificación más concreta, y sustentar su aplicación también en una planificación financiera, regulatoria, industrial, etc.... que tuviera en cuenta el impacto en la industria, los territorios o el empleo.

Es necesario también contar con una mayor implicación del Ministerio de Fomento de manera que la planificación de infraestructuras de transporte tenga en cuenta los impactos de cada medio de transporte priorizando los que son más sostenibles, y en particular el ferrocarril convencional, y que se detallen con mayor profusión las medidas que se van a adoptar en lo referente al conjunto de las infraestructuras, nuevos proyectos, mantenimiento de los existentes, modificaciones, etc.

- 18- El planteamiento que se hace respecto de las medidas para la rehabilitación energética de edificios y viviendas y especialmente de la estrategia para la rehabilitación a largo plazo (pág. 106) constituye un avance respecto de la situación actual pero el objetivo de intervención sobre 1,2 millones de viviendas en todo el período (a razón de 30.000 al principio y de 300.000 al final en 2030) es muy insuficiente.
- 19- El porcentaje de electrificación de la demanda final de energía es escaso (un 27%), especialmente en el sector de la vivienda y los servicios, si tenemos en cuenta que muchos de los usos térmicos pueden ser electrificados sustituyendo a combustibles fósiles y reduciendo emisiones.

- 20- El Plan incluye como una medida transversal el “fomento del cálculo de la huella de carbono y su reducción”, el cual se impulsará mediante vías de formación, difusión y elaboración de guías y herramientas. Debería incluirse que en algún desarrollo normativo se incluya la obligación de calcular la huella de carbono de todas las grandes y medianas empresas, como ya recoge la Ley de Cambio Climático de Baleares.
- 21- En el tema de empleo el actual PNIEC establece unos cálculos sobre crecimiento del mismo pero no se especifica la metodología para el cálculo de dicho empleo. Entendemos que deberían desagregarse más las cifras que se ofrecen en los diferentes ámbitos energéticos.
- 22- A pesar de que se reconoce la importancia de la fiscalidad para incentivar la economía baja en carbono y para internalizar las externalidades ambientales, la definición de medidas fiscales se aplaza para más adelante, cuando el Ministerio de Hacienda realice estudios al respecto. Ni siquiera se mencionan las recomendaciones que hizo sobre este aspecto la Comisión de Expertos para la Transición Energética. No se trata de que el PNIEC establezca las reformas fiscales necesarias porque esa facultad solamente la tienen las leyes, sino de que se hubieran definido las líneas de reforma fiscal para complementar el resto de medidas de descarbonización.
- 23- Otro elemento que se menciona como fundamental en el PNIEC es el tema de la “Gestionabilidad de la red”, haciendo mención a la necesidad de crecer en interconexiones, centrales de bombeo y baterías, así como inversiones en redes. Pero el tratamiento de este tema fundamental en el nuevo modelo que se presenta no describe cómo se va a planificar en el periodo 2020-2030 por ejemplo en relación con la generación distribuida, que se menciona en el Plan como un eje vertebrador al proponer la entrada de un gran porcentaje de energías renovables, autoconsumo, etc. habría de considerarse que la entrada de nuevos agentes generadores va a impactar en los flujos de potencia de las redes y en los parámetros eléctricos de las mismas (tensión, frecuencia, etc..) pudiéndose ver alterados el equilibrio generación-distribución en muchos puntos de la red y que ello conlleve un comportamiento inverso o bidireccional, entendiéndose por inverso a funcionar en sentido contrario al que fueron diseñadas. Los principales problemas que se tienen que planificar o prevenir con unos generadores impredecibles y diversificados en el territorio son los Flujos de carga de las redes y el mantenimiento de tensiones en todos los puntos-nudos de la red de distribución, con una adecuación en los transformadores existentes, las Pérdidas de potencia y el Nivel de tensión readecuando el actual sistema de distribución con mecanismos de acople que neutralicen las bruscas variaciones en la tensión. Además hay que planificar las necesarias inversiones para modular la Distorsión de Onda o los fallos de la red. Todos estos problemas técnicos al que se va a tener que enfrentar la implantación de la generación distribuida necesitaran un incremento significativo de las inversiones en infraestructuras de red, redes inteligentes y servicios de gestionabilidad que el Plan no especifica si se contemplan o no, ya que lo único que habla es de un número global de inversiones que no concreta en su apartado analítico como se ha calculado.

Al no plantear ningún cambio en el tipo de mercado, ni en la estructura tarifaria, no conocemos tampoco como impactaran dichos costes en la tarifa, y como se incrementará el pago de su retribución el coste de la electricidad.

- 24- Aunque somos conscientes de que un plan no puede por sí mismo modificar la legislación sectorial, el PNIEC si debería apuntar la necesidad de realizar una reforma en profundidad del mecanismo del mercado eléctrico (ley del sector eléctrico de 1997) para evitar precios desorbitados para consumidores domésticos e industriales y ajustar los beneficios empresariales más a los costes de inversión y operación.

Además el Plan Nacional de Energía y Clima apuesta claramente por una mayor electrificación y una elevada presencia de las energías renovables, realizando repetidamente llamadas a la relación coste-eficiencia. Pero en el apartado analítico, se realizan los cálculos con el mismo sistema de mercado que el existente, produciéndose un contrasentido en dos vertientes fundamentales:

- I. Por una parte se nos anuncia que se establecerá un sistema retributivo específico para las energías renovables, es más se contempla que el nuevo sistema retributivo específico podrá ser diferente en función del tipo de tecnología renovable que se subaste, se planifica asimismo un nuevo sistema retributivo para la repotenciación de parques de renovables, pero en el estudio analítico no se contempla ningún sistema nuevo, por lo que las valoraciones no se corresponden con la propuesta que se plantea en el documento.
- II. Por otra parte la valoración que se presenta parte del mismo tipo y retribución de mercado que el existente , valorando exclusivamente el “coste variable”, omitiendo el valor del coste fijo, teniendo en cuenta que hoy en día ya el coste fijo representa un 60% del coste de la electricidad y que la penetración de renovables donde va a incidir de forma más fuerte va a ser en el coste fijo, nos parece que no es riguroso que se obvie su estudio, pues los resultados que se presentan no son muy creíbles en función del PNIEC.

Hay que tener en cuenta que sin modificar el actual mercado eléctrico y el sistema de retribución de las renovables no puede favorecerse la introducción y combinación de tecnologías renovables de respaldo. La “neutralidad tecnológica” no puede ser un principio que asegure una adecuada penetración de renovables.