

Análisis de las propuestas de la sociedad civil en el marco del CMNUCC

**Análisis de las propuestas de la sociedad civil al periodo
de información pública del PNIEC 2023-2030**



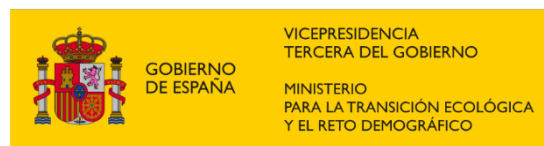
Edita: Fundación Conama

Año: 2024



Este documento está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Esta investigación ha sido financiada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico pero no expresa la opinión del mismo.



El **30 de junio de 2024**, los Estados miembros deben presentar a la Comisión Europea las **versiones definitivas de sus Planes Nacionales de Energía y Clima para 2030** (NECPs por sus siglas en inglés), tras un proceso de actualización destinado a **reflejar el aumento de ambición de los objetivos climáticos y energéticos** de la UE en los últimos años.

1. ¿Qué son los Planes Nacionales de Energía y Clima?

Estos Planes son **instrumentos de planificación política** que los 27 países de la UE deben elaborar para trasladar a nivel nacional los objetivos climáticos y energéticos europeos. Cada país debe describir las medidas que tiene previsto llevar a cabo, y es libre de poner el énfasis en sectores, tecnologías y políticas específicas. Son documentos **de tipo estratégico**, por lo que los objetivos energéticos y climáticos que se incluyen **no son vinculantes** (salvo los objetivos nacionales de reducción anual de emisiones fijados por el Reglamento de reparto del esfuerzo).

Cada Plan debe establecer medidas concretas en **cinco ámbitos** de la **Unión de la Energía**. Además, el **borrador de actualización del PNIEC de España** incluye un **sexto componente transversal** con medidas que contribuyen a todos o varios de los cinco ámbitos y que refuerzan la coherencia del Plan:



Gráfico: Elaboración propia. Fuente: [Borrador PNIEC 2023-2030 \(junio 2023\)](#)

El fundamento normativo se encuentra en el [Reglamento \(UE\) 2018/1999, de 11 de diciembre, sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima](#), que establece normas comunes de planificación, reporte y seguimiento alineadas con los ciclos del **Acuerdo de París**. El Reglamento exige a los países de la UE que lleven a cabo una **planificación climática a 10 años en los Planes Nacionales de Energía y Clima** (la primera ronda fue en 2019, para el periodo desde 2021-2030) y que presenten **Estrategias Nacionales a Largo Plazo** con un horizonte más amplio, de **al menos 30 años**. España publicó en 2020 su [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima \(PNIEC\)](#) y su [Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050](#).

Tanto los Planes como las Estrategias siguen un **ciclo de presentación de 10 años, y deben actualizarse hacia la mitad de ese periodo** para tener en cuenta cambios significativos en las políticas y circunstancias, pero los objetivos, metas y contribuciones sólo pueden modificarse al alza. Además, cada país debe presentar **cada 2 años un informe con el progreso** realizado de acuerdo con su Plan. El primero de los informes de progreso de España se remitió a la Comisión Europea en marzo de 2023.

El **Reglamento de Gobernanza** establece un **proceso iterativo entre la Comisión y cada Estado miembro** para la presentación y actualización de los Planes, y en el que los gobiernos nacionales deben garantizar la **participación de la ciudadanía** de manera plena y efectiva. Cada país presenta a la Comisión su borrador del Plan un año antes del plazo final, y esta propone recomendaciones para que la versión definitiva tenga **coherencia a dos niveles**: a nivel interno en cuanto a la consistencia del propio documento, y a nivel externo de alineamiento con los objetivos de la UE. La Comisión supervisa los avances de la UE en su conjunto como parte de su [Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía](#). En cuanto al actual ciclo de actualización de los Planes, la Comisión llevará a cabo una **nueva evaluación de las versiones finales a finales de 2024**.

En **2023, sólo 8 países, entre ellos España, cumplieron con el plazo** de presentación de sus borradores de actualización; la mayoría los presentó entre septiembre y diciembre, y en abril de 2024, **Austria es el único país que todavía no ha presentado su borrador**.

Presentación de los borradores de actualización de los NECPs

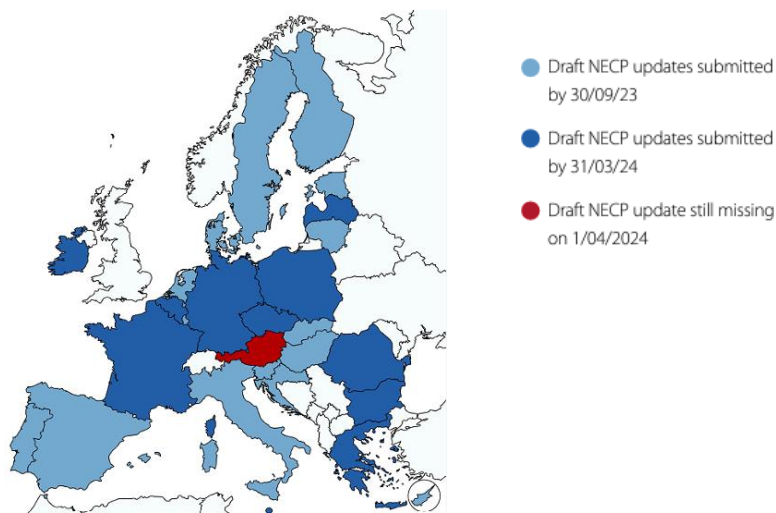


Gráfico: [Coalition for Energy Savings](#) (abril 2024)

De cara a las versiones definitivas, de nuevo se espera que pocos países cumplan con el plazo:

Previsión de presentación de los NECPs definitivos



Fuente: [CAN-E](#), información aportada por varias organizaciones a nivel nacional (junio 2024)

El contexto político en Europa ha evolucionado significativamente con la aprobación del [Pacto Verde Europeo](#), el paquete "Fit for 55", los fondos "Next Generation EU" y el paquete "REPowerEU", y se han fijado nuevos objetivos en materia climática y energética con la aprobación o revisión de normativas como el [Reglamento sobre el reparto del esfuerzo](#), el [Reglamento LULUCF](#), la [Directiva sobre energías renovables](#), la [Directiva sobre eficiencia energética](#) o la [Directiva de Eficiencia Energética en Edificios](#), entre otras.

Cinco años después de la presentación de los Planes (2018-2019), su actualización es una **oportunidad para acelerar la acción climática y la transición energética** a nivel nacional y de toda la UE. [Según un informe de CAN-E](#), Europa puede ahorrar hasta 1 millón de millones de € de aquí a 2030 con una acción climática ambiciosa que reduzca las facturas energéticas, que evite mayores daños y estragos climáticos y que promueva el bienestar y la prosperidad como consecuencia de la transformación del sistema económico en su conjunto.

2. Principales novedades del borrador español del PNIEC 2023-2030

El Gobierno de España presentó a la Comisión el [borrador de actualización del PNIEC](#) el 28 de junio de 2023. En líneas generales, hay un claro **aumento de la ambición** en cuanto a los objetivos, aunque recordemos que **no vinculan jurídicamente** al Gobierno. Pero la revisión al alza de las proyecciones señala, en principio, una voluntad política de acelerar la transición energética en nuestro país.

Del PNIEC actual (aprobado) al actualizado (todavía un borrador, a falta de versión definitiva), se aumenta en 9 puntos el **objetivo de reducción de emisiones para 2030** respecto a 1990: del 23% al 32%. La reducción de emisiones en los **sectores difusos** (residencial, comercial, transporte, agricultura y ganadería, residuos, industria no sujeta al comercio de emisiones, etc.) se eleva hasta el 43%, y la de **sectores sujetos al comercio de derechos de emisión**, al 70%, ambos objetivos tomando como año base 2005.

Aumento de los objetivos climáticos y energéticos del PNIEC 2023-2030

	Actual (2021)	Borrador (junio 2023)
Reducción de emisiones (respecto a 1990)	23%	32%
Reducción de emisiones de sectores difusos (respecto a 2005)	39%	43%
Reducción de emisiones de sectores bajo el comercio de derechos de emisión (respecto a 2005)	61%	70%
Renovables en la generación eléctrica	74%	81%
Penetración renovable en el consumo de energía final	42%	48%
Mejora de la eficiencia energética en términos de energía final	41,7%	44%
Reducción de la dependencia energética exterior en 2030	41%	51%

Fuente: [Climática](#) (junio 2023)

En cuanto a los objetivos de **penetración de renovables en el consumo de energía final**, se proyecta alcanzar un 48% en 2030 (en 2023 España alcanzó aproximadamente el 22%) y un 81% **en la generación de electricidad** (actualmente nos encontramos en el 50%). Asimismo, se ha revisado al alza la meta de mejora de la **eficiencia energética en términos de energía final**, incrementándose al 44% en comparación con el 41,7% del PNIEC actual.

Aumento de las proyecciones de energías renovables del PNIEC 2023-2030

	Actual (2021)	Borrador (2023)
Potencia total instalada en el sector eléctrico	161	214
Potencia instalada en el sector eléctrico de origen renovable	122	160
Energía eólica (terrestre y marina)	50	62
Eólica marina (offshore)		3
Solar fotovoltaica (incluye autoconsumo)	39	76
Autoconsumo		19
Hidráulica	16	14,5
Solar termoeléctrica	7	4,8
Ciclos combinados de gas	27	26,6
Nuclear	3	3
Hidrógeno verde		11
Biogás	10,41	20

PNIEC: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. // Todas las cifras hacen referencia a GW salvo el biogás, que hace referencia a TWh. // En el PNIEC de 2021 no había cifras concretas sobre offshore, autoconsumo e hidrógeno verde.

Fuente: [Climática](#) (junio 2023)

Es notable el aumento del objetivo de reducción de la **dependencia energética del exterior** (10 puntos, del 41% al 51%) motivado especialmente por el contexto energético a raíz de la invasión rusa de Ucrania y en línea con el paquete “REPowerEU”.

El Gobierno estima que en 2030 la **potencia total instalada de energía renovable en el sector eléctrico** serán **160 GW** (de un total de 214 GW), con **22 GW de almacenamiento** (2 GW más que las necesidades mínimas que establece para 2030 la [Estrategia de Almacenamiento Energético de España](#), con el objetivo de asegurar la integración de renovables en el mix eléctrico).

El documento advierte de que el reparto en cuanto a las tecnologías es orientativo y dependerá de la **evolución tecnológica**, los costes, la disponibilidad y la capacidad de integración. Se proyectan **62 GW de energía eólica** (de los cuales 3 GW para eólica marina), **76 GW de solar fotovoltaica** (de los cuales 19 GW para autoconsumo), **14,5 GW de energía hidráulica** y **4,8 GW de solar termoeléctrica**. Una de las novedades del nuevo PNIEC es el **hidrógeno verde** (hasta 11 GW en 2030), una tecnología por la que tanto el Gobierno como la UE están apostando fuertemente en los últimos años.

En lo que se refiere a las **tecnologías no renovables**, prácticamente no hay variaciones con el PNIEC actual: según las estimaciones del Gobierno, los **ciclos combinados** supondrán 26,6 GW en 2030, y la **energía nuclear** 3 GW. En cuanto a la **movilidad**, el Gobierno espera que se alcancen los **5,5 millones de vehículos eléctricos** en 2030, lo cual representa 500.000 más de lo estimado en el actual PNIEC. También se incrementan el número de **viviendas a rehabilitar** (de 1,2 millones a 1,38 millones).

Para alcanzar los nuevos objetivos del PNIEC, el Gobierno estima que se requerirá una **inversión total de 294.000 millones de euros** (un 85% privada y un 15% pública), que supone un aumento del 22% respecto al PNIEC actual. De las inversiones públicas, el 70% se financiará con **fondos europeos**. El **40% de la inversión total se destinará a energías renovables**, el **29% a medidas de ahorro y eficiencia energética**, el **18% a la mejora de las redes energéticas**, y el **12% a electrificación**.

Por último, en cuanto a los impactos socioeconómicos de las medidas sobre el PIB y el empleo, el Gobierno prevé un **2,5% de crecimiento adicional del PIB en 2030**, y un **2,6% para el empleo** (entre 430.000 y 522.000 empleos/año en el periodo 2025 y 2030).

Resulta conveniente recordar que el primer PNIEC de España (2021-2030) fue llevado a los tribunales hace 4 años en una **demanda interpuesta por Ecologistas en Acción, Greenpeace y Oxfam Intermón** que denunciaba la **falta de ambición** del Gobierno. En un primer momento, estas organizaciones denunciaron el incumplimiento de la obligación impuesta por la UE de aprobar antes de 2020 un Plan Nacional de Energía y Clima, algo que el Gobierno acabó cumpliendo cuando el procedimiento estaba ya en los tribunales. Tras su aprobación, se presentó recurso contra ese PNIEC alegando **falta de ambición en el objetivo de reducción de emisiones** (entonces un 23% para 2030, respecto a 1990) y **deficiencias en el proceso de participación pública**, porque no se tuvieron en cuenta las alegaciones presentadas. **El Tribunal Supremo desestimó el recurso** en julio de 2023. Finalmente, estas organizaciones han recurrido al **Tribunal Constitucional** como paso previo a presentar el caso ante el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)**, con la expectativa de que pueda aplicarse la reciente doctrina del [caso de las abuelas suizas](#) y se obtenga una sentencia condenatoria para España.

3. Percepciones de la sociedad civil en relación al PNIEC 2023-2030

Según el **Reglamento de Gobernanza** y el **Convenio de Aarhus** (en vigor desde 2001), los Estados miembros deben asegurar una **participación pública** por los medios apropiados en la preparación y actualización de los Planes de Energía y Clima. El borrador de actualización del PNIEC fue sometido a **consulta pública** del 28 de junio hasta el 4 de septiembre de 2023, una vez ya presentado a la Comisión, con el objetivo de recabar propuestas y observaciones de cara a la preparación de la versión definitiva.

La selección de las fechas para la consulta pública, coincidiendo con el **periodo vacacional** de verano, se ha considerado a todas luces inoportuna e inadecuada para garantizar la efectividad de la participación pública en el proceso. A pesar de todo, **un 92% de las organizaciones integradas en la Alianza por una presidencia española del Consejo ambiciosa con la acción climática** presentaron alegaciones al documento, y valoraron muy positivamente las reflexiones realizadas en el grupo.

Del conjunto de alegaciones presentadas por las organizaciones de la Alianza, los ámbitos que han recibido una mayor cantidad de propuestas y observaciones fueron la descarbonización, la eficiencia energética y el mercado interior de la energía, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

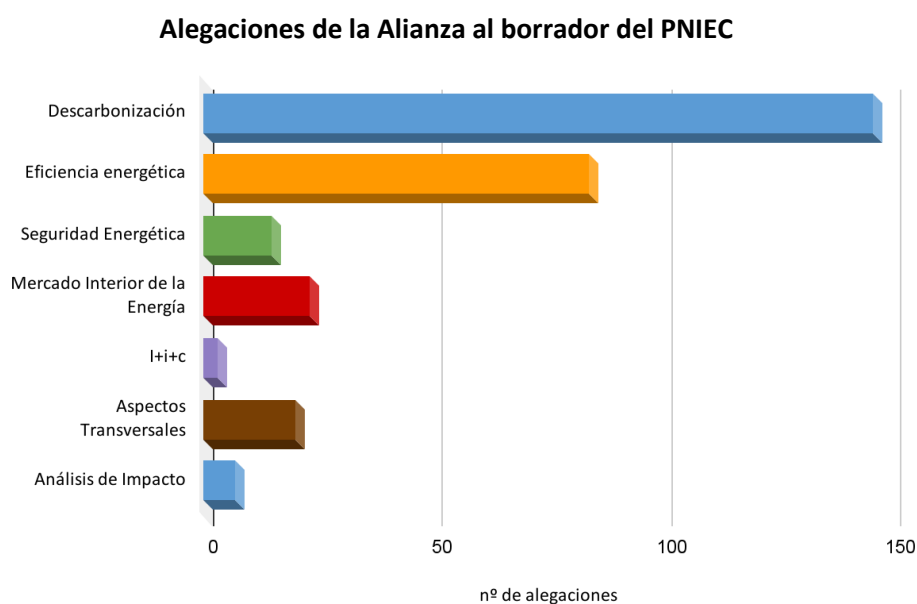


Gráfico: Elaboración propia

En general, estas organizaciones han reconocido que **la revisión del PNIEC representa un paso en la dirección correcta para elevar la ambición en materia de energía y clima**, destacando positivamente el aumento en los objetivos de energías renovables y la consideración de la descarbonización como prioridad. Sin embargo, persiste la sensación de que **estos avances aún no son suficientes para abordar de manera adecuada la crisis climática**: estas organizaciones consideran necesario que **para el 2030 el objetivo de reducción de emisiones se eleve al 55%** y se alcance un **sistema eléctrico 100% renovable**, así como acelerar la electrificación de la economía para aumentar la participación de renovables en el consumo final de energía.

Mientras que algunas observaciones adoptaron una postura más positiva, valorando el esfuerzo general del PNIEC y reconociendo la mejora en su ambición, otras expresaron preocupación por la **falta de medidas concretas** y rutas de financiamiento, particularmente en áreas como la renovación de edificios o la eficiencia energética. Estos problemas incluyen la ejecución del nuevo objetivo de **rehabilitación de edificios**, la falta de detalles que respalden una estrategia nacional efectiva para la integración de PYMES en las medidas propuestas, la facilitación del acceso a los fondos, así como la carencia de una estrategia de inversión en innovación a largo plazo. En cuanto a **eficiencia energética**, se considera que la tasa anual de reducción de consumo energético es insuficiente para un escenario de 1.5°C, y que el PNIEC debería dirigirse hacia un cambio de modelo energético con una **reducción de la demanda de energía en todos los sectores**. De hecho, los niveles de consumo proyectados a 2030 no están alineados con los requerimientos de la Directiva de Eficiencia Energética de 2023 ni con el objetivo a nivel europeo, aunque en este borrador hay más medidas en este ámbito que en el PNIEC actual.

Un punto de crítica compartido fue la **insuficiente alineación entre los objetivos de oferta y demanda de energías renovables** y la falta de medidas específicas en este ámbito, especialmente en relación con el **autoconsumo y la electrificación**. Se propone considerar la ubicación urbana y metropolitana para el desarrollo de energías renovables y se menciona la agrovoltaica como una forma de integrar renovables en zonas agrícolas.

Tampoco se establece una hoja de ruta clara para la eliminación **progresiva del gas fósil** (antes de 2040) o de las **subvenciones a los combustibles fósiles**, con plazos y medidas concretas. En este sentido, se sugiere una **reforma fiscal dirigida a internalizar las externalidades ambientales de los combustibles fósiles**.

También se subrayó la necesidad de que se aborde la **crisis ecosocial** de manera más explícita y propositiva en el PNIEC. El Plan no aborda explícitamente ciertos **límites biofísicos** o la reducción de la **huella ecológica**, algo esencial en un contexto de **transición ecológica justa**, y se propone que se amplíen los **planes de transición justa a sectores adicionales** como transporte, edificación y agricultura y, que el PNIEC extienda estas medidas a sectores clave que aún no han sido abordados en el plan.

Además, se puntualiza que el enfoque en el **transporte** no se considera proporcional a su nivel de emisiones y crecimiento. Se percibe demasiado centrado en aspectos tecnológicos y no aborda suficientemente la reducción de la demanda en este sector. También, se expresan inquietudes sobre la **biomasa**, el **hidrógeno verde** y la **agricultura**, resaltando la falta de aclaraciones y datos cuantitativos.

En cuanto al **suministro de materiales estratégicos** para la transición energética, las observaciones instan a ampliar el enfoque para garantizar un suministro ético y responsable.

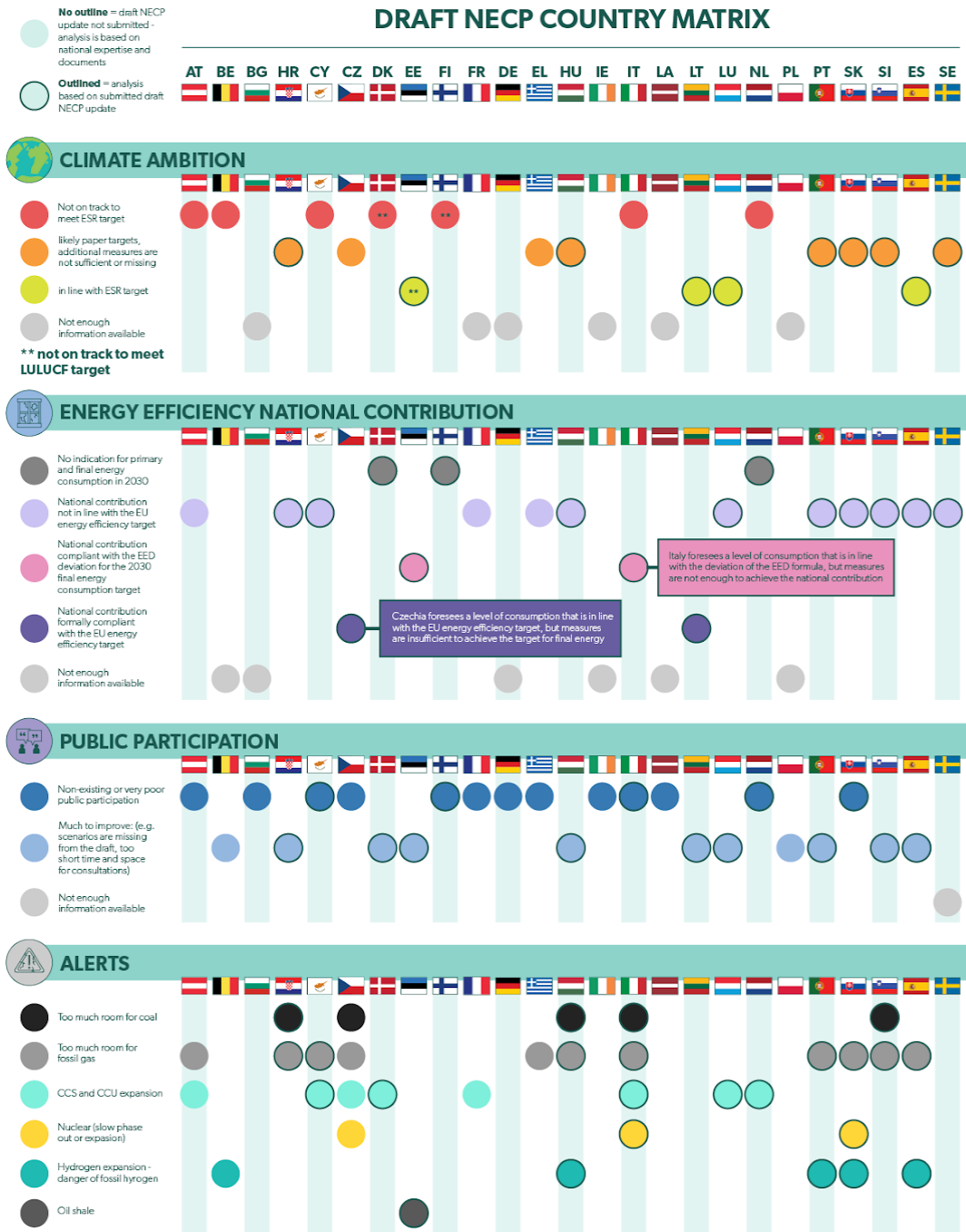
También se sugiere la inclusión de medidas y objetivos vinculantes para **reutilización y reciclaje de materiales**, para reducir riesgos asociados a la importación de terceros países.

Por último, estas organizaciones expresaron preocupación en relación a la gobernanza del PNIEC, enfatizando la necesidad de una **evaluación ambiental estratégica** debido a los proyectos que requerirán evaluaciones de impacto ambiental. También mencionan la **falta de información sobre el cumplimiento actual de los objetivos del PNIEC**, ya que el informe de progreso que el Gobierno remitió a la Comisión no se ha hecho público, y la **insuficiente y limitada participación pública** a lo largo del proceso de elaboración del borrador, **sin diálogos multinivel** tal y como prescribe el Reglamento de Gobernanza.

4. Para ampliar la información

- **Comisión Europea:** [Evaluación de la Comisión Europea del Borrador de Actualización de España](#)
- **EEB (Junio 2023):** [Ten steps for public participation in National Energy and Climate Plans](#)
- **CAN-E & WWF Europe (Junio 2023)::** [How to make NECPs fit for the climate emergency?](#)
- **CAN-E:** [“Assessment of the draft National Energy and Climate Plans updates”](#) (Octubre 2023)
- **Ember:** [Tracker de la transición del sector eléctrico en los Planes de Energía y Clima Europeos.](#)
- **“Together for 1.5”:** [Tracker de implementación de los Planes de Energía y Clima Europeo.](#)
- **Solar Power Europe:** [Objetivos de energía solar en los Planes de Energía y Clima Europeos.](#)

ANEXO I - Análisis de los borradores de actualización de los NECPs en Europa



*Disclaimer - it was not possible to assess the national renewable energy contributions, as the European Commission has chosen not to publicly disclose these benchmarks which correspond to the EU 2030 renewable energy target of 42,5% and 45%,

Fuente: [CAN-E](#) (Octubre 2023)

ANEXO II - Alineamiento de los NECPs con la Directiva de Eficiencia Energética

Según el análisis realizado por la Coalition for Energy Savings de los borradores presentados por los 26 Estados miembros (salvo Austria, que todavía no lo ha hecho), **ningún Plan cumple completamente con los requerimientos de la nueva Directiva de Eficiencia Energética de la UE (EED, en sus siglas en inglés)**, revisada en 2023. Sólo 4 países han presentado planes que están **casi alineados con la EED (Italia, Lituania, Luxemburgo y España)**, queriendo decir que los documentos de estos países tienen en consideración las disposiciones de la directiva pero existen lagunas o faltan algunos elementos para ciertas provisiones.

