

GREENPEACE

Claves para convertir España en líder mundial de acción climática

RESUMEN EJECUTIVO

Mayo 2024

Desde junio de 2023, cuando el Gobierno español presentó el actual borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), se han producido tres hechos de importancia trascendental, que cambian la situación de hace un año y que deberían obligar a que la ambición climática del Gobierno español aumente significativamente:

- La Organización Meteorológica Mundial ha certificado que en 2023 la temperatura media anual del planeta [superó en 1,45 °C a los niveles preindustriales](#).
- La Cumbre Mundial del Clima COP28 acordó reclamar a los países [hacer una transición más allá de los combustibles fósiles](#) para, de acuerdo a la ciencia, evitar un calentamiento mayor a 1,5°C.
- Caso “KlimaSeniorinnen”: El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó una sentencia histórica contra el Gobierno de Suiza que condena por primera vez a un Estado por no proteger a su población del cambio climático y le obliga a proponer un [objetivo de emisiones basado en el presupuesto de carbono](#). Esta sentencia es aplicable a todos los países del Consejo de Europa, entre ellos España.

El objetivo propuesto por el Gobierno español en junio de 2023 de reducir las emisiones en 2030 un 32% (respecto a 1990) no conseguiría alcanzar [el objetivo político de mantener el calentamiento global por debajo del 1,5°C](#), ya que permite unas emisiones anuales tan elevadas que nos llevarían a un calentamiento mucho mayor. Este informe explica qué objetivo tendría que fijar España y las razones que lo justifican.

El 1,5°C es un límite físico [detectado por la ciencia](#) a partir del cual podrían desencadenarse procesos físicos y ecológicos a escala planetaria que sean irreversibles, por lo que las consecuencias del cambio climático serían mucho peores para el conjunto de la población.

Las emisiones en España se han reducido desde 2005, e incluso desde 2019 ha acelerado la reducción de emisiones, pero todavía ese ritmo es demasiado lento, por lo que España todavía no es el referente mundial en cambio climático que podría ser: de hecho, necesita aumentar su ambición climática para cumplir con el objetivo de París, según los datos científicos. La reciente [sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#) estipula que los objetivos climáticos de los países deben fijarse en función de la cuota de emisiones que le corresponde a cada país. En el caso de España, supondría aumentar su objetivo de reducción de emisiones a un -55% en 2030 (respecto a 1990).

Este aumento de ambición, ejecutado de forma justa con las personas y respetando la biodiversidad, requiere un incremento considerable de la inversión y el gasto público,

que debería considerarse inversión y no gasto, ya que la transformación supondría múltiples ventajas a la sociedad: reducir la factura energética de la población, mejorar la balanza comercial nacional, disponer de mayores recursos económicos para gastos sostenibles (cuidados, alimentación sostenible, cultura, hábitos saludables como el deporte, turismo sostenible), mejorar la salud de la población o mejorar la adaptación frente al cambio climático, entre otras. En definitiva, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Para ello, la inversión necesaria debería obtenerse a través de una reforma fiscal que aumente la fiscalidad verde (tal como exige la UE a España desde hace años) y, en concreto, que incremente los impuestos a la industria de los combustibles fósiles y a los bienes, fondos y beneficios de las personas con más recursos.

El análisis “Claves para convertir España en líder mundial de acción climática” detalla las razones físicas que determinan la necesidad de aumentar la ambición climática y propone medidas adicionales que se pueden incluir en el nuevo PNIEC. El análisis también identifica los sectores económicos que deberían aumentar de forma clara su acción climática (transporte, vivienda, agricultura y ganadería, industria y hacienda). El informe pone el foco también en la responsabilidad de las comunidades autónomas, comparando la ambición climática de cada una de ellas, y demostrando que la mayoría (15 de las 17) no están haciendo los esfuerzos climáticos necesarios.

1. El objetivo climático debe estar alineado con el 1,5°C

El objetivo que persigue el acuerdo de París, reforzado en la COP28, es conseguir mantener el calentamiento de la temperatura media mundial por debajo de 1,5°C respecto a la existente en la era preindustrial¹. El Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) incluye en su informe de 2021² la cantidad de emisiones que se debería emitir a la atmósfera de forma global para evitar superar dicha temperatura. Repartiendo dicha cantidad de forma equitativa entre todos los países, el resultado es que España tendría que reducir sus emisiones muy por encima de los objetivos oficiales actuales y del nuevo objetivo propuesto en junio de 2023. De hecho, si todos los países siguieran la reducción de emisiones perseguida por España (que está alineada con los objetivos de la UE), el calentamiento alcanzaría los 3°C (estudio de Climate Action Tracker³).

Para contribuir al esfuerzo global, España necesita reducir sus emisiones brutas de gases de efecto invernadero en un 55% en 2030 (así como la UE necesita que su reducción de emisiones sea de al menos un 65%), un 70% en 2035 y un 86% en 2040. Esto permitiría a España llegar a ser climáticamente neutra en 2040 (el objetivo que la UE debería tener también), dado que los ecosistemas naturales y cultivos podrían absorber el 14% que resta hasta alcanzar el 100% de reducción de emisiones (Figura 1 y Tabla 1). Dichas reducciones de emisiones permitirían que España emitiese igual o menos de las 2,8 Gt de gases de efecto invernadero que se calcula que podría emitir en base al presupuesto de carbono, teniendo en cuenta la población española con respecto al total mundial, para mantenerse alineada con el 1,5°C.

¹ El objetivo original del Acuerdo de París era el de evitar un calentamiento global de 2°C y hacer todos los esfuerzos para limitarlo a 1,5°C. Pero ya en la COP28 todos los acuerdos se han centrado explícitamente en el objetivo de 1,5 °C

² IPCC. Cambio climático 2021. Bases físicas - Resumen para responsables de políticas. Agosto 2021.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WG1_SPM_Spanish.pdf

³ Climate Action Tracker. UE. Febrero 2024. <https://climateactiontracker.org/countries/eu>

Figura 1: Emisiones netas de gases de efecto invernadero de España (incluido el transporte internacional) proyectadas para dos escenarios: uno basado en el objetivo fijado en el borrador del PNIEC y otro alineado con el 1,5°C (fuente: cálculos propios).

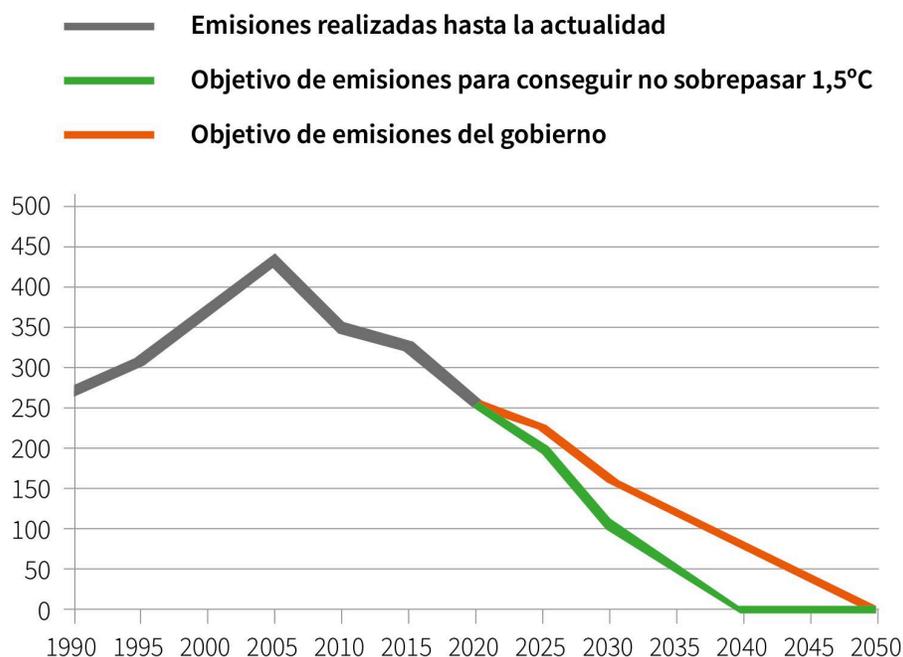


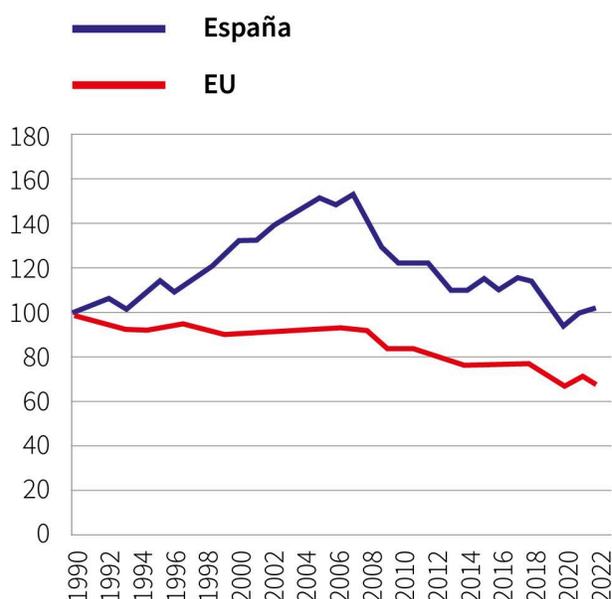
Tabla 1: Resumen de los objetivos de reducción de emisiones y de los presupuestos de carbono según los objetivos del PNIEC y según una trayectoria alineada con el 1,5°C (emisiones totales incluido el transporte internacional) (fuente: cálculos propios basados en el PNIEC y en el inventario de gases de efecto invernadero de la AEMA). LULUCF: absorción de carbono en ecosistemas naturales y suelo agrícola (LULUCF, por sus siglas en inglés).

	Escenario PNIEC		Escenario alineado con 1,5°C	
	Emisiones totales excluyendo LULUCF (brutas)	Emisiones totales incluyendo LULUCF (netas)	Emisiones totales excluyendo LULUCF (brutas)	Emisiones totales incluyendo LULUCF (netas)
Presupuesto de GEI 2020-2050 (Gt)	5.37	4.00	3.89	2.61
Fecha para alcanzar el cero neto	2050		2040	
Emisiones 2030 (% de 1990)	-32%	-40%	-55%	-62%
Emisiones 2035 (% de 1990)	-45%	-55%	-70%	-81%
Emisiones 2040 (% de 1990)	-58%	-70%	-86%	-100%

2. España puede liderar la ambición en Europa

Si bien España ha experimentado reducciones sustanciales de las emisiones de gases de efecto invernadero desde 2005 (en 2022, las emisiones de gases de efecto invernadero fueron un 33% más bajas que las emisiones en 2005), sus esfuerzos en comparación con 1990 se quedan cortos con respecto a la media de la Unión Europea (Figura 2). Las emisiones de gases de efecto invernadero alcanzaron su punto máximo en 2007, han disminuido desde entonces y actualmente se sitúan cerca de los niveles de 1990, pero en 2022 son todavía un 2% más altas que en dicho año. Esto contrasta con la reducción del 30% de las emisiones medias de gases de efecto invernadero en la UE entre 1990 y 2022 (ver Figura 2).

Figura 2: Comparativa de las trayectorias de las emisiones de gases de efecto invernadero de España y la UE (fuente: Climate Action progress Report⁴).



Nota: Las emisiones y absorciones de GEI para el período 1990-2021, se basan en datos presentados por los Estados miembros de la UE al CMNUCC (UNFCCC) en virtud del Reglamento (UE) - 525/2013. Las emisiones de GEI para 2022 se basan en inventarios de GEI aproximados.

⁴ Comisión Europea. Climate Action Progress Report 2023. (Informe sobre el estado de la Unión de la Energía). Octubre 2023.

https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/climate-action-progress-report-2023-2023-10-24_en?prefLang=es&etrans=es

El borrador del PNIEC tiene unos objetivos que sobrepasan ligeramente los compromisos oficiales de España con la Unión Europea. Sin embargo, dichos objetivos no son los más ambiciosos de toda la UE, y, de hecho, el objetivo de reducción de emisiones en 2030 con respecto a 1990 es el tercero menos ambicioso de los 27 países (Figura3). España tiene la oportunidad de ser un referente y líder mundial en cambio climático, pero para ello necesita aumentar su ambición.

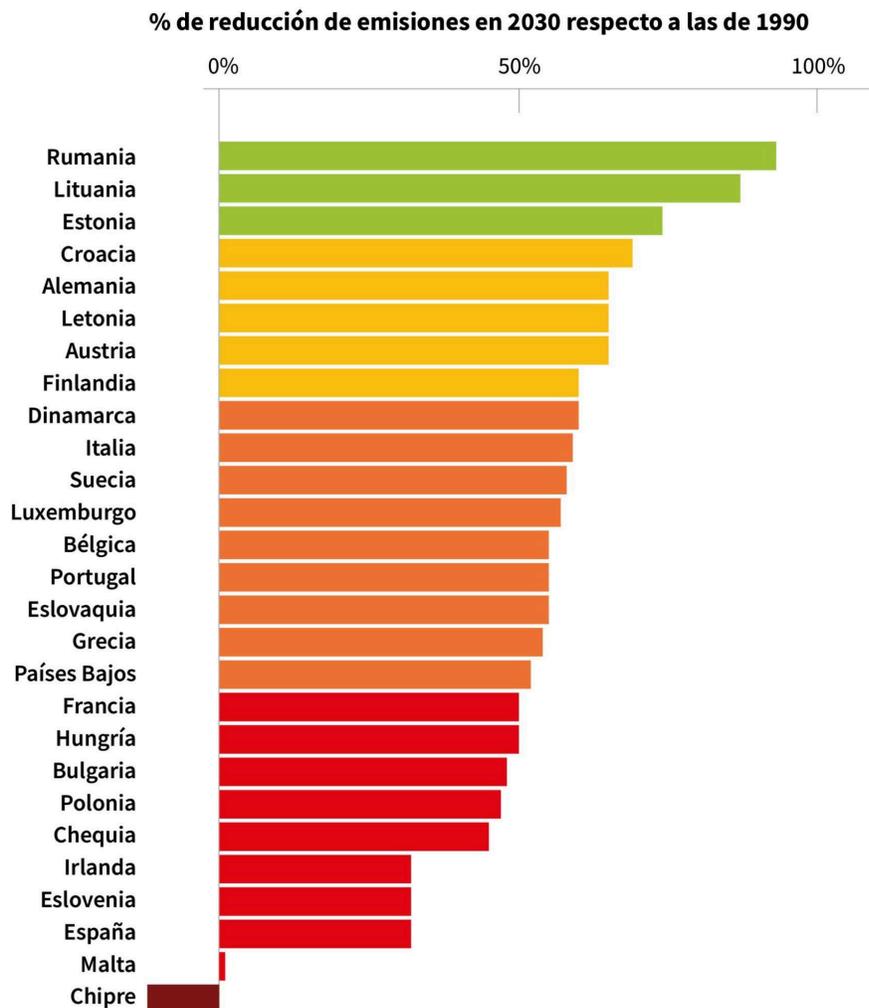


Figura 3: Clasificación de los Estados miembros de la UE, según sus objetivos nacionales de reducción de emisiones de efecto invernadero con respecto al año 1990. Todos los objetivos se relacionan con las emisiones brutas de gases de efecto invernadero, excluidos el transporte internacional y las relacionadas con LULUCF. Fuente: cálculos propios basados en la evaluación de los PNECs de la Comisión Europea y en el inventario de gases de efecto invernadero de la AEMA.

3. La responsabilidad no es solo del Gobierno central: 15 de las 17 comunidades autónomas no alcanzan la ambición necesaria

De las 17 comunidades autónomas, 15 no alcanzan el objetivo de reducción de emisiones del -55% con respecto a 1990 que se necesita para evitar un calentamiento mayor al 1,5°C (Figura 4). Además, la mayoría de ellas (10) tienen un objetivo menos ambicioso que el borrador del PNIEC. La suma de todos los objetivos autonómicos llevaría a una reducción del -29% de emisiones, por debajo del objetivo nacional del -32%. Sólo seis de ellas persiguen superar el objetivo nacional, mientras que la mayoría optan por lo contrario, por lo que es urgente que revisen dichos objetivos.

Esto es especialmente urgente en tres de las cuatro comunidades con mayor proporción de emisiones de gases de efecto invernadero: Andalucía, Cataluña y Madrid, que tienen objetivos muy poco ambiciosos. Especialmente sangrantes son los casos de Castilla y León -la única comunidad que ni siquiera ha fijado un objetivo de reducción de emisiones para 2030 - y de La Rioja y Extremadura, que pretenden que sus emisiones en 2030 todavía sean mayores a las de 1990: +46% en La Rioja y +53% en Extremadura.

Las únicas que cumplen y han fijado como objetivo reducir sus emisiones un 55% en 2030 con respecto a 1990 son Asturias y Navarra.

Además del objetivo fijado en la regulación de cada comunidad, también hay que tener en cuenta su grado de **realismo**: un objetivo muy ambicioso puede ir acompañado de planes muy poco detallados, con medidas claramente insuficientes para alcanzarlos; así como [el grado de cumplimiento de las mismas](#). Otro aspecto clave a tener en cuenta es el hecho de que hay comunidades autónomas que cuentan con gran presencia de **industrias altamente consumidoras de energía**, otras comunidades con un alto **consumo de energía** pero baja producción, y otras con un bajo consumo pero una elevada **producción energética** (lo que tradicionalmente venía asociado a altas emisiones, por el uso de combustibles fósiles). Por ejemplo, las comunidades autónomas con la presencia de **centrales térmicas de carbón** tienen más fácil alcanzar mayores reducciones de emisiones con respecto a 1990 gracias al cierre de dichas

plantas (que se están cerrando en los últimos años en toda España por un conjunto de circunstancias, siendo una de las principales la elevada emisión de gases de efecto invernadero que producen).

Figura 4. Ambición climática de cada comunidad autónoma según su objetivo de reducción de emisiones para 2030 en comparación con las emisiones de 1990.

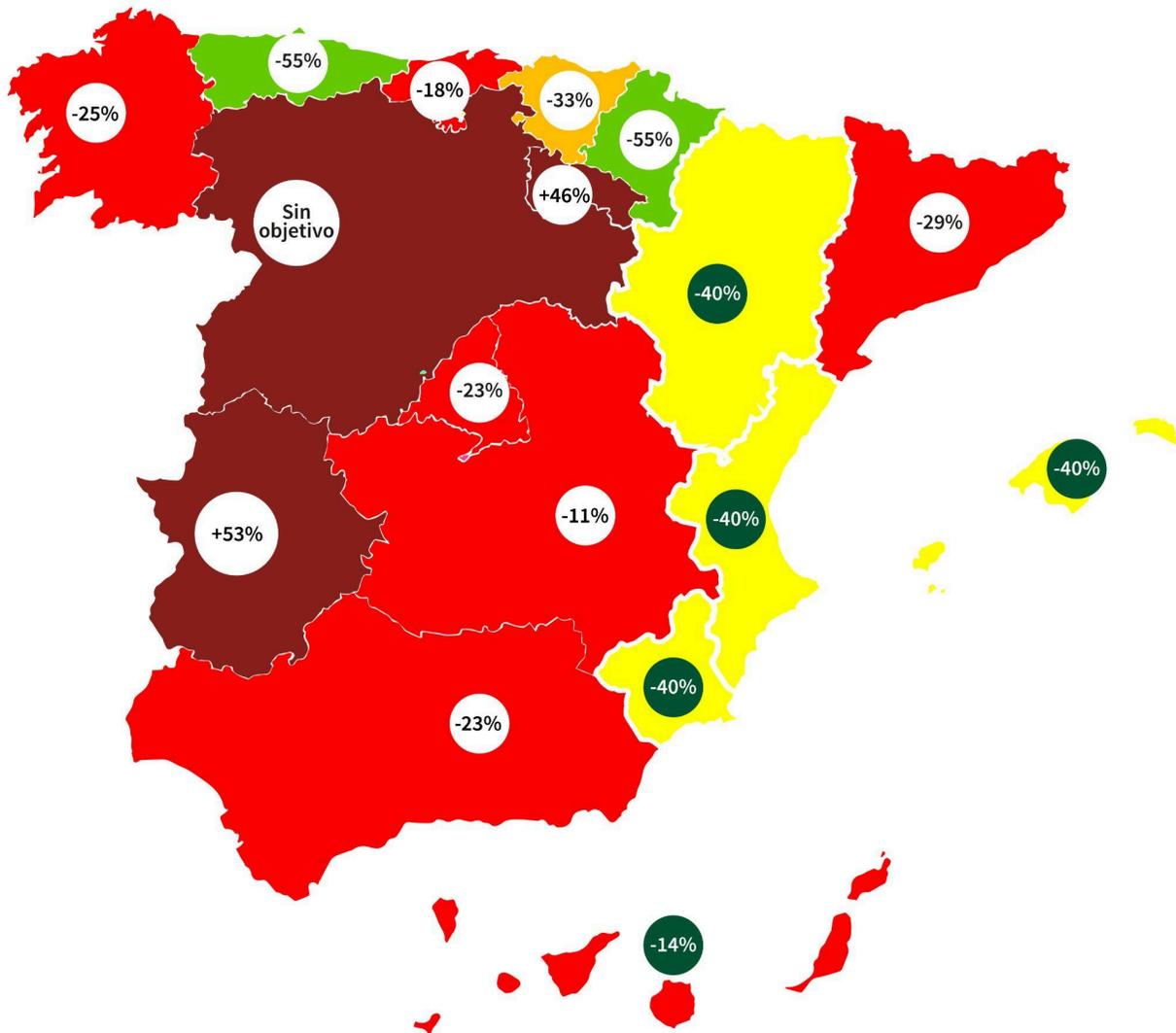


Tabla 4: Resumen de los objetivos climáticos de las Comunidades Autónomas de España (fuente: investigación propia de Planes y Estrategias relevantes y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁵)

Región	Objetivo (año base 1990)	Objetivo (año base)	% de las emisiones totales (2021)	Ambición climática
Princ. de Asturias	-55%	-55% (1990)	7,5%	Acorde con 1,5°C
Com. F. de Navarra	-55% (Neto)	-55% (1990) (Neto)	2,0%	Acorde con 1,5°C
Aragón	-40%	-40% (1990)	3,9%	Mayor ambición que PNIEC
Islas Baleares	-40%***	-40% (1990) ***	2,8%	Mayor ambición que PNIEC
Com. Valenciana	-40%***	-40% (1990) ***	9,7%	Mayor ambición que PNIEC
Región de Murcia	-40%	-40% (1990)	3,9%	Mayor ambición que PNIEC
País Vasco	-33%	-33% (1990)	6,0%	Similar ambición que PNIEC
Cataluña	-29%	-29% (1990)	14,4%	Menor ambición que PNIEC
Galicia	-25%**	-24,6% (1990) **	3,8%	Menor ambición que PNIEC
Andalucía	-23%	-41% (2005)*	14,6%	Menor ambición que PNIEC
Com. de Madrid	-23%	-23% (1990)	9,0%	Menor ambición que PNIEC
Cantabria	-18%	-26% (2005)*	2,1%	Menor ambición que PNIEC
Canarias	-14%	-14% (1990)	5,1%	Menor ambición que PNIEC
Castilla-La Mancha	-11%	-26% (2005)*	5,4%	Menor ambición que PNIEC
La Rioja	+46%	-43% (2005)*	0,7%	Aumento de emisiones
Extremadura	+53%	+52,55% (1990)	2,6%	Aumento de emisiones
Castilla y León	Sin objetivo	Sin objetivo	6,4%	Sin objetivo

* Algunas comunidades sólo fijan objetivos para los sectores difusos (no-ETS), usando como referencia el año 2005. Para estas comunidades se ha recalculado su objetivo con respecto a 1990 para hacerlo comparable con el resto de comunidades autónomas.
 **En Galicia hay un compromiso verbal reiterado con el -55% pero aún no fue actualizada la estrategia gallega de cambio climático. [El Gobierno gallego impulsa la tramitación de la Ley del clima para darle rango legal al compromiso de conseguir una Galicia neutra en emisiones en el horizonte del año 2050.](#)
 ***"Estos objetivos tendrán carácter vinculante para las emisiones difusas e indicativo para las no difusas".

⁵ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Emisiones de GEI por Comunidades Autonomas a Partir de Inventario Español - Serie 1990-2021. www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/-emisiones-gei-por-ccaa-serie-1990_2021_tcm30-560615.pdf

4. La responsabilidad no es solo del MITERD: Transporte, Agricultura, Industria, Hacienda y Vivienda tienen objetivos que nos llevan a superar el 1,5°C

Históricamente, los sectores de la producción eléctrica e industrial han sido los principales emisores, pero desde 2010 las emisiones del transporte nacional los han superado. Esto se debe en parte a que se han conseguido reducir las emisiones en los sectores de industria y electricidad, impulsadas por el sistema de comercio de derechos de emisión de la UE, que está diseñado para afectar a estos dos sectores. También se ha conseguido gracias al gran aumento de instalaciones de generación eléctrica renovable, en especial eólica y solar. Por otro lado, los sectores del transporte, el sector agrario, edificios y residuos, han experimentado reducciones de emisiones relativamente pequeñas en las últimas dos décadas. **De hecho, las emisiones del transporte, los edificios y los residuos no han disminuido en comparación con 1990 (Figura 5), lo que subraya la necesidad de medidas ambiciosas en estos ámbitos.**

Esto es políticamente muy relevante, porque aunque el responsable de elaborar el PNIEC es el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD), el plan es una obligación de España como Estado ante la Unión Europea y, por tanto, su contenido es responsabilidad de todas las Administraciones. Es evidente que hay Ministerios que no se han tomado suficientemente en serio la responsabilidad que les toca y deberían realizar un mayor esfuerzo para que el MITERD pueda trasladar al plan medidas y objetivos de mayor ambición.

Lo que es aún más grave es que en los planes futuros, según lo indicado en el borrador del PNIEC, los mayores esfuerzos de reducción de emisiones siguen estando centrados en los sectores de la energía y la industria, mientras las medidas para el resto de los sectores económicos son claramente insuficientes. Por ejemplo, no se exigirá al sector del transporte nacional que reduzca sus emisiones en la próxima década a menos emisiones de las que realizaba en 1990; tampoco al transporte marítimo ni a la aviación internacional. Por esto, son cruciales políticas y medidas adicionales significativas para reducir aún más las emisiones en los sectores del transporte, la construcción, la agricultura y los residuos, sin olvidar que las emisiones de la producción eléctrica y la

industria también pueden reducirse más allá de lo propuesto en el último borrador del PNIEC.

Figura 5: comparativa de las emisiones pasadas y proyectadas de España por sector entre 1990 y 2030 (fuente: inventario de gases de efecto invernadero de la AEM y PNEC de España)

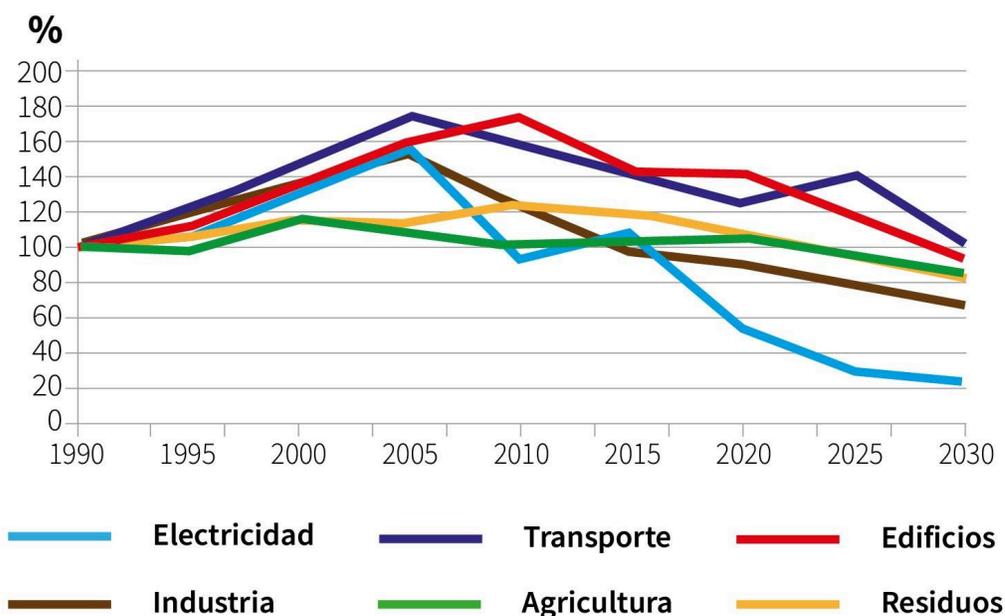


Tabla 2: Reducciones de emisiones proyectadas entre 2020 y 2030 en el PNIEC para diferentes sectores.

	2022/1990	2030/2020	2030/1990	% sobre el total de las emisiones (2022) ⁶
Energía	-30%	-55%	-75%	15%
Industria	-14%	-25%	-32%	19%
Transporte	+52%	-20%	+1%	30%
Edificación	+35%	-18%	-14%	8%
Agricultura	-2%	-34%	-6%	11%
Residuos	+6%	-23%	-16%	5%

⁶ Nota informativa sobre el avance de emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes al año 2022. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-avance_GEI_2022.pdf

5. Cómo aumentar la ambición climática con 6 medidas claves

Para hacer posible esta transición y aprovechar los impactos positivos de reducciones de emisiones más estrictas, Greenpeace insta al Gobierno a incluir medidas adicionales en el nuevo PNIEC, lo que permitiría aumentar los objetivos de reducción de emisiones a la vez que mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía. A continuación incluimos un ejemplo de las medidas que se podrían añadir en el PNIEC en cada uno de los principales sectores económicos. Junto con el Gobierno central y sus diferentes Ministerios (Transporte, Agricultura, Industria, Vivienda, Economía, Hacienda y Transición Ecológica), el resto de las Administraciones públicas también tienen la responsabilidad de tomar todas las medidas que estén bajo su competencia, especialmente los Gobiernos autonómicos y los Ayuntamientos.

1. **Abono único de transporte para todo el territorio** que facilitará que el transporte público sea más asequible; la compra de billetes, más fácil y, por tanto, que los medios públicos sean mucho más atractivos que los vehículos privados, favoreciendo el traslado modal necesario. El transporte es actualmente el sector con mayores emisiones de efecto invernadero, con el 30,4%⁷ de las mismas.
2. **Establecer un calendario de cierre de las centrales de ciclo combinado de gas** en paralelo a la integración prioritaria en sistema de almacenamiento, plantas renovables despachables y mecanismo de gestión de la demanda. El objetivo es no quemar gas para producir electricidad a partir de 2030. El sector Industria produjo el 19% de las emisiones de 2022.
3. **Declaración de interés público de las comunidades energéticas renovables promovidas por los Ayuntamientos** para favorecer que todos los municipios dispongan de al menos una comunidad energética lo antes posible. Nuevas políticas públicas deben ampliar, proteger, habilitar e impulsar las comunidades energéticas como actor relevante frente a otros actores dominantes. La generación de electricidad produjo el 15,2% de las emisiones de 2022.

⁷ Nota informativa sobre el avance de emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes al año 2022.

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei/avance_GEI_2022.pdf

4. **Concesión de ayudas a las explotaciones más contaminantes (incluidas en el registro [PRTR](#)) para la reducción de la densidad de animales o cese voluntario de la actividad**, de forma que se reduzca la cabaña ganadera en intensivo en un 50 % para 2030. La agricultura y ganadería supusieron el 11 % de las emisiones de 2022.
5. **Introducción de un monedero virtual que acelere de forma escalonada la descarbonización de edificios** residenciales atendiendo a cada necesidad, para acelerar la descarbonización de los hogares de forma justa: diseñando las políticas para favorecer a las familias más vulnerables y con menos recursos. Para ello es necesario mejorar el aislamiento de los edificios, la sustitución de calderas de gas por bombas de calor y la instalación de paneles solares en tejados o proximidades. El sector residencial, comercial e institucional es el responsable del 7,9 % de las emisiones de 2022.
6. **Establecer un impuesto verde que penalice el combustible fósil tanto refinado como almacenado: [un impuesto sobre refino de 5/10 euros barril y sobre el gas almacenado](#)**. Es fundamental poner en marcha una fiscalidad que incentive y acelere la transición a una economía sin carbono de manera justa y que asegure los recursos para la ejecución del PNIEC.