

Desde España para Europa: propuestas para una recuperación verde a la crisis del COVID-19

Lara Lázaro | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora de Teoría Económica en el Centro de Enseñanza Superior Cardenal Cisneros (adscrito a la Universidad Complutense de Madrid) | @lazarotouza 

Gonzalo Escribano | Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano y profesor titular de Política Económica en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) | @g_escribano 

En los próximos días se anunciará el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la UE, en el que se espera un papel muy importante para las estrategias de recuperación verde y el reforzamiento del Pacto Verde Europeo. España es uno de los países que ha demandado esa dimensión verde de las propuestas de recuperación desde un contexto difícil por la situación sanitaria, social y económica del país, pero más favorable desde la perspectiva de la política energética y climática española. Los objetivos de España en materia de descarbonización son de los más ambiciosos de la UE si se tiene en cuenta el esfuerzo que debe hacer España desde 2017 hasta 2030.

Así se refleja en el Plan Nacional Integrado Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, el documento de base que debe guiar las decisiones de inversión para la transformación del modelo económico de España hasta 2030. Su objetivo es avanzar en la descarbonización y para ello hace especial énfasis en el ámbito energético, ya que es el sector que genera las tres cuartas partes de las emisiones. La inversión requerida por el PNIEC es de 241.412 millones de euros desde 2021 hasta 2030, el 80% de la cual provendría del sector privado. Algunas de las medidas clave del plan son:

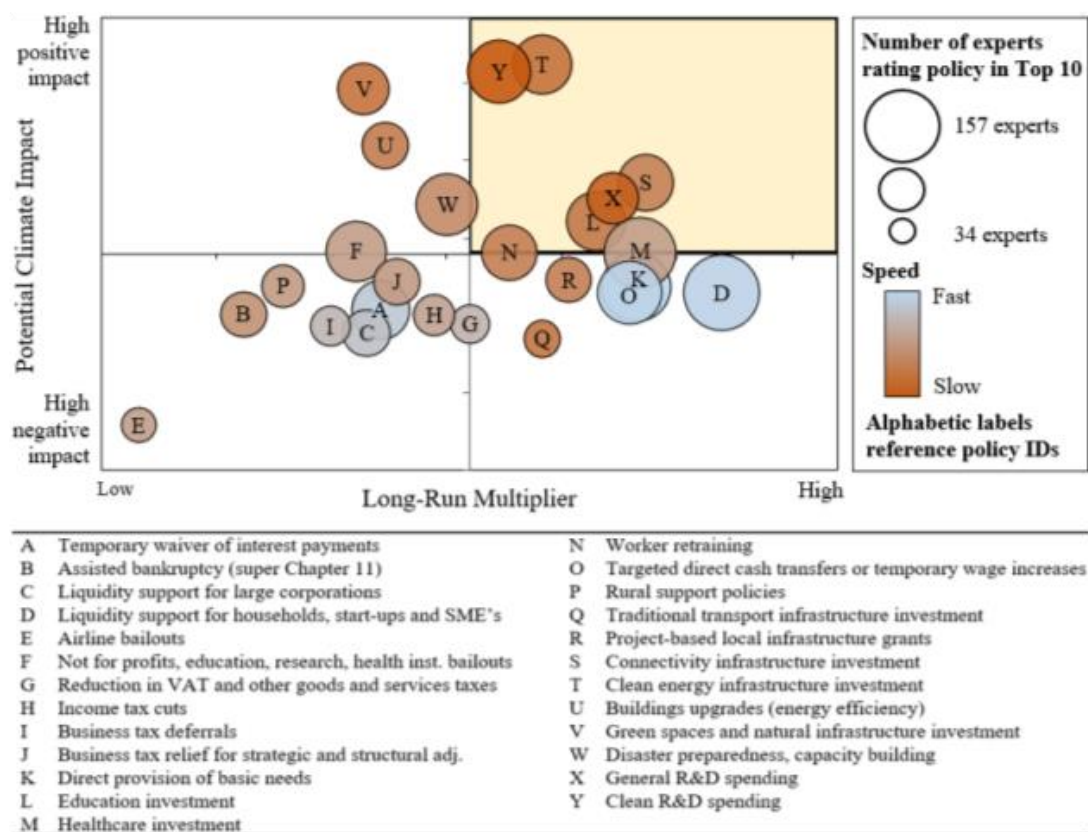
“España es uno de los países que ha demandado esa dimensión verde de las propuestas de recuperación desde un contexto difícil por la situación sanitaria, social y económica del país, pero más favorable desde la perspectiva de la política energética y climática española”.

- La transformación del sector eléctrico para que en 2030 el 74% de la electricidad y el 42% de la energía final provenga de fuentes renovables. El objetivo es alcanzar 161GW de potencia renovable instalada en 2030: 50GW de energía eólica, 39GW de solar fotovoltaica, 16GW de hidráulica, 9,5GW de bombeo y 7GW de solar termoeléctrica, si bien el PNIEC indica que la distribución por tecnologías dependerá de los costes relativos, entre otros.

- La renovación de edificios (envolvente térmica de 1,2 millones de edificios y calefacción y ACS de 300.000 edificios al año hasta 2030), aunque hay problemas por solventar, pues nunca hemos sido capaces de llevar a cabo una renovación a semejante escala y hay que buscar fórmulas aceptables para financiarla.
- Respecto al transporte, el objetivo es alcanzar 5 millones de vehículos eléctricos en 2030. Aunque la bajada en el coste de las baterías hace esperar la paridad en el precio de compra de los vehículos con motor de combustión interna y los vehículos eléctricos entre 2023 y 2024, estas cifras pueden resultar optimistas y hay que contar con la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética para poner en marcha la red de recarga en todo el territorio.

En este doble contexto español de dificultades económicas y claras oportunidades de salida verde de la crisis, cabe plantearse qué tipo de propuestas podría aportar España para contribuir simultáneamente a su recuperación económica y al Pacto Verde Europeo. Según un análisis recientemente publicado por Hepburn *et al.* (2020), en el que se analizan 700 políticas de estímulo propuestas o adoptadas desde 2008 y se presentan los resultados de una encuesta a 231 expertos que trabajan en bancos centrales y ministerios de finanzas, se destaca que entre las medidas que generan un mayor impacto positivo para el clima y mayor efecto multiplicador a largo plazo se incluyen: la inversión en energías renovables y en infraestructuras limpias, la inversión en I+D+i (en general y enfocada a la descarbonización) y la inversión en educación.

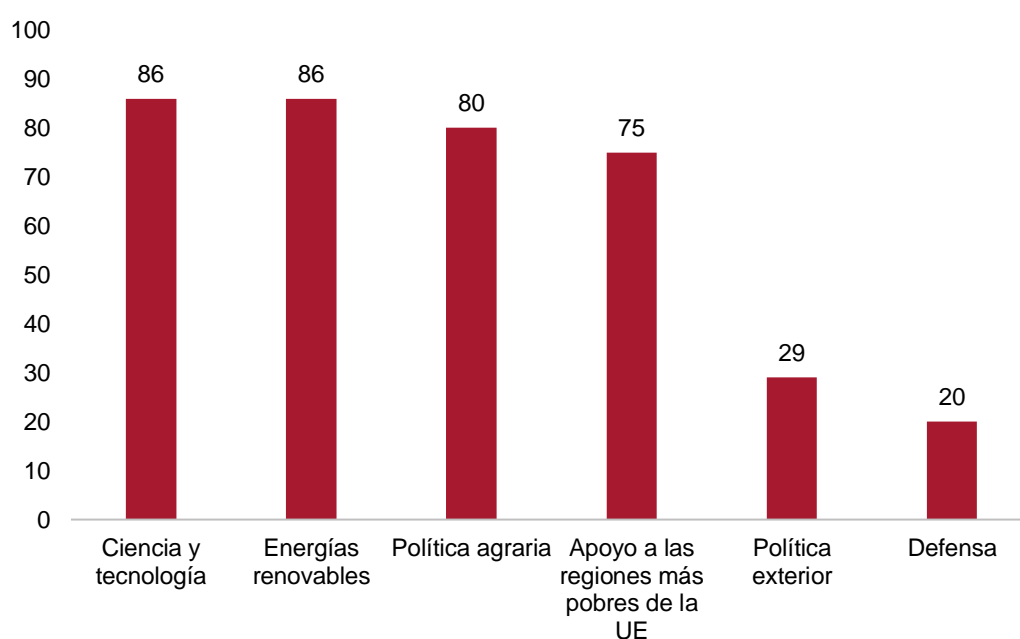
Figura 1. Impacto en la economía y en el clima de distintas políticas de estímulo



Fuente: Hepburn *et al.* (2020).

Además, la opinión pública española es claramente favorable a esas medidas. Según el último [Barómetro del Real Instituto Elcano \(BRIE\)](#), la lucha contra el cambio climático es la primera prioridad en materia de política exterior para los españoles, la mayoría de los cuales piensa que estamos ante una emergencia climática (61%) o en una situación grave en relación con el cambio climático (31%). De hecho, en relación con las partidas presupuestarias que deben incrementarse en el próximo presupuesto europeo 2021-2027, los españoles revelan su prioridad por invertir más en ciencia y tecnología, y en energías renovables, seguidas por la política agraria y el apoyo a las regiones menos desarrolladas de la UE.

Figura 2. Preferencias para el presupuesto europeo. Áreas en las que la UE debe invertir más (N=1.000; % personas que quieren aumentar gasto)



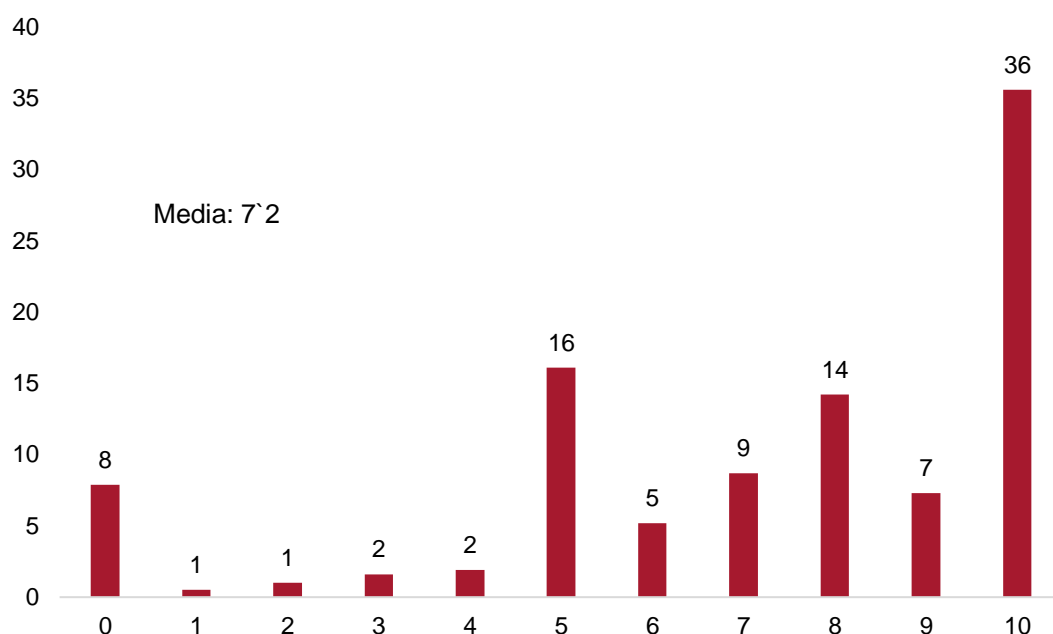
Fuente: Real Instituto Elcano (2020), p. 19.

En paralelo, una parte significativa de la comunidad empresarial, a través del Grupo Español de Crecimiento Verde, que representa casi la mitad del IBEX-35, apoya firmemente una estrategia de salida verde a la crisis del COVID-19 en una [declaración publicada recientemente](#). Los partidos políticos, por su parte, con la única excepción de VOX, tienden a estar razonablemente alineados (para los estándares políticos españoles) respecto a la necesidad de promover una salida verde a la crisis del coronavirus. Al igual que los partidos de coalición del gobierno, el Partido Popular y Ciudadanos firmaron la [Alianza Europea para la Recuperación Verde](#) promovida por Pascal Canfin, presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo.

En consecuencia, parece oportuno que España plantee propuestas ambiciosas de recuperación verde para Europa, que incluirían los siguientes elementos:

- (1) Sería necesario contar con los análisis que permitan priorizar las inversiones propuestas en el PNIEC incorporando los nuevos datos económicos post-COVID-19 y utilizando dicho plan como una herramienta clave de la recuperación económica alineada con nuestros compromisos climáticos. Sería necesario establecer un diálogo con el sector privado para determinar si ese 80% de inversión contemplado en el PNIEC sigue siendo factible en el nuevo contexto de la crisis del COVID-19, o si incluso pudiera aumentarse por parte de algunos sectores y empresas. También sería importante proporcionar un marco regulatorio adecuado para el despliegue de las renovables, incluyendo las subastas por tecnologías (Mora *et al.*, 2017).
- (2) Debe asegurarse una salida verde a la crisis de suerte que las inversiones se centren en aquellos sectores con mayor potencial de creación de empleo a corto plazo, con mayor impacto en la reducción de emisiones y con mayor efecto multiplicador a largo plazo. Para ayudar a alinear las inversiones con los objetivos climáticos el Grupo de Expertos Técnicos en Finanzas Sostenibles (TEG) de la Comisión Europea ha desarrollado tres herramientas entre 2018 y 2020 con el fin de ayudar a guiar las inversiones tanto de gobiernos como del sector privado, y que pueden servir de guía en la salida del COVID-19: la Taxonomía Sostenible, el estándar de Bonos Verdes y los índices de referencia de Transición Climática y Alineados con París. Según la literatura académica y nuestro PNIEC, esto supondría apostar por invertir en el despliegue de renovables, con la priorización que indiquen los nuevos análisis del PNIEC, si los hubiera. También supondría implementar los objetivos de mejora de la eficiencia energética en edificios, impulsando el sector de la construcción sostenible.
- (3) Debería trabajarse para consolidar la electrificación del transporte en el nuevo contexto. También debe apostarse por establecer zonas de bajas emisiones en las ciudades que mejoren la calidad del aire, que aporta importantes co-beneficios para la salud de los ciudadanos, además de contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (medida que cuenta, además, con un fuerte apoyo ciudadano, como se observa en la Figura 3). Ello requeriría nuevas medidas de movilidad sostenible, incluyendo mejores infraestructuras de transporte público, el fomento de nuevos modelos de movilidad urbana, como el despliegue de flotas sostenibles para el transporte individual compartido, la peatonalización y más carriles bici.

Figura 3. Apoyo ciudadano a las restricciones al tráfico en el centro de las ciudades (Grado de apoyo a la restricción al tráfico en el centro de las ciudades. Escala 0-10)



Fuente: Real instituto Elcano (2020), p. 27.

- (4) Deberían establecerse criterios claros relativos a la condicionalidad de las ayudas que eventualmente puedan recibir los sectores y empresas intensivos en emisiones: transporte pesado, aviación, refino, química, acero, fertilizantes, cemento y cal, cerámica, papel, vidrio y metales no ferrosos, entre otros. Estos sectores deberían presentar planes de descarbonización con el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono en 2050. Deberían además indicar objetivos intermedios de descarbonización a 2030 y 2040. El progreso en la consecución de estos objetivos debería ser evaluado periódicamente. Si los objetivos de descarbonización no se cumplieran se podría plantear que la financiación se recuperase vía participaciones en las empresas (Hepburn *et al.*, 2020).
- (5) Finalmente, los resultados del proyecto H2020 *MUSTEC (Market Uptake of Solar Thermal Electricity through Cooperation)*, en el que participa el Real Instituto Elcano, indican que España se convertiría en el mayor exportador de electricidad de origen renovable de la UE si se cumplen todos planes de descarbonización de manera cooperativa entre Estados miembros. Para poder exportar esa electricidad, según las modelizaciones preliminares manejadas en el proyecto, necesitamos aumentar nuestra capacidad de interconexión hasta cerca de 25GW en 2030 y a 40GW a mediados de siglo. Esto supone multiplicar varias veces nuestra capacidad de interconexión actual con Francia. Sería necesario contar con la financiación suficiente para asegurar estas interconexiones si España aspira a exportar electricidad renovable en base a sus ventajas comparativas naturales y empresariales (estáticas y dinámicas), y contribuir así a la recuperación económica de la UE y a cumplir con sus objetivos de energía y clima.