
España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en clima y energía

Gonzalo Escribano | Investigador Principal y Director del Programa de Energía y Cambio Climático, Real Instituto Elcano | @g_escribano 

Lara Lázaro Touza | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

Ignacio Urbasos | Ayudante de investigación (Energía y Clima), Real Instituto Elcano | @IUrbasos @IUrbasos

Resumen¹

En 2023 se espera el cese total de las importaciones europeas de gas ruso por gasoducto y se prevén tensiones adicionales en los mercados de gas por el repunte de la demanda asiática. Si la crisis se agrava en los primeros meses de 2023, se deberán aplicar nuevas medidas extraordinarias para impulsar la sobriedad energética. Aquellos Estados más expuestos a la desconexión con Rusia podrían llegar al racionamiento industrial e incluso residencial. Pero con los almacenamientos de gas repletos, hay un cierto consenso acerca de que 2023 no será más disruptivo que 2022 en este apartado. Sí se espera que el mercado se mantenga tensionado y con los futuros del gas altos hasta entrado 2024. En 2023 se verá además el recorrido de la plataforma conjunta de compra de gas de la Comisión, que se espera estrenar con contratos menores y poco problemáticos para su posterior escalamiento. También se pondrá en práctica el plan *REPowerEU*, acelerando el despliegue de proyectos eólicos y solares e impulsando el autoconsumo y las bombas de calor, así como la eficiencia energética y el hidrógeno descarbonizado.

En el frente climático, la COP28 tratará de cerrar las diversas brechas de ambición climática y concluirá la primera evaluación global del avance hacia los objetivos climáticos (el *Global Stocktake, GST*). Un elemento fundamental será operacionalizar el fondo de pérdidas y daños acordado en la COP27. Entre las prioridades de la presidencia española del Consejo de la UE también estará impulsar la agenda verde, que incluye el paquete *Fit for 55*, así como la biodiversidad y la movilidad sostenible. Las contribuciones de España seguirán siendo relevantes tanto en este apartado como en el de seguridad energética, con el mantenimiento de sus exportaciones de gas y electricidad en la UE. Un caso especialmente delicado para España será el papel de Argelia como alternativa siquiera parcial a Rusia. 2023 también será clave para el futuro del mercado del hidrógeno en la UE y en España.

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del Elcano Policy Paper “España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos”, Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2023.

2022: el año de la verdad de la política energética y climática

En la edición previa de este documento se conjeturaba que la seguridad de suministro energético de España estaría garantizada, pero no así la seguridad económica. Esta se vería comprometida por las tensiones de precios en los mercados de gas que previsiblemente se agravarían en caso de seguir deteriorándose la situación de seguridad en Ucrania. La invasión rusa se consumó el 24 de febrero sin que la UE estuviera plenamente preparada para gestionarla desde el punto de vista de la política energética, desatándose una tormenta perfecta. 2022 pronto sacudió los fundamentos energéticos europeos: en pocos meses perdió a su principal suministrador energético y se puso en duda el modelo de mercado eléctrico que había llevado décadas desarrollar, amenazando además su senda de descarbonización. Se convirtió así en el año de la verdad de la política energética y climática europea y de sus Estados miembros, obligados a un desacoplamiento energético casi inmediato de Rusia; a acelerar renovables, interconexiones y tecnologías sostenibles para aumentar la autonomía estratégica; y a mantener el liderazgo en ambición climática a largo plazo.

Como también se apuntaba para 2022, tras la COP26 de Glasgow el régimen climático internacional disponía del libro de Reglas del Acuerdo de París y entraría en su fase de aplicación a nivel nacional. La UE se disponía a negociar el paquete Objetivo 55 (*Fit for 55*) para implementar el Pacto Verde Europeo y caminar así hacia la neutralidad climática a mediados de siglo. En 2022 estaba previsto que España desarrollase varios elementos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y comenzara la revisión del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), entre otros. Sin embargo, la interacción de las crisis energética, alimentaria, de inflación, de deuda, la invasión rusa de Ucrania, el empeoramiento de las perspectivas económicas y las tensiones geopolíticas entre los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero (China y EEUU) redujeron el capital político dedicado a la acción climática.

La excesiva dependencia energética de la UE y muchos Estados miembros con respecto a Rusia pronto se reveló como un error estratégico acumulado durante años con difícil solución a corto plazo. El segundo error expuesto por la crisis fue la ausencia de interconexiones eléctricas y de gas entre la península Ibérica y el resto de Europa, con las que España pudiera aportar a la seguridad energética europea. La crisis de precios del gas, iniciada a mediados de 2021 con la renuencia de Rusia a rellenar los almacenamientos europeos, se agravó tras su invasión de Ucrania y ha seguido fragilizando la economía europea y española.

Las respuestas europeas de política energética han tendido a ir por detrás de los acontecimientos. Cuando apenas se empezaban a negociar medidas de ahorro, solidaridad y almacenamiento, la bajada del flujo en verano hacia Alemania por el Nord Stream 1 precipitó las medidas de emergencia de ahorro de gas y reconstitución de sus almacenamientos de cara al invierno. Poco después Nord Stream 1 y 2 quedaban dañados por actos de sabotaje cuyo origen no pudo ser probado, escalando el empleo de la energía como arma de presión política hasta amenazar la seguridad de las infraestructuras. La respuesta exterior de *REPowerEU* consistió en que los Estados miembros asegurasen los suministros de sus socios tradicionales y explorasen vías diplomáticas para comprometer otros nuevos. El papel de EEUU fue crucial para superar el invierno, tanto por el fuerte aumento de sus exportaciones de gas natural licuado

(GNL) hacia Europa como por su ayuda para que otros países liberasen cargamentos ya contratados.

Tras la invasión rusa de Ucrania, los principales elementos que se debatirían en la COP27 no tenían visos de avanzar de manera sustantiva, a pesar de las advertencias de la ciencia. En la COP27 se logró, tras una ardua pelea, mantener en la decisión ómnibus la referencia al objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C a finales de siglo con respecto a la era preindustrial, tal y como recogiera un año antes el Pacto Climático de Glasgow. En cuanto a la adaptación, quizá los progresos más notables fueron el compromiso de disponer de un informe sobre el progreso hacia el objetivo de duplicar la financiación para la adaptación en 2023, así como el de explorar un marco de adaptación que se podría acordar en 2023 dentro del programa de trabajo sobre el Objetivo Global de Adaptación. España, con la vicepresidenta y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera, al frente, volvió a ejercer las labores de facilitación en materia de adaptación.

Los resultados de la COP27 en cuanto a la financiación han sido insuficientes, aunque la propuesta para la reforma de las instituciones financieras internacionales, la iniciativa de Bridgetown y el futuro trabajo sobre la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos son esperanzadores. En 2022 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estimaba que durante 2020 la financiación climática internacional ascendió a 83.300 millones de dólares, frente a los 100.000 millones de dólares comprometidos. Reconociendo que la financiación climática global es menos de un tercio de la necesaria para cumplir los objetivos de descarbonización, se inició en Egipto un diálogo para la alineación de los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al cambio climático.

En cuanto a las pérdidas, los daños y su financiación (que es una reivindicación de los países más vulnerables desde hace 30 años), la COP27 supuso un claro e inesperado avance en materia de justicia climática. Se acordó el establecimiento de un fondo para responder a las pérdidas y daños dentro de un “mosaico” de iniciativas para responder a aquellos impactos a los que no será posible adaptarse, una victoria política para los países más vulnerables. En la COP27 también se sentaron las bases para la operacionalización de la Red de Santiago de Pérdidas y Daños para prestar apoyo técnico a los países. Como ejemplo de enfoques cooperativos, el Plan de Implementación de Sharm el Sheij, destaca el papel de los partenariados para una transición energética justa (*Just Energy Transition Partnerships*, JETPs) que se lanzaron en la COP26 con Sudáfrica.

En la COP27 también se presentaron compromisos fuera del ámbito de las negociaciones formales. Destacan los desarrollos en el marco del *Breakthrough Agenda*; se lanzó además la iniciativa sobre bosques y clima (*Forest and Climate Leaders Partnership*) y se avanzó en los compromisos de *Race to Zero* y *Race to Resilience*. Como cada año desde 2017, se presentaron los avances de la Agenda de la Acción Climática Global en el anuario del Partenariado de Marrakech, que engloba las más de 30.000 acciones de los actores que no son Parte del Acuerdo de París. Por último, y para evitar el blanqueo (*greenwashing*) de los compromisos de los actores que no son Parte del Acuerdo de París, se presentó el informe del Grupo de Expertos de

Alto Nivel sobre los Compromisos de Emisiones Netas Nulas en el que se detallan recomendaciones para estandarizar y dotar de credibilidad a los compromisos de neutralidad climática.

La política española en clima y energía durante 2022

En 2022 avanzaron los trabajos técnicos para la actualización del PNIEC que establece los objetivos de descarbonización 2021-2030. Una actualización que se espera aumente la ambición en reducción de emisiones, renovables y eficiencia energética, entre otros. 2022 supuso avances en materia de democracia deliberativa, al aprobar y presentar la Asamblea Ciudadana para el Clima al gobierno sus propuestas para una España más segura y justa frente al cambio climático. Además, se presentó el proyecto de Real Decreto por el que se articula el Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética para evaluar la acción climática de España y proponer medidas de política climática.

España ha mostrado gran robustez frente a la crisis energética de 2022 gracias a sus regasificadoras, su mallada red eléctrica y una creciente penetración de renovables. El aumento de precios del gas, electricidad y combustibles han sido parcialmente mitigados con medidas regulatorias innovadoras, como la excepción ibérica, cuya aprobación exigió todo el capital político del gobierno español en Bruselas; y no tan innovadoras, como la bonificación a los carburantes. Pese a la sequía y la indisponibilidad nuclear francesa, España ha podido contribuir a la seguridad de suministro europeo dentro del límite que sus escasas interconexiones imponen, exportando electricidad (parcialmente subsidiada) y gas a Francia muy por encima de la media histórica. 2022 también ha estado marcado por el comienzo de las exportaciones de gas natural a Marruecos a través del gasoducto Magreb Europa, históricamente utilizado en sentido inverso para importar gas natural desde Argelia.

La crisis energética ha tenido una incidencia negativa en los sectores electro-intensivos y los grandes consumidores de gas: metalurgia, fertilizantes, cerámica y sector papelero, con cierres temporales de líneas de producción, pero sin alcanzar los niveles de otros países europeos. Los altos precios energéticos también han acelerado el autoconsumo solar en hogares y empresas, una de las cuentas pendientes de la transición española. La ampliación de la distancia de autoconsumo colectivo a dos kilómetros, equiparando a España con su vecindario europeo, puede haber hecho de 2022 el año del despliegue definitivo de las comunidades energéticas.

De cara a 2023, las perspectivas siguen siendo inciertas. Del lado de los riesgos de precios, se espera el cese total de las importaciones europeas de gas ruso y se prevén tensiones adicionales en los mercados de gas por el repunte de la demanda asiática (a su vez contingente a la evolución en China). No obstante, la reducción de la demanda en algunos países, un invierno tardío y la destrucción de demanda industrial ha permitido llenar los almacenamientos. Las medidas europeas han ayudado a mitigar los riesgos de suministro, aunque la falta de concertación tensionará los precios. Las medidas nacionales, como la excepción ibérica o el paquete de gasto alemán, han contenido la subida de precios y/o su impacto económico. Con los almacenamientos europeos de gas repletos de cara al invierno, hay un cierto conformismo y consenso acerca de que

parece difícil que 2023 pueda ser más disruptivo para Europa que 2022 en lo referente a choques geopolíticos y debates de política energética.

Respecto a la política climática, la COP28 tratará de cerrar las diversas brechas de ambición climática derivadas de los avances insuficientes hasta 2022. Un elemento fundamental será operacionalizar el fondo de pérdidas y daños acordado en la COP27. Finalmente, se prevé que España mantenga una presencia relevante en el debate europeo de política energética, tanto en la promoción de una agenda verde como de reforma del diseño de mercado. Esa presencia se verá reforzada en el plano internacional con iniciativas relacionadas con América Latina durante la presidencia española del Consejo de la UE. En el plano nacional, el año estará marcado por la actualización del PNIEC y la creación del comité de expertos sobre cambio climático, entre otros.

Perspectivas y desafíos para 2023: desacoplarse de Rusia conciliando seguridad energética y ambición climática

Para 2023, los Estados miembros de la UE con capacidad de GNL seguirán reorientando sus suministros. Se prevé que el mercado se mantenga tensionado y con los futuros del gas altos hasta entrado 2024. En 2023 se verá el recorrido de la plataforma conjunta de compra de gas de la Comisión Europea, que se espera estrenar en los próximos meses con contratos menores y poco problemáticos para su posterior escalamiento. Un caso especialmente delicado para España es el papel de Argelia como alternativa siquiera parcial a Rusia. A corto plazo urge evitar que el deterioro de la relación política hispano-argelina se transmita al sector energético, para lo cual resulta clave preservar a corto plazo el carácter estratégico de la relación energética bilateral, recuperando una cooperación energética renovada y ampliada lo antes posible. Aunque parece difícil que la relación bilateral se reencauce plenamente en 2023, durante todo el año resultará fundamental emitir las señales y construir las bases necesarias para ello.

En paralelo a la diversificación y gestión de la interdependencia gasista, en 2023 la UE deberá acometer la aplicación del plan *REPowerEU* con la aceleración del despliegue de proyectos eólicos y solares en marcha, impulsando el autoconsumo y las bombas de calor, así como la eficiencia energética y el hidrógeno descarbonizado. Para ello se han incrementado los fondos dedicados al Plan de Recuperación y Resiliencia en 20.000 millones de euros adicionales provenientes de la venta de derechos de emisión, además de incrementar los recursos para nuevas interconexiones eléctricas y gasistas, con mención especial para la península Ibérica y los países bálticos.

Si la crisis se agrava en los primeros meses de invierno de 2023, se deberán aplicar nuevas medidas extraordinarias para impulsar la sobriedad energética en calefacción, transporte e industria. Aquellos Estados miembros más expuestos a la desconexión energética con Rusia podrían llegar al racionamiento industrial e incluso residencial en el peor escenario. Estos países podrían verse obligados a incrementar temporalmente la generación con carbón, incluso fuelóleo, en detrimento de los objetivos de descarbonización. Alemania o Bélgica ya han revisado sus programas de cierre nuclear, posponiendo el cierre de centrales, respuesta que podría extenderse en tiempo y

alcance geográfico e influir en la aceptabilidad de la nuclear en Europa. Por el contrario, un accidente en la central de Zaporíya inducido por el hostigamiento ruso sería catastrófico para la seguridad humana y ecológica, además de un gran revés para las sendas de descarbonización nuclear en Europa.

A estos elementos geopolíticos se suma el debate sobre el diseño del mercado eléctrico europeo. La presidenta von der Leyen, presionada por unos gobiernos nacionales preocupados por los costes de la crisis energética, ha urgido a los equipos técnicos de la Comisión que adelanten sus propuestas de reforma del mercado eléctrico al primer trimestre del año, lo que reproducirá el debate entre aquellos gobiernos temerosos de apartarse del modelo marginalista vigente y los impulsores de su reforma al considerar que no está adaptado ni a la actual situación de crisis del gas ni a los imperativos de la transición energética (por ejemplo, Alemania y España, respectivamente). Para la política energética quizás las únicas tres certezas para 2023 sean que la crisis de precios está lejos de remitir, que la probabilidad de una crisis de suministro en los países más dependientes de Rusia se mantiene y que durante el año se tomarán muchas medidas extraordinarias de política energética a nivel europeo y nacional para afrontar ambas crisis.

En cuanto a la agenda climática global, uno de los principales hitos en la COP28 de 2023 en Dubái será concluir la primera evaluación global del avance hacia los objetivos climáticos (*Global Stocktake, GST*), un ejercicio de rendición de cuentas cuyos objetivos incluyen también aumentar la ambición y acelerar la acción climática. Algunos de los retos pendientes para la COP28 comprenden el aumento de la ambición por parte de los mayores emisores en una nueva ronda de presentación de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC); el desarrollo del marco para especificar el Objetivo Global de Adaptación; el aumento de la financiación climática internacional para llegar a los 100.000 millones anuales de dólares comprometidos; los debates sobre el artículo 2.1.c del Acuerdo de París para la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos; la mejora en el acceso a la financiación; y el diálogo para el establecimiento de un objetivo de financiación climática internacional post 2025. Destacan las recomendaciones del comité de transición para el establecimiento del fondo para pérdidas y daños, que hay que encajar en la arquitectura de la financiación climática internacional.

En cuanto a la frustrada llamada a la ampliación de la reducción de los combustibles fósiles en la decisión ómnibus de la COP27, al menos dos elementos serán importantes en 2023. Por un lado, la presidencia del G20 de 2023 (India) podría tratar de apoyar la inclusión de una referencia a la reducción de todos los combustibles fósiles en el comunicado del G20, influyendo así en los resultados de la COP28. Por otro, Emiratos Árabes Unidos, con las séptimas reservas de gas y petróleo del mundo y un 30% de su actividad económica dependiente de los combustibles fósiles, puede ser menos proclive a su inclusión en la decisión ómnibus de la COP28.

En la UE, entre finales de 2022 y 2023 concluirán previsiblemente las negociaciones del paquete de implementación *Fit for 55*. Se espera que su conclusión resulte en un aumento del objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, potencialmente más allá del 57% anunciado en la COP27. Por tanto, la UE podría llegar

a la COP28 con compromisos de acción climática (recogidos en su NDC) más ambiciosos.

Un 2023 de presencia europea para España

Una de las prioridades de la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 será impulsar la agenda verde, que incluye el paquete *Fit for 55*, así como la biodiversidad y la movilidad sostenible. La presidencia española prestará especial atención a América Latina y a la vecindad sur, ofreciendo una oportunidad para poner en valor, ampliar a otras geografías y dotar de mayor peso institucional a iniciativas de cooperación técnica en materia de cambio climático, meteorología y agua, como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), la Conferencia de Directores de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos (Cimhet) y la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua (Codia).

En lo relativo a la gobernanza climática en España, 2023 supondrá la continuación de la implementación del Marco Estratégico de Energía y Clima. Se actualizará el PNIEC y se pondrán en marcha o avanzarán distintos elementos de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, iniciándose la revisión de los objetivos de descarbonización de la ley. Además, se establecerá el Comité de Personas Expertas sobre Cambio Climático y Transición Energética. Algunos de los elementos de un comité efectivo suponen dotarlo de independencia institucional y financiera, así como capacidad de evaluación, seguimiento y propositiva. Dependiendo de su gobernanza, medios e independencia, el comité podría ayudar a alinear las decisiones de política climática con el mejor conocimiento científico, con independencia de los vaivenes políticos.

La presencia española en los debates de política energética europea se mantendrá en 2023. Las primeras demandas de reforma del gobierno español en septiembre de 2021 ante la crisis de precios fueron rechazadas categóricamente tanto por los países frugales como por la Comisión con el argumento de que la crisis era temporal y remitiría tras el invierno. Pero la invasión rusa de Ucrania disparó los precios del gas y el debate sobre diseño eléctrico ha evolucionado hacia posturas más cercanas a la española. Como mínimo, ha ampliado el espacio de la política energética europea, introduciendo el debate sobre la adecuación del actual modelo de mercado eléctrico a la crisis energética y, a largo plazo, a la transición. Lo previsible es que esa reforma vea la luz en 2023, y que implique algún tipo de intervención de mercado siquiera temporal, aunque es difícil conjeturar qué modelo se impondrá entre los propuestos.

En todo caso, las contribuciones de España al debate seguirán siendo relevantes, como lo será su aportación a la seguridad energética de Europa con el mantenimiento previsto de exportaciones de gas y electricidad a Francia. 2023 también será clave para el futuro del mercado del hidrógeno en la UE y España. Además de establecerse los criterios para definir el hidrógeno descarbonizado y renovable, continuarán los debates sobre el modelo del mercado europeo y su interacción con el resto del mundo, dividido entre la propuesta de Berlín de fomentar las importaciones frente a la autosuficiencia nacional y europea preferida por París. A España, situada a la vanguardia de los proyectos de hidrógeno en Europa, le interesan reglas claras y equilibradas que incluyan criterios de

sostenibilidad y gobernanza, con preferencia por un mercado europeo del hidrógeno conectado y competitivo.