

POLÍTICA ENERGÈTICA

*Juan Rodríguez Teruel, Marcelo Guillém
y Álex Tomás*

Julio 2022



GENERALITAT
VALENCIANA
Presidència



VNIVERSITAT ID VALÈNCIA

Política Energética

España Polifónica

20 de julio de 2022

Resumen ejecutivo

El informe sobre política energética se estructura en tres secciones en las que se recogen aspectos descriptivos y factuales (Contexto); el marco de instrumentos y de políticas y una discusión sobre los mismos (Desarrollo de la Política energética); y una sección final que propone cuáles deben ser los principios de una política energética autonómica (Recomendaciones).

- ▲ **Contexto**: marcado por los ambiciosos objetivos climáticos de París y la crisis de la guerra en Ucrania, que supondrá un aumento en los niveles de precios e incluso problemas de abastecimiento que podrían poner en peligro algunos de los objetivos marcados para la transición energética. En cuanto a los datos, la CV necesita importar un 30% de sus necesidades de consumo. La fuente de generación eléctrica es renovable en un 18,5% cuando la media nacional es del 46% en 2021.
- ▲ **Desarrollo de la política energética**: Mientras la **UE propone un modelo de autosuficiencia** energética cercana al lugar de consumo, creando comunidades energéticas que sean capaces de gestionar su demanda energética y desarrollando así clientes activos, **el Estado ha primado un modelo concentrado y vertical** que puede mantener déficits como una menor eficiencia, un papel pasivo del consumidor y una gobernanza top-down. El informe destaca **las fricciones competenciales** en relación con iniciativas legislativas como la de Catalunya que rebasan los objetivos de emisiones estatales, aunque **ha sido posible legislar en esa dirección cuando se ha optado por un diálogo previo con la Administración** central (caso de las Baleares).

- ▲ **Recomendaciones:** la política autonómica debería tener en cuenta los siguientes principios:
 - **Planificación**, que deberá establecer **los objetivos, los ámbitos geográficos de actuación, el modelo energético** elegido (concentrado o descentralizado) y **cómo incentivarlo** a través de los instrumentos disponibles.
 - **Regulación**, teniendo claro el ámbito competencial, se debe regular de forma clara sobre el camino a seguir a largo plazo, **apostando por un modelo concreto, definido** y preparar su futuro desarrollo.
 - **Coordinación**, a través de un **diálogo bilateral con el gobierno central** para establecer legislaciones uniformes que sean innovadoras a la hora de luchar contra el cambio climático, también mediante políticas interregionales, para abordar, entre otros aspectos, la redistribución de excedentes de forma eficiente y eficaz.
- ▲ En definitiva, **en el marco de “la España Polifónica”**, estas directrices de la política energética reivindican, aún más si cabe, **la necesidad de un país en forma de malla.**

ANEXO – Informe Cátedra Prospect

Policy Brief **Política Energética**

Índice

1. Contexto
 - 1.1. Coyuntura
 - 1.2. Datos
2. Desarrollo de la política energética
 - 2.1. Competencias/instrumentos
 - 2.2. Políticas y objetivos
 - 2.3. Problemas
3. Recomendaciones
 - 3.1. Planificación
 - 3.2. Regulación
 - 3.3. Coordinación

Juan Rodríguez Teruel
Càtedra Prospect 2030

1. Contexto

1.1. Coyuntura y estructura: El marco de la política energética

Durante las últimas décadas se ha puesto el foco en los efectos del cambio climático y sus causas sistémicas. Para ello, diferentes cumbres internacionales del clima han establecido objetivos cada vez más ambiciosos para marcar el futuro de la base energética de las economías (Acuerdos de París, diferentes COPs...). Así, la UE ha decidido incorporar tales demandas en su política energética. Ello lo muestra el marco legislativo conocida como “paquete de invierno” en el que, aparte de seguir reivindicando un mercado común interconectado de la energía, apuesta firmemente por incentivar y aumentar la proporción de fuentes renovables como sustitución a los combustibles fósiles.

A raíz de la guerra en Ucrania, la política energética europea se ha visto seriamente afectada debido a la reducción de la importación de gas y petróleo ruso (45% y 27% respectivamente del total de las importaciones a principios de 2022). El plan REPowerEU lanzado este marzo sitúa el principio de seguridad energética en el centro del debate europeo, planteando la necesidad de, temporalmente, hacer uso de fuentes fósiles que se consideraban obsoletas como el carbón, que ya tenía una presencia del 17% en Europa.

El conflicto mencionado, a pesar de no haber impactado principalmente sobre España debido a su menor dependencia de los recursos rusos, ha aumentado los precios de la energía y plantea serios problemas ya que, por ejemplo, la importación de gas a través de otras vías (gas natural licuado principalmente) tiene un coste mayor. Esto supondrá un aumento en los niveles de precios e incluso problemas de abastecimiento que podrían poner en peligro algunos de los objetivos marcados para la transición energética

1.2. Datos: Situación del sector energético en la Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana muestra un déficit estructural en su producción de energía y aproximadamente un 30% de la demanda eléctrica debe satisfacerse fuera de sus fronteras. En cuanto a la generación de electricidad, un 18,5% proviene de fuentes renovables (principales: eólica, 12,7%; hidráulica, 2,6%; fotovoltaica 2,9%), siendo la media estatal de un 46% en 2021. Por otra parte, los principales consumidores de energía son la industria (36%), el uso doméstico (31%) y la hostelería, comercio y servicios (19%).

2. Desarrollo de la política energética

2.1. Competencias / Instrumentos

Dentro del marco de la UE se dispone del fondo de recuperación y resiliencia (integrado en el NextGenerationEU) para financiar los objetivos y líneas estratégicas establecidos en la legislación europea. Dichos fondos deben ejecutarse con base en, principalmente, un plan nacional de energía y clima y a otros planes subsidiarios. El gobierno central, además de marcar los objetivos generales en política energética, derivados principalmente de las líneas marcadas por la UE, posee la mayor parte de las competencias para poder alcanzar dichos objetivos. De tal manera, las principales decisiones sobre política energética son tomadas por el Gobierno central como, por ejemplo, cerrar o mantener las centrales nucleares, el sistema de recargos para transferir los costes de la promoción de energías renovables a los consumidores, el establecimiento de un precio máximo de electricidad para los consumidores, la fijación de un precio mínimo para las emisiones de CO₂ o la especificación de estándares de rendimiento de emisiones para limitar la cantidad vertida a la atmósfera, entre otras.

Por su parte, las Comunidades Autónomas (CCAA) poseen diferentes instrumentos para llevar a cabo políticas energéticas propias, aunque sin cuestionar las principales líneas marcadas por el Gobierno central, sobre todo, como veremos, aquellas que se relacionan con el modelo económico. Así pues, las CCAA pueden, por ejemplo, conceder ayudas, establecer tasas, impuestos o bonificaciones, decidir sobre la licitación de determinados proyectos, la posibilidad de agilizar los plazos para favorecer la autorización de proyectos o aplicar medidas de concienciación y formación de capital humano.

2.2. Políticas y objetivos

Las principales líneas esbozadas por el paquete de invierno de la UE toman como base tres principios fundamentales: La eficiencia, la reducción de emisiones y la proporción de fuentes renovables en la producción. Todo ello, orientado a alcanzar los objetivos de transición energética (incorporados parcialmente en el ordenamiento jurídico español y valenciano):

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 40% en 2030, respecto a los niveles de 1990. (En la CV se establece un 20% y en España un 23%)
- Consumo de energía procedente de fuentes renovables en un 32% en 2030
- 32,5% de mejora de la eficiencia energética en 2030

El modelo de gobernanza que propone la UE en este marco legislativo se alinea con los Acuerdos de París y propone una autosuficiencia energética cercana al lugar de consumo, creando comunidades energéticas que sean capaces de gestionar su demanda energética y desarrollando así clientes activos. Este modelo, basado en la eficiencia como principio, debería ser tenido en cuenta a la hora de articular una política energética autonómica.

En España, la ley 7/2021 de cambio climático y de transición energética es el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), clave de bóveda de la transición energética hasta el horizonte 2030. Este plan prevé una penetración considerable de las fuentes renovables en el mix de generación energética, orientado a sustituir el carbón y la energía nuclear y manteniendo, de momento, los niveles de gas. La inversión prevista en el periodo 2020-30 se estima en 244.000 mills € de los cuales un 80% será privada, hecho que vincula a las grandes eléctricas y petroleras por capacidad financiera y, por tanto, se opta por un modelo de producción a gran escala y centralizado.

Por su parte, en las CCAA, para desarrollar estas grandes líneas del gobierno central, la legislación y los diferentes planes sobre política energética se han desarrollado principalmente con el objetivo de combatir el cambio climático a través de la transición energética. Para ello, las principales medidas han estado orientadas a la flexibilización e impulso de las energías renovables y a las bonificaciones fiscales y el establecimiento de impuestos verdes. Pese a ello, han surgido algunos problemas de competencias cuando algunas CCAA han tratado de legislar contra el cambio climático. Este es el caso de la ley catalana 16/2017 que, al establecer límites a la cantidad total de emisiones de gases de efecto invernadero, el Tribunal Constitucional resolvió que vulneraba el modelo económico general y traspasaba así las atribuciones referidas a las CCAA.

Como se ha expuesto en el apartado anterior, a raíz de la guerra de Ucrania han cambiado tanto las necesidades como algunos objetivos políticos en materia energética. En este sentido, el gobierno central ha promulgado una serie de medidas para tratar de paliar los problemas relacionados con la seguridad energética y el aumento de los costes.

Primero, se aprobó un decreto-ley con una serie de medidas urgentes como rebajas fiscales en la factura de la luz y con la reducción hasta final de año del 80% de los peajes para empresas electrointensivas, ayudas directas a empresas gasintensivas, agilizando los trámites para los proyectos de energías renovables, el descuento de 20 céntimos por litro en el precio de la gasolina o la ampliación del bono social eléctrico para 600.000 familias. Segundo, el gobierno ha anunciado recientemente una serie de medidas para combatir la inflación, que afecta al precio de la energía, y mediante las cuales se pretende establecer un impuesto a las grandes eléctricas a partir de 2023, aunque con carácter retroactivo, la reducción del IVA a la electricidad del 10% al 5%, la reducción del 30% del precio del abono de transporte (que depende de las CCAA) o la concesión de ayudas por valor de 200€ a las familias y trabajadores sin ingresos.

En esta misma línea, en las CCAA también se ha legislado de urgencia a través de decretos para combatir esta situación de emergencia. Concretamente, en la Comunidad Valenciana se promulgó el decreto ley 1/22 para relanzar la creación de nuevas instalaciones con energías renovables como las plantas eólicas, las fotovoltaicas o el hidrógeno verde a través de incentivos o diferentes iniciativas sociales a través de ayudas a personas vulnerables.

En definitiva, el nuevo contexto político ha condicionado las políticas energéticas tanto a nivel estatal como autonómico. Sin embargo, se están tomando medidas de urgencia con las cuales es difícil abordar los problemas y retos que plantea el nuevo contexto a largo plazo. A continuación, se expondrán los problemas que se han señalado sobre

las políticas energéticas que se han implementado hasta ahora, así como las comentadas en los decretos que revisten de un carácter más coyuntural. De esta forma, en la siguiente sección, se expondrán algunas de las posibles soluciones que se podrían proponer fundamentalmente desde el ejecutivo valenciano.

2.3. Problemas

Más allá de las políticas energéticas desarrolladas en los últimos años, y a parte de la dependencia de las fuentes de energía no renovables y su necesaria exportación, existen fricciones entre estas medidas de política energética y la realidad del propio mercado energético. Entre las más relevantes encontramos:

1. Importancia del oligopolio de las eléctricas. Estas empresas tienen una fuerte capacidad para fijar el precio en el mercado mayorista de la electricidad, generando, en ocasiones, unos elevados precios. A su vez, otros sectores estratégicos e influyentes como el petrolero consideran que la transición energética tiene consecuencias negativas (declaraciones del consejero delegado y del presidente de REPSOL), aprovechando la coyuntura de la guerra en Ucrania y del protagonismo creciente de los combustibles fósiles.
2. Modelo concentrado y vertical. Mencionado previamente, esta forma de alcanzar la neutralidad climática puede mantener déficits serios que nuestro sistema energético adolece como una menor eficiencia, un papel pasivo del consumidor y una gobernanza top-down. A pesar de que este modelo pueda ser eficaz para alcanzar los objetivos a largo plazo, este está muy alejado de la eficiencia (por falta de cercanía al consumidor y falta de insistencia sobre la reducción del consumo de energía, valga como ejemplo la falta de atención a la renovación de las calderas de muchos hogares) y los postulados europeos. Además, el modelo de producción a gran escala plantea importantes problemas como la especulación y burbujas a través del procedimiento de subastas para adquirir derechos de producción por parte de fondos de inversión, el impacto ambiental de dichos proyectos, la poca redistribución de los beneficios, la ineficiencia del modelo ya mencionado o posibles desajustes territoriales (impacto en la población donde se instalan los proyectos).
3. Inobservancia de las directrices europeas y descoordinación. El paquete de invierno ha propuesto unas líneas de actuación que, o todavía no se han traspuesto al ordenamiento nacional o han tenido una interpretación laxa que dificulta la consecución de los objetivos europeos y del Acuerdo de París (no se llegará a la reducción del 40% de emisiones de GEI en 2030 en una zona geográfica en la que el aprovechamiento de las fuentes renovables tiene una potencialidad muy clara).

3. Recomendaciones

En la Comunidad Valenciana nos encontramos en un momento de desarrollo ejecutivo y legislativo fundamental. Por un lado, se pretende superar los retos del cambio climático en el sector energético y, por otro lado, se necesita controlar los precios y asegurar el abastecimiento. De esta forma, las políticas propuestas deben incluir los retos del cambio climático y la transición energética a medio/largo plazo y la competitividad y la seguridad energética en el corto.

De tal manera, frente a esta disyuntiva se plantean tres principios o líneas generales a seguir desde los poderes públicos que pueden ser útiles para afrontar las políticas energéticas a nivel autonómico, pero también en otros niveles de gobierno tanto locales como estatales. En este sentido, destacamos estos tres principios: 1) la planificación, 2) la regulación y 3) la coordinación.

3.1. Planificación

La planificación energética es muy importante para saber qué modelo energético queremos y cómo lo vamos a desarrollar. Por consiguiente, los principales planes y estrategias lo deben tener en cuenta y manifestarlo. Sirva de ejemplo la ley catalana 16/2017 que detalla qué se entiende por transición energética, es decir, qué modelo energético quiere (descentralizado y distribuido) y qué mix energético (100% renovables, desnuclearizado). Véase la relevancia de esto último debido a la ambigüedad de trato por parte de la UE hacia la energía nuclear y el gas. En contraposición a ello, la ley estatal 7/2021 de cambio climático y transición energética simplemente enumera los objetivos, sin establecer una definición de los elementos tratados en la catalana.

Sin embargo, la planificación a nivel autonómico se antoja fundamental en un ámbito en auge, el de las energías renovables, cuyos problemas ya han sido advertidos. Para ello, debe contemplar dónde quiere potenciar la energía (lugares geográficos), a través de qué modelo (concentración vs. modelo desconcentrado) y cómo va a incentivarlo o potenciarlo a través de las herramientas de las que dispone. El decreto ley valenciano 1/2022 derivado de la guerra de Ucrania sí refleja una voluntad de potenciar las instalaciones renovables de proximidad y atiende parcialmente al marco del paquete de invierno.

3.2. Regulación

La regulación legislativa en materia energética ha estado marcada en los últimos años por la lucha contra el cambio climático. Pese a ello, desde las Comunidades Autónomas ha habido algunos problemas jurídicos con el desarrollo legislativo de algunas medidas que han confrontado con la legislación estatal y su marco competencial. En este sentido, hay que tener en cuenta que a la hora de legislar se han primado las grandes directrices económicas que marca el Estado y que son

respetuosas con la libertad económica en detrimento de regulaciones autonómicas que han contradicho estas grandes líneas. De tal manera, como se reflejó en la STC 87/2019 sobre la ley catalana 16/2017 contra el cambio climático que declaraba nulos algunos de sus artículos, concretamente aquellos que pretendían limitar las emisiones de CO₂. Es interesante contrastar el caso catalán con la ley de transición energética de les Illes Balears, que sí ha podido establecer límites a las emisiones de GEI, llevando a cabo una coordinación bilateral con el gobierno central, a través de una correcta argumentación e interpretación jurídica, y cediendo en otros aspectos como la limitación de coches de diésel a partir de 2025. Este hecho destaca la importancia del último punto.

En síntesis, teniendo claro el ámbito competencial, se debe regular de forma clara sobre el camino a seguir a largo plazo, apostando por un modelo concreto, definido y preparar su futuro desarrollo.

3.3. Coordinación

Uno de los grandes problemas legales para las CCAA que se han señalados son los de sobrepasar en sus legislaciones sobre energía algunos de los límites marcados por las directrices económicas del gobierno central y de la libertad económica como hemos visto en el caso de imponer límites a los gases de efecto invernadero. Paradójicamente, el caso balear muestra el éxito de una política ambiental ambiciosa si existe voluntad política para llevar a cabo negociaciones y colaboración con el gobierno central.

Pues bien, por estos y otros motivos podemos resaltar que la coordinación entre las CCAA y el Estado, así como entre las diferentes CCAA resulta clave para poder plantear políticas energéticas y de transición ambiciosas y de amplio impacto. Por un lado, para establecer legislaciones uniformes pero que, a su vez, sean innovadoras a la hora de luchar contra el cambio climático. Por otro lado, para la ejecución y planificación de diferentes políticas, de forma que esta no sea necesariamente intrarregional, sino también interregional para abordar uno de los problemas más importantes en la gestión de las energías renovables como es la redistribución de excedentes de forma eficiente y eficaz.

En definitiva, en el marco de la coordinación y cooperación política entre las diferentes CCAA que se ha reclamado en el proyecto de “la España Polifónica”, estas directrices son también necesarias en el marco de la política energética reivindicando así la necesidad, aún más si cabe, de un país en forma de malla.