

Estrategia energética española a medio y largo plazo: *mix* y mercados

Club Español de la Energía

El presente artículo recoge algunos de los principales análisis y consideraciones recogidas en el documento titulado "Estrategia energética española a medio y largo plazo: mix y mercados – Análisis comparado y propuestas".

Dicho estudio fue publicado por el Club Español de la Energía en febrero de 2015, y contó con la participación en su elaboración de José Sierra López (coordinador), Jordi Dolader i Clara, Rafael Gómez-Elvira González, Antonio Gomis Sáez, Alfonso González Finat, José María González Vélez, Miguel Ángel Lasheras Merino, Pedro Mielgo Álvarez y Pedro Rivero Torre. Por parte del Club, participaron su Director General, Arcadio Gutiérrez Zapico, y de la Secretaría Técnica, Pablo de Juan García y Ana Padilla Moreno.

El mencionado estudio pretende completar otros de 2013 sobre regulación y política energética en España también elaborados en el seno de Enerclub¹. En ambos documentos se ponía de manifiesto la necesidad de disponer de orientaciones o estrategias energéticas españolas a medio y largo plazo.

El objetivo principal de este estudio es el de profundizar en la necesidad de que España apueste por una Estrategia energética a medio y largo plazo. El documento no pretende entrar en las políticas específicas, y en el detalle del diseño y contenido de tal estrategia, labor que debe corresponder a la Administración en estrecha colaboración con los sectores interesados.

Tres son algunas de las principales áreas del documento que se han querido destacar en este artículo de Cuadernos de Energía:

- En primer lugar la identificación de algunos principios y temas clave de una estrategia energética.
- En segundo lugar, referencias breves e ilustrativas, a modo de ejemplo, de las políticas de algunos países de la UE- Alemania, Francia y Reino Unido – y de la AIE, como Estados Unidos.
- Y en tercer lugar, cuál es la perspectiva española en este tema, y propuesta, además de la Estrategia energética española a largo plazo, de un período transitorio, a corto y medio plazo, en el caso

del sector eléctrico, en el que de forma programada se pasaría de la situación actual a una normal de los sistemas. En efecto, se han adoptado, para resolver problemas candentes como el del déficit, algunas medidas urgentes que no son las óptimas desde el punto de vista de los mercados en competencia y que hay que corregir.

A continuación se hará referencia a las mencionadas áreas.

Algunos principios y temas clave de las estrategias y políticas energéticas

De forma esquemática conviene remarcar algunos de los principios y temas clave

¹ Regulación y Política Energética en España: Una reflexión. Mayo de 2013.
Regulación y Política Energética en España: Desarrollos legislativos recientes. Diciembre de 2013.

considerados en el estudio y aplicables en general, y a España, para contar con una estrategia energética adecuada:

1. La estrategia debe partir de análisis de **prospectiva** que se materialicen en la **política energética** y en la **planificación** indicativa/voluntaria y vinculante, pero adaptadas al modelo de mercado en competencia que nos hemos dado. La previsión lo más objetiva posible de la demanda y de su cobertura de la manera más eficiente en costes, debe ser uno de sus objetivos principales. Deben servir de base para programar las inversiones que, sin duda, serán necesarias dentro de no muchos años, tanto en las actividades reguladas como también, de forma indicativa o voluntaria, en las que actúan en competencia.

Es cierto que las previsiones casi nunca se cumplen completamente, pero las desviaciones de las realidades respecto a aquellas, deben servir para la permanente actualización de las mismas.

2. Los planteamientos deben ser **integrales**, es decir, cubrir todas las fuentes y tecnologías, y los *mix* deben ser altamente **diversificados y equilibrados**, manteniendo la mayor parte de las opciones energéticas abiertas.

Lo primero, la integralidad, resulta fundamental ya que, entre otras razones, a menudo las fuentes y tecnologías se complementan o compiten entre sí o se sustituyen mutuamente. Respecto a lo segundo, la diversificación, también es esencial porque en los sectores energéticos a veces se producen acontecimientos – conflictos geopolíticos, accidentes, aparición de la lucha contra el cambio climático, variaciones bruscas de los pre-

cios de los hidrocarburos como ocurre en la actualidad- imposibles de prever por los responsables de la energía. No hay duda de que la diversificación equilibrada es un gran principio en estrategia energética.

Cualquier actuación en el campo de la energía, como las citadas, tiene de una manera o de otra, su reflejo en los **mix de energía y de electricidad**. Las diferencias entre los *mix* actuales y los deseables a largo plazo, ayudarán a marcar los caminos a recorrer, sus efectos en las tecnologías y deben ir acompañados de los análisis macroeconómicos y de impacto de cada opción.

3. Al lado de los principios básicos de política energética- competitividad, medio ambiente y cambio climático, y seguridad – hay que tender a dar creciente importancia a la consideración de la energía como vector de **desarrollo industrial**, económico y social.

4. Los planteamientos energéticos nacionales deben incorporar la **dimensión europea** en lo relativo al MIE, gran prioridad, al medio ambiente/cambio climático, a la seguridad de suministro y a las interconexiones. La corresponsabilidad internacional debería ser una exigencia ineludible en los planteamientos relacionados con el cambio climático, para que éstos sean eficaces.

5. Por supuesto es obvia la importancia de algunos **temas transversales** como el ahorro y la eficiencia energética, la investigación y prospectiva tecnológica, la protección del consumidor, la fiscalidad, el comercio de emisiones, la estabilidad y predictibilidad regulatoria y el equilibrio financiero de los sistemas.

6. Tampoco se debería ignorar que partimos de una realidad insoslayable, la **herencia energética** recibida, la cual hay que gestionar con pragmatismo y eficiencia.

7. Conviene finalizar con este análisis incompleto señalando que en la **metodología** de concepción de las estrategias se debe involucrar a todos los agentes, y que los procesos de adopción y modificación de la regulación deben ser reglados y transparentes, como se expuso, en su día, en los documentos precedentes realizados en el Club. No hay que olvidar tampoco que algunos de los temas en consideración requieren de acuerdos a nivel del Estado.

¿Qué están haciendo otros Estados en materia de estrategia energética?

En el estudio, se ha examinado la situación de algunos países relevantes- Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos – en materia de estrategias energéticas. Ello se ha hecho, no con el objetivo de imitar sus actuaciones, pues estas deben ser específicas para cada Estado, sino primordialmente para conocer la importancia y alcance que se da a estos temas en otros Estados. Sin embargo, hay que dejar claro que el estudio no se pronuncia sobre la idoneidad, viabilidad y coherencia de las políticas propuestas por esos Estados y, en particular, sobre los instrumentos y análisis económicos necesarios para desarrollarlas.

La conclusión obtenida es clara: se trata de un tema de gran actualidad en relación con el cual los Estados contemplados, y bastantes otros, han hecho públicos recientemente documentos sobre estrategia y/o algunos de éstos se encuentran en fase de discusión o de revisión. Se trata de documentos en general integrales, elaborados con la participación,

más o menos importante, de los sectores interesados, y que comparten con prioridades diversas los mismos principios básicos de política energética y en particular los objetivos y directrices establecidos en la UE para 2020, 2030, 2050. Entre ellos destacan los que parecen muy ambiciosos objetivos en materia de cambio climático (descarbonización) y la conciencia de la importancia que en la industrialización debe tener la energía.

A título puramente ilustrativo, cabe destacar algunos ejemplos de particular interés, obtenidos de este examen a alto nivel:

- En relación con el **cambio climático**:
- Compromisos de reducciones importantes del consumo final de energía de cerca del 50% para 2050 en países como Francia o Alemania.
- Compromisos de reducción de los GEI (descarbonización) respecto a 1990:
 - Hasta del 40% para 2030 en Francia;
 - 80-90% para 2050 en Alemania;
 - 50% para 2027 y 80% para 2050 en el Reino Unido.
 - O del 30% para 2030 en Estados Unidos².
- Objetivos notables para las energías renovables en el *mix* de energía final, por ejemplo de hasta el 32% para 2030 en Francia o del 60% para 2050 en Alemania.
- Objetivos de reducción de consumo de algunos combustibles fósiles como el caso del petróleo en Francia, de hasta el 30% para 2030
- Atención de todos a la **seguridad de suministro** con estrategias específicas

sobre la materia en la Unión Europea o el Reino Unido.

- En cuanto a la **competitividad y mercado**, destaca en particular la atención a los sistemas tarifarios de las energías renovables (en la Unión Europea, Reino Unido o Alemania) y a los mercados de capacidad (Francia, Alemania o Reino Unido).
- Por lo que se refiere a los ***mix* y a su diversificación**, son muy diferentes según los Estados. Si se compara la contribución de cada país en renovables respecto al objetivo marcado a 2020, se observa cierta divergencia en cuanto al distanciamiento del cumplimiento de los mismos. Así:
 - La contribución de las energías renovables fue (año 2013) de alrededor de un 16% para España frente al objetivo del 20%.
 - En Francia, esta fue del 13% (2012) frente al objetivo del 23%.
 - En Alemania del 12% (2012) frente al objetivo del 18%.
 - y 4% para Reino Unido (2012), frente al objetivo del 15%.

Respecto al *mix* eléctrico, la primera fuente en algunos casos es el carbón (alrededor del 40% en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos). Mientras la primera fuente de energía eléctrica es la nuclear para Francia y las energías renovables (43%) para España. Algunos de los países mayores productores de energía nuclear analizados (Francia y Alemania) no contemplan el aumento de la participación de esta tecnología en el futuro. El Reino Unido apuesta por ellas.

- Finalmente, la **eficiencia energética** es otro de los grandes temas. Algunos países como Francia y Alemania pretenden la reducción a la mitad del consumo de energía para 2050, como ya se ha comentado. Se presta en general especial atención a sectores como los de la edificación y el transporte. Con respecto a éste último, aunque se considera que los hidrocarburos seguirán siendo la fuente primaria más importante en el futuro, algunos países pretenden reducir su consumo mediante el uso de vehículos más eficientes y de biocombustibles. La eficiencia en la automoción es el gran instrumento de futuro para países como el Reino Unido o Estados Unidos.

La perspectiva española

Hay que reconocer el gran cambio experimentado en las últimas décadas por el sector energético español en términos de diversificación de fuentes y tecnologías, de nuevos agentes, de inversiones, y de competitividad y competencia. Sin embargo, también se han desarrollado algunos problemas importantes como es de todos conocidos.

Hace ya alrededor de dos décadas que, a diferencia de lo que se ha visto que es práctica común en otros socios europeos, en España no se elaboran prospectivas y políticas energéticas a largo plazo, de carácter público, integrales, y preparadas con la participación de los sectores interesados. Quizás, en los últimos tiempos, la existencia de problemas muy acuciantes a corto plazo, como el del déficit de tarifa, no facilitara el ambiente más adecuado para preparar reflexiones y políticas a largo plazo. Probablemente también, los criterios sobre el papel a largo plazo de algunas fuentes energéticas, no están todavía políticamente maduros.

³ Respecto a 2005 y en plantas de generación eléctrica. Recientemente ha anunciado su compromiso de acelerar el ritmo de reducción (entre un 26 y 28% en 2025 respecto a 2005).

A la vista de lo hasta aquí expuesto, diversas consideraciones aconsejan encarecidamente el desarrollo de una estrategia española siguiendo los principios y temas claves mencionados:

1. A España es aplicable lo dicho sobre la necesidad de fijar objetivos y prioridades, generales y sectoriales a medio y largo plazo que sirvan de orientación, actualizable, vinculante o indicativa, a las actuaciones del sector y den las señales adecuadas a las futuras inversiones.
2. Una visión a largo plazo es también imprescindible para inspirar nuestra actitud en la UE y en otros ámbitos internacionales, cuando hay que destacar que la Unión Europea y la Comisión Europea contemplan la perspectiva de una Unión Energética.
3. Además, el desarrollo de dicha estrategia es fundamental para facilitar la coherencia a largo plazo entre las políticas energéticas y las medioambientales y climáticas.
4. Para facilitar también la indispensable estabilidad y predictibilidad regulatoria y la sostenibilidad financiera de los sistemas.
5. Para tener en cuenta la elevada dependencia del exterior (del orden del 70%), aunque está suavizándose, en parte, gracias a la nueva contribución de las energías renovables y, al mismo tiempo, hacer frente a la escasa conexión al centro y norte de Europa, particularmente

determinante en los casos del gas natural y de la electricidad.

6. Es importante también, en la medida de lo previsible, para contribuir a prevenir desequilibrios en los sistemas, como los que padecemos ahora.

Hay que tener en cuenta también la reducción de la demanda energética en los últimos años que ha afectado a todos los sectores coadyuvando a crear problemas de infrautilización de las instalaciones, con sus efectos sobre los precios regulados y la estabilidad financiera de los sistemas. Ello hace indispensable gestionar la herencia recibida, las capacidades existentes, con criterios de realismo, eficiencia y largo plazo.

7. Por último, cabe mencionar que el *mix* energético español de energía primaria se ha diversificado mucho en los últimos 15 años con las aportaciones de las energías renovables y del gas natural. Respecto al *mix* eléctrico también está diversificado, pero bastante desequilibrado. Nunca la relación entre energía producida y capacidad instalada había llegado a niveles tan bajos. Así, cuando se comparan las tablas que figuran en el documento, relativas al *mix* de capacidad eléctrica y al *mix* de energía, se concluye en la notable falta de coherencia entre ambos, aún teniendo en cuenta las especificidades tecnológicas.

En relación con el contexto energético español, en el documento de referencia, hay

además, una descripción de la situación española por subsectores (petróleo, gas natural, y energía eléctrica).

¿Qué hacer a corto y medio plazo? El período transitorio

Dentro de la estrategia energética, este documento propone el establecimiento de lo que hemos denominado periodo transitorio a corto y medio plazo, en el sector eléctrico, que se consensuaría entre la Administración y los Agentes involucrados, y expresamente dedicado a completar un verdadero mercado en competencia.

En efecto, una de las prioridades más importantes de los últimos años, como ya se ha reiterado, ha sido y está siendo, afortunadamente, hacer frente al problema del déficit tarifario. Ello ha dado lugar a que algunas de las medidas adoptadas, con carácter de urgencia, no hayan sido las óptimas desde las perspectivas de los sistemas en competencia.

Se trataría de disponer de un plan acordado y detallado para eliminación o modificación de algunas medidas existentes y la adopción de otras nuevas, con fecha límite preestablecidas, de forma que se recupere la senda del mercado, lo antes posible, en cuanto las circunstancias externas e internas lo permitieran.

Son múltiples las medidas que habría que adoptar, de forma programada, que se encuentran también inventariadas, de forma no exhaustiva, en el documento.

Conclusión

Se considera necesario y urgente proceder a una reflexión, profunda y de carácter integral, como se está haciendo en países relevantes de nuestro entorno, sobre las opciones de política energética para España, basada en las mejores previsiones de la demanda a largo plazo, y, en particular, en relación con los tipos de *mix* futuros de tecnologías a los que se aspira, y con el funcionamiento normal de los mercados en competencia.

Por otra parte, parece ineludible disponer de un plan a corto y medio plazo, durante un periodo transitorio, que elimine o minimice los efectos no deseables que hayan tenido sobre el sistema algunas decisiones que se tomaron para afrontar problemas tan graves como los del déficit tarifario.

Algunos elementos, como ya se ha mencionado, tanto de la estrategia a largo plazo como las medidas del periodo transitorio deberían ser objeto de un Pacto de Estado.

Es por tanto el momento adecuado de fijar la hoja de ruta de la energía en España y de tener claridad en cuanto a nuestros objetivos futuros. Esta estrategia, además, debe enfocarse hacia el cumplimiento de los objetivos clásicos de la política energética, pero, con el desarrollo industrial, como se ha reiterado, y mejora económica y de empleo como aspectos fundamentales de toda decisión que se lleve a cabo.

El documento analizado no tiene la intención de dar una visión negativa o pesimista de la situación y perspectivas de los sistemas energéticos españoles. Éstos han demostrado sobradamente su robustez, su profesionalidad, y su capacidad de reacción. Sin querer trivializar, es una realidad que los sistemas energéticos parecen padecer, de tiempo en tiempo, cada 10 a 20 años, trastornos de crecimiento. Lo importante es disponer de los mejores sistemas de previsión, de escrutar el futuro. Ello solo será posible si Administración y administrados colaboran estrecha y lealmente en diseñar el futuro y, juntos, ambos aceptan los ajustes necesarios. Ello puede funcionar. Ha ocurrido en algunas ocasiones. Desde el Club así lo deseamos. ■