



Papeles de Energía

Nº11

Diciembre 2020

Movimientos sociales y percepción del cambio climático

Movilidad urbana

El Pacto Verde Europeo (*Green Deal*): una nueva hoja de ruta para la transformación de la economía europea

Plan de Recuperación para Europa: principales elementos e implicaciones para España

Papeles de Energía

EDITOR

Pedro Linares

CONSEJO EDITORIAL

Claudio Aranzadi, Pablo Arocena, Laura Díaz Anadón,
Gonzalo Escribano, M.^a Paz Espinosa, Natalia Fabra,
Dolores Furió, Tomás Gómez San Román,
Xavier Labandeira, Juan Luis López Cardenete,
Mariano Marzo, Carlos Ocaña, Ignacio Pérez Arriaga,
Desiderio Romero, Gonzalo Sáenz de Miera, Antonio Soria.

Papeles de Energía no se solidariza necesariamente con las opiniones, juicios y previsiones expresadas por los autores de los artículos incluidos en la publicación, ni avala los datos que estos, bajo su responsabilidad, aportan.

Edita: **Funcas**

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

Diseño y maquetación: **Funcas**

Impresión: **Cecabank**

ISSN: 2530-0148

ISSN: 2445-2726

Depósito Legal: M-7537-2016

© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PATRONATO

Isidro Fainé Casas (Presidente)

José María Méndez Álvarez-Cedrón (Vicepresidente)

Fernando Conlledo Lantero (Secretario)

Carlos Egea Krauel

Miguel Ángel Escotet Álvarez

Amado Franco Lahoz

Manuel Menéndez Menéndez

Pedro Antonio Merino García

Antonio Pulido Gutiérrez

Victorio Valle Sánchez

Gregorio Villalabeitia Galarraga



Índice

- 3 **Introducción: Diálogos de Energía y Sostenibilidad 2019/2020**
- 5 **Movimientos sociales y percepción del cambio climático**
- 11 **Movilidad urbana**
- 17 **El Pacto Verde Europeo (*Green Deal*): una nueva hoja de ruta para la transformación de la economía europea**
- 27 **Plan de Recuperación para Europa: principales elementos e implicaciones para España**

INTRODUCCIÓN

Diálogos de Energía y Sostenibilidad 2019/2020

Con este número comenzamos una nueva serie dentro de *Papeles de Energía*, que comprenderá los resúmenes de las discusiones del grupo de *Diálogos de Energía y Sostenibilidad*. Este es un grupo coordinado por Pedro Linares y Gonzalo Sáenz de Miera, desde hace más de 10 años, y albergado por la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad y el Aula de Solidaridad, cuyo objetivo es, a través del diálogo, profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible para España.

El grupo está formado por un número fijo de unas 30 personas provenientes de las empresas, del tercer sector, de la administración y de la academia, que cubren, con la mayor diversidad posible, los distintos aspectos, conocimientos y sensibilidades dentro del sector energético y medioambiental español. Las discusiones se rigen por la “*Chatham House*” rule, es decir, que se puede citar lo que se dice, pero no quien lo ha dicho. Esto aporta un elevado grado de libertad de expresión a los participantes, y permite debatir acerca de temas de actualidad relacionados con la energía y el desarrollo sostenible en un ambiente de confianza, rigor y transparencia.

En cada curso académico se celebran cuatro o cinco reuniones, para las que se seleccionan temas de actualidad y relevancia. Cada tema es introducido por uno o dos ponentes, expertos en la materia, y posteriormente se abre el diálogo a todos los presentes en la reunión. Después del debate, un relator (Miguel Ángel Muñoz, al que desde aquí agradezco su difícil labor) elabora el resumen de lo presentado y debatido. Son estos resúmenes los que comenzamos a difundir desde *Papeles de Energía*.

Este primer número cubre las tres reuniones presenciales celebradas durante el curso 2019-2020, menos de las habituales debido a las restricciones asociadas a

la COVID-19, y la reunión celebrada, esta ya virtualmente, en octubre de 2020. Todas ellas tratan temas de gran interés: los movimientos sociales y la percepción social del cambio climático; la movilidad urbana; el Pacto Verde Europeo; y el Plan de Recuperación para Europa.

Confío en que encuentren de interés la visión plural y diversa que aportan estos resúmenes acerca de temas de gran importancia para la política energética en nuestro país.

Movimientos sociales y percepción del cambio climático

4 de octubre de 2019

1. INTERVENCIONES INICIALES

El primer ponente considera que, en vista de que las señales del cambio climático van a seguir teniendo lugar, y que hay una clara brecha generacional en esta cuestión, con los jóvenes liderando la protesta, la reacción de la sociedad frente al cambio climático va a seguir creciendo.

Esta reacción es una manifestación de que, por encima de las diferencias, y de los nativismos, la sociedad intenta trabajar en común para resolver el problema del cambio climático. En este sentido, aumenta el internacionalismo alrededor del clima, a la vez que decae el internacionalismo proletario. El liderazgo de los jóvenes puede ayudar además a crear cambios disruptivos y no incrementales, una aportación interesante para los movimientos sociales.

En cualquier caso, hay que ser consciente de que hay brechas no solo generacionales, sino también territoriales (urbano vs. rural, global vs. local), y también ideológicas (aunque en España parecen menos pronunciadas estas últimas).

Este último punto es reforzado por el segundo ponente: la brecha ideológica es muy inferior a la de los países anglosajones. Ahora bien, también recuerda que declarar algo como muy importante en una encuesta vale para muy poco; lo importante es la acción a la que lleve, y esto es función de la disponibilidad cognitiva, de si queremos ocuparnos realmente de ello o no, de su relevancia. Un problema que se considere importante, pero que esté en sexto o séptimo lugar en una encuesta de percepción, no lleva a la acción. La pregunta clave es, pues, qué estamos dispuestos a hacer. Y aquí las encuestas nos dicen que estamos dispuestos a pagar más de lo que en principio supondríamos.

Es fundamental pues entender cómo la sociedad problematiza la cuestión del cambio climático. Hay múltiples estrategias para desproblematizar: el cambio climático no existe, no es nuestra culpa, no es peligroso... O incluso tratar de no saber, ignorar la información es una forma de desproblematizar, es una forma de negación.

Estos movimientos de negación están basados en el miedo, un elemento muy poderoso de movilización. Frente a ellos puede oponerse el miedo a la inacción, o la esperanza, un elemento mucho más constructivo. Y habrá que ver qué motivación se impone. Será central entender cómo funciona el alma humana.

Durante estas presentaciones iniciales se comentaron también los resultados de la reciente encuesta del Real Instituto Elcano¹.

2. DEBATE

2.1. Sobre la percepción del problema

- La brecha generacional es la más clara en la cuestión del cambio climático, quizá en parte debida al impacto de la educación en tiempos recientes (algo que subraya lo esencial de la educación). De hecho, en las encuestas no aparecen los menores de 18 años, seguramente más concienciados aún por el problema.
- En el cambio climático no se percibe la misma sensación de urgencia (algunos participantes consideran que ninguna, de hecho) que, por ejemplo, en los impactos sobre la salud de la contaminación atmosférica, que se percibe de forma más cercana. Además, en temas de salud se ve solución, algo no tan evidente en materia de cambio climático, sobre todo en mitigación (sí en adaptación, en la que hay una diferencia clara de percepción). Aunque algunos participantes consideran que no hay tanta percepción sobre la importancia de actuar en materia de calidad de aire, algo que se manifiesta en algunas propuestas recientes como Madrid360.

¹ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cambio-climatico/encuesta-espanoles-ante-cambio-climatico-sep-2019

- Un elemento muy interesante es que la necesidad de actuar contra el cambio climático se está incorporando en las normas sociales: está socialmente mal visto estar en contra de esta cuestión. Esto, por un lado, puede falsear las encuestas, si la gente dice lo que cree que es lo correcto y no lo que piensa realmente. Pero, por otro lado, puede ser un elemento muy positivo para apoyar la acción, siempre que haya un buen liderazgo.
- El cambio climático comienza a verse como un problema ético.

2.2. Sobre la respuesta

- Es cierto que el mensaje de esperanza frente al cambio climático es mucho más positivo y deseable, algo compartido por muchos participantes... pero también hay mensajes de miedo en los que proponen actuaciones radicales frente al cambio climático.
- A este respecto, hay cierta preocupación porque los movimientos actuales deriven en indignación contra las generaciones anteriores, y que esta indignación genere frustración. En este sentido se recuerda que, si bien las generaciones anteriores y actuales han causado el cambio climático, en muchos otros aspectos han dejado un mundo manifiestamente mejor (aunque se recuerda que el presupuesto de carbono que dejamos es muy pequeño). Y que la polarización de la sociedad en este ámbito puede llevar a reacciones indeseadas, como ya se ha visto en EE.UU.
- Pero se recuerda que el miedo solo es indeseable cuando no se sabe hacia dónde correr. El miedo es muy útil si se sabe el cambio que hay que hacer. Por tanto, no se pueden señalar los riesgos sin señalar las salidas, y la clave de la comunicación es señalar los dos. El miedo, con buen liderazgo y buenas salidas, permite cambios sociales que podrían parecer impensables. La economía de guerra es un buen ejemplo.
- Algunos participantes consideran que los encuestados son en general voluntaristas, opinando sobre el nivel de ambición de los países sin entender bien lo que supone, y también confiando demasiado en el Estado. Se considera

que hay falta de preparación y educación para entender cuáles son las respuestas adecuadas. A este respecto, varios consideran que el nivel de acuerdo y de voluntad de actuar se reducirá cuando los costes y los sacrificios necesarios sean más evidentes (como por ejemplo dejar de usar el vehículo privado).

- Es fundamental también pensar bien en la justicia de la transición.
- El liderazgo político es fundamental, tanto a nivel nacional como local. Este liderazgo debe facilitar e incentivar los cambios de comportamiento individuales, pero también transmitir sentido de acción común. Hay más aceptación hacia los sacrificios cuando la iniciativa es colectiva y no individual.
- Además, hay que ser consciente de que los cambios de comportamiento individuales no bastan para lograr el cambio necesario, hacen falta acciones políticas. Los ciudadanos también pueden influir en ellas mediante su voto.
- La voluntad aumenta cuando aumenta la esperanza. El reto es cómo alimentar, pues, la esperanza, no de forma boba, sino para tener voluntad de cambio. Y la esperanza y la voluntad crecen a medida que se van haciendo cosas. Es importante, por lo tanto, comenzar a actuar.
- Es importante gestionar bien las incoherencias (como el gasto en emisiones asociado a la COP). La transición genera contradicciones, pero verlas ya es una buena señal, suponen el inicio del cambio, no una razón para no hacer nada.
- Una forma de gestionar incoherencias es eliminando aspectos innecesarios del debate. Por ejemplo, en Reino Unido tuvieron la inteligencia de aprobar una ley de cambio climático que no hablaba de energía, para no complicar innecesariamente las cosas.
- Un participante manifiesta que lo importante es comenzar a actuar ya, y no discutir tanto sobre percepción social. En ese aspecto, considera que la actuación de las empresas, preocupadas por su balance, no es satisfactoria, como tampoco lo es la de muchos gobiernos.
- Frente a esto, otros participantes consideran que muchas empresas sí están invirtiendo contra el cambio climático, empujadas en gran parte por el avance

en las finanzas sostenibles. También se menciona como ejemplo la retirada del carbón para producción eléctrica en España.

- Y otros participantes recuerdan que la acción debe estar apoyada por la aceptación social, para que no se vuelva en contra. Para ello también es importante aclarar la prioridad que se debe dar al cambio climático frente a otras cuestiones también relevantes (y expresadas por los ciudadanos en las encuestas).

Movilidad urbana

13 de diciembre de 2019

1. INTERVENCIÓN INICIAL

LA intervención inicial resume lo discutido en el Foro BP de Energía y Sostenibilidad celebrado en septiembre de 2019 y que trató de los retos de la movilidad urbana y de las posibles soluciones, concentrándose en particular en el análisis de evidencias empíricas de las mismas. Pueden consultarse más detalles en: <https://economicsforenergy.wordpress.com/2019/10/09/retos-y-soluciones-para-el-transporte-urbano/>

Por orden de prioridad, el Foro identificó las siguientes soluciones: urbanismo; infraestructuras orientadas a la eficiencia; reducción de la necesidad de movilidad; señales económicas (positivas y negativas); restricciones; y gobernanza. En cualquier caso, no hay soluciones únicas ni sencillas. Es clave su implantación correcta, y la aceptabilidad social.

Respecto al urbanismo e infraestructuras, las actuaciones deberían ir dirigidas a la densificación, y a la pacificación del tráfico. También es imprescindible exigir planes de movilidad asociados a los desarrollos urbanísticos o centros de servicios, y se recordó que aumentar la capacidad es contraproducente, es más efectivo restringirla, y en particular la de aparcamiento (que sólo deben ser disuasorios).

Adicionalmente, otros instrumentos para reducir la movilidad son los Planes de Movilidad Laboral y el *car-pooling*. El teletrabajo podría, de acuerdo con algunas simulaciones, aumentar la movilidad fuera de las puntas, y el *car-sharing*, al abaratar el servicio de movilidad, puede aumentar los desplazamientos o sustituir al transporte público.

Las restricciones, tanto de tráfico como de aparcamiento, han mostrado ser efectivas, aunque su diseño es fundamental (asociado por ejemplo a las etiquetas), y hay que tener cuidado con el efecto frontera.

Las señales económicas son más eficientes que las restricciones, y además generan recaudación adicional, aunque no están claras sus diferencias en términos de equidad con las restricciones. Las señales principales son el precio de los aparcamientos, y los peajes de acceso (que pueden, en un extremo, ser dinámicos para recoger cambios en los niveles congestión o contaminación, o en el otro, acumularse en un impuesto de circulación anual). También pueden utilizarse señales económicas positivas como las subvenciones, aunque en estos casos hay muchos más problemas de *free-riding* y de regresividad.

Tanto en el caso de las restricciones como de las señales económicas, para no dañar el bienestar, es preciso contar con alternativas, en particular un transporte público de calidad y con intermodalidad (no necesariamente más oferta). También es preciso cuidar la resistencia al cambio y las condiciones preexistentes.

Otro punto relevante de las conclusiones es la creciente importancia de las zonas periféricas (coronas metropolitanas) por la mayor dificultad de apoyarse en el transporte público.

2. DEBATE

2.1. Sobre el papel de ayuntamientos y administraciones:

- Muchas soluciones son de largo plazo. Se necesitan estrategias integradas y de largo recorrido.
- Los ayuntamientos tienen un papel fundamental, pero la Ley de Bases Locales les deja poco margen para la acción. Y muchos no tienen una agenda XXI actualizada. Por otra parte, también otros órganos administrativos pueden ser relevantes, especialmente en el caso de las coronas metropolitanas. La FEMP podría tener voz en esta cuestión.
- Se señala la conveniencia de contar un plan general de movilidad urbana a nivel estatal, que también incluya urbanismo y ordenación del territorio. La Administración Pública debe liderar este proceso.

- No se valora adecuadamente el espacio público y su ocupación por los vehículos. Varios ponentes subrayan lo excesivamente barato que es aparcar en el centro de la ciudad.
- El urbanismo juega un papel central: el cambio modal solo es posible si los trabajos y servicios están accesibles caminando o con transporte público. Sin embargo, hay poco recorrido en muchos países desarrollados, en los que la mayoría de las infraestructuras ya están construidas. En el caso de España, solo Madrid y Barcelona están atrayendo aún población. Los nuevos patrones de uso y las nuevas tecnologías también hacen más complejo el problema de inversión.
- Los planes de movilidad de empresa, que dejaron de hacerse por la necesidad de recortar gastos, deberían volver a hacerse.
- Hay mucha relación entre la movilidad y la vivienda. Por ejemplo, un alquiler más sencillo facilitaría cambiar de vivienda al cambiar de trabajo, y con ello reducir desplazamientos.

2.2. Sobre la respuesta de los consumidores:

- Algunos ponentes comentan que el vehículo privado se utiliza cuando es lo más conveniente para el usuario; el hecho de que algunos sufran atascos diarios apunta a que las alternativas (transporte público) no son mejores en términos de tiempo y comodidad, incluso aunque el tiempo en el vehículo privado sea improductivo y el tiempo en transporte público puede no serlo. El tiempo es la medida fundamental que se debe utilizar para evaluar opciones modales.
- También se señala la importancia de contar con la sociología y la antropología, para entender motivaciones y comportamientos, y también la aceptabilidad social y percepción de la equidad de las distintas medidas. La razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas son muy importantes para la aceptabilidad social.

- Es preciso ir más allá de las señales de precio y entender qué es lo que mueve a las personas.
- Varios ponentes señalan el cambio de actitudes que se está observando en las nuevas generaciones, y que las lleva a utilizar menos el coche. Aunque, a este respecto, se señala también que este efecto puede haberse confundido con el de la crisis económica.
- Otro ponente señala la importancia de considerar la pirámide de edad: las necesidades de movilidad de una población de mayor edad son distintas.
- La percepción y la cultura también son muy importantes: en Londres a nadie se le pasa por la cabeza coger el coche.

2.3. Sobre las soluciones

- Las ciudades son sistemas complejos, no lineales. El reto es buscar mecanismos para conseguir dirigir las dinámicas autoorganizadas en la dirección deseable. Y en ocasiones las dinámicas administrativas lineales no encajan bien en todo esto.
- La gran pregunta a la hora de diseñar las medidas es si es posible simplemente confiar en la elasticidad a largo plazo (y, por tanto, basarse fundamentalmente en los impuestos), o si debe intervenir el Estado. Y, en ese caso, hay que tener el coste de oportunidad implícito. Porque es muy difícil evaluar en estos casos cuáles son los viajes necesarios y cuáles no. Y también hay que tratar de dar soluciones a los usuarios, y no imponerlas. En todo caso, la clave es cuánto hay que respetar el derecho privado a la vista de las externalidades presentes.
- La prelación de los modos es muy importante. La primera opción debería ser caminar, luego la bicicleta, luego el transporte público, y por último, el transporte privado.
- La tecnología y la gestión de datos puede ayudar en este aspecto, tanto a efectuar buenos diagnósticos como a discriminar mucho mejor la aplicación de

los impuestos (también en función de la renta), o a reducir los desplazamientos innecesarios (como los viajes en vacío de los taxis).

- En este sentido, se señala que aún faltan buenos datos públicos. No hay estadísticas detalladas y fiables sobre la movilidad.
- ¿Qué es más importante, la contaminación local, las emisiones de GEI, o la congestión? Porque aunque algunas soluciones coinciden, otras no.
- La movilidad eléctrica es una solución muy relevante, pero no en congestión. A este respecto, debe considerarse bien la autonomía. Porque ir a más autonomía de los vehículos puede requerir una gran inversión en distribución.
- Los aparcamientos disuasorios son un elemento más para facilitar el cambio modal. Y son clave para evitar que un millón de coches entre diariamente en Madrid.
- Es conveniente experimentar más con distintos instrumentos, para entender qué es lo que quiere realmente la sociedad y conseguir su apoyo.
- Se subraya por parte de varios ponentes la idea de que, si es necesario restringir, es fundamental entonces dar alternativas.

La mayor parte de esta discusión aplica a los entornos de grandes urbes. El caso de las ciudades pequeñas es más complejo, y el mundo rural más aún (por la falta de alternativas).

El Pacto Verde Europeo (*Green Deal*): una nueva hoja de ruta para la transformación de la economía europea

7 de febrero de 2020

1. INTRODUCCIÓN

SE realiza una introducción general a los objetivos y principales instrumentos del Pacto Verde Europeo, presentado en diciembre de 2019 en el marco de la COP 25 como uno de los principales hitos de la agenda climática global.

Según la propia presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, el “Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento. Contribuirá a reducir las emisiones, así como a crear puestos de trabajo”.

El vicepresidente Timmermans, encargado de liderar este proyecto político destaca que, “Proponemos una transición verde e integradora para mejorar el bienestar de las personas y legar un planeta sano a las generaciones futuras”.

Los cuatro grandes objetivos para la Unión Europea (UE) se resumen a continuación:

- Ser climáticamente neutra de aquí a 2050.
- Proteger la vida humana, los animales y las plantas, reduciendo la contaminación.
- Contribuir a garantizar una transición justa e integradora.
- Ayudar a las empresas a convertirse en líderes mundiales en productos y tecnologías limpias.

La consecución de estos objetivos se producirá a través de la implementación de una ambiciosa hoja de ruta de políticas, estrategias, planes y regulaciones. A continuación, se resumen los principales hitos:

2020			
Enero	Febrero	Marzo	... 2020
Mecanismo de Transición Justa	Ley climática Pacto climático	Estrategia Industrial Europea	Plan de acción sobre baterías (octubre)
Plan de inversiones para una Europa sostenible		Estrategia Europea de Biodiversidad	Objetivo emisiones 2030 (verano) <i>Iniciativa para renovación de edificios, estrategia para bosques, estrategia de movilidad sostenible, revisión de la estrategia de financiación sostenible (4º. trimestre)</i>
2021			
Revisión Directiva Fiscalidad Energética (junio)	Revisión de directivas RES, EE, estándares de emisiones de vehículos (junio)		Estrategia de adaptación al cambio climático, plan de reducción de la contaminación, revisión de guías de ayudas de Estado (ej. medioambiente y energía), potencial propuesta de “ ajuste en frontera por CO₂ ” (CBA)...
Revisión ETS, “ Reparto de esfuerzo ” (junio)			

2. VIABILIDAD DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS NECESARIOS

En términos generales existe un acuerdo en el grupo en torno a los objetivos del Pacto Verde Europeo y la necesidad de abordar de forma activa la lucha contra el cambio climático. En general, se considera que contar con una hoja de ruta de este estilo puede aportar certidumbre a los inversores. Sin embargo, entre muchos asistentes existe cierto escepticismo sobre la posibilidad de la UE de cumplir estos objetivos de manera efectiva y eficiente. Se echa en falta un mayor papel de la

innovación y la investigación, mayores recursos financieros y se considera clave la gobernanza.

A continuación, se incluyen comentarios individuales que complementan esta visión general:

- Coincide con el proyecto estructural de transformación. Es bueno para Europa especialmente teniendo en cuenta la mejora de competitividad de las energías renovables y el resto de las soluciones climáticas (por ejemplo, vehículo eléctrico). La clave es que se aprueben todas las políticas (fiscal, presupuestaria, innovación...). Si no se aplican todas estas políticas no obtendremos los beneficios que puede generar el *Green Deal*.
- El liderazgo que quiere tener Europa se hace a través de este tipo de enfoques. Si es complejo al menos que tengamos ambición. La trayectoria de la lucha contra el cambio climático global solo se explica por el liderazgo que ha tenido Europa de manera estructural. Europa ha sido la gran dinamizadora desde hace muchos años de este proceso. Un ejemplo claro son los avances de Europa en el sector eléctrico en materia de introducción de renovables.
- Si vemos la retrospectiva, la acción climática ha servido para transformar el conjunto del sector energético (sucesivos paquetes de energías limpias...). El Pacto Verde supone un programa de acción ambicioso, inteligente y con un periodo amplio.
- La UE no va a resolver sola el problema del cambio climático, pero sí tiene un papel clave. El problema no se abordará con éxito si se la UE no lidera. Hay que tener en cuenta que la UE es el mercado organizado más grande del mundo. Las actuaciones de Europa pueden tener un impacto global. Tendrán un resultado real por el efecto ejemplarizante y por el hecho de ser un gran consumidor global de productos.
- A este respecto, se comenta también que, si se hace un análisis de cómo se han cumplido los compromisos previos y su impacto en el liderazgo económico, no se ve un impacto muy positivo. No se ha demostrado hasta la fecha que ser

pionero en la lucha contra el cambio climático genere resultados. En el caso español, ser pionero antes de tiempo en algunos casos se mostró muy gravoso (ej. industria fotovoltaica).

- Si vamos a llegar a ser el mercado neutro en carbono más grande del mundo hay que invertir de cara al futuro.
- Europa ahora debe focalizarse en innovación para desprenderse del gas y del petróleo. Para ser punta de lanza aquí hay que invertir más. Y por ahora el programa de innovación para la UE es muy difuso.
- La propuesta contribuye a crear certidumbre a largo plazo. El pacto viene a confirmar la voluntad de la UE de liderar la lucha contra el cambio climático, concretada en el objetivo de neutralidad climática. El problema es que se quiere aprovechar este instrumento legal para establecer objetivos a 2030 y objetivos sectoriales. Para el parlamento era importante contar con el objetivo a 2030, pero es necesario que dicho objetivo esté avalado por el análisis de impacto.
- Se debe reconocer el papel de la industria para este proceso de evolución (la industria es el principal elemento de innovación) así como el principio de neutralidad tecnológica. La próxima estrategia para la movilidad inteligente va a introducir alternativas energéticas de bajas o nulas emisiones para el conjunto del transporte.
- Habrá que analizar cómo impacta este tema en los debates que están teniendo lugar sobre la ley de cambio climático y transición energética en España. Por razones políticas, el *Green Deal* empieza por lo social (ciudadanía, equidad,...). La influencia de la situación de Francia ha sido clara. Por eso está aquí el tema de transición justa.
- Es importante entender el objetivo de neutralidad climática a 2050. Implica que lo que emites no supere lo que los ecosistemas pueden absorber. Habrá que conservar los ecosistemas y reducir en la mayoría de los sectores las emisiones hasta cero. No va a haber tanto margen para absorber. El sector de la energía tendrá que ser de emisiones nulas.

- La fecha de 2050 es demasiado tardía para alcanzar la neutralidad climática en la UE. Con su capacidad económica y tecnológica lo debería hacer antes.
- En términos de ambición, es destacable que la ciencia dice que Europa tiene que reducir al menos un 70% de emisiones a 2030. El Reino Unido ha reducido un 50% sus emisiones en 15 años lo que demuestra que es posible abordar el cambio de manera ambiciosa.

3. EL PAPEL DE LA GOBERNANZA

A lo largo de gran parte de las intervenciones se ha puesto de manifiesto la complejidad del proceso de transformación que tiene que abordar Europa, con multitud de agentes y sectores involucrados y con un amplio abanico de herramientas de actuación con impactos muy distintos. En este contexto la gobernanza adquiere un papel protagonista.

A continuación, se presentan unas reflexiones individuales en torno a estas ideas:

- El marco institucional será clave. Si esto no funciona se podría perder el apoyo ciudadano.
- Europa no tiene otra alternativa. No tenemos energía, la sociedad está concienciada, los otros bloques no están actuando... China tiene claro su papel como motor industrial.
- La propia gobernanza es un reto a nivel comunitario con la diversidad de posiciones por Estado miembro. Habrá que buscar la mayoría cualificada en las decisiones.
- Se debe adoptar un enfoque innovador, más allá del modelo *Top Down* o *Bottom Up*. Las políticas no deberían ser las clásicas. Una reflexión interesante es la incluida en el manifiesto del *carbon dividend* del *Wall Street Journal* del año pasado. Pero hay que aplicar principios económicos sólidos. Ellos proponían un precio de CO₂ (bajo una senda gradual creciente y robusta) que constituya un verdadero incentivo para todos.

- Faltaría situar en el contexto todos los elementos del *Green Deal*. Este esfuerzo que se pide a los Estados miembros se hace en un marco de descontento de muchos países con la integración europea. Podría suponer un riesgo importante pedir esfuerzo a las sociedades en clave nacional si no perciben claramente los beneficios para su entorno.

4. LA PROPUESTA DE ESTABLECIMIENTO DE AJUSTES EN FRONTERA POR CO₂

Una de las propuestas que más interés ha suscitado a lo largo de todo el debate ha sido la potencial introducción de un “Ajuste en frontera por CO₂” (*CBA*, en sus siglas en inglés), que básicamente consistiría en aplicar un sobrecoste a importaciones de productos procedentes de países que no disponen de esquemas equivalentes de precio de CO₂ (ya sea impositivos, sistemas de comercio de derechos de emisión...). La mayoría de los asistentes se ha mostrado a favor de explorar estas iniciativas como forma de luchar contra el riesgo de “fuga de carbono”, siendo conscientes de las elevadas dificultades de diseño desde el punto de vista legal, las incertidumbres desde la óptica económica y el riesgo de represalias por parte de otros socios comerciales.

Esta idea se complementa con algunas reflexiones individuales:

- Es necesario tener en cuenta que este instrumento es clave para mantener la integridad ambiental de las políticas climáticas en Europa. Si importamos bienes de países que no tienen normas tan estrictas estamos provocando emisiones. Europa tiene fortaleza para imponer este tipo de instrumentos porque es un mercado muy grande.
- Un ajuste en frontera es imprescindible para cumplir el objetivo de neutralidad climática a 2050 sin aumentar el riesgo de fuga de carbono, teniendo en cuenta que otras geografías no cuentan con marcos de políticas climáticas tan exigentes.
- El *CBA* es un tema muy de moda. Parece una herramienta necesaria pero no suficiente. Habría que ver qué sectores serían susceptibles de adoptar con éxito este tipo de esquemas. Es necesario plantearlo al menos como tema de potencial

aplicación en un contexto de ausencia de compromisos climáticos serios por otras jurisdicciones.

- Es un tema de carácter global. El problema de emisiones está en Asia y África. Hay que buscar acuerdos globales en los que se incluya inversión, comercio, cambio climático... Se necesita un acuerdo político global con China. En la reunión China–UE en septiembre se pondrá sobre la mesa un acuerdo global sobre muchos temas (comercio, clima...).
- Este tema tiene un recorrido muy dilatado. Hay que disponer de una contabilidad de emisiones diferente, analizando las emisiones consumidas, no las producidas.
- Es un tema difícil. Este tema ha tenido idas y venidas. Es muy difícil adoptar una fórmula que sea compatible con las reglas de la Organización Mundial de Comercio.
- Hay que ser escépticos desde el punto de vista de la industria. Francia intentó implantar un *CBA* al cemento. Era el ejemplo más sencillo que se puede abordar por las características del producto y el sector y aún así no se fue capaz de ponerse en marcha. Para productos más complejos sería prácticamente imposible.
- Aquí habrá ganadores y perdedores. Aceptarlo como principio sin conocer el detalle de cómo nos va a afectar supone asumir riesgos muy importantes.
- Se echa en falta que se favorezca una reducción fiscal a los individuos. Debería haber políticas de exención fiscal para favorecer la innovación.
- La UE debería dedicar muchos esfuerzos a diplomacia climática. Tiene que utilizar su influencia para arrastrar a los principales actores globales a adoptar políticas climáticas ambiciosas.

5. INVERSIONES Y NECESIDADES DE FINANCIACIÓN

Existe un acuerdo generalizado sobre la ingente de necesidad de inversiones para acometer la transformación de la economía que marca el Pacto Verde Europeo.

Existen serias dudas sobre la disponibilidad de recursos procedentes de presupuestos públicos y sobre la capacidad de la fiscalidad para dar las señales adecuadas en el marco europeo. En varias intervenciones se destaca la reducida magnitud del presupuesto de la Unión Europea por lo que será necesario alinear las prioridades políticas y presupuestarias de los Estados para aumentar las posibilidades de éxito.

Sobre esta idea se realizan las siguientes intervenciones individuales:

- Será necesario ver el detalle del Plan de Inversiones Sostenibles presentado en enero para valorar adecuadamente su capacidad para movilizar recursos. Parece que lo más definido son todas aquellas cuestiones vinculadas al Mecanismo de Transición Justa.
- Es negativo que no se aborden todas las cuestiones de fiscalidad hasta 2021. Sería importante ir dando cuanto antes señales de precio a la inversión y el consumo.
- Las instituciones comunitarias no tienen recursos para abordar esta agenda reformadora en solitario. Se requiere la colaboración de gobiernos nacionales, regiones, municipios...
- Una hoja de ruta de inversiones y señales económicas como la presentada puede valorarse en torno a dos grandes ejes. Por un lado, se podría ser optimista por el impacto económico de esta transformación. Para Europa, destinar un 2% del PIB a la transformación de su modelo tendrá un efecto expansivo, siempre que ese porcentaje de inversión tenga una rentabilidad adecuada. No obstante, por otro, es preocupante que la sociedad se siente poco identificada con los instrumentos económicos necesarios para abordar dicha transformación (fiscalidad ambiental, eliminación de apoyos a fiscales a compra de vehículos...). Todo esto podría llevar a malestar entre la sociedad y limitar al político a la hora de plantear señales económicas relevantes.
- Lo que hacen los gobiernos tienen mucha importancia para modular la economía. Las políticas públicas son muy importantes (internet surgió porque había un programa de la administración americana).

- Lo que preocupa es que la gobernanza de la UE es débil y el presupuesto de la Comisión es bajo. Es escéptico por la capacidad de la Comisión para llevarlo a cabo y para movilizar fondos que en muchos casos dependen de otros Estados miembros.
- Existe un reto financiero. Se subestima mucho el coste de llegar a la neutralidad climática. En Reino Unido se está más avanzado en estos temas y se ha identificado claramente esta problemática. Es importante aumentar la eficiencia y reducir los costes.
- La capacidad del presupuesto europeo (*Multiannual Financial Framework, MFF*) para adaptarse a las nuevas prioridades del Pacto Verde será un buen indicador adelantado de sus posibilidades de éxito. Las inercias del presupuesto protegen temas tradicionales (ej. agricultura). Si esto finalmente no sale bien sería una señal muy negativa contraria a la retórica política.
- Será clave invertir en innovación, en nuevas tecnologías... Hay que invertir al menos un tercio más en I+D en las tecnologías vinculadas al *Green Deal*.
- Viaje apasionante y complejo. Se necesita sentido de urgencia, que por ahora es más verbal que fáctico. Hay que ir más allá de donde la tecnología nos permite llegar y hay que llegar antes de lo que nos permitirían las fuerzas tradicionales (mercado). Hacen falta buenas políticas e involucrar a todos, pero sin demonizar a los sectores de oferta e infantilizar a los demandantes.

Plan de Recuperación para Europa: principales elementos e implicaciones para España

16 de octubre de 2020

1. INTERVENCIÓN INICIAL

1.1. Contexto y antecedentes

- El contexto de partida está marcado por la crisis sin precedentes en tiempos de paz originada por la COVID-19, que está sacudiendo los cimientos económicos, institucionales y sociales en Europa.
- La recuperación de esta crisis será parcial durante 2021 y, en el caso español, es previsible que la recuperación tarde en llegar por lo menos tres años.
- El impacto negativo sobre la economía va acompañado de unos elevados niveles de incertidumbre al no estar claro el horizonte temporal a partir del cual se dispondrá de vacunas efectivas.
- La situación ha hecho necesaria una respuesta europea; que se ha producido de forma contundente.
- La Comisión Europea ha actuado rápidamente (flexibilizado reglas fiscales, de ayudas de Estado, se ha movilizó todo el presupuesto...).
- Se destacan dos Consejos Europeos de vital importancia.
 - En abril de 2020 se acordó la creación de la triple red de seguridad para: los trabajadores (SURE), las empresas (fondo de garantía paneuropea del BEI) y para los Estados (MEDE), así como la preparación de un fondo de recuperación temporal.

- En julio de 2020 se produjo un acuerdo histórico en el Consejo Europeo sobre Plan de Recuperación para la UE (*Next Generation EU*) con un volumen de 750.000 millones de euros. También se aprobó el Marco Financiero Plurianual que asciende a 1,1 billones de euros. En total, ambos elementos suponen conjuntamente movilizar un 17% de la renta nacional bruta de la UE. Dentro de estos fondos, es importante destacar que el 30% se destinará a cuestiones relacionadas con la acción climática.
- Uno de los elementos característicos de esta crisis es su distinto impacto por países. En el caso español las consecuencias van a ser especialmente severas por el elevado peso de pymes y del sector servicios, la elevada tasa de contratos temporales...

1.2. Plan de recuperación para la UE (*Next Generation EU*)

- Uno de sus principales objetivos es promover cohesión territorial y económica de la UE, con foco en países que han sufrido más las consecuencias.
- Los 750.000 millones se distribuyen en dos grandes grupos: 1) subsidios a fondo perdido de 390.000 millones; 2) préstamos de 360.000 millones de euros.
- Dentro del plan, el principal programa de acción es el denominado "Mecanismo de Recuperación y Resiliencia", que supone el 90% de los recursos del fondo y está complementado por el refuerzo de políticas de cohesión y de programas existentes (refuerzo de fondo de transición justa, fondo de desarrollo rural, *Invest EU, Horizon 2020...*).
- Para financiar estos instrumentos, la UE va a emitir obligaciones en los mercados internacionales, que se amortizarán de 2026 a 2056. Esto constituye un hecho sin precedentes; será la primera vez que la UE emita deuda.
- Esta deuda se amortizará con los recursos que se generen a través de nuevos tributos y con aportaciones de los Estados miembros. En el Consejo de julio se aprobó una reforma del sistema de recursos propios poder crear en el futuro: un Mecanismo de Ajuste en Frontera por CO₂, una tasa digital, una extensión

del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión a sectores como el transporte o la edificación, un impuesto sobre plástico, un impuesto sobre transacciones financieras... El objetivo de la creación de estas nuevas figuras es minimizar el incremento de contribuciones nacionales al presupuesto comunitario.

1.3. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

- Su volumen de recursos asciende a 672.500 millones de euros.
- Apoyará la cohesión territorial y social en línea con las orientaciones del semestre europeo¹ y con una clara alineación con los avances en la transición digital y ecológica. Un 37% del gasto deberá ir destinado a cumplir objetivos del Pacto Verde y un 20% para digital.
- Los Estados tienen que presentar Planes de Recuperación y Resiliencia, detallando los programas de inversión y reformas para un plazo 2021-2023. Dichos programas se pueden implementar hasta 2026. La fecha límite para presentar los planes es el 30 de abril de 2021.
- España será el segundo país que más fondos recibirá después de Italia (59.000 millones de euros en subsidios y 85.000 millones en préstamos).
- Las orientaciones de la Comisión para el desarrollo de los planes se basan en siete iniciativas emblemáticas:
 - Activación de tecnologías limpias de futuro (energías renovables).
 - Renovación para mejora de eficiencia energética.
 - Ampliación y mejora de infraestructuras.
 - Transición digital.

¹ Debe abordar los retos de política económica y las recomendaciones que recibió España en 2019 y 2020.

- Modernización de las administraciones públicas.
 - Capacidad industrial.
 - Capacitación de capital humano.
- Es destacable que la UE va a desembolsar los fondos en función de la evolución en las reformas y los proyectos.
 - En cuanto a la gobernanza de la aprobación de los planes. Por un lado, la Comisión Europea tiene dos meses para aprobar los planes (que se integrarán dentro de los Programas Nacionales de Reformas). Por otro, el Consejo Europeo estará involucrado en la aprobación de los planes (mayoría cualificada).
 - Dentro de la gobernanza también jugará un papel importante el grupo de trabajo creado dentro de la Comisión Europea, muy coordinado con ECOFIN y con dependencia directa de la Presidencia. Adicionalmente, hay un comité de dirección con tres vicepresidentes y el Comisario de Economía.

1.4. El Plan de Recuperación en España

- Podría recibir 59.000 millones en subsidios del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (transferencias) y alrededor de 12.000 del mecanismo *React EU*².
- La mayor parte del programa tendrá lugar entre 2021–2023. En esos años utilizará todas las transferencias (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y *React EU*).
- El presidente del Gobierno presentó los objetivos políticos de este plan para España, que han sido enviados a Bruselas.
- El 26 de octubre vendrá a España la presidenta de la Comisión Europea para presentar el Plan Europeo en la Conferencia Sectorial con las comunidades

² Los fondos de *REACT EU* operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. *REACT EU* promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

autónomas. Es previsible que ofrezca una primera valoración informal en ese contexto.

- Si bien es previsible una valoración preliminar positiva del plan español, será necesario concretar mucho más todas las actuaciones y programas.
- Entre los próximos pasos, está pendiente el acuerdo entre el Consejo Europeo y el Parlamento para aprobar la propuesta legislativa del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

2. DUDAS Y COMENTARIOS DE PARTICIPANTES

- Los asistentes plantean fundamentalmente dudas y reflexiones generales al ponente sobre las siguientes cuestiones:
 - La capacidad de España de absorber los fondos europeos a través de la puesta en marcha de proyectos de manera eficiente y rápida.
 - Algunos asistentes destacan los retos que tiene la economía española por el tipo de economía (elevado peso de pymes...): “España tiene un tejido muy atomizado de empresas y las ayudas parecen orientadas a grandes proyectos tecnológicos, de innovación, de infraestructuras”.
 - La supervisión de la utilización de los fondos y la fórmula para liberar los fondos en las distintas fases del plan.
 - La concreción de los proyectos a financiar y la formalización de las iniciativas:
 - “Se ha destruido tejido que habrá que restituir... Habrá que cambiar la lógica de cómo gastar los proyectos de los fondos estructurales”.
 - Los criterios de elegibilidad de los proyectos. Estos deberían ser muy claros y rigurosos.
 - La gobernanza interna dentro de cada país de todo el proceso (asignación de fondos, supervisión, coordinación, evaluación...).

- La relación de los planes de recuperación y las unidades que los gestionan con otros ámbitos de la Comisión Europea o de los gobiernos (ej. unidades con responsabilidades fiscales).
- El encaje de las ayudas nacionales y el régimen de ayudas de estado.

3. RESPUESTAS Y CIERRE

- En efecto, existe una relación entre las reformas y los avances en la implementación de los proyectos y la transferencia de los subsidios.
- Se está trabajando en metodologías para la valoración económica (ej. costes) de las reformas a implementar.
- Se reducirá la burocracia asociada al proceso. Será mucho menor a la asociada a los fondos estructurales tradicionales.
- En principio, los recursos del fondo de recuperación no se podrán gastar más allá de 2026.
- El fondo de recuperación busca una transformación estructural de la economía. Para urgencias sociales de corto plazo se han reforzado otros fondos (ej. *React EU*).
- Hay una asignación *ex ante* de los fondos entre Estados. No hay competencia entre Estados para recibir fondos.
- Existen varios niveles de control y supervisión para una adecuada gestión de los fondos:
 - El propio sistema de finanzas públicas del EEMM (Intervención General del Estado).
 - Los mecanismos de la propia Comisión Europea y el Consejo Europeo.
 - La Corte Europea de Auditoría.

- La taxonomía de la UE jugará un papel fundamental para categorizar la tipología de fondos, programas y proyectos. Será muy importante el principio *do no harm*. No financiar ningún proyecto que genere daños colaterales a otros ámbitos (ej. medio ambiente).
- En el ámbito de este fondo y las fórmulas para financiarlo, la UE tiene como objetivo crear el mayor mercado de bonos verdes.
- Sobre el caso español:
 - Se reconoce que la capacidad de absorción de España de fondos será un desafío importante.
 - Será importante trabajar en actuaciones y programas para pymes y con un fuerte enfoque en materia de cohesión social. Será clave aumentar la productividad, aumentar tamaño y la capacidad digital.
 - En España el *Plan de Recuperación* se coordina desde Presidencia del Gobierno con el apoyo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. También se realizará una importante labor en las conferencias de presidentes con los gobiernos regionales. Adicionalmente, se celebrarán foros de alto nivel temáticos (energía, agua...) y allí podrá participar el sector privado.
 - En la Comisión Europea se están realizando trabajos y análisis específicos por país y por sector.

Información Publicaciones / Publications Information:

Funcas
Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid
España / Spain
Tfno. / Phone: +34 91 596 54 81
Fax: +34 91 596 57 96
publica@funcas.es

P.V.P.: Suscripción anual papel, 25 € (IVA incluido)
Edición digital, gratuita



ISSN: 2445-2726
Deposito Legal: M-7537-2016