

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

11 de Noviembre de 2010

### ASIGNACIÓN DEL COSTE DE APOYO A LAS RENOVABLES: SECTOR ELÉCTRICO O TODOS LOS SECTORES

(Notas de la reunión GTPES de 11 de Noviembre de 2010)

*Se debate sobre los elementos que justificarían una socialización de la financiación del coste del desarrollo renovable, su instrumentación y su impacto sobre la sostenibilidad del modelo energético.*

#### 1. Elementos iniciales para conducir el debate.

La idea de la corresponsabilidad en la financiación del desarrollo renovable debe asociarse al objetivo último de alcanzar un modelo energético sostenible. En el análisis de este objetivo se deben tener en cuenta, al menos, los siguientes cuatro elementos:

- El camino hacia un modelo energético sostenible supone avanzar en la descarbonización y la electrificación.
- Hay actividades energéticas, que generan importantes externalidades negativas, que no están lo suficientemente gravadas o penalizadas.
- La Directiva 28/2009 de energías renovables establece un objetivo vinculante de participación de energías renovables en el consumo de energía final del 20% en 2020.
- Existen diversos aspectos asociados al recorrido a lo largo de la curva tecnológica de las distintas tecnologías renovables: quién asume la financiación del recorrido tecnológico, cómo se trasladan a los consumidores los avances en dicha curva, entre otros.

La necesidad de socializar el coste asociado a las energías renovables se pone de manifiesto desde el primer momento en el que se establece un objetivo político de participación del 20% de energías renovables en el consumo energético final. Según esto, todas las energías contribuirán a hacer posible o no su cumplimiento. Si bien, en principio, se le otorga al sector eléctrico un papel predominante, asignándole un objetivo del 40%, teniendo en cuenta sus características técnicas y económicas.

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

Sin embargo, el hecho de que sea eficiente que el sector eléctrico lidere la implantación de renovables no quiere decir que sea eficiente que recaiga exclusivamente el consumidor eléctrico la financiación de los objetivos en esta materia. De hecho, se podría producir el efecto perverso de desincentivar el consumo de electricidad a favor del de hidrocarburos a medida que se incrementa la participación de renovables en el mix de generación y, por consiguiente, el precio de la electricidad. Ello introduciría una distorsión en la competitividad relativa de la electricidad frente a otras energías.

La corresponsabilidad implicaría que el conjunto del sector energético (o la sociedad) contribuyera, a través de un instrumento cuyo diseño habría que concretar, a la financiación del coste de las renovables. Según estimaciones propias este reparto de costes supondría una subida del 3% en el precio de los hidrocarburos.

Desde el punto de vista instrumental, la Ley de Hidrocarburos permite la introducción de tasas homogéneas, adicionales a las existentes. En el caso del gas natural, una tasa de este estilo se podría gestionar a través de la Comisión Nacional de la Energía.

Es necesario dejar claro que el elevado déficit tarifario que caracteriza la situación actual del sector eléctrico no debe considerarse ni el fin ni el origen de una propuesta de este estilo, que por sí misma se constituye como un instrumento para avanzar hacia la sostenibilidad del modelo.

El debate sobre la necesidad de repartir la financiación del coste de las energías renovables entre el conjunto del sector energético debería contener también reflexiones sobre algunos de los siguientes aspectos:

- Ventajas e inconvenientes derivados del establecimiento de un objetivo relativo o absoluto de energías renovables. El hecho de contar con un objetivo relativo, como el actual, podría introducir algunos inconvenientes ya que se pierde un “elemento de control”. Por el hecho de consumir más energía (por ej. petróleo) se incrementaría la necesidad de implantación de renovables para cubrir el objetivo y, por consiguiente el coste asociado.
- Diversas posibilidades en la asignación del coste de cumplimiento del objetivo: en función de quién se beneficia (Ej. plantear contribución de CC.AA), en función de quién causa el coste (la externalidad), o a través de un mecanismo de asignación que priorizara el objetivo recaudatorio (ej. Ramsey).
- Interrogantes sobre la posibilidad de enviar señales a los consumidores y su posibilidad de elegir el modelo energético que le va a suministrar: ¿hay elasticidad al precio?, ¿hay posibilidades de elección?...
- Impacto distributivo de las diversas fórmulas de reparto del coste de las renovables.
- Instrumentos regulatorios para implementar la corresponsabilidad con sus ventajas e inconvenientes: un impuesto energético, un impuesto sobre el CO<sub>2</sub>, una tasa (“céntimo renovable”), una partida en los Presupuestos Generales del Estado...

## 2. Corresponsabilidad en la financiación del coste de las renovables

La sensación general sobre la LES está marcada por la decepción. El calificativo sostenible

La mayor parte de los asistentes muestran una opinión positiva en relación a la corresponsabilidad, entendida como reparto del coste de financiación del desarrollo renovable entre el conjunto del sector energético (o la sociedad).

Varios asistentes destacan que, en un análisis holístico, se ponen de manifiesto los beneficios derivados del desarrollo renovable para: la mejora de la seguridad energética, la descarbonización del modelo energético, el cumplimiento de objetivos internacionales, etc. En definitiva, está claro que el desarrollo renovable reporta beneficios al conjunto de la sociedad, yendo más allá del sector eléctrico, por lo que para recabar los recursos para su financiación de forma eficiente se debería socializar su coste.

Otro elemento sacado a colación por varios integrantes del grupo son las distorsiones generadas por el hecho de que sea el consumidor eléctrico el que financia principalmente el despliegue renovable. El encarecimiento de la electricidad derivado de las crecientes necesidades financiación del objetivo global de renovables distorsiona la competencia con gas y petróleo. Por ejemplo, introduciría incentivos negativos al desarrollo del vehículo eléctrico, que contribuiría a la financiación de renovables, frente a los vehículos convencionales, que no contarían con ese coste.

El ámbito de aplicación del principio de corresponsabilidad en la financiación de las renovables podría ser el conjunto de la sociedad o de consumidores energéticos. En principio, no parecería inadecuado que se planteara un reparto entre el conjunto de los consumidores energéticos puesto que los objetivos políticos también se circunscriben a este sector. El análisis de los instrumentos para poner en marcha dicha socialización entraría en una fase posterior.

Algunos miembros del grupo aportan matices que refuerzan el apoyo generalizado a corresponsabilidad en la financiación del desarrollo renovable:

- El objetivo de renovables, al igual que los objetivos de reducción de emisiones o de eficiencia energética, es un objetivo político para el conjunto de los ciudadanos (que son consumidores) por lo que el enfoque del reparto del coste renovable contribuiría, en principio, a mejorar la eficiencia.
- El Gobierno ha determinado que el sector eléctrico asuma un objetivo de energías renovables que dobla el global. Lo puede afrontar tecnológicamente pero no económicamente, por lo que se requiere un esfuerzo del conjunto de los consumidores energéticos.
- Lo ideal sería contar con un precio del CO<sub>2</sub>, como señal única y fuerte, que asumieran también los sectores difusos. No obstante, esto no es así y el sector eléctrico, por ser el

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

más capacitado para asumir un papel relevante en la descarbonización a través de renovables asume un sobrecoste del que no se hace cargo el transporte, con menor capacidad técnica para la introducción de renovables. Ante este panorama parece adecuado que el sector transporte contribuya económicamente al cumplimiento de renovables en el sector eléctrico.

- Existe margen para el incremento de los costes de los hidrocarburos en España, que se sitúan por debajo de la media comunitaria. Por el contrario, el precio de la electricidad está por encima.

Un matiz adicional realizado por un miembro del grupo pone de manifiesto que existe una obligación de incorporación de biocombustibles sobre los combustibles suministrados, lo que muestra que este sector también contribuye al cumplimiento del objetivo renovable.

### 3. Instrumentos para materializar el reparto del coste renovable

Tras plantearse la socialización del coste de las renovables como una opción interesante para avanzar hacia la sostenibilidad del modelo energético, gran parte de los asistentes consideran que el siguiente paso es analizar los instrumentos disponibles para materializarla, entre los que se destacan: el “céntimo verde” (entendido como un cargo sobre el precio de las distintas fuentes energéticas: gas natural, hidrocarburos y electricidad), un impuesto energético o sobre el CO<sub>2</sub> y una carga en los Presupuestos Generales del Estado.

Existe un consenso entre una parte importante de los asistentes sobre las incertidumbres que introduciría basar la financiación del desarrollo renovable en unos presupuestos públicos, sometidos a la negociación política con carácter anual o a los cambios de directrices que se producen con los cambios de gobierno. Un asistente pone como ejemplo a Corea del Sur, que ha abandonado un sistema de apoyo basado en el presupuesto público, alegando las incertidumbres a las que se veía sometido el desarrollo renovable ante cambios de Gobierno. Otro ejemplo, que también utiliza un asistente para señalar las incertidumbres de esta opción son los Production Tax Credits (PTC), beneficios fiscales existentes en Estados Unidos para fomentar las renovables. Cada vez que se plantea la renovación de este esquema, se despierta un debate político que causa inquietud entre los agentes.

En cuanto a la elección entre un recargo sobre productos energéticos, “céntimo verde”, y un instrumento de carácter fiscal (ej. impuesto sobre el CO<sub>2</sub>) no existe un acuerdo. Algunos asistentes consideran más adecuado un instrumento fiscal por ser una medida de ámbito global con mayor impacto de cara a la transición hacia un modelo energético sostenible. Los defensores de esta postura señalan que un recargo sólo introduciría complejidad sin hacer frente al verdadero problema. Por otro lado, otros participantes consideran que hay unos principios claros en la regulación del sector energético, que se pueden aplicar para repartir el coste de las renovables entre el conjunto del sector energético, utilizando criterios que maximicen la eficiencia desde el punto de vista social (Ej. Ramsey).

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

Reforzando la idea de dotar al instrumento elegido de carácter sectorial más que global, se encuentra la reflexión de otro asistente. Este señala que el propio sector energético ha avanzado hacia la integración de todos sus subsectores. En el caso español, un ejemplo paradigmático de ello ha sido la fusión de Gas Natural con Unión Fenosa, siendo Repsol YPF el principal accionista del primero de ellos. De este modo, se refuerza la idea de convergencia entre el gas natural, la electricidad e hidrocarburos, lo que justifica el reparto de esfuerzos en el cumplimiento de objetivos de renovables establecidos sobre el consumo global de energía.

Un miembro del grupo hace hincapié en la importancia de cuidar el diseño del instrumento que se quiera elegir. Para ilustrarlo señala el siguiente ejemplo: la introducción de una unidad renovable adicional en el mercado eléctrico contribuiría a la reducción del precio de la electricidad, lo que generaría un mayor volumen de primas equivalentes a financiar por parte del conjunto de sectores energéticos.

Una de las últimas intervenciones sobre este tema señala que, independientemente del instrumento analizado, se deben buscar fórmulas para dejar de fomentar el consumo de petróleo, teniendo como objetivo alcanzar un modelo energético sostenible.

#### 4. El déficit tarifario y su papel en el debate de la corresponsabilidad

Existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de no introducir el déficit tarifario en el debate sobre la corresponsabilidad en la financiación de las renovables. Son dos aspectos independientes. Varios asistentes ahondan más en esta idea, señalando que existen muchos agentes que intentan hacer creer, de forma interesada, que las energías renovables son las causantes del déficit tarifario y que, para dar solución a este fenómeno, hay que socializar su coste.

A lo largo de gran parte del debate, los participantes justifican la necesidad de socializar los costes de las renovables por su impacto positivo sobre la eficiencia y su contribución a la eliminación de distorsiones entre productos energéticos. El fenómeno del déficit tarifario está fuera de este ámbito y supondría pararse a analizar en profundidad los errores asociados al marco regulatorio español.

Algunos asistentes señalan que, si bien es cierto todo lo anterior, el hecho de que el fenómeno del déficit tarifario esté de candente actualidad ha servido como catalizador para proponer y difundir este tipo de medidas.

#### 5. La contribución de los hidrocarburos al objetivo de sostenibilidad

Se percibe detrás de un número importante de las intervenciones que el sector de los hidrocarburos tiene una contribución muy reducida al cumplimiento de los objetivos de renovables. En el caso español, esa menor contribución de los hidrocarburos hace necesario que el sector eléctrico tenga un objetivo de renovables que duplique el global.

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

Varios asistentes ponen de manifiesto que para avanzar en la descarbonización del sector transporte, principal consumidor de hidrocarburos, se debería reforzar la introducción de estándares obligatorios de eficiencia e imponer limitaciones legales, del estilo a la reducción en los límites de velocidad, que ha tenido una elevada incidencia en el consumo.

Una intervención destaca la importancia de la información y de la sensibilización a los consumidores como elemento fundamental para reducir el consumo de hidrocarburos en el sector transporte. En su opinión, el establecimiento de un “céntimo verde” sobre el consumo de hidrocarburos atendería meramente a fines recaudatorios y no permitiría avanzar en la sostenibilidad del transporte, pues los consumidores no iban a reducir su demanda por un ligero incremento del precio.

Varios asistentes indican que el transporte se encuentra sometido a una elevada fiscalidad, lo que sirve para compensar sus externalidades negativas. No obstante, La idea de que el transporte no está pagando por todas las externalidades negativas que genera (no cumpliéndose el principio de “quien contamina paga”) también se muestra a lo largo de varias intervenciones. Es hecho es utilizado para justificar la socialización del coste de las renovables, pues contribuiría a hacer asumir a este sector parte del coste generado. Un asistente ilustra con cifras este hecho. Así, la magnitud de la externalidad negativa anual generada por el transporte en la UE se sitúa por encima de los 700 mil millones de euros. En España la valoración de dicha externalidad alcanza el 9% del PIB. Según este asistente, la externalidad negativa es muy superior a la recaudación impositiva asociada a los hidrocarburos.

Un miembro del grupo señala que más allá del principio “quien contamina paga” debería hacerse referencia también al principio “quien consume/derrocha paga”, parece que sería más acorde con el objetivo de reducir consumo energético y también emisiones, premiando la eficiencia energética.

# RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

#### **Darse de Baja/ Unsubscribe**

Si está usted no está interesado en recibir estas “Notas de Trabajo”, puede ponerse en contacto con [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicando en el asunto: “Baja envío Notas de Trabajo”.

If you are not interested in receiving this “Policy Brief”, please contact [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicating on the subject: “Unsubscribe Policy Brief”.