

¿Es la covid-19 una oportunidad para la transición ecológica en España?

EsadeEcPol Insight #15 Junio 2020

AUTOR

Isidoro Tapia

Economista y experto en
energía en un organismo
multilateral de crédito

RESUMEN EJECUTIVO

- En el Plan de Recuperación europeo, el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dotado con casi el 75 por ciento del total de gasto adicional de 750.000 millones entre 2021-2024, se destinará a "reformas y proyectos de transformación verde y digital". En este artículo nos preguntamos si la covid-19 representa una oportunidad o un riesgo para la transición ecológica.
- No existe ninguna evidencia de relación causal entre coronavirus y cambio climático, pero las dos crisis comparten varias semejanzas:
 1. Ambas generan externalidades negativas.
 2. Tanto la crisis climática como la sanitaria exigen una respuesta coordinada a nivel global.
 3. En ambas crisis, los costes de no actuar a tiempo exceden con mucho a los de una respuesta temprana.
 4. Ambas impactan sobre nuestras costumbres y vida cotidiana, imponiendo la reducción de los desplazamientos o el fomento del teletrabajo.
- Entre los riesgos que plantea la crisis de la covid-19 para la transición ecológica destacan:
 1. Incluso una hibernación completa de las economías apenas ha reducido las emisiones de CO₂ una pequeña fracción de los objetivos necesarios para cumplir con los compromisos internacionales.
 2. La caída de los precios energéticos, especialmente del petróleo, encarece en términos relativos las inversiones en tecnologías renovables.
 3. Las medidas de distanciamiento social desincentivan el transporte colectivo, pilar de una movilidad más sostenible.
 4. La crisis económica asociada a la covid-19 se deriva, fundamentalmente, de la abrupta caída del consumo. En cambio, la crisis climática precisa una expansión de la inversión más que del consumo.
- Por contra, los sectores donde se abrirán mayores oportunidades serán:
 1. **Renovación y eficiencia de edificios**, que podría fomentarse con un programa adecuado de incentivos fiscales.
 2. **Transporte público**, que requerirá un plan de choque para acomodar las restricciones derivadas del distanciamiento social y evitar un mayor uso del transporte privado.
 3. **Reforma de la fiscalidad sobre los carburantes** (actualmente muy por debajo de la media de la UE), en un contexto de bajos precios del petróleo.
 4. **Fomento del teletrabajo**, en el que España se encuentra por debajo de la media UE, debido al mayor peso de los servicios en su estructura productiva, pero también a una fuerte cultura "presencialista" en el centro de trabajo.

Parecidos razonables entre la covid-19 y el cambio climático

Como ya ocurrió con motivo de los planes de estímulo aprobados en las principales economías mundiales a lo largo de 2009 [1], ahora, de una forma casi natural, **la transición ecológica se ha situado en el núcleo de los planes de estímulo** en la crisis de la covid-19. En el Plan de Recuperación europeo, el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dotado con casi el 75% del total de gasto adicional de 750.000 millones entre 2021-2024 [2], se destinará a “reformas y proyectos de transformación verde y digital”.

Más que aceptar acríticamente esta relación entre la covid-19 y la transición ecológica, en este artículo nos preguntamos **si la covid-19 representa una oportunidad o un riesgo para la transición ecológica**. Es decir, si los objetivos climáticos se pueden ver comprometidos tras la crisis de la covid-19 o, al contrario, si la transición ecológica se acelerará al hilo de los planes de reactivación económica.

La coincidencia en el tiempo de una crisis sanitaria y económica casi sin parangón con otro de los mayores retos a los que jamás se haya enfrentado la humanidad, la descarbonización de las economías, hace inevitable empezar preguntándose por la relación entre ambas. Algunos autores han visto en la pandemia de la covid-19 una de las “gigatendencias” que caracterizarían el presente, junto al cambio climático, todas ellas estrechamente relacionadas entre sí, al venir causadas por la sobreexplotación de los recursos escasos [3].

“La transición ecológica se ha situado en el núcleo de los planes de estímulo en la crisis de la covid-19

La revista *The Economist* no llegaba tan lejos, pero conectaba ambas crisis en el tiempo: “Seguir la pandemia es como ver la crisis climática con el dedo pulsado en el botón de avance rápido” [4]. El coronavirus vendría a representar un “adelanto” de lo que el cambio climático nos reserva en el futuro.

A pesar del riesgo de exagerar las similitudes –no existe ninguna evidencia de relación causal entre ambas crisis–, existen desde el punto de vista conceptual varias semejanzas. En primer lugar, nos encontramos en ambos casos con externalidades negativas propias de un libro de texto. Si emitir CO₂ tiene consecuencias negativas sobre el clima (al provocar el efecto invernadero, incrementando así la temperatura del planeta), **el portador del coronavirus genera también una externalidad negativa** a través de su capacidad de contagio en otras personas.

A su vez, tanto el clima del planeta como la salud pública comparten características propias de los bienes públicos. Como resultado, la **acción coordinada a nivel global es indispensable** en ambos casos. La rápida gestación del Plan de recuperación europeo, un salto en la arquitectura financiera y la mutualización de los



El portador del coronavirus genera una externalidad negativa a través de su capacidad de contagio (Foto: Kirill Vasilev/Twenty20)

riesgos, pese a estar todavía pendiente de concreción en el seno del Consejo, es el mejor testimonio de la importancia de la coordinación global. La inmediatez de las consecuencias del coronavirus seguramente ha atenuado los riesgos de comportamientos oportunistas tipo “polizón”, más habituales en las negociaciones climáticas.

Pese a ello, se han producido **casos de comportamientos no cooperativos**, como la prohibición en algunos países europeos de la exportación de equipamiento médico al principio de la crisis, o la falta de coordinación en la salida, ante la desigual evolución de la pandemia en los diferentes países.

Una tercera similitud entre la crisis de la covid-19 y la climática que se ha señalado [5], es que en ambas **los costes de no actuar a tiempo** exceden con mucho a los de una respuesta temprana. Postergar las decisiones convierte en ambos casos los costes en inmanejables.

Tanto la propagación del virus como el calentamiento global del planeta **tienen un importante componente autorregresivo**, que puede conducir a una espiral de crecimiento exponencial descontrolado. Aquellos países que reaccionaron con prontitud a la expansión del virus han tenido un coste, tanto humano como económico, muchísimo menor que aquellos otros donde se postergaron las decisiones.

Un cuarto parecido es el relativo al **impacto sobre nuestras costumbres y vida cotidiana**. La “nueva normalidad” postcovid, con las cautelas señaladas, comparte varios rasgos con la “normalidad climática”, como la reducción de los desplazamientos o el fomento del teletrabajo. En cambio, existen también ejemplos opuestos, como la utilización de plásticos de un solo uso para reducir el riesgo de

contagio, en detrimento del reciclaje y la economía circular, o las restricciones de capacidad en el transporte colectivo de pasajeros, sobre la que volveremos más adelante.

“La covid-19 nos obliga a plantear escenarios de "adaptación" a la convivencia con el virus durante años

Una quinta y última semejanza es sobre la “solución” a la crisis. Apenas existen “salidas limpias” al cambio climático, aquellas que no implican una “nueva normalidad” muy distinta a la pasada –aunque también se investigan alternativas de geoingeniería como inyectar partículas de azufre en la parte alta de la atmósfera, nubes reflectantes o, en su forma más futurista, campos de espejos para devolver parte de la energía procedente del sol–.

La covid-19 nos obliga a plantear escenarios de “adaptación” a la convivencia con el virus durante años, combinando mitigación y adaptación, como ya ocurre en el cambio climático.

Riesgos covid sobre la transición ecológica

Empecemos por las malas noticias. ¿Cuáles son los riesgos derivados de la crisis de la covid-19 sobre la transición ecológica?

El primero, y tal vez más llamativo, es que incluso una hibernación completa de las economías apenas ha reducido las emisiones de CO₂ una pequeña fracción de los objetivos necesarios para cumplir con los compromisos internacionales. La Agencia Internacional de la Energía (IEA) estima que **las emisiones de 2020 serán un 8 por ciento inferior a las del año anterior** como resultado de la crisis de la covid-19. Otras estimaciones elevan esta cifra hasta el 10 por ciento, si las medidas de confinamiento se mantienen [6].

Pese a lo extraordinario de esta caída –la mayor registrada por la serie histórica desde la Segunda Guerra Mundial– **no se trata más que de una pequeña contribución**. Según el “Escenario de desarrollo sostenible” de la propia IEA (con un incremento global de la temperatura de entre 1,5 y 2 grados centígrados, en línea con el Acuerdo de París), las emisiones mundiales deberían caer cerca de un 30 % en el año 2030 respecto a los niveles actuales. Y prácticamente el 100 % en 2050.



La Agencia Internacional de la Energía (IEA) estima que las emisiones de 2020 serán un 8 por ciento inferior a las del año anterior como resultado de la crisis de la covid-19 (Foto: P. Spencer/Twenty20)

Es decir, la crisis de la covid-19 apenas representa un avance de unos tres años en los objetivos de mitigación, una carrera de varios decenios, sin considerar además el efecto rebote que previsiblemente se produzca tras la reactivación económica, evidenciando así el tamaño colosal del desafío de la transición ecológica.

La razón es que el cambio climático es más un problema del *stock* de emisiones acumulado en la atmósfera que de flujos. Pero como sobre el *stock* –al menos de momento– no sabemos actuar, el esfuerzo necesario para reducir los flujos es gigantesco. Incluso un confinamiento global resulta insuficiente.

“ La crisis de la covid-19 apenas representa un avance de unos tres años en los objetivos de mitigación

Un segundo riesgo vendría motivado por la caída de los precios energéticos, especialmente del petróleo, encareciendo, en términos relativos, las inversiones en tecnologías renovables o los proyectos de eficiencia energética. Sin embargo, el petróleo ha repuntado al alza desde los mínimos alcanzados en el mes de mayo, y los contratos de futuro sugieren que este incremento se hará más pronunciado en la segunda parte del año.

A su vez, los recientes episodios de abruptas caídas del petróleo (en 2009 y 2015) se saldaron con un impacto limitado en las inversiones verdes, aunque los mecanismos de apoyo actuales tienen una exposición al mercado mucho mayor que los sistemas *feed-in-tariffs*, habituales hace unos años.

Un tercer riesgo, más pronunciado, es que la **"nueva normalidad"** represente un **paso atrás en la descarbonización**. De acuerdo con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima [7], el sector del transporte debe realizar el mayor esfuerzo de mitigación, con una reducción de 27 millones de toneladas equivalentes de CO₂ entre 2020 y 2030 (el 30% del total), procedentes en su práctica totalidad del cambio modal, es decir, de un mayor uso del transporte colectivo [8]. Y precisamente el transporte colectivo podría ser uno de los mayores damnificados si las medidas de distanciamiento social se mantienen durante un largo período de tiempo, convirtiéndose en el talón de Aquiles en la estrategia de descarbonización española. En un estudio reciente [9], un 84 % de los encuestados manifestaban su negativa a utilizar el transporte público en caso de reincorporación a sus puestos de trabajo.



La "nueva normalidad" podría suponer un paso atrás en la descarbonización

Finalmente, un cuarto riesgo, es que pese a las coincidencias que se señalarán más adelante, la crisis económica asociada a la covid-19 se deriva, fundamentalmente, de la **abrupta caída del consumo** –aunque también de la inversión–, ya que las capacidades productivas, en principio, se preservan intactas si las medidas son temporales. En cambio, la crisis climática es una crisis de inversión más que de consumo, en el sentido de que la transición ecológica exige la transformación prácticamente completa de las infraestructuras y capacidades de producción, para hacerlas más sostenibles medioambientalmente.

Oportunidades covid para la transición ecológica

Entonces, ¿no existen **oportunidades para la transición ecológica** en la crisis de la covid-19? Al contrario: pero las oportunidades no aparecerán de forma generalizada, sino en sectores determinados, hacia los que deben dirigirse los esfuerzos.

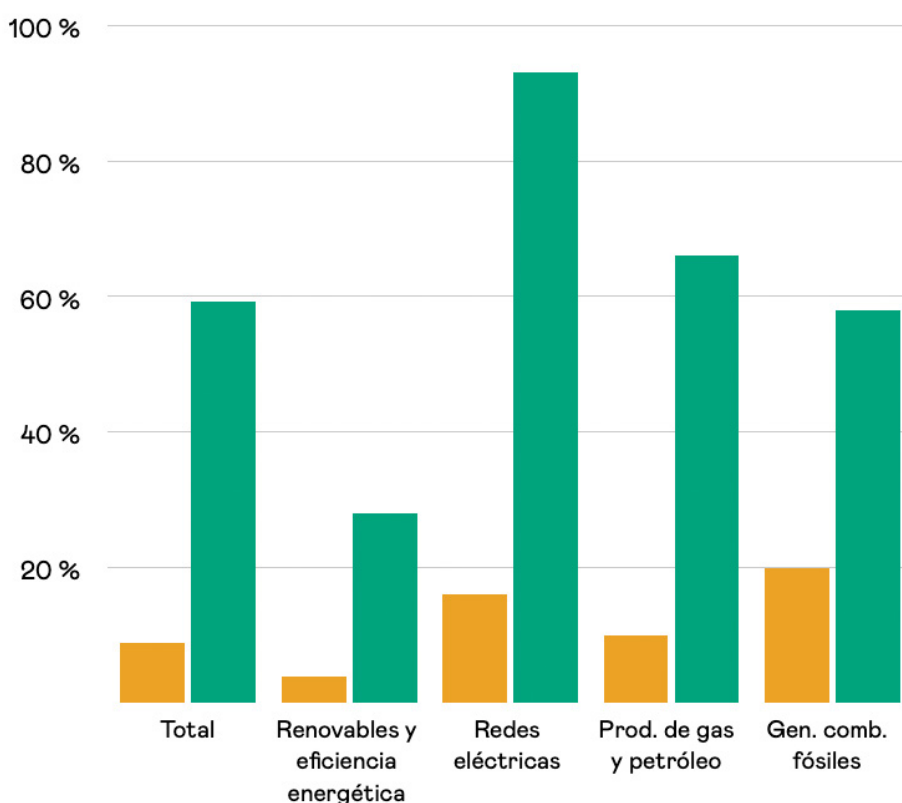
La oportunidad que se abre para la transición ecológica es la misma que tiene, tras un ataque al corazón, un fumador empedernido: aprovechar una desgracia para empezar una vida más saludable.

Las enormes **necesidades de inversión para completar la transición ecológica** se han cuantificado en alrededor de 260.000 millones de euros adicionales cada año, solo durante la próxima década [10]. De manera sistemática, sin embargo, estas inversiones han estado lejos de materializarse en el pasado [11]. La crisis de la covid-19 abre una ventana de oportunidad para las mismas, con las cautelas ya señaladas. Ahora, no solo existe la necesidad de invertir, sino también la oportunidad de hacerlo.

“Las oportunidades para la transición ecológica no aparecerán de forma generalizada, sino en sectores determinados

Debe señalarse, sin embargo, que en los países más desarrollados, incluido España, la mayor parte de las inversiones necesarias para la transición verde, tanto por el lado de la demanda (industria, edificios –residencial y terciario– y transporte) como por el lado de la oferta (redes, almacenamiento y generación eléctrica) corresponden al sector privado, aunque puedan recibir financiación pública. Es decir, en buena lógica, la mayor parte de los proyectos climáticos recibirán apoyo no a través de las transferencias del nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, sino del resto de mecanismos previstos en el Plan de Recuperación europeo, como las garantías del programa InvestEU, el programa Horizon EU, para el desarrollo de nuevas tecnologías, y el Fondo de Transición Justa que ya estaba previsto en el “Green Deal”.

Figura 1
Inversión pública en la transición ecológica por parte del Estado. Porcentaje de inversiones estatales por sector en 2019 en economías avanzadas vs. en desarrollo



¿Cuáles son los sectores donde se producirán las mayores oportunidades? En primer lugar, **el sector de edificios**, especialmente el residencial [12]. Sin perjuicio de las incertidumbres ya señaladas, parece claro que durante los próximos meses (o incluso años) pasaremos más tiempo que nunca dentro de nuestros hogares, una oportunidad inmejorable para invertir en la renovación de los mismos, mejorando su eficiencia y reduciendo así su huella climática.

La renovación de edificios se ha convertido en otro sospechoso habitual en cualquier crisis, por su carácter intensivo en mano de obra. Sin embargo, más allá de establecer objetivos agregados para la renovación de edificios, **no han existido hasta ahora en nuestro país suficientes instrumentos para promoverlo**. En otros países, como Italia, existen poderosos incentivos fiscales (a través de los programas “eco-bonus” y “sisma-bonus”, una desgravación fiscal en el IRPF que permite recuperar hasta el 75 % de la inversión realizada a lo largo de diez años), lo que combinado con un sistema de “certificados blancos” de eficiencia energética, un mercado secundario para las obligaciones de inversión de las empresas, ha dinamizado el sector de la renovación de edificios.

España, en cambio, ha apostado tradicionalmente por la constitución de un Fondo de Eficiencia Energética de gestión pública, un mecanismo centralizado, que tiene una naturaleza excepcional en las directivas comunitarias, y que aunque efectivo **se ha demostrado insuficiente para movilizar las inversiones necesarias** en eficiencia energética.

“ Los esfuerzos en el sector del transporte deberían dirigirse, en el corto plazo, a un plan de choque en el transporte público

El coste del programa fiscal italiano es relativamente alto, alrededor de 1.000 millones de euros anuales, aun así significativamente menor que el de otros programas que existen en nuestro país, como los planes “Moves” y “Renove” de vehículos, recientemente renovados por un coste estimado de 3.750 millones de euros [13], y que en el pasado han tenido un efecto dudoso para generar una demanda adicional de renovación de vehículos existentes [14].

Los esfuerzos en el sector del transporte, en cambio, deberían dirigirse, en el corto plazo, a un **plan de choque en el transporte público**, para acomodar las restricciones derivadas de las medidas de protección y distanciamiento social, por ejemplo, aumentando la frecuencia de los viajes, evitando así que las restricciones de capacidad terminen por provocar un cambio modal inverso, hacia un mayor uso del transporte privado. Resultará imprescindible incrementar el gasto corriente del transporte público durante el próximo año. Este gasto adicional podría financiarse mediante la constitución de un Fondo nacional de movilidad sostenible, dotado con las transferencias europeas.

En el medio y largo plazo, este Fondo debería reconducir sus actuaciones desde el gasto corriente hacia las **inversiones en capital fijo para facilitar la implementación de las zonas de bajas emisiones**, exigidas por la recién aprobada ley de cambio de climático para los municipios de más de 50.000 habitantes, sin establecer mecanismo alguno para su financiación. También podría utilizarse para financiar los planes de movilidad sostenible en las empresas, especialmente las pequeñas y medianas.

“Las inversiones e incentivos para favorecer el trabajo a distancia tendrán un efecto beneficioso sobre el medio ambiente

El actual contexto de bajos precios del petróleo abre también una **ventana de oportunidad para acometer una reforma fiscal** tantas veces postergada en nuestro país, donde la fiscalidad sobre los carburantes se encuentra muy por debajo de la media en la UE, como han señalado en reiteradas ocasiones las autoridades comunitarias [15].

Finalmente, las **inversiones e incentivos para favorecer el trabajo a distancia**, en el que España se encuentra por debajo de la media comunitaria, como resultado de una estructura productiva con mayor peso de los servicios, pero también por el efecto de una fuerte cultura “presencialista” en el centro de trabajo, tendrán un efecto beneficioso sobre el medio ambiente, dado que los desplazamientos para llegar al puesto de trabajo representan cerca de un 10 % de la demanda total de petróleo.

En definitiva, los planes de recuperación postcovid abren una ventana de oportunidad para la transición ecológica, pero sectorial más que generalizada, y siempre que los mecanismos de apoyo se acomoden a la duración y naturaleza de las restricciones.

NOTAS

- [1] En EE.UU., la *American Recovery and Reinvestment Act* se aprobó en febrero de 2009, con un capítulo específico destinado a “proyectos de eficiencia energética, energías renovables y almacenamiento”
- [2] Enrique Feás, Las cifras del Plan de Recuperación para Europa
- [3] Covid-19, climate change, and the forces shaping our future. Andrew Winston, *MIT Sloan Management Review* (May 12, 2020)
- [4] *The Economist*, 21 de mayo de 2020
- [5] <https://www.ft.com/content/9e832c8a-8961-11ea-a109-483c62d17528>
- [6] Global Carbon Project
- [7] https://www.miteco.gob.es/images/es/pniec_2021-2030_documentosintetico_borradoractualizado_tcm30-506492.pdf
- [8] <https://economicsforenergy.wordpress.com/2020/06/03/el-proyecto-de-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica/>
- [9] Fuente: KPMG
- [10] Communication “United in delivering the Energy Union and Climate Action - Setting the foundations for a successful clean energy transition” COM(2019) 285
- [11] IEA, World Energy Investment 2020
- [12] IEA, IMF. Sustainable Recovery World Energy Outlook Special Report
- [13] <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/150620-sanchez-automocion.aspx>
- [14] Luis Jiménez, Jordi Perdiguero y Carmen García. Evaluation of subsidies programs to sell green cars: Impact on prices, quantities and efficiency
- [15] <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-spain-en.pdf>