

15/2016

11 de febrero de 2016

*Javier de Carlos Izquierdo\**

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD  
ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y  
ESPAÑA

## LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

### Resumen:

La seguridad energética es un tema de importancia en la Unión Europea. Existen diversas iniciativas que agrupan a varios Estados miembros de la Unión Europea en torno a sus intereses energéticos regionales. En este documento tratamos de entender el contexto energético europeo desde la perspectiva española. De esta manera, la Estrategia de Seguridad Energética Nacional estrenada el 20 de julio de 2015 adquiere su verdadera dimensión.

### Abstract:

*The Energetic Security is an important subject in European Union. There are several initiatives that gather several European Union Member States by regional energetic objectives. This paper shows energetic European context from Spanish point of view. This approach allows us better comprehension of The Spanish Energetic Security Strategy launched in July 2015.*

### Palabras clave:

Estrategia europea de seguridad energética, estrategia española de seguridad energética, seguridad de la unión europea, seguridad nacional, geopolítica, riesgos y amenazas, abastecimiento energético, diversificación de fuentes de energía, sostenibilidad medioambiental, cambio climático, objetivos, líneas de acción.

### Keywords:

*European Union Energy Security Strategy, Spanish Energy Security Strategy, European Union Security, National Security, Geopolitics, Risks and Threats, Energetic supply, Diversification of energy sources, Environmental Sustainability, Climate Change, Objectives, Action Lines.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## INTRODUCCIÓN

El sector de la energía ha cambiado rápidamente, implicando nuevas funciones para la Unión Europea (en adelante UE), los Estados miembros y los consumidores. Todo ello ha estado asociado a un fuerte desarrollo tecnológico y a la aparición de nuevas fuentes de energía. Las consecuencias han sido diversas, pero conviene destacar entre ellas la multiplicación de los proveedores, la aparición de nuevos gestores de infraestructuras, las importantes implicaciones para el medio ambiente y la seguridad energética.

La base jurídica de la política energética de la Unión Europea está recogida en el artículo 194 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*<sup>1</sup>. En él se señala que «la política energética de la Unión tendrá por objetivo [...] a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas». Se trata de una competencia compartida, con un procedimiento legislativo ordinario, excepto para las cuestiones de fiscalidad en las que el procedimiento es por unanimidad.

Los cuatro objetivos señalados en el artículo 194 en ocasiones son llamados «los cuatro pilares de la política energética europea»: (1) la competitividad, (2) la seguridad del suministro, la (3) sostenibilidad, y las (4) interconexiones. Aunque frecuentemente solo se consideran los tres primeros y la cuestión de las interconexiones se asocia a la seguridad del suministro, que se vincula al Servicio de Acción Exterior de la UE y a la Política Exterior de Seguridad Común. El resultado es que la competitividad y la sostenibilidad ocupan la mayor parte de los trabajos e iniciativas de la Unión Europea. La competitividad del mercado interior está organizada por la Agencia Europea de Cooperación de Reguladores de la Energía<sup>2</sup> (ACER). Esta agencia ubicada en Liubliana (Eslovenia), supervisa los mercados interiores del gas y la electricidad y diseña las normas que gobiernan las redes europeas. Algunas características claves para la competitividad del mercado interior, que veremos más adelante, son la segregación de las actividades, así como una relativa libertad de elección en el mix energético de los Estados.

El objetivo de la sostenibilidad en materia energética ha estado orientado a desarrollar una economía sostenible, con bajas emisiones de carbono y que sea respetuosa con el medio ambiente, liderando la producción de energías renovables y la lucha contra el calentamiento global.

<sup>1</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de La Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C83/49, de fecha 30 de marzo de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>2</sup> Véase el sitio web de la Agencia: [http://www.acer.europa.eu/The\\_agency/Pages/default.aspx](http://www.acer.europa.eu/The_agency/Pages/default.aspx). Fecha de consulta: 15.12.2015. También se puede consultar en español: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/acer/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/acer/index_es.htm).

La cuestión de la seguridad del suministro o seguridad energética también ha sido abordada por el Consejo Europeo, aprobando medidas orientadas tanto a reducir la dependencia energética de la UE como aumentar la seguridad del suministro de electricidad y gas. Y por último, el objetivo orientado a fomentar la interconexión de las redes energéticas, es seguramente uno de los más importantes y a la vez más complicados. Es importante porque avanzar en él significa avanzar en los demás. Y a la vez es complicado, porque supone armonizar los intereses divergentes, de países o grupos de países.

### LA COMPETITIVIDAD

Como hemos visto la Agencia Europea de Cooperación de Reguladores de la Energía (en adelante, ACER), contribuye a garantizar el buen funcionamiento del mercado único europeo del gas y la electricidad. Además la ACER tiene una importante función coordinadora de las distintas autoridades nacionales de reglamentación y también supervisa los mercados mayoristas de la energía para descubrir y disuadir los posibles abusos de posición dominante. El *Reglamento 1227/2011*<sup>3</sup>, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía, detalla las funciones de supervisión que asumió la Agencia en el año 2012. Su misión general, según su reglamento fundacional, es complementar y coordinar el trabajo de los reguladores nacionales de la UE y trabajar para completar el mercado único de la energía de la electricidad y el gas natural.

Para completar esta misión trabajará en las siguientes materias: 1) segregación de las actividades, tales como son la generación, transporte y distribución de energía; 2) Reglamentación efectiva, es decir, el establecimiento de las normas técnicas regulatorias; 3) Transparencia en materia de la capacidad disponible de generación de energía; 4) Infraestructuras, redes eléctricas-eólicas, marinas-gasoducto); 5) Seguridad de la red, es decir la fiabilidad del sistema para evitar la interrupción suministro; 6) Capacidad de generación, es decir el equilibrio entre la oferta y demanda); 7) La protección del consumidor, así como la de aquellos segmentos más vulnerables de la población.

### LA SOSTENIBILIDAD

Como hemos visto el apdo. c) del artículo 194 del TFUE, indica que la política energética de la Unión tendrá por objetivo «fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n.º 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L326/1, de 8 de diciembre de 2011. Fecha de consulta: 15.12.2015. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1227&from=ES>.

como el desarrollo de energías nuevas y renovables». Por ello las políticas energéticas, tanto de la UE como de los Estados miembros, están dirigidas al ahorro y conservación de energía. No obstante, el nivel de eficiencia energética es hoy muy distinto entre los países, e incluso a nivel regional dentro de un mismo Estado miembro. A pesar de ello trabaja el desarrollo de una economía sostenible, con bajas emisiones de carbono y que sea respetuosa con el medio ambiente, liderando la producción de energías renovables y la lucha contra el calentamiento global.

Los objetivos fijados en materia de eficiencia energética, son la reducción de las emisiones de los gases que producen el efecto invernadero (un 20% para el 2020 y un 40% para el año 3030). Para lograr esta reducción se pretende incrementar el volumen de energía procedente de las fuentes renovables (al 20% en 2020 y al 27% en 2030) y también la mejora de la eficiencia energética (en un 20% en 2020, en un 27% en 2030)<sup>4</sup>. La situación de partida distinta en cada Estado miembro de la Unión, y la libertad de los Estados para la implementación de las medidas, han permitido resultados muy variados y a veces decepcionantes<sup>5</sup>. A pesar de ello, el papel de los Estados miembros de la Unión Europea está a la vanguardia en la materia, como se ha visto en la XXI Conferencia sobre el cambio climático celebrada en París<sup>6</sup>.

El Plan Estratégico en Tecnologías Energéticas o SET Plan<sup>7</sup> publicado en 2007 por la Comisión Europea, fue aprobado por el Parlamento Europeo en julio de 2008. Este Plan es la hoja de ruta para la investigación coordinada de tecnologías de bajas emisiones de carbono, limpias, eficientes, a precios asequibles y su penetración en el mercado a gran escala. El Plan trata de realizar una transformación de los procesos de investigación e innovación de tecnologías energéticas, a través de recomendaciones y políticas. Algunos de sus campos clave son: la eficiencia de edificios, de los procesos industriales y del transporte; los biocombustibles de 2ª generación; la energía eólica marina y la energía solar; la fusión y fisión nuclear de IV generación; la captura y almacenamiento CO<sub>2</sub>, o la célula como combustible y el hidrógeno.

<sup>4</sup> El Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de octubre de 2014, definió el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030. Se pueden consultar las conclusiones adoptadas en *EUCO 79/14*, de 24 de octubre de 2014. Fecha de consulta: 15.12.2015. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2014/10/pdf/Consejo-Europeo-\(23-y-24-de-octubre-de-2014\)-Conclusiones-sobre-el-marco-de-actuación-en-materia-de-clima-y-energía-hasta-el-año-2030/](http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2014/10/pdf/Consejo-Europeo-(23-y-24-de-octubre-de-2014)-Conclusiones-sobre-el-marco-de-actuación-en-materia-de-clima-y-energía-hasta-el-año-2030/).

<sup>5</sup> De Jong, J., Pellerin-Carlin, T. y Vinois, J. A. (2015): «Governing the differences in the European energy union. EU, regional and national energy policies». *Policy Paper*, 144. París-Berlín, Jacques Delors Institute. Disponible en <http://www.institutdelors.eu/media/pp144governanceenergyunionjavinoisjdjondjdioc2015.pdf?pdf=ok>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>6</sup> *Adopción del Acuerdo de París, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1* de fecha 12 de diciembre de 2015. Convención Marco sobre el Cambio Climático, mantenida en París en el mes de noviembre de 2015. Ginebra, Suiza, Naciones Unidas. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09r01s.pdf>. Fecha de consulta: 20.12.2015. 15.12.2015.

<sup>7</sup> SET Plan, es el acrónimo del *Strategic Energy Technology Plan*. Fecha de consulta: 15.12.2015. Su sitio web es <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/technology-and-innovation/strategic-energy-technology-plan>.

Los otros dos objetivos señalados en el artículo 194 del TFUE, que son la seguridad del abastecimiento energético y la interconexión de las redes energéticas, se tratará con mayor profundidad más adelante.

## REGIONES ENERGÉTICAS EUROPEAS

La política energética de la Unión Europea, generalmente permite a los Estados miembros aplicar mecanismos propios para la implantación de las políticas energéticas. Esto en ocasiones ha causado algunos conflictos entre las instituciones comunitarias y las nacionales. Por ello conviene incorporar dos niveles de análisis, además del de la Unión Europea: el nivel nacional y el nivel multinacional. El nivel multinacional, puede ser entendido como una manifestación del multilateralismo dentro de la UE, que pone de manifiesto la necesaria cooperación regional de países vecinos en materias tales como dependencia de los mercados, seguridad de suministro o interés en el desarrollo de infraestructuras comunes.

En nuestra opinión el principal reto en materia energética de la Comisión Europea presidida por Jean-Claude Juncker, es la integración del mercado interior, consiguiendo una mayor integración de las infraestructuras (interconexiones) y una mayor seguridad energética (continuidad del suministro). En realidad se trata de un tema básico, relacionado una vez más con la solidaridad interestatal, frente a la defensa de los intereses de cada Estado. Seguramente, solo el correcto encaje entre los intereses europeos, nacionales y regionales, pueden permitir la creación de un verdadera Unión Europea de la energía.

La cooperación regional está obligada por el legislador a través de varios instrumentos legales. Estos son: (1) El *Tercer Paquete de Medidas para el Mercado Interior del Gas y la Electricidad de 2009*<sup>8</sup>; (2) El *Reglamento (UE) 994/2010*<sup>9</sup> sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas; Y, el *Reglamento (UE) 347/2013*<sup>10</sup> sobre infraestructuras energéticas a través de Europa. Como resultado de estas iniciativas la Agencia Europea de

---

<sup>8</sup> Véase el MEMO/11/125, de 2 de marzo de 2011, sobre «Questions and Answers on the third legislative package for an internal EU gas and electricity market». Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-125\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.pdf)

<sup>9</sup> *Reglamento (UE) 994/2010*, de 20 de octubre de 2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la *Directiva 2004/67/CE* del Consejo. *DOUE*, L 295/1, de 12 de noviembre de 2010. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/295/L00001-00022.pdf>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>10</sup> *Reglamento (UE) 347/2013*, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la *Decisión 1364/2006/CE* y se modifican los *Reglamentos (CE) n o 713/2009*, *(CE) n o 714/2009* y *(CE) n o 715/2009*. *DOUE*, 115/39, de 25 de abril de 2013. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:115:0039:0075:ES:PDF>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

Cooperación de Reguladores de la Energía (ACER), ha establecido siete regiones eléctricas europeas y tres regiones gasistas (ver figuras 1 y 2).

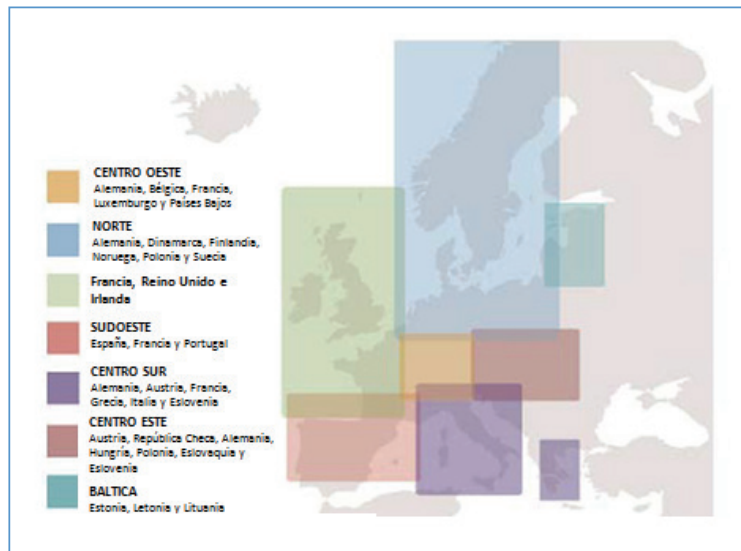


Figura 1. Las siete regiones eléctricas según la Comisión Francesa de la Regulación de la Energía (CRE).

La misión de estos grupos regionales es la identificación de proyectos de interés común<sup>11</sup> y el consenso necesario para llevarlos a cabo, pudiendo obtener financiación de la UE para la construcción de las infraestructuras para la conexión energética.

<sup>11</sup> De Jong, J., Pellerin-Carlin, T. y Vinois, J. A. (2015). «Governing the differences in the European energy union. EU, regional and national energy policies». *Policy Paper*, 144. P. 10. París-Berlín, Jacques Delors Institute. Fecha de consulta: 15.12.2015. Disponible en

<http://www.institutdelors.eu/media/pp144governanceenergyunionjavinoisjdjongjdioc2015.pdf?pdf=ok>.

Javier de Carlos Izquierdo



Figura 2. Las tres regiones europeas del gas, según la Comisión Francesa de la Regulación de la Energía (CRE).

### LAS INICIATIVAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Hoy en día hay varias iniciativas regionales impulsadas por los Estados miembros. El Foro Quintuple de la Energía<sup>12</sup>, agrupa los países del Benelux, Alemania, Francia, Austria, y la República Checa. Consideran que las líneas prioritarias son la seguridad del suministro y la integración del mercado. El Grupo Baake<sup>13</sup>, constituido en junio de 2015 y liderado por Alemania, agrupa a los países del Foro Quintuple de la Energía y a otros 5 países, que son: Suiza, Noruega, Suecia, Dinamarca y Polonia. En la Declaración Constitutiva<sup>14</sup>, se enfatiza el hecho de la libertad de definir el mix energético por parte de los países, así como el objetivo de asegurar el abastecimiento a través la integración del mercado, en referencia clara a las infraestructuras de conexión. Conviene también señalar que los Estados firmantes animan a otros Estados a unirse a esta iniciativa y la voluntad expresada formalmente por los países firmantes de no retirarse de la iniciativa.

<sup>12</sup> El sitio web de Foro Quintuple de la Energía o Pentalateral Energy Forum está disponible en la página web del BENELUX: <http://www.benelux.int/nl/kernthemas/energie/pentalateral-energy-forum/>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>13</sup> El sitio web de «Grupo Baake» está disponible en la página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Energía de Alemania: <http://www.bmwi.de/EN/Press/press-releases,did=713038.html%20>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>14</sup> El acto constitutivo de esta iniciativa es la Declaración Conjunta para la cooperación regional sobre la seguridad del suministro de electricidad en el marco del mercado interior de la energía, firmada en Bruselas el día 8 de junio de 2015. Disponible en <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/joint-declaration-for-regional-cooperation-on-security-of-electricity-supply-in-the-framework-of-the-internal-energy-market,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=en,rwb=true.pdf>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

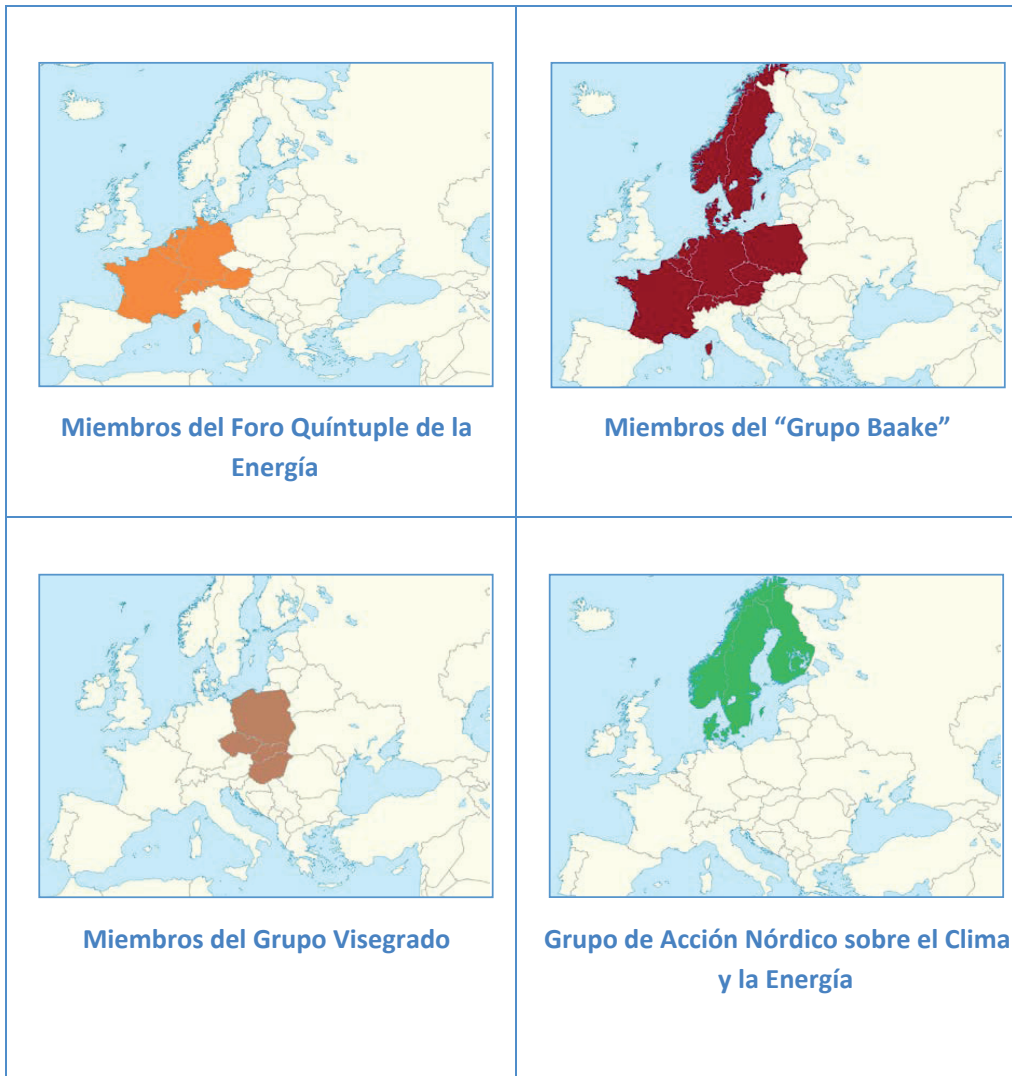


Figura 3. Iniciativas de Integración Regional 1

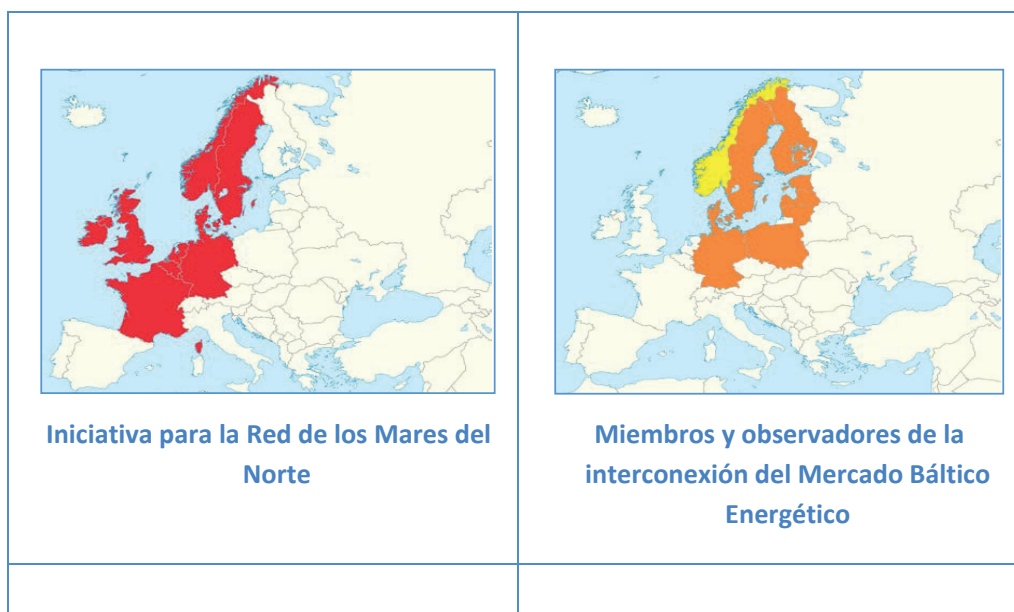
Mapas tomados del Instituto Jacques Delors

El Grupo de Visegrado se formó como consecuencia de las crisis de 2006 y 2009 entre Ucrania y Rusia, que impidió el abastecimiento regular de gas a Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría. Estos cuatro Estados forman el Grupo de Visegrado, aunque recientemente Rumania y Bulgaria han participado como observadores en lo que se ha



denominado Grupo de Visegrado Plus<sup>15</sup>. El interés de esta iniciativa de nuevo es la integración del mercado dentro del grupo y el desarrollo de las infraestructuras físicas (gasoductos) que aseguren el suministro.

El Grupo de Acción sobre Clima y Energía<sup>16</sup> está constituido por Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca. Su orientación un poco más académica, integra a expertos, investigadores y empresas. No solo se ocupa de la integración de los mercados y la seguridad energética, sino que también es un foro de debate en materia climática y medioambiental.



<sup>15</sup> El sitio web de «Grupo de Visegrado Plus» está disponible en <http://visegradplus.org>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>16</sup> El sitio web de la Iniciativa Nórdica está disponible en <http://www.globalutmaning.se>. Una primera aproximación se puede consultar en <http://www.globalutmaning.se/nordic-action-group-on-climate-and-energy-a-short-introduction/%20>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

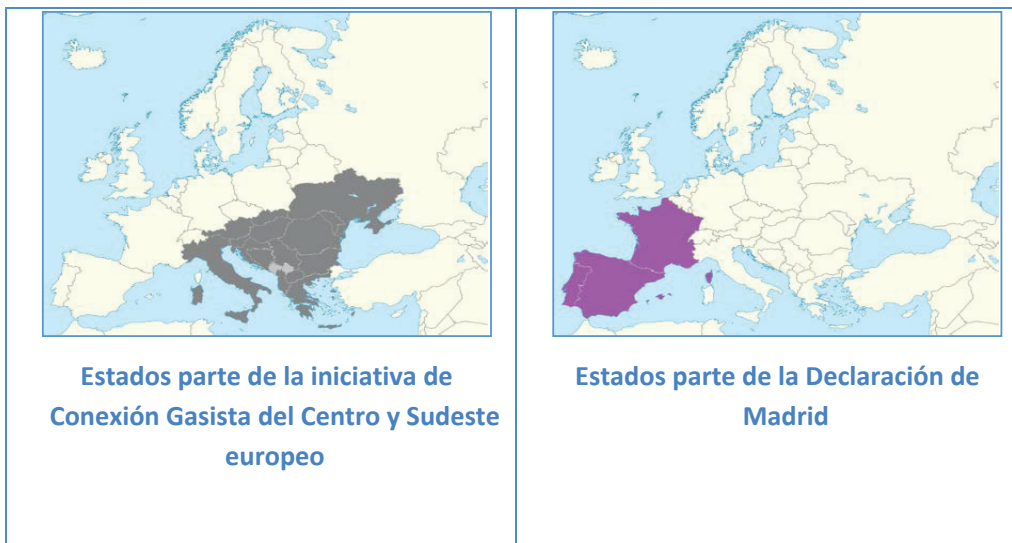


Figura 4. Iniciativas de Integración Regional 2

Mapas tomados del Instituto Jacques Delors

La iniciativa para el desarrollo de la Red Gasista de los Mares del Norte, está constituida por diez Estados. Estos son: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suecia y Noruega. Su interés es el desarrollo de una infraestructura, que complemente el abastecimiento continental, a la vez que el uso de las energías renovables.

Las iniciativas de la Unión Europea

Las cinco iniciativas que acabamos de revisar tienen cierto carácter autónomo y no están coordinadas y dirigidas por la Unión Europea. Sin embargo, hay otros tres grupos que están liderados por la UE. Nos referimos al Grupo para la Interconexión del Mercado Báltico, el Grupo del Centro y Sudeste Europeo y los Estados parte de la Declaración de Madrid, de gran importancia para España. El grupo regional para la Interconexión del Mercado Báltico Energético (BEMIP), está formado por Dinamarca, Suecia, Polonia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Alemania, junto con Noruega como observador. Se trata de un plan lanzado en 2008 por la Comisión Europea<sup>17</sup>, que trata de evitar el asilamiento energético de la zona, así como la monodependencia exclusiva de un proveedor.

<sup>17</sup> El Plan para la Interconexión del Mercado Báltico o *Baltic Energy Market Interconnection Plan*, está disponible en la web de la Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/baltic-energy-market-interconnection-plan>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

Javier de Carlos Izquierdo

La Conexión Gasista para el Centro y Sudeste Europeo<sup>18</sup> (CESEC), también ha sido liderada por la Comisión Europea. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel, está dividido en tres subgrupos que se ocupan de la viabilidad del establecimiento de gasoductos bidireccionales a través de varios corredores: (1) Por el sudeste, a través del mar Egeo, Jónico y Ucrania; (2) Por el centro hacia el Este, entre el mar Negro y la Europa Central; y (3), Desde el mar Adriático hasta Ucrania. La mayor parte de los países del sudeste europeo están implicados. El Grupo de Alto Nivel Inicial lo formaron 9 Estados: Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia y Rumania. Finalmente el Memorando de Entendimiento (MOU)<sup>19</sup> fue firmado el 10 de julio de 2015, por estos nueve países. Y también por Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Moldavia, Serbia y Ucrania, como partes contratantes. Este MOU incorpora un anexo con el Plan de Acción<sup>20</sup> en el que se detallan los siete proyectos prioritarios para hacer posible el acceso a las tres fuentes diferentes de gas.

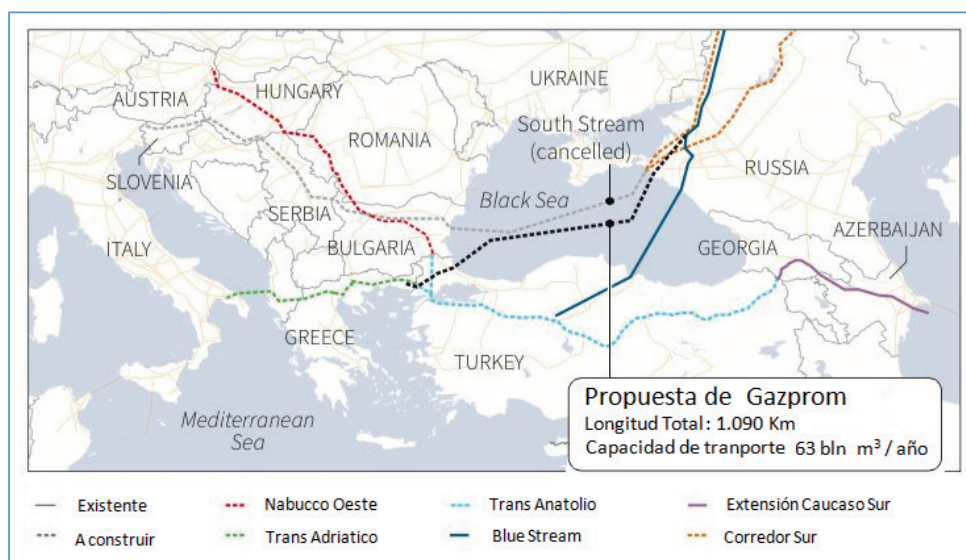


Figura 5. Proyectos de gasoductos en el Sudeste europeo - Fuente Reuters 2015

<sup>18</sup> El Plan para la Conexión Gasista para el Centro y Sudeste Europeo o *Central and South Eastern Europe Gas Connectivity*, está disponible en la web de la Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/central-and-south-eastern-europe-gas-connectivity%20>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>19</sup> *Memorandum of understanding on a Joint approach to address the natural gas diversification and security of supply challenges as part of the Central and South-Eastern European Gas Connectivity (CESEC) initiative*. Disponible en [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/CESEC%20MoU\\_signatred.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/CESEC%20MoU_signatred.pdf). Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>20</sup> *Annex II of the Memorandum of Understanding of the Central and South-Eastern European Gas Connectivity (CESEC) High Level Group Action Plan*. Fecha de consulta: 15.12.2015. Disponible en [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/CESEC%20MoU%20Annex\\_II%20Action%20Plan.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/CESEC%20MoU%20Annex_II%20Action%20Plan.pdf)

La Cumbre de Madrid, celebrada el 4 de marzo de 2015 reunió a los presidentes y primeros ministros de la Comisión Europea, España, Francia, Portugal y Banco Europeo de Inversiones (BEI). La cumbre terminó con un acuerdo, denominado la Declaración de Madrid<sup>21</sup>. Aunque en realidad esta cumbre se puede considerar una reunión preparatoria<sup>22</sup> para el Consejo Europeo sobre la energía celebrado dos semanas después en Bruselas, en ella se creó un Grupo de Alto Nivel del Suroeste de Europa. La Declaración de Madrid trata sobre las interconexiones eléctricas entre Francia, España y Portugal, es decir de las infraestructuras necesarias para asegurar el transporte de energía eléctrica de Francia a España y de esta última a Portugal. El acuerdo alcanzado entre los tres países, la Comisión y el Banco europeo de Inversiones debería lograr en el año 2020 el objetivo de un 10% en materia de interconexiones eléctricas.

### LA DECLARACIÓN DE MADRID Y EL MEMORANDO

Finalmente el Memorando de Entendimiento (MOU) para el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre las interconexiones del Sudoeste Europeo, fue firmado el 15 de junio de 2015 en Bruselas<sup>23</sup>. En él, las partes se comprometieron a elaborar un plan en materia de conexiones eléctricas y gasistas, que debería elaborarse lo antes posible y nunca más tarde de diciembre de 2015. En materia de gas el plan debía centrarse en la construcción de un eje oriental bidireccional entre la península ibérica y los sistemas de gas franceses, a través del proyecto Midcat. Así como en la interconexión entre Portugal y España. También debía considerarse el desarrollo de gas natural licuado respecto a la electricidad. El consenso fue más fácil en materia eléctrica, siendo el objetivo la interconexión del 10% a más tardar en el año 2020. Se dará prioridad al proyecto del golfo de Vizcaya y a dos líneas a través de los Pirineos, que podrían obtener las licencias en el año 2016.

Para España y Portugal es de gran importancia lograr la conexión gasista con el resto de Europa a través de Francia. Solo de esta manera se puede crear un mercado integrado en el suroeste de Europa, que permita a las empresas energéticas españolas y portuguesas participar en el mercado interior de la UE, cuestión que hasta ahora no ha sido posible por la falta de interés de Francia en esta materia.

<sup>21</sup> La Declaración de Madrid de la Cumbre para las Interconexiones Energéticas, está disponible en la página web de La Moncloa:

<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACION%20C3%93N%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL.pdf>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>22</sup> Para entender mejor el contexto de esta reunión preparatoria véase el *Documento Opinión*, 101/2015, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, que trata de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Disponible en <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2015/09/DIEEEO101-2015.html>.

<sup>23</sup> *Memorandum of Understanding on the Establishment of a High Level Group on Interconnections for South-West Europe*. Fue firmado el 15 de junio de 2015 en Bruselas y está disponible en <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/FINAL%20MoU%20after%20interservice.pdf>

## LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA

Como hemos visto, el Tratado de Lisboa<sup>24</sup>, que entró en vigor a finales de 2009, ya trataba de desarrollar una política energética coherente y solidaria entre los Estados miembros. Esta política debía asegurar el suministro, promover la interconexión de las redes energéticas, así como la eficiencia energética y garantizar el funcionamiento del mercado energético. En el Tratado de Lisboa se indica que la Unión Europea adoptaría las medidas necesarias.

La Estrategia Europea de la Seguridad Energética se define en la Comunicación COM(2014) 330 final<sup>25</sup>, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de fecha 28 de mayo de 2014. No se trata de una propuesta legislativa<sup>26</sup>, sino de una comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo. El primer párrafo de esta Comunicación es indicativo de la sensibilidad de la Unión sobre el tema: «La prosperidad y la seguridad de la Unión Europea dependen de la existencia de un abastecimiento estable y abundante de energía». En este documento se repasaba con detalle la especial dependencia del suministro de gas natural desde Rusia, así como el estado de construcción de las infraestructuras gasistas, entre ellas el «Conector Midcat» entre España y Francia que debería permitir la reducción de la dependencia con Rusia. Además, y esto es muy importante, se detalla cual es la «Estrategia Europea de Seguridad Energética». Para ello se establecen siete medidas para reducir la dependencia de Unión de la importación de energía<sup>27</sup>:

### *A corto plazo*

*1. La Unión debe mejorar su preparación frente a las perturbaciones en el abastecimiento de energía [...] bajo la coordinación de la Comisión junto con los Estados miembros, los reguladores, los gestores de redes de transporte y los operadores para aumentar la capacidad de resistencia.*

---

<sup>24</sup> Tratado de Lisboa disponible en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007/C 306/01. Véase el siguiente enlace y en particular el Artículo 176 A:

[http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf). Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>25</sup> *La Estrategia Europea de la Seguridad Energética* se define en la Comunicación COM (2014) 330 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de fecha 28 de mayo de 2014. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>26</sup> Para ampliar información se puede consultar el sitio web de la Representación Permanente de España ante la UE. En particular consultar el documento sobre *La Aplicación de la Estrategia de Seguridad Energética*, disponible en

<http://representacionpermanente.eu/wp-content/uploads/2013/10/TTE-ENE-05-Estrategia-de-la-seguridad-energ%C3%A9tica.docx>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>27</sup> *La Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. Pp. 23 y 24.

*2. Las inversiones en nuevas infraestructuras promovidas por proveedores dominantes deben acatar todas las normas del mercado interior y de la competencia... el proyecto Southstream debe suspenderse...*

*3. La Unión debe colaborar más estrechamente con [...] Ucrania y Moldavia, para mejorar la seguridad energética...*

*A medio y largo plazo*

*4. Deben acelerarse los proyectos prioritarios para unir las actuales islas energéticas...*

*5. La Unión debe reducir su dependencia externa [...] En particular, debe reforzarse la asociación con Noruega, acelerarse el Corredor Meridional del Gas y promover un nuevo centro de negociación del gas en Europa del sur.*

*6. La seguridad energética y la transición a una economía de bajo carbono deben tener prioridad en la aplicación de los instrumentos financieros de la UE en el periodo 2014-2020...*

*7. Es necesaria una mayor coordinación de las políticas energéticas nacionales para responder de modo creíble al reto de la seguridad energética...*

De nuevo, en octubre de 2014, el Consejo Europeo recordando sus conclusiones, insistió en la necesidad de implantar medidas para reducir la dependencia energética de la UE y de aumentar la seguridad energética tanto en electricidad como en gas. El Consejo Europeo acordó volver a tratar el tema de la seguridad energética en 2015 para evaluar los progresos realizados. Y España, por su parte, quedó a la espera de participar constructivamente en el debate<sup>28</sup> y analizar las propuestas de la Comisión.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 3.

## ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA Y ESPAÑOLA

En 2011 ya se proponía la necesidad de la creación de una Estrategia de Seguridad Energética Europea<sup>29</sup>: «Europa necesita crear una estrategia común para la energía y concretarla de una manera pragmática». Para ello sugería la identificación de los principales intereses políticos y de seguridad energética de la Unión Europea, para poder enunciarlos como concepto estratégico. En la opinión de Eiras la Estrategia de Seguridad Energética Europea debía basarse en tres pilares<sup>30</sup>: (1) Establecimiento de un eje euro mediterráneo atlántico para la seguridad energética, con África y América del Sur como proveedores estratégicos; (2) Liderar un nuevo orden mundial de la energía, creando una Organización del Tratado del Atlántico Norte de la Energía; y, (3) establecimiento de una estrategia política europea de futuro, que permita la diversificación del «mix energético».

La dependencia energética del exterior de España es de tal naturaleza, que hace difícil sustituir el aprovisionamiento de gas si se viera interrumpido el suministro de Argelia, como se vio en la crisis argelina de 2013. No obstante, hasta el 20 de julio de 2015, España no ha contado con una Estrategia Energética de Seguridad Nacional (ESEN)<sup>31</sup>. Las claves de la ESEN son cinco. En primer lugar, se considera que España tiene la oportunidad de convertirse en una conexión energética para Europa, para lo cual debe continuar desarrollando las infraestructuras de transporte energético. En segundo lugar, se detalla que el Estado debe «garantizar el suministro de energía de manera sostenible económica y medioambientalmente, a través del abastecimiento exterior y la generación de fuentes autóctonas...». La tercera clave es considerar la ESEN como un elemento básico de la seguridad nacional. La cuarta clave de la ESEN, es la importancia que se asigna a la comunicación de la seguridad energética a la sociedad. Por último (quinta clave), se detallan los objetivos específicos que deben permitir garantizar la seguridad energética nacional.

La Estrategia de Seguridad Energética Nacional<sup>32</sup> detalla nueve objetivos para garantizar el suministro de energía<sup>33</sup>:

---

<sup>29</sup> Rubén Eiras publicó su *Estudo segurança energética: Os desafios estratégicos da segurança energética europeia*, en una monografía del CESEDEN, coordinada por Fernando Sanz Tercero, sobre seguridad nacional y estrategias energéticas de España y Portugal. Monografía CESEDEN, 119. Pp. 13-42. Publicado en Madrid por el CESEDEN, 2011. ISBN 978-84-9781-648-9. Fecha de consulta: 15.12.2015. Disponible en [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/cf5b5c05c3b6ad60bc\\_cafb513e7dcf0a.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/cf5b5c05c3b6ad60bc_cafb513e7dcf0a.pdf).

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>31</sup> El resumen ejecutivo de esta estrategia está disponible en la página web de la Presidencia del Gobierno de España:

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Paginas/2015/200715-csn.aspx>. Fecha de consulta: 15.12.2015.

<sup>32</sup> La *Estrategia Energética de Seguridad Nacional* está disponible en la web de la Presidencia del Gobierno: [http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20\(WEB\).pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20(WEB).pdf). Fecha de consulta: 15.12.2015.

**Objetivo 1.**

*El entorno europeo. Contribuir al fortalecimiento de la seguridad energética en el conjunto de la Unión Europea.*

**Objetivo 2.**

*La diversificación del mix energético. Asegurar la diversificación del mix energético nacional, proporcionando una adecuada representación de las fuentes energéticas.*

**Objetivo 3.**

*La seguridad del abastecimiento. Garantizar la seguridad del abastecimiento con objeto de garantizar el acceso a los recursos necesarios en todo momento.*

*Objetivo 4. Las fuentes autóctonas. Fomentar el uso de fuentes autóctonas con objeto de diversificar el mix energético y disminuir nuestra dependencia exterior.*

**Objetivo 5.**

*La sostenibilidad económica y medioambiental. Favorecer la sostenibilidad económica y ambiental del sistema energético.*

**Objetivo 6.**

*La seguridad de la infraestructuras frente a accidentes y catástrofes naturales. Promover la seguridad de las infraestructuras energéticas frente a catástrofes de origen natural, o accidentes de origen técnico o errores humanos.*

**Objetivo 7.**

*La seguridad de las infraestructuras frente a las amenazas de carácter deliberado: ciberamenazas y amenazas físicas. Impulsar la seguridad integral de las infraestructuras del sector energético y, en particular, de aquellas consideradas críticas, frente a las amenazas físicas y cibernéticas que puedan ponerlas en grave riesgo.*

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 34 a 44, que son las dedicadas al capítulo 4, que trata los *Objetivos y líneas de acción estratégicas*.



*Objetivo 8. La seguridad del transporte. Garantizar la seguridad del transporte, tanto terrestre como marítimo, para alcanzar la provisión de los recursos necesarios en tiempo oportuno.*

*Objetivo 9. La cultura de la seguridad energética. Fomentar una cultura de seguridad energética nacional en las generaciones actuales y futuras a partir de la toma de conciencia sobre la importancia de la misma...*

Cada uno de estos nueve objetivos incluye varias líneas de acción estratégicas que son detallados en la ESEN, y que deberán incorporar posteriormente aquellos planes de acción específicos que requieran.

## CONCLUSIONES

Como hemos visto la *Estrategia Europea de Seguridad Energética* y la *Estrategia Española de Seguridad Energética*, toman su base jurídica en el artículo 176A del *Tratado de Lisboa*. El Tratado de Lisboa obliga a la Unión Europea y a España a «... garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión [...]; y fomentar la interconexión de las redes energéticas». Los cambios geopolíticos de los últimos años en lo relativo a la energía, han hecho que la Unión Europea y España hayan desarrollado una estrategia de seguridad energética.

La *Estrategia de Seguridad Energética Nacional* española fue aprobada en julio de 2015. En ella se detallan nueve objetivos y varias líneas de acción estratégicas, que coinciden con la posición española defendida en la Cumbre de Madrid y el Memorando de Entendimiento (MOU) firmado el 15 de junio de 2015 en Bruselas. En este MOU se ha establecido el Grupo de Alto Nivel sobre las interconexiones del Sudoeste Europeo. En MOU España defiende la necesidad de construir nuevas interconexiones eléctricas con Francia, pero también y sobre todo gasistas. Estas nuevas infraestructuras de gas, evitarán la exclusiva dependencia europea del gas proveniente de Rusia. Y a la vez, deben permitir que España y Portugal y sus proveedores jueguen un papel esencial en Europa en lo relativo a la energía, y se beneficien económicamente de ello.

Javier de Carlos Izquierdo

En este contexto es conveniente recordar que las diferentes documentos marcos, o estrategias elaboradas por el Gobierno de España en los últimos años, documentan y sistematizan la posición y el camino a recorrer por el Estado para defender los intereses nacionales. Nos referimos a la *Estrategia de Seguridad Energética Nacional*, pero también a la *Estrategia de Acción Exterior*, o la *Estrategia de Seguridad Nacional*.

*Javier de Carlos Izquierdo*  
*Doctor en Historia*