



La influencia de España en el ecosistema europeo de energía y clima

Gonzalo Escribano | Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano | @g_escribano 

Lara Lázaro | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

Elisa Lledó | Coordinadora Ejecutiva, Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas | @ECLledo 

Tema

España debe aprovechar el nuevo Parlamento y la nueva Comisión para mantener y renovar su influencia en materia de energía y clima.

Resumen

La agenda energética de la nueva Comisión y Parlamento europeos plantea numerosos y muy diversos retos para España, desde los imperativos de la transición energética a la integración de Argelia en el espacio energético europeo, pasando por la integración energética de España en Europa. En el caso de las políticas de energía y clima, España cuenta con una hoja de ruta clara por parte del gobierno, con la ministra para la Transición Ecológica Teresa Ribera enviando a Bruselas un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima-PNIEC que ha sido valorado como uno de los más ambiciosos de la UE. Además, el gobierno ha presentado anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y ha desarrollado una Estrategia de Transición Justa,¹ que es ejemplo de buenas prácticas a nivel internacional.²

¹ Además de la iniciativa legislativa del gobierno (Ministerio para la Transición Ecológica (2019), Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Disponible en: <https://s03.s3c.es/imag/doc/2018-11-15/Anteproyecto-Ley-Cambio-Climatico-Transicion-Energetica.pdf> hay iniciativas legislativas presentadas por el Partido Popular y por Unidas Podemos (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (2019), Proposición de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-283-1.PDF; ; Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (2018), Proposición de Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-302-1.PDF.

² UN (2019), "Deputy Secretary-General, praising Spain, Germany for just Coal-to-Renewable Energy Transition Plan, stresses need to address social impact of economic restructuring", <https://www.un.org/press/en/2019/dsgsm1255.doc.htm>. De hecho, España lidera, junto con Perú, una de las áreas de acción (el conocido como *track 2* de motores sociales y políticos) de la semana de acción climática (*Climate Action Week*) que organiza el secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres en septiembre de 2019. El *track 2* se centrará en los aspectos de transición justa y salud de la transformación hacia sociedades neutras en carbono. Los resultados esperados del *track 2* incluyen que al menos 50 Partes del Acuerdo de París incluyan la transición justa en sus próximos compromisos determinados a nivel nacional (NDC) y asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad del aire establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Véase E. Kosolapova (2019), *Climate Action* (cont.)

En abril de 2019 el gobierno presentó también una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética y está trabajando en la estrategia de descarbonización a largo plazo.³ Las prioridades actuales del gobierno también parecen claras y centradas en el *Green New Deal*, uno de los mensajes clave de la campaña de los socialistas europeos. No obstante, de los análisis sobre la influencia de España en Bruselas, parece deducirse que hay margen para aumentar dicha influencia en determinadas parcelas del ecosistema de las políticas de energía y clima de la UE. El análisis se basa parcialmente en los resultados de un grupo de discusión con *stakeholders* del sector en la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas y de consultas posteriores con diferentes actores energéticos, públicos y privados.

Análisis

En el primer análisis de esta serie dedicada a la influencia de España en Bruselas, sus autores apuntaban que “se requiere una estrategia de país que establezca prioridades claras sobre cómo gestionar la influencia nacional en las distintas áreas temáticas e instituciones relevantes de la UE”.⁴ Además de varias cuestiones relacionadas con los procesos, también se preguntaban Simón *et al.* en qué políticas concretas tiene España más influencia y, más importante, para qué quiere España influir, es decir, los objetivos y prioridades de dicha influencia.⁵ Respecto a los procesos relacionados con las políticas de energía y clima, poco puede añadirse a su conclusión de intentar aumentar el peso en el Consejo, los contactos con la Comisión, la cohesión de los europarlamentarios españoles y la presencia de la sociedad civil (ONG, asociaciones empresariales y profesionales, medios de comunicación y *think-tanks*). Uno de los elementos destacados es aumentar el peso de los europarlamentarios españoles en los comités relevantes del Parlamento Europeo (ITRE, ENVI, TRAN, ECON, entre otros) y su capacidad para liderar dossiers clave; por el contrario, su excesiva rotación es percibida como poco recomendable.

Todos esos elementos suman en la conformación de las tendencias de las políticas energética, climática y energética exterior europeas. Al igual que en otros sectores, algunos actores españoles del paisaje energético comunitario destacan que otros países parecen conocer mejor los procesos y que su participación en los mismos está más “sistematizada” y “tasada”. Además, en otros países parece haber un mayor consenso sobre “qué hacer juntos”. También se alude en algunos casos a la conveniencia de una mayor “coordinación”, siquiera “informal”, entre empresas. Respecto a la existencia de foros, existe un Círculo Energético Español de Bruselas (CEEB) que, bajo los auspicios de Enagás, trata de reproducir lo que otros Estados

Summit coalitions outline expected outcomes under each of nine tracks, <https://sdg.iisd.org/news/climate-action-summit-coalitions-outline-expected-outcomes-under-each-of-nine-tracks/> IISD, 7/V/2019.

³ Ministerio para la Transición Ecológica (2019), “Consulta pública para la ‘Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050’”, https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/Estrategia_2050.aspx.

⁴ L. Simón, I. Molina y N. Martín (2019), “Hacia un ecosistema de influencia española en Bruselas”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2019-simon-molina-lledo-martin-hacia-un-ecosistema-de-influencia-espanola-en-bruselas ARI nº 30/2019, Real Instituto Elcano, 11/III/2019.

⁵ *Ibid.*

miembros venían haciendo desde hace tiempo, reuniendo periódicamente a representantes españoles del sector energético activos en Bruselas, tanto del sector privado como de las instituciones europeas y españolas. Su objetivo es crear una red de profesionales que intercambien información, identifiquen asuntos de interés común en perspectiva nacional y debatan posibles acciones conjuntas para promoverlos. Este foro podría usarse como punto de partida para intensificar la coordinación de los actores energéticos españoles en Bruselas en materia de energía y clima.

Según una destacada funcionaria española de la Comisión, España tiene la situación “perfecta” para liderar la transición energética, pero tiene que estar “más presente” en la escena europea, como lo están Francia y Alemania. Sin embargo, esta falta de presencia no se observa únicamente en el sector de energía y clima, siendo abordada dicha ausencia parcial desde una perspectiva más política y procedimental por otros análisis de esta serie. Por ejemplo, algunos actores energéticos destacan la necesidad de una mayor coordinación entre las administraciones españolas. De hecho, una de las recomendaciones frecuentes de los funcionarios españoles en Bruselas es la de “romper silos”, adoptar una visión global que aborde la complejidad del ecosistema de energía y clima: no se trata sólo de renovables y gas, sino de transporte, industria, sector financiero y telecomunicaciones.

En consecuencia, las páginas que siguen se centran en las prioridades más que en los procesos. Se destaca primero la existencia de una estrategia con prioridades claras, aunque con lagunas en la transmisión de las preferencias geográficas españolas a la política energética exterior. Es evidente que resulta difícil compensar la pérdida de un comisario de Energía y Clima, pero hay elementos para mantener e incluso aumentar la influencia, tanto general como sectorial. Así, el reciente nombramiento como alto representante de Política Exterior de la UE del actual ministro Josep Borrell, que conoce bien los dossiers energético y climático, así como el mediterráneo y el latinoamericano, puede ser una buena oportunidad para corregir esos vacíos. La segunda parte del análisis aborda las especificidades de un sector como el energético, que incluye intereses muy variados y en ocasiones contrapuestos, lo que obliga a identificar las preferencias compartidas para elevar su rango en el debate energético europeo. El último apartado concluye con las recomendaciones más destacadas del documento.

Estrategia y prioridades

En relación con la existencia (o inexistencia) de una estrategia y prioridades claras en materia de energía y clima, tanto la UE como España cuentan con planes energéticos a medio y largo plazo para alcanzar el objetivo compartido de la neutralidad en carbono en 2050. Aunque la UE y los Estados miembros cuentan con sendas de política (*policy pathways*) alternativas, todas ellas coinciden en el objetivo final.⁶ España cuenta con un borrador del plan energético a medio plazo, el PNIEC (2021-2030), que es, en términos generales, ambicioso en comparación con los borradores de los PNIEC de otros Estados

⁶ Véase al respecto J. Lilliestam, R. Thonig, L. Späth, N. Caldés, Y. Lechón, P. del Río, C. Kiefer, G. Escribano y L. Lázaro Touza (2019), “Policy pathways for the energy transition in Europe and selected European countries”, <http://www.mustec.eu/node/90>. Deliverable 7.2 MUSTEC project, Deliverable 1 SCCER JA IDEA, ETH Zürich, Zürich.

miembros. De hecho, la evaluación de la Comisión Europea del PNIEC ha sido muy positiva. Dicha evaluación refuerza el potencial de liderazgo español en la UE. En este sentido, España ha demostrado capacidad de liderazgo al posibilitar el aumento de los objetivos de renovables y de eficiencia energética a 2030 tras su cambio de postura en 2018. Además, Alemania ha perdido parte de su fuelle climático, Francia se está recuperando de los “chalecos amarillos” y el Reino Unido puede ver su liderazgo climático mermado tras el Brexit.⁷ En el plano político, las prioridades actuales del gobierno español están alineadas con el *Green New Deal* de los socialistas europeos, como ha repetido el candidato Josep Borrell durante su campaña europea y ha sido explicitado en esta misma serie de análisis.⁸

Otros grandes partidos políticos españoles cuentan también con propuestas consistentes con los objetivos comunitarios en materia de energía y clima.⁹ Los funcionarios españoles de la Comisión destacan la importancia de contar con un consenso nacional en materia de clima y energía.¹⁰ Es más, la Comisión espera del gobierno español un impulso a la agenda renovable y climática europea,¹¹ que podría consolidar el legado dejado por el comisario Arias Cañete.¹² Los agentes empresariales son también conscientes de que tiene que haber una política nacional consensuada y coherente con la europea para “asentar” la influencia de España. Según algunos actores empresariales, esto sí sucede desde hace tiempo en algunos Estados miembros, que cuentan con una visión a largo plazo estable sobre la que cimentar sus posicionamientos en el Consejo y ante la Comisión y Parlamento. En una de las reuniones realizadas en el marco de este proyecto se planteó que “a Alemania no hace falta preguntarle qué opina, ya se sabe”. La claridad y ambición del posicionamiento de Teresa Ribera al frente del Ministerio para la Transición Ecológica parece hacer también innecesaria esa pregunta respecto a la actual política energética y climática española, independientemente de que a las diferentes empresas les pueda gustar más o menos.

⁷ C. Burns, J. Gravey, A. Jordan y A. Zito (2019), “De-Europeanising or disengaging? EU environmental policy and Brexit”, *Environmental Politics*, vol. 28, nº 2, pp. 271-292, DOI 10.1080/09644016.2019.1549774.

⁸ Véase la reflexión de José Manuel Albares, secretario general de Asuntos Internacionales de Presidencia del Gobierno (2019), “España da seguridad a Europa”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/albares-espana-da-seguridad-a-europa. Real Instituto Elcano, 24/IV/2019, destacando el papel del *New Green Deal* y de la I+D+i para la industria española.

⁹ N. Caldés, G. Escribano, L. Lázaro, Y. Lechón, C. Kiefer, P. del Río, R. Thonig y J. Lilliestam (2019), “Policy pathways for Spain’s energy transition”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari63-2019-caldes-escribano-lazaro-lechon-kiefer-delrio-thonig-lilliestam-policy-pathways-for-spains-energy-transition-mustec. ARI nº 63/2019, Real Instituto Elcano, 4/VI/2019.

¹⁰ En este sentido, Pedro Sánchez ha anunciado que en la XIII legislatura impulsará un pacto de Estado por la transición ecológica, https://elpais.com/politica/2019/05/21/actualidad/1558420998_992832.html

¹¹ Véase A. Barreira (2018), “Spain to lead the energy transition in Europe?”, Euractiv, 3/VII/2018, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/spain-to-lead-the-energy-transition-in-europe/1253119/>.

¹² M. Arias Cañete (2019), “European Commission –Speech. Press Conference Speaking points. State of the Energy Union Report”, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-2072_en.htm.

(cont.)

Otro elemento positivo es el apoyo por parte de España a la consecución de una Unión de la Energía que incluya un mercado único a nivel europeo. Sin embargo, el objetivo de la Unión de la Energía de lograr un mercado energético donde la energía fluya libremente a través de las fronteras no se ha conseguido. La resistencia de Francia ha limitado y retrasado los logros conseguidos, pero la situación no es la misma en gas que en electricidad. En electricidad resulta especialmente urgente incrementar el nivel de interconexión actual para poder cumplir con los objetivos de renovables comprometidos a 2020 y 2030, dado que los niveles actuales de interconexión (en torno al 5%) están lejos del objetivo europeo del 10% de la potencia total instalada para 2020 y del 15% previsto para el año 2030.

Como se ha destacado en el plano económico, España se ha caracterizado por un impulso integrador, siempre bienvenido por la Comisión.¹³ Aunque en ocasiones se haya podido pecar de europeísmo ingenuo, en materia de energía no ha habido lugar para ambigüedades: una de las señas de identidad de la política energética europea de España ha sido históricamente su insistencia en reforzar las interconexiones de gas y electricidad para acabar con el aislamiento energético de la Península Ibérica. Aunque en ocasiones se haya obviado el hecho de que la política energética (y climática) europea va más allá de las interconexiones,¹⁴ sin ellas no se pueden alcanzar los objetivos europeos de energía y clima, pues una descarbonización eficiente en costes descansa sobre un mercado europeo integrado. Así, el PNIEC contempla un aumento de las exportaciones de electricidad españolas. A diferencia de lo referido para la influencia española en la política económica de la UE, en energía no parece hacer falta salir del “modo supervivencia”,¹⁵ al menos en lo que a política energética y climática se refiere. Sí resultan aplicables, en cambio, las recomendaciones genéricas en el ámbito económico sobre mejorar la coordinación y la comunicación.

El cambio climático y la transición hacia un modelo de desarrollo de menores emisiones van a plantear oportunidades y retos a sectores económicos clave en la relación de España con Europa, como son la agricultura y la automoción, entre otros. Por tanto, parece razonable pensar que entre las prioridades de España se incluya impulsar la adaptación al cambio climático en la UE y apoyar la creación de un Fondo para la Transición Justa. Sin embargo, un tema que sigue fuera de la agenda europea, sorprendentemente, es el análisis de los límites de la adaptación al cambio climático. Es decir, qué va a hacer la UE frente a los impactos a los que no vamos a poder adaptarnos y cuyos daños pueden no ser compensados por los actuales sistemas de seguros públicos y privados. España podría impulsar este tipo de análisis, basándose en su

¹³ F. Steinberg (2019), “La influencia de España en la política económica de la UE”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari43-2019-steinberg-influencia-de-espana-en-politica-economica-de-ue. ARI nº 43/2019, Real Instituto Elcano, 29/IV/2019.

¹⁴ A este respecto, un representante empresarial apuntó que en lo referido a las interconexiones gasistas “no valen todas las interconexiones y no a cualquier precio”, destacando que en esta materia el Ministerio de Transición Ecológica y la autoridad de competencia, la CNMC, “no siempre están alineados” y recordando la negativa de la CNMC a aprobar el proyecto STEP con Francia por falta de interés comercial por parte de los operadores.

¹⁵ Steinberg (2019), *op. cit.*

experiencia en materia de adaptación y, en particular, en el ámbito de la gestión de riadas, sequías y desarrollo de infraestructura verde.

Una cuestión diferente es la política energética exterior de la UE, dominada por el debate sobre Rusia y poco sensible a las preferencias españolas en el Norte de África.¹⁶ Así, mientras que proyectos como el Nord Stream 2 y la reducción de la dependencia de Rusia vienen protagonizando los debates europeos por el impacto que tienen en muchos Estados miembros y por sus implicaciones en las políticas de vecindad con Ucrania y en la diversificación de fuentes de suministro, parece que existe margen para que la relación de la Unión con los países del norte de África cobre un mayor protagonismo en la agenda europea. Hay un extendido consenso acerca de que España debe de seguir intensificando sus esfuerzos, tanto a nivel europeo como bilateral, para que Argelia se convierta en un socio preferente europeo. Incluso en el paisaje energético mediterráneo, donde las preferencias con Italia, Portugal, Francia o Grecia deberían ser más convergentes, España mantiene significativas ausencias. Basta comparar la presencia de representantes italianos en casi todas las instituciones energéticas pan-euromediterráneas, desde la asociación de reguladores (MedReg) a la de operadores de electricidad (Med-TSO). El secretario de energía y clima de la Unión por el Mediterráneo, con sede en Barcelona, es portugués, como lo fue su antecesora.

Además de presencia, también se echa en falta un relato mediterráneo (y en general exterior) más acorde con la estrategia nacional, que incluya un paquete comprensivo de buena gobernanza, desarrollo sostenible y cooperación energética y tecnológica.¹⁷ A modo de ejemplo, las tensiones geopolíticas que surgen en torno al gas del Mediterráneo Oriental¹⁸ deberían favorecer las opciones de diversificación gasista propuestas por España para Europa: más Gas Natural Licuado (GNL) y ofrecer a Argelia un horizonte claro para su gas que incite las reformas en el sector energético del país.¹⁹ La competencia entre España e Italia por convertirse en *hubs* gasistas del Mediterráneo debe mantener un campo de juego equilibrado: la propuesta de que la UE financie un gasoducto de más de 7.000 millones de euros y 2.000 km desde los campos de gas *offshore* de Chipre e Israel hasta Europa supondría falsear con subvenciones europeas la competencia gasista en el Mediterráneo. Sobre todo, si hay infraestructuras, gasoductos y plantas de GNL, ya operativas y con capacidad ociosa en España que no están lo suficientemente integradas con el resto del mercado interior. Desde la perspectiva europea, resulta más coherente promover las interconexiones y crear un

¹⁶ Resultando clara la prioridad otorgada por España a un Norte de África ampliado y con mayor profundidad estratégica (Sahel y Golfo de Guinea).

¹⁷ G. Escribano (2015), "Towards a Mediterranean Energy Community: no roadmap without a narrative", en Rubino, Ozturk, Lenzi y Costa (eds.), *Regulation and Investments in Energy Markets. Solutions for the Mediterranean*, Academic Press, Elsevier.

¹⁸ M. Tanchum (2019), "Un sistema de intercambio virtual puede generar paz en el Mediterráneo Oriental", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-tanchum-sistema-intercambio-virtual-puede-generar-paz-mediterraneo-oriental. Comentario Elcano nº 21/2019, Real Instituto Elcano, 12/VI/2019.

¹⁹ G. Escribano (2018), "Elección presidencial y reforma energética se citan en Argelia", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari117-2018-escribano-eleccion-presidencial-reforma-energetica-se-citan-argelia ARI nº 117/2018, Real Instituto Elcano, 26/X/2018.

(cont.)

mercado interior de la energía operativo.²⁰ En palabras de un alto funcionario español, las interconexiones son una “condición habilitante” para alcanzar el mercado interior de la energía.

Un segundo elemento geográfico consistiría en intentar situar también a América Latina en el mapa europeo. Hay varias dimensiones interesantes, empezando por las importantes inversiones españolas y europeas en el sector energético latinoamericano. El potencial renovable y la influencia en la gobernanza climática de América Latina también suponen vectores convergentes con la política exterior europea. Por ejemplo, América Latina y la UE han sido determinantes para aumentar la ambición en el ámbito de los acuerdos climáticos internacionales. En el futuro, el binomio UE-LAC podría aumentar su peso específico en el proceso de gobernanza climática global,²¹ con un liderazgo necesariamente más distribuido, de materializarse el abandono del Acuerdo de París por parte de EEUU y en un contexto europeo con menos peso de Alemania, Francia y el Reino Unido como líderes de la acción climática. Para ello, España puede contribuir a modelar la cooperación UE-LAC dotando de un carácter estratégico instituciones de cooperación de carácter eminentemente técnico como la Red de Oficinas Iberoamericanas de Cambio Climático (RIOCC) o la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE). Además, este tipo de redes y asociaciones podrían plantearse también en cooperación con los países del Norte de África, dada nuestra vulnerabilidad compartida en el ámbito climático.²²

Por otro lado, el compromiso de España con la Agenda 2030 supone otra oportunidad para elevar su perfil en el debate europeo relativo a la paz y la seguridad, estando alineadas las visiones española y europea. Para España la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tiene implicaciones en la construcción de una nueva arquitectura para la seguridad²³ y la narrativa europea subraya la importancia del desarrollo sostenible y de la acción climática²⁴ para el mantenimiento de la paz:

²⁰ En G. Escribano (2019), “Algunas citas con la energía en la agenda global española de 2019”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari11-2019-escribano-algunas-citas-energia-agenda-global-espanola-2019 ARI nº 11/2019, Real Instituto Elcano, 29/I/2019, véase la sección “Más competencia entre *hubs* que cooperación energética en el Mediterráneo”.

²¹ G. Edwards y L. Lázaro Touza (2016), “Spanish investors can capitalize on the low-carbon transition in Latin America”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari33-2016-edwards-lazarotouza-spanish-investors-can-capitalize-on-the-low-carbon-transition-in-latin-america. ARI 33/2016, Real Instituto Elcano, 25/IV/2016.

²² L. Lázaro Touza y E. López-Gunn (2014), “Climate change diplomacy in Spain’s future foreign policy”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/eee18-2014-lazaro-lopezgunn-climate-change-in-spain-future-foreign-policy. SFS (EEE), nº 18/2014, Real Instituto Elcano, 9/VI/2014.

²³ L. Lázaro Touza (en prensa), “La preservación del medio ambiente en marco de la Agenda 2030”, en Departamento de Seguridad Nacional, *La Agenda 2030 y los ODS: nueva arquitectura para la seguridad*, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

²⁴ L. Lázaro Touza y L. Gómez de Ágreda (2019), “Integrating climate change action into EU security policy”, en E. Conde Pérez, Z. Yaneva y M. Scopetelli (eds.), *Routledge Handbook on EU Security Law and Policy*, <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-of-European-Security-Law-and-Policy-1st-Edition/Conde-Perez-Yaneva-Scopelliti/p/book/9781138609990>. Routledge, Londres.

(cont.)

“En Europa la experiencia nos dice que la paz y la seguridad no se sustentan únicamente en acuerdos de paz y en presupuestos de defensa. La paz debe ser duradera, así como la seguridad debe ser duradera. Y, una paz duradera precisa de trabajos decentes, acceso a los recursos naturales y desarrollo sostenible. Una paz duradera y una seguridad duradera necesitan de acción climática y creo que ese es el mensaje hoy. Esto es también lo que acordamos cuando lanzamos los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (traducido de Federica Mogherini, 2018).²⁵

En suma, en materia de energía y clima España cuenta con una estrategia clara a medio plazo (2021-2030) plasmada en un PNIEC, bien acogido no sólo por la Comisión, sino también por la sociedad civil,²⁶ y que marca prioridades claras en materia de política energética y climática. España cuenta además con el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética que establece el objetivo de alcanzar la neutralidad en carbono²⁷ en 2050 y con una *Estrategia de Transición Justa* que tiene como objetivos principales acompañar a los territorios, sectores y personas cuyos empleos se verán afectados por la transición energética. Se trata por tanto de un espacio de política en el que España puede contribuir e incluso liderar, y aprovechar esa tracción para abordar las resistencias francesas al desarrollo de las interconexiones, necesarias para alcanzar una verdadera integración energética.

En materia de política energética exterior ha sido más complicado elevar las preferencias españolas en una agenda europea marcada por el debate sobre el Nord Stream 2 y Rusia. Pero las prioridades de España también están claras: garantizar la estabilidad y la sostenibilidad a largo plazo de una vecindad sur ampliada, y, en la medida de lo posible, proyectar sus preferencias latinoamericanas. El nombramiento del ministro Borrell como alto representante, buen conocedor de los retos y oportunidades de la transición energética y de las preferencias exteriores españolas, es una oportunidad para completar el potencial de liderazgo del Ministerio para la Transición Ecológica con una mayor presencia de los asuntos relacionados con clima y energía en la agenda exterior de la UE.

²⁵ F. Mogherini (2018), “Mogherini at the high-level event ‘Climate, peace and security: the time for action’”, https://eeas.europa.eu/topics/climate-environment-energy/47168/mogherini-high-level-event-climate-peace-and-security-time-action_en. European External Action Service, 22/VI/2018.

²⁶ Ecologic y Climact han elaborado un ranking de PNIEC, https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2019/2149-necp-assessment-ecologic-institute-climact_20190516.pdf, que sitúa a España en el número 1. No obstante, España obtiene 52 puntos sobre 100. La evaluación de los PNIEC de la CE se hizo pública a mediados de junio de 2019 con muy buenos resultados para España. Véase https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/recommendation_en.pdf.

²⁷ El anteproyecto de Ley pone como objetivo la reducción del 90% de las emisiones en 2050 en comparación con las emisiones de 1990 y el 10% restante de absorción por parte de sumideros. Véase https://www.miteco.gob.es/es/prensa/190222leydecambioclimaticonotadeprensa_tcm30-487293.pdf.

Elevar el rango de las preferencias compartidas

Además de las preferencias del gobierno, reveladas en numerosas leyes y planes energéticos recientes, resulta evidente que en el sector energético español coexisten intereses muy diferentes, todos ellos legítimos desde la perspectiva empresarial. Por fuentes primarias, hay empresas cuya actividad se centra en la cadena de valor del gas y el petróleo, mientras que otras tienen un mayor componente nuclear, renovable o siguen quemando carbón. Los operadores y gestores del sistema eléctrico y gasista, como REE y Enagás, tienen además como vocación natural aumentar las interconexiones energéticas, tanto con la UE como con terceros países. Algunas de ellas cuentan con una oficina de representación en Bruselas, y todas forman parte de asociaciones europeas encargadas de canalizar sus preferencias sectoriales, como Fuels Europe, la Asociación Internacional de Productores de Petróleo y Gas (IOGP, por sus siglas en inglés), Eurogas, Eurelectric, SolarPowerEurope, GIE, ENTSO-G, ENTSOE, Marcogaz, NGVA WindEurope, Foratom y ESTELA (termosolar), entre otras. Además, no se debe obviar la presencia de representantes españoles en los Consejos de Administración y puestos de responsabilidad de muchas de estas asociaciones, lo que representa un vector de influencia destacable. No obstante, resulta necesario completar este enfoque sectorial para trabajar en una estrategia de país basada en los intereses compartidos, que son más relevantes de lo que aparentan.

En lo que al desarrollo de una estrategia de país se refiere, es obvio que todos los actores españoles tenderán a beneficiarse de una mayor influencia de España en los procesos de decisión comunitarios, sea en el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo, por las vías expuestas en otros análisis de esta serie.²⁸ También se beneficiarán de cualquier impulso que refuerce la posición política del país, como se ha destacado tras el resultado de las recientes elecciones en España: “cuando el capital político es tan precario en casi todas las demás capitales, se acoge con satisfacción un caso en el que se mantiene a salvo la gobernabilidad, no triunfa la eurofobia y... se refuerza la capacidad de liderazgo político de su Gobierno a nivel nacional y europeo”.²⁹ A esto se añade que España cuenta, como se argumenta en la sección anterior, con

²⁸ Véase, además de los ya citados: M. Fernández Díez (2019), “Ganar influencia en la UE: propuestas operativas para la Administración”,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari55-2019-fernandezdiez-ganar-influencia-ue-propuestas-operativas-para-administracion ARI nº 55/2019, Real Instituto Elcano, 20/V/2019; e I. Toygür y C. Carnicero Urabayen (2019), “El peso de España en el Parlamento Europeo: panorama histórico y predicciones para el nuevo ciclo político”,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari45-2019-toygur-carnicero-peso-de-espana-parlamento-europeo-panorama-historico-predicciones-para-nuevo-ciclo-politico. ARI nº 45/2019, Real Instituto Elcano, 6/V/2019.

²⁹ Véase I. Molina (2019), “El (positivo) impacto de las elecciones generales sobre la influencia española en la UE”,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari48-2019-molina-positivo-impacto-elecciones-generales-sobre-influencia-espanola-en-la-ue ARI nº 48/2019, Real Instituto Elcano, 10/V/2019, que concluye que España tiene ahora potencial para aspirar a ser el tercer país más influyente en el Consejo Europeo, el cuarto en el Consejo (Italia sería más poderosa en el Consejo de Ministros, pero España lo sería más el Consejo Europeo), el segundo entre los tres grandes grupos del Parlamento Europeo, el primero de la socialdemocracia y el tercero entre los países del Sur.

(cont.)

una política energética y climática plasmada en un plan detallado y sometido a supervisión europea.

El siguiente paso es buscar los intereses compartidos por el conjunto del sector energético, empezando por los consumidores. El primero de ellos, compartido también por el conjunto de la comunidad empresarial española, es la creación de un mercado energético único, basada en la integración de los mercados mediante interconexiones físicas, y reglas claras y comunes. La obligación de planificación conjunta de infraestructuras de gas y electricidad mejoraría la eficiencia y reduciría los costes del sistema energético en su conjunto. Por otro lado, no parece aceptable que empresas con participación pública compren empresas españolas y éstas no puedan adquirir empresas en otros Estados miembros,³⁰ ni que se primen mega-infraestructuras gasistas o eléctricas con terceros países de dudosa viabilidad económica a expensas de las infraestructuras que aseguren la interconectividad de los propios mercados europeos (y resulten rentables). La competencia y la eficiencia deben venir de la apertura de los mercados, y en eso España contará con el apoyo de la Comisión. Quizá la ausencia del comisario Arias Cañete se note más en lo relativo a mejorar las interconexiones con Francia, por lo que no se debería desatender dicho vector de integración de mercados.

Otro elemento de convergencia está relacionado con el marco financiero plurianual 2021-2027. Fomentar la dimensión industrial y de I+D+i está en el interés de todo el sector energético español, sea en el campo de la reducción de emisiones, las baterías, las renovables, las redes inteligentes, la captura y secuestro de carbono, el hidrógeno o la digitalización, entre otros. El gobierno ha declarado su intención de dinamizar el sector industrial español, y el sector energético tiene oportunidades importantes en todos esos campos. Es importante que todas las empresas energéticas, cada una en su ámbito de actividad, puedan contribuir según sus posibilidades a ese *Green New Deal* promovido por el gobierno, como también se ha destacado en el documento de análisis de esta serie que aborda la dimensión económica de la influencia de España en la UE.³¹

En este sentido, uno de los expertos entrevistados abogaba por mantener un equilibrio entre “electrones y moléculas” en la dimensión industrial y de I+D+i, refiriéndose como ejemplo a la combinación de la electrificación con las ventajas del hidrógeno en términos de transporte y almacenamiento. Otros expertos, en cambio, ponen el foco en la electrificación de los usos finales y todos los aspectos asociados como elementos clave para descarbonizar la economía europea de forma efectiva y eficiente. La cuestión de las infraestructuras, incluyendo el aprovechamiento de las existentes en España, es otro elemento clave de cara a las nuevas perspectivas financieras. España también puede beneficiarse del Plan de Acción para financiar el Desarrollo Sostenible adoptado por la Comisión el pasado marzo y que va a atraer muchas inversiones al sector energético, especialmente a proyectos de menores emisiones de gases de efecto invernadero.

³⁰ Uno de los expertos entrevistados recordaba que en Portugal “el Estado ha acogido con entusiasmo el capital chino que le negaban las empresas europeas”. En relación con este punto, puede recordarse igualmente que Marruecos y Portugal propusieron, con financiación china, tender la tercera interconexión eléctrica con la Península Ibérica si España no la acometía.

³¹ Steinberg (2019), *op. cit.*

En el ámbito de la financiación climática internacional, es sabido que el cumplimiento de los compromisos de las Partes es fundamental para que los países en desarrollo puedan mitigar sus emisiones y adaptarse a los impactos del cambio climático. Así lo reconoce el Acuerdo de París al marcarse como objetivo la alineación de los flujos financieros con los objetivos climáticos. España y la UE han contribuido de manera significativa a la financiación climática internacional, desembolsando 20.000 millones de euros en 2017 provenientes de las arcas públicas. Esta cuantía supone más del 50% de la financiación climática pública a nivel global en la actualidad. España por su parte se comprometió a aportar 900 millones de euros³² al año a partir de 2020 a la financiación climática internacional. Su reputación y su capacidad de influencia en la UE se verán reforzadas en la medida en que cumpla con los compromisos de financiación climática adquiridos e impulse el desarrollo de una arquitectura para la financiación climática internacional efectiva en lo que a mitigación y a adaptación se refiere.

Por último, el sector energético español cuenta con unas preferencias geográficas consistentes con las del gobierno, derivadas de la situación geográfica de España y su triple vocación europea, atlántica y mediterránea. Para todas las empresas españolas resulta importante mantener la estabilidad en el Mediterráneo Occidental, pero para el sector energético es absolutamente prioritario. Además de las consideraciones económicas y de seguridad, la región es origen de importaciones de gas, petróleo y, en los últimos meses, también de electricidad (desde Marruecos, donde recientemente se ha puesto en marcha una central térmica de carbón de 1200 MW). Como han puesto de relieve los recientes intercambios al más alto nivel entre el Gobierno español y la Comisión, estas importaciones de electricidad generada con carbón en terceros países derivan en una desventaja competitiva para las empresas europeas, debido a las diferencias en la normativa medioambiental europea, más exigente (pues el ETS fija un coste al CO₂ que en terceros países no existe). España y otros países del Este están solicitando actuaciones a la Comisión para mantener un campo de juego equilibrado en el mercado eléctrico.

En todo caso, en el Mediterráneo Occidental invierten y se abastecen las empresas para a su vez suministrar a los consumidores españoles, y por él discurren gasoductos y redes eléctricas impulsados por empresas españolas y que afrontan la competencia de proyectos respaldados por otros Estados miembros. Algo semejante ocurre con América Latina, no sólo por la presencia de intereses de las empresas energéticas españolas, sino por el papel de la región en la lucha contra el cambio climático. Las preferencias por ambas regiones, en consecuencia, son otro de los elementos ampliamente compartidos por el sector energético español, el gobierno y buena parte de la sociedad civil. Y, esperemos, ahora también en mayor medida por la acción exterior de la UE.

³² A través de las aportaciones al Fondo Verde para el Clima, <https://www.greenclimate.fund/home>, los Fondos de Inversión para el Clima, <https://www.climateinvestmentfunds.org/timeline-cif>, y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnnextoid=341295c4e862c310VgnVCM1000002006140aRCRD>

Conclusiones

Pueden proponerse tres grupos de conclusiones: uno sobre los procesos, otro sobre la estrategia y un tercero sobre las preferencias energéticas españolas. Respecto a la influencia en los procesos, las recomendaciones en materia de energía y clima comparten las conclusiones de los análisis precedentes: tratar de aumentar el peso en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, intensificar los contactos con la Comisión, y trabajar en la cohesión de los europarlamentarios españoles. Al igual que en otras áreas, algunos actores españoles apuntan que otros países parecen moverse mejor y de manera más coordinada y sistematizada. Parece necesario reforzar este aspecto tomando como base las iniciativas en curso como el ya mencionado Círculo Energético Español de Bruselas (CEEB) o la propia reflexión sobre la influencia de España en Bruselas impulsada desde Elcano.

En segundo lugar, en relación con la necesidad de una estrategia bien especificada con prioridades claras, España cuenta con un PNIEC bien acogido en Bruselas, detallado y que marca prioridades y objetivos claros y ambiciosos de política energética y climática. Se trata por tanto de un espacio de política en el que España puede aspirar a liderar, apoyada por un tejido empresarial sólido en el ámbito renovable, aprovechando esa tracción para impulsar otros elementos de su agenda, como las interconexiones con Francia. En este aspecto es importante aspirar a incrementar los niveles de interconexión con el resto de Europa y alcanzar un nivel de integración similar al que disfrutaban los países del noroeste de Europa en beneficio de los consumidores españoles. La política energética exterior española también tiene claras sus prioridades mediterráneas y, en segundo término, latinoamericanas, pero no ha sido capaz de elevarlas a una agenda europea marcada por el debate sobre el gas ruso. Se considera la presencia al frente del Servicio Europeo de Acción Exterior de un español familiarizado con los asuntos energéticos y climáticos, además de con el Mediterráneo y América Latina, una oportunidad para cambiar la narrativa energética de la acción exterior europea.

Finalmente, la defensa de los intereses energéticos españoles exige una mayor altura de miras que la mera defensa de los legítimos intereses empresariales mediante las correspondientes asociaciones sectoriales. Es necesario completar ese enfoque sectorial para trabajar en una estrategia de país basada en los intereses compartidos, que son más relevantes de lo que aparentan. Es el caso de la influencia en los procesos y las instituciones, así como del impulso político: todos los actores españoles tienden a beneficiarse de ambos. Pero hay otras preferencias compartidas que pueden aglutinar al sector mediante un paquete energético que incluya los cinco vectores destacados en el texto, y que pueden resumirse como sigue:

- (1) La creación de un mercado energético único, basado en la integración de los mercados mediante interconexiones físicas y reglas claras comunes.
- (2) Primar la dinamización del sector industrial energético y el I+D+i en energía y sostenibilidad en el marco financiero plurianual 2021-2027 con el objetivo de aprovechar las oportunidades económicas del cambio de modelo de desarrollo³³ y limitar la exposición al riesgo climático derivado de la transición hacia la neutralidad en carbono, en un contexto de aceleración de la transición debido a las bajadas esperadas en el coste de las renovables³⁴ y a las declaraciones de ‘emergencia climática’ a nivel político.³⁵
- (3) Apoyar el análisis de los riesgos físicos y de transición del cambio climático y posibles respuestas a los mismos, así como el análisis de las oportunidades de negocio de la descarbonización.
- (4) El cumplimiento de los compromisos en materia de financiación climática internacional y el desarrollo de una arquitectura robusta y efectiva para dicha financiación, y poder así seguir ejerciendo un liderazgo climático mediante el ejemplo y la construcción de alianzas.
- (5) Unas preferencias geográficas consistentes entre Gobierno y empresas con una prioridad clara por un Norte de África ampliado y con mayor profundidad estratégica (Sahel y Golfo de Guinea), y una América Latina en transición energética.

³³ BlackRock (2016), “Adapting portfolios to climate change. Implications and strategies for all investors”, <https://www.blackrock.com/us/individual/literature/whitepaper/bii-climate-change-2016-us.pdf> *Global Insights*, septiembre.

³⁴ International Renewable Energy Agency (IRENA) (2016), “The power to change. Solar and wind cost reduction potential to 2025”, <https://www.irena.org/publications/2016/Jun/The-Power-to-Change-Solar-and-Wind-Cost-Reduction-Potential-to-2025>.

³⁵ C. Farand (2019), “Four countries have declared climate emergencies, yet give billions to fossil fuels”, <https://www.climatechangenews.com/2019/06/24/four-countries-declared-climate-emergencies-give-billions-fossil-fuels/>. *Climate Home News*, 24/VI/2019.