

## Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia

**Gonzalo Escribano** | Investigador Principal y Director del Programa de Energía y Cambio Climático, Real Instituto Elcano | @g\_escribano 

### Tema

Este análisis desarrolla 10 aportaciones españolas a la seguridad energética europea.

### Resumen

España es parte de la solución a la crisis de seguridad energética europea causada por la invasión rusa de Ucrania, aunque no sea parte del problema.

### Análisis

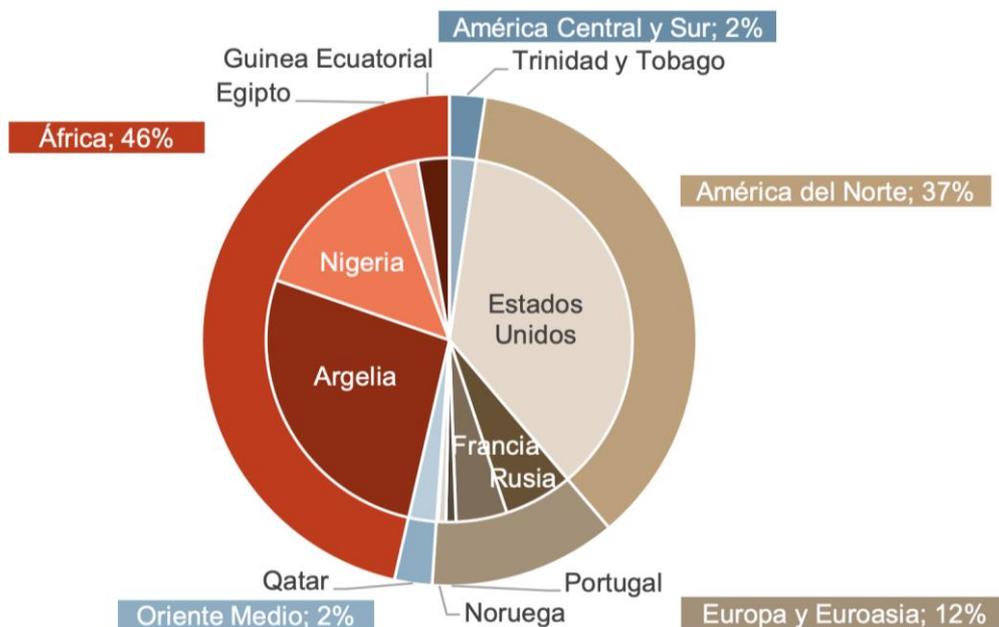
Este análisis se basa en consultas y reuniones con actores y analistas del sector energético español en el marco de diferentes grupos de trabajo del Programa de Energía y Clima del Real Instituto Elcano. No pretende reflejar ningún consenso, sino sintetizar y ordenar las principales ideas, propuestas y debates recogidos en un guion reconocible de 10 aportaciones españolas a la seguridad energética europea en un contexto de aceleración de la transición energética y de la diversificación de Rusia.<sup>1</sup>

#### (1) España es una parte de la solución europea al choque energético causado por la invasión rusa de Ucrania

El papel de España en la crisis energética causada por la invasión rusa es objeto de atención en Europa. España casi no depende de los hidrocarburos rusos, apenas un 2% de sus importaciones de petróleo y menos del 6% de las de gas, con datos de Cores de enero de 2022 (Figuras 1 y 2). España ha conseguido reducir las importaciones a la mitad con respecto a la media de 2021, lo que supone una aportación relevante a la diversificación europea. El cierre de las plantas de carbón y su sustitución por gas, y la aportación de la nuclear y las renovables suponen otro esfuerzo de mitigación importante del riesgo climático y geopolítico. La generación renovable en España se sitúa en la media de la UE (21,2% del consumo energético frente al 22,1% de la UE en 2020 –según datos de Eurostat–), pero por delante de los otros cuatro grandes mercados energéticos comunitarios: Alemania (19,3%), Francia (19,1%), Italia (20,4%) y Polonia (16,1%).

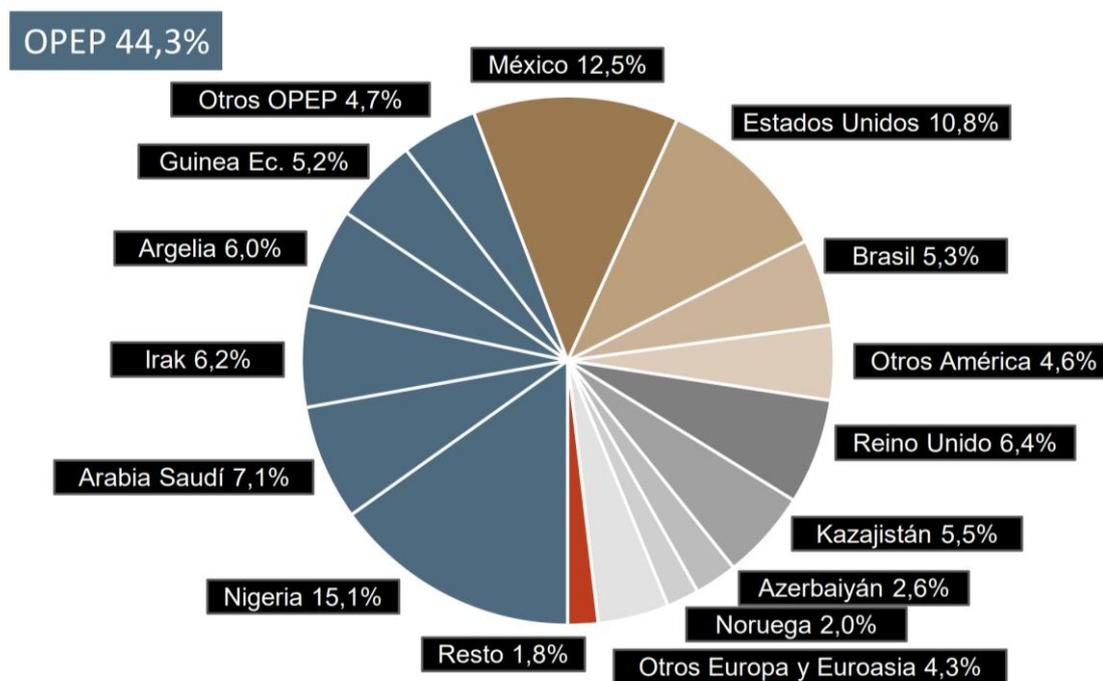
<sup>1</sup> Este análisis se beneficia de los debates del grupo de trabajo del Programa de Energía y Clima del Real Instituto Elcano así como de las ideas y propuestas de sus miembros, a los que el Instituto agradece su apoyo continuado. No obstante, cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

**Figura 1. Importaciones españolas de gas, por zonas energéticas, enero de 2022 (%)**



Fuente: [Cores](#).

**Figura 2. Importaciones españolas de crudo, distribución en enero de 2022 (%)**



Fuente: [Cores](#).

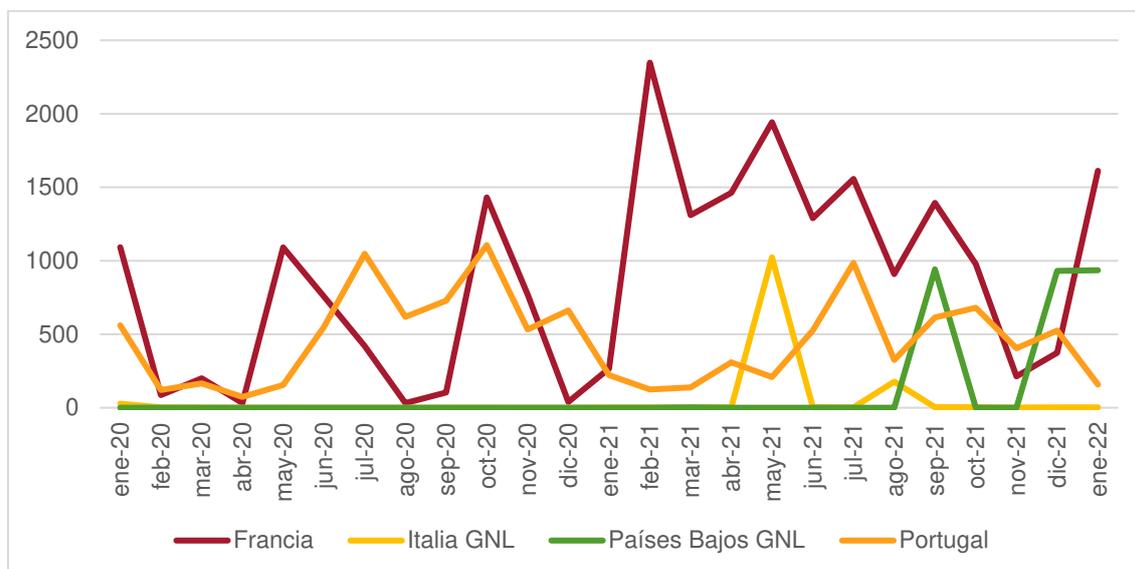
La seguridad de suministro de gas en España, así como la resiliencia de todo su sistema energético, se ha visto paradójicamente beneficiada por su condición de isla energética. O casi isla, porque la estrategia energética española se ha centrado precisamente en solucionar ese problema y hoy tiene la mayor flota de plantas de regasificación de GNL de Europa. España cuenta también con un gasoducto directo con Argelia operando a plena capacidad (Medgaz), y otro a través de Marruecos ocioso por decisión argelina desde octubre (Magreb Europa-GME). La elevada resiliencia del sistema eléctrico español (e ibérico) se explica por la misma falta de interconexiones, por lo que ha desarrollado gran capacidad de gestión y una red muy mallada. Además, las empresas energéticas españolas están establecidas internacionalmente, son pioneras en renovables o GNL, y tienen una dimensión sólida.

## (2) La contribución de España a la seguridad energética europea se ve limitada hoy, a su pesar, por la falta de interconexiones y de mayor capacidad renovable

Desde hace décadas, España insiste en la urgencia de aumentar las interconexiones de gas y electricidad para avanzar en la integración energética europea: no puede haber una Unión de la Energía sin integración, ni ésta sin interconexiones a través de los Pirineos. La invasión rusa de Ucrania muestra tres costosos errores estratégicos europeos: la sobre-dependencia de Rusia, la falta de integración energética y un despliegue insuficientemente rápido de renovables. No resultan creíbles las actuales urgencias de Francia por las interconexiones de gas (y no las de electricidad) cuando lleva 30 años oponiéndose a todas ellas. Su bloqueo a la integración energética de Portugal y España en Europa ha generado mucha frustración al paralizar sistemáticamente proyectos como el gasoducto Midcat, que ahora tiene prisa por resucitar, y manteniendo a España muy por debajo del objetivo comunitario de interconexión eléctrica (10% para 2020 y 15% para 2030: está apenas en el 5%). No ha habido presidente francés reciente que no haya tenido su cumbre de interconexiones con España, todas infructuosas a tenor de los datos.

Pese a estas limitaciones, España contribuye hoy de manera modesta pero relevante con sus exportaciones de gas y electricidad. Las exportaciones españolas de gas natural a Europa casi se duplicaron en 2021 respecto a 2020, y las de enero de 2022 casi quintuplicaron las de enero de 2021. El principal destino es Francia, cuyas importaciones desde España han aumentado casi un 500% en enero de 2022 y un 200% en el año. La Figura 3 muestra también el fuerte aumento de las exportaciones a los Países Bajos, así como el efecto compensador de Portugal gracias a su planta de GNL: de manera conjunta, la península ibérica ejerce un efecto amortiguador moderado pero robusto. Además, España ha reducido en los últimos meses las importaciones de gas desde Francia, liberando recursos sustituidos por GNL. No obstante, los datos de Enagás para febrero de 2022 muestran un repunte de las importaciones españolas y una reducción de las exportaciones, volviendo a saldo negativo. El problema de fondo es que los dos gasoductos existentes entre España y Francia apenas alcanzan una capacidad de 7 bcm (*billion cubic metres*). Se estima que las importaciones europeas de gas ruso están en el entorno de los 155 bcm, así que el potencial de España para contribuir a paliar la situación a corto plazo es significativo, pero necesariamente limitado.

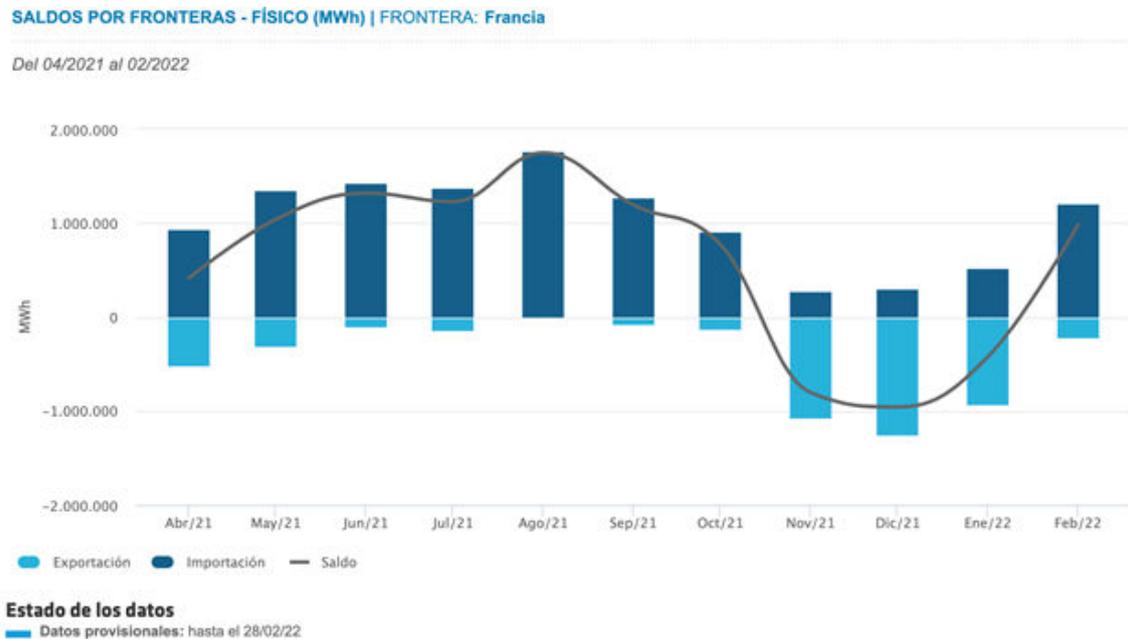
Figura 3. Exportaciones españolas de gas a EM, enero de 2020-2022 (GWh)



Fuente: Cores.

La reducida interconexión eléctrica reduce la flexibilidad adicional que podría aportar a corto plazo la capacidad de generación ociosa española de ciclos combinados, y perjudica a medio y largo plazo la integración de los recursos renovables ibéricos en Europa. Pese al consenso tecno-económico de que la integración eléctrica aumenta la eficiencia de la transición, los intercambios de electricidad a través de los Pirineos se mantienen en niveles muy bajos. Con todo, España tuvo un saldo eléctrico exportador con Francia en los meses de noviembre y diciembre de 2021 cercano a los 1.000 MWh, algo menor en enero de 2022, y volvió al saldo importador en febrero. Con Portugal el saldo exportador para España es estructural, pero las exportaciones han crecido hasta casi alcanzar los 1.500 MWh en febrero.

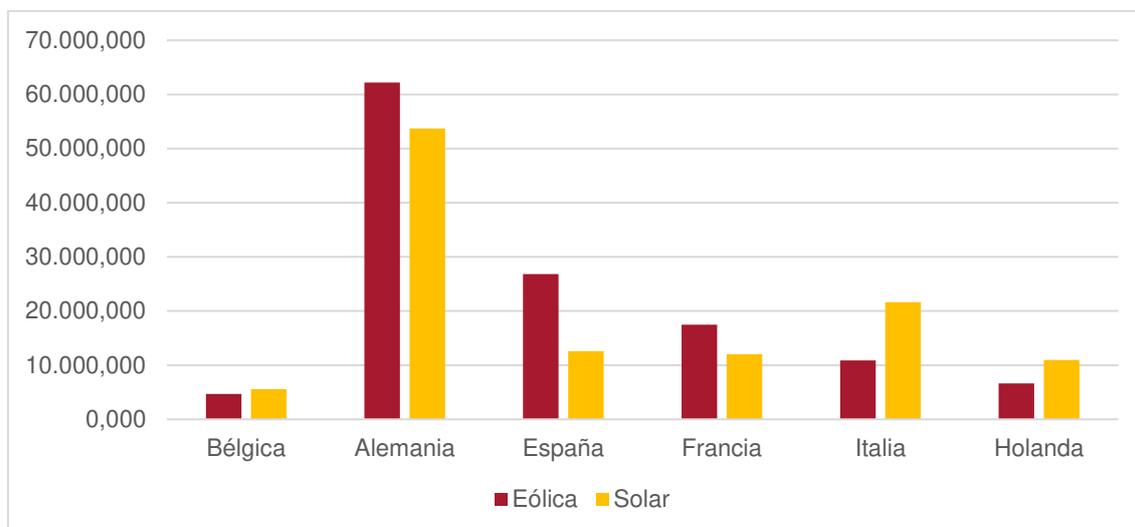
**Figura 4. Intercambios eléctricos de España con Francia, abril 2021-febrero 2022**



Fuente: Red Eléctrica de España.

También hay limitaciones del lado español, que ha desplegado sus capacidades renovables a un ritmo menor al potencial, dados sus recursos y la fuerte caída de costes de los últimos años. La Figura 5 muestra los Estados Miembros (EEMM) con mayor capacidad instalada solar y eólica: España tiene menos capacidad solar instalada que Alemania e Italia, y apenas superior a Francia y los Países Bajos. La mayor insolación española nivela la generación, dado el mayor peso de los sistemas fotovoltaicos en tejado en esos países. Pero si un porcentaje semejante de hogares españoles contase con ellos, aumentaría su contribución a la seguridad energética europea. España es también uno de los EEMM con más potencial de eficiencia energética en edificios para su climatología. Ambos aportes dependen de elementos regulatorios y económicos, pero también de motivaciones ciudadanas que podrían movilizarse a corto plazo.

**Figura 5. Capacidad instalada eólica y solar en EEMM seleccionados (MW)**



Fuente: Eurostat.

### (3) A medio y largo plazo la contribución potencial de España es mucho mayor: Europa ya no puede permitirse seguir prescindiendo de sus recursos

Además de las aportaciones a corto plazo mencionadas, el potencial a medio y largo plazo es mucho mayor. Volviendo al Midcat, cuya construcción llevará años, la reciente comunicación de la Comisión REPowerEU estipula que toda infraestructura de gas debe ser convertible a hidrógeno. No queda muy claro qué pasa si finalmente no ocurre, ni hay fechas límite para ello. REPowerEU también plantea la construcción urgente de interconexiones eléctricas, en línea con España, pero la experiencia pasada enrarece la cooperación energética franco-española. Dado el acuerdo entre ambos países sobre la necesidad de reformar el mercado energético europeo, urge normalizar esa cooperación bilateral instrumentando mecanismos para anclar expectativas y asegurar que la reorientación estratégica de Francia sea consistente con la integración energética. Ello exige abordar todas las interconexiones, incluyendo las eléctricas, pero también la seguridad de que Francia no va a poner en el futuro los mismos obstáculos a las exportaciones de hidrógeno verde a través de los Pirineos que han limitado las de gas en el pasado.

Tanto en hidrógeno verde como en electricidad renovable, España (y Portugal) están entre los EEMM con mayor potencial a largo plazo, y por tanto mayor capacidad de exportación. Se estima que la combinación de recurso renovable ibérico y nórdico podría hacer a la UE autosuficiente en hidrógeno verde a largo plazo. El desarrollo de la eólica marina prevista en la hoja de ruta española tiene también metas ambiciosas, y podría superar las limitaciones de una plataforma continental estrecha y el aumento del rechazo social. España tiene también experiencia y potencial en biocombustibles, biogás, biomasa, concentrada solar o hidráulica de bombeo, fuentes despachables con capacidad de almacenamiento. Se trata de un elemento importante pues en un sistema energético continental muy electrificado e integrado, el activo estratégico no es la capacidad de generación sino la de gestionar la red. Ello requiere, además de interconexiones, flexibilidad, capacidad de almacenamiento y soporte, y una red

mallada. España puede actuar en el futuro como compañero de capacidad y, por tanto, ser un compañero clave de la transición energética europea.

#### (4) La naturaleza y magnitud de la contribución española depende de las sendas europeas de transición energética y de desacoplamiento de Rusia

La comunicación REPowerEU implica acelerar el despliegue de renovables y tecnologías asociadas para obtener capacidades suplementarias que permitan un desacoplamiento de los hidrocarburos rusos. España tiene una senda de transición clara basada en las renovables y la eficiencia. En hidrógeno, apuesta por el verde frente a las preferencias francesas por el nuclear (rosa), o neerlandesas por el hidrógeno obtenido con gas natural (con o sin descarbonizar). La contribución de España a la seguridad energética europea será mayor en la medida en que la reorientación estratégica de la UE suponga avanzar en las renovables, las interconexiones o el hidrógeno verde; y menor si la respuesta a medio y largo plazo se centra en sendas basadas en la energía nuclear, el carbón o los hidrógenos descarbonizados pero no renovables. Por ejemplo, la convivencia de hidrógeno verde y nuclear puede generar dinámicas de competencia y proteccionismo energético, obstaculizando esta vez la integración de los recursos ibéricos en un futuro mercado de hidrógeno europeo.

Algo semejante sucede con las sendas geopolíticas: hay un relativo consenso en España sobre una autonomía estratégica verde, o al menos descarbonizada, en materia energética; pero también sobre que la UE necesitará gas y petróleo en las próximas décadas y es necesario buscar alternativas económica y geopolíticamente viables. Si las importaciones europeas de Rusia se interrumpen de manera abrupta, sólo se podrá recurrir al GNL, las reservas y medidas drásticas de demanda, en cuyo caso la contribución de España seguirá siendo significativa pero limitada. Si la reducción de importaciones de gas ruso es gradual (al escribir estas líneas seguían cerca de máximos), puede haber más margen para almacenar reservas y avanzar a medio plazo en la diversificación por GNL y hacia el hidrógeno a escala local e industrial, con medidas complementarias como la eficiencia o acelerar la movilidad eléctrica. Todas las alternativas son soluciones parciales, como aumentar los flujos por gasoducto desde Noruega, Azerbaiyán y Argelia. Algunas parecían impensables hace pocos meses, como la reactivación del acuerdo nuclear con Irán o las conversaciones con Venezuela.

En su actual proceso acelerado de reorientación geoestratégica energética, además de en su vecindad inmediata como se verá a continuación, la UE debe buscar alternativas viables a Rusia. A corto plazo, y desde una perspectiva española, América Latina ofrece oportunidades parciales como el aprovechamiento del gas venteado en Venezuela, asociar los trenes de GNL ociosos de Trinidad y Tobago a los campos de gas venezolanos, o los nuevos descubrimientos de Guyana y Surinam. La región también es importante en la diversificación de Rusia de las cadenas de valor por su dotación de minerales de transición. A más largo plazo, puede aprovechar también su potencial renovable (por ejemplo, exportaciones de hidrógeno verde desde Chile). También hay una dimensión atlántica de la solución que incluye a los exportadores de GNL africanos, donde Europa también puede contar con la aportación española.

### (5) El papel geopolítico de España depende del horizonte energético que la UE otorgue al Norte de África en su diversificación rusa: mayor cuanto más cerca

La mayor contribución geopolítica de España a la seguridad energética europea, junto con la flexibilidad de su flota de GNL, es su potencial para acompañar la integración ordenada de los recursos energéticos, tanto hidrocarburos como renovables, del Norte de África. Desde hace años, España viene reclamando un tratamiento para Argelia similar al que Alemania aplicaba a Rusia. En un Documento de Trabajo del Real Instituto de 2019 sobre las preferencias españolas en materia de política energética europea ya se proponía lo siguiente:

“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... Hay un extendido consenso acerca de que España debe de seguir intensificando sus esfuerzos... para que Argelia se convierta en un socio preferente europeo.”

El documento avisaba que las tensiones geopolíticas con Rusia, pero también sobre el gas del Mediterráneo Oriental, deberían favorecer las opciones de diversificación gasista por GNL y ofreciendo a Argelia un horizonte claro que incite las reformas en su sector energético y permita invertir en la exploración y producción de sus grandes reservas de gas. Desde entonces no sólo no se ha avanzado, sino que se ha cerrado el GME y el Medgaz está a plena capacidad, por lo que a corto plazo la mejor opción para Europa es importar gas argelino adicional por el gasoducto TransMed hacia Italia y sustituir parcialmente sus importaciones de gas ruso. A medio plazo la contribución de España a las inversiones necesarias para desarrollar y exportar los hidrocarburos argelinos (y libios) crece, pues hay consenso en que se van a necesitar. Entre los actores concernidos hay preocupación por el impacto sobre la relación bilateral del respaldo español a la autonomía del Sáhara Occidental y la posterior llamada a consultas del embajador argelino en Madrid.

España también ocupa un papel axial en la integración a largo plazo de los recursos renovables del Norte de África en Europa. De hecho, los sistemas eléctricos de Marruecos, Argelia y Túnez están sincronizados con el europeo gracias a las dos interconexiones entre España y Marruecos a través del Estrecho de Gibraltar, las únicas con el Norte de África. Los intercambios con Marruecos son pequeños comparados con Francia o Portugal, y oscilan en saldos positivos y negativos mensuales de apenas 50 MWh. Marruecos ha solicitado una tercera interconexión, pero el elevado contenido carbónico actual de su generación eléctrica dificulta su construcción: con datos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en 2020 el 68,6% de la electricidad marroquí se generaba con carbón. Hay un apoyo bastante extendido en España a la integración de los recursos renovables del Norte de África en el mercado europeo, pero se destaca que deben respetarse criterios de sostenibilidad claros. Sólo avanzando en su propia transición podrán liberar recursos renovables/descarbonizados para la exportación, sea de electricidad renovable o hidrógeno verde; o al menos descarbonizado, en el caso de Argelia, al igual que los Países Bajos prevé importar hidrógeno descarbonizado saudí.

## (6) España contribuye al liderazgo europeo en la transición energética y la lucha contra la inseguridad humana, ecológica y energética causada por el cambio climático

La contribución de España a ese liderazgo climático es consistente, su apuesta por la transición es clara, y su **completo marco normativo** proporciona una hoja de ruta creíble. Los efectos del cambio climático suponen un choque asimétrico para España y las soluciones al mismo alinean valores e intereses españoles y europeos. Como se ha apuntado, hay un relativo consenso en España acerca de que la autonomía estratégica de la UE debe ser verde y/o baja en carbono. También hay consenso relativo sobre la necesidad de adoptar un paquete *Fit for 55* con objetivos ambiciosos para mantener la posición de liderazgo climático de la UE y su competitividad en renovables, y en que la brújula del Pacto Verde Europeo que ha trazado el rumbo del mecanismo *Next Generation EU* (NGEU) debe seguir marcando la respuesta a la invasión rusa de Ucrania. La convergencia de objetivos de seguridad humana, ecológica y energética exige mantener la transición y la lucha contra el cambio climático en el foco europeo.

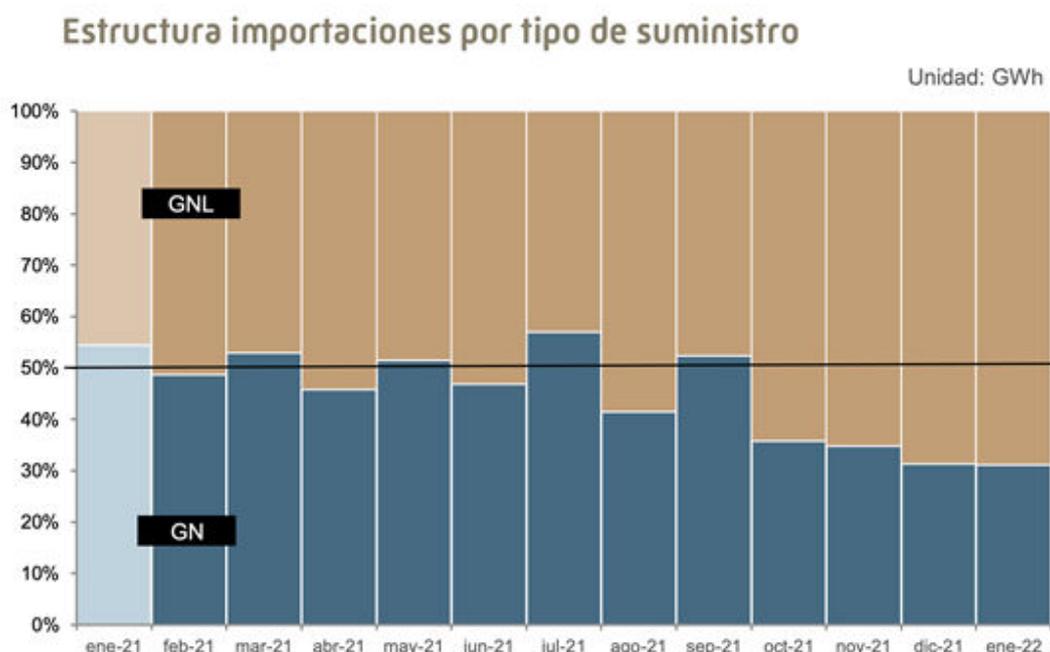
No obstante, el contexto de emergencia energética puede hacer difícil avanzar en diferentes frentes (por ejemplo, en fiscalidad ambiental), y las imprescindibles medidas extraordinarias a tomar en los mercados eléctricos y gasistas pueden afectar a las expectativas del sector. Hay relativo consenso entre los consultados acerca de mantener el apoyo español al liderazgo europeo en descarbonización y lucha contra el cambio climático, así como en no considerar modificaciones de la senda y ritmo de la transición, y muchos optan por acelerarla. No obstante, también hay posturas críticas sobre el papel del mecanismo europeo de precios de carbono en la crisis de precios que abogan por su reforma. Se aprecia como la narrativa de la independencia energética de REPowerEU también favorece la opción nuclear y las inversiones en diversificación del gas ruso, y su inclusión en la taxonomía UE de inversiones sostenibles, aunque hay voces entre los europarlamentarios que llaman a la retirada del acto delegado complementario. La postura del gobierno de España, contraria a la inclusión del gas y la nuclear en la taxonomía, es bien conocida, y despierta una igualmente conocida división de opiniones entre actores energéticos españoles. Algún analista sugiere que se debe diferenciar la crisis climática de la crisis energética causada por la invasión rusa de Ucrania, apremiando a abordarlas con igual intensidad y de manera coherente.

## (7) España no es parte del problema: tiene una matriz y unas importaciones energéticas diversificadas sin apenas peso de Rusia, y la mayor flota europea de GNL

En el plano político, España condena mayoritariamente la invasión de Ucrania y apoya las sanciones energéticas a Rusia. Como se ha mostrado en el punto 1 (Figuras 1 y 2), España tiene una dependencia energética de Rusia mucho menor que otros países europeos, y ha sido capaz de reducir sus importaciones de gas y petróleo rusos con gran rapidez en los últimos meses. Las empresas energéticas españolas también iniciaron procesos de desinversión en Rusia antes del inicio de la invasión. Otro elemento de resiliencia es una matriz energética diversificada que abarca prácticamente todas las fuentes y tecnologías: ciclos combinados de gas, nuclear, hidroeléctrica y casi todas las renovables (eólica, solar fotovoltaica y térmica, biocombustibles, biogás...). La opcionalidad proporcionada por las plantas españolas de GNL se aprecia en la Figura 6: en septiembre de 2021, último mes de funcionamiento del GME, España importó más de un 50% de su gas por gasoducto; en enero de 2022 el GNL había suplido al GME y

suponía ya casi el 70% de las importaciones españolas de gas, convirtiendo a EEUU en el principal suministrador de gas de España (casi un 35% del total). Con datos de Enagás, la descarga de buques y el número de buques descargados aumentaron casi un 70% entre febrero de 2021 y 2022. Pese a ello, España sigue manteniendo capacidad ociosa tanto en sus plantas de regasificación como en sus ciclos combinados.

**Figura 6. Importaciones españolas de gas por gasoducto (GN) y GNL, enero 2021-2022**



Fuente: Cores.

### (8) España sí sufre las consecuencias energéticas y económicas de la invasión rusa de Ucrania, y apoya la adopción de medidas urgentes para afrontarlas

Pese a no formar parte del problema de sobre-dependencia de los hidrocarburos rusos, España sufre las tensiones de precios de gas y petróleo. Las subidas se están transmitiendo con fuerza a la economía, en especial a los consumidores y sectores más intensivos en energía. A nivel macroeconómico, la rápida subida de la inflación ya está causando las primeras inflexiones de política monetaria y la revisión a la baja de las previsiones de crecimiento. El empeoramiento de los equilibrios macroeconómicos se da por descontado y la duda está en su magnitud y sostenibilidad. Hay también preocupación por la pérdida de competitividad exterior y los cierres industriales, el sector del transporte, el turismo, la agroindustria, y el sector agropecuario y pesquero. La reducción del crecimiento podría frenar las inversiones en renovables y electrificación, prolongando en lugar de acortar los plazos de la transición energética.

La conjunción de subida de precios energéticos y reducción del crecimiento llega a una sociedad española que acaba de superar la crisis del COVID-19. Los precios de la electricidad llevan en portada de los informativos desde agosto (el récord por ahora los 544 euros/MWh del pasado 8 de marzo), en lo que se ha calificado de nueva prima de riesgo o tasa de incidencia. Hace años que esta dimensión social tiene más repercusión en España que en el resto de Europa, percutiendo sobre un malestar previo y posturas

políticas enfrentadas. Tiende a percibirse una preocupación por la emergencia de discursos simplistas y una mayor polarización respecto a las soluciones energéticas. Finalmente, hay una sensación extendida de que los ciudadanos no están recibiendo las explicaciones debidas sobre las implicaciones económicas de la crisis y la necesidad de tomar con urgencia medidas extraordinarias propias de situaciones de guerra.

#### (9) España aporta soluciones al debate sobre política y seguridad energética de la UE y quiere medidas europeas

En septiembre de 2021, las vicepresidentas Calviño y Ribera enviaron una carta solicitando a la Comisión una actuación coordinada para hacer frente a la subida de los precios de la electricidad. Pedían un conjunto flexible de directrices que ofrecieran a los EEMM opciones para mitigar las abruptas subidas de precios, destacando: (1) la urgencia de tomar medidas para abordar el incremento de precios y proteger a los consumidores y la recuperación económica; (2) la necesidad de reformar el funcionamiento del mercado marginalista de la electricidad para desacoplar sus precios de los del gas y evitar la repercusión de los precios del CO<sub>2</sub> en tecnologías no emisoras; y (3) fijar directrices para afrontar conjuntamente los problemas de suministro de gas, haciendo uso coordinado de las reservas estratégicas mediante una plataforma centralizada si fuera necesario. Algunos pasajes resultan hoy premonitorios, como cuando advertía que la transición energética “sufrirá nuevos pasos hacia atrás por eventos inesperados” a los que la UE debía “intentar anticiparse”.

El denominado *toolbox* de la Comisión llegó en octubre en una Comunicación sobre los precios de la energía. De los tres puntos propuestos por España, incluía medidas temporales como reducciones de impuestos, apoyo sectorial, protección de consumidores vulnerables y reasignación de los ingresos por emisiones de CO<sub>2</sub>, entre otras. En cambio, la oposición de países como Alemania y los Países Bajos (persistente en el momento de escribir este análisis), descartó cualquier reforma del mercado eléctrico, que sí cuenta con el apoyo de Francia y otros EEMM. También hubo oposición a la creación de una plataforma centralizada de gas, tanto por parte del sector como del gobierno alemán, pero sí se retuvo la conveniencia de la cooperación voluntaria en almacenamiento y gestión de reservas. Los actores implicados destacan la falta de concreción y las dificultades operativas de tales esquemas.

Finalmente, la Comunicación REPowerEU de marzo de 2022 incluye variantes de muchas medidas propuestas por el gobierno español en septiembre. El documento ha sido criticado por su infra-especificación, y su aplicación dependerá de las negociaciones en curso. Seis meses después, España intenta de nuevo convencer a la UE de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para evitar no ya que la recuperación económica se debilite, sino una espiral de inflación, estancamiento, crisis económica, malestar social y crispación política. Los actores y analistas consultados tienden a coincidir en la necesidad de adoptar con urgencia medidas extraordinarias, pero dentro de una gran variabilidad de alternativas: techos de precios al gas y otras regulaciones de precios, exigencias de almacenamiento y medidas para incentivarlo, retorno a los contratos de gas a largo plazo, facilitación de permisos a renovables e infraestructuras, retorno a la planificación energética, regulación de beneficios extraordinarios, contratos por diferencias, rediseño de subastas renovables y medidas

de flexibilidad del sistema eléctrico (bombeo, agregadores independientes, y desarrollo de mercados locales, generación distribuida y comunidades energéticas), entre otras.

Todos tienden a apuntar que su diseño y aplicación debe ser cuidadoso, común a todos los EEMM, por tiempo limitado y manteniendo señales de mercado para no distorsionar el marco de la inversión precisamente cuando es más necesario estimularla. Hay acuerdo en que las disposiciones regulatorias de competencia y rendimientos infra-marginales pueden ser complejas de aplicar y que deben conocerse directrices claras cuanto antes. Se coincide en proteger a los consumidores y sectores vulnerables, cambiando las figuras contractuales y aprobando medidas sectoriales. A nivel de fuentes, y ante riesgo grave para la seguridad energética a largo plazo, algunos no descartan prolongar la vida de las nucleares, un retorno temporal al carbón, e incluso eliminar la prohibición a la exploración y producción de hidrocarburos en España (en contra del artículo 9 de la Ley de Cambio Climático y transición Energética). También hay propuestas como la creación de una Agencia Europea de la Energía para aumentar la transparencia de la información y el análisis, evitando que, por ejemplo, hoy no se sepa con claridad exactamente cuánto gas importa Alemania de Rusia y a qué coste. Otros abogan por un gran paquete de eficiencia energética en todos los ámbitos, incluyendo medidas fiscales y regulatorias, pero también campañas de concienciación ciudadana.

#### (10) España puede canalizar la concienciación y motivación de sus ciudadanos en clima y seguridad energética, pero ello exige atender al impacto social de las medidas

Finalmente, una de las aportaciones más destacables de España a la seguridad energética y climática europea sería aprovechar el potencial que entraña el comportamiento de sus ciudadanos. Los españoles se han caracterizado en crisis como la del COVID-19 por un comportamiento solidario, respetuoso de las normas y sensible a los argumentos científicos. Las actitudes de los españoles ante el cambio climático muestran que su visión pro-ecológica es parecida a la de otros países occidentales desarrollados: en la escala del Nuevo Paradigma Ecológico (NEP), que va de 1 –bajo nivel de ecologismo– a 5 –alto nivel–, la media española es 3,69. El Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) también registra año tras año la lucha contra el cambio climático como primera prioridad en política exterior para los españoles, lejos de la ayuda al desarrollo, el apoyo a las empresas españolas y el abastecimiento energético. Los entrevistados señalan de forma espontánea la promoción de las renovables como principal medida para combatir el cambio climático, con gran diferencia frente a otras políticas como fomentar la movilidad sostenible o la eficiencia energética. Estas preferencias se repiten en el destino de las inversiones de fondos europeos para afrontar la crisis del COVID-19.

En los resultados de noviembre de 2021 el cambio climático sigue encabezando la lista de prioridades en política exterior, pero cae por primera vez y de manera importante (Figura 7). Por el contrario, la subida de los precios de la electricidad ya había causado un fuerte aumento de la atención a la seguridad del abastecimiento energético, al alza desde 2018. Por ideología, la seguridad energética era ya la primera prioridad de los ciudadanos de derecha y la segunda de los de izquierda (Figura 8). La tendencia podría acentuarse y convertir a la lucha contra el cambio climático y la seguridad energética en

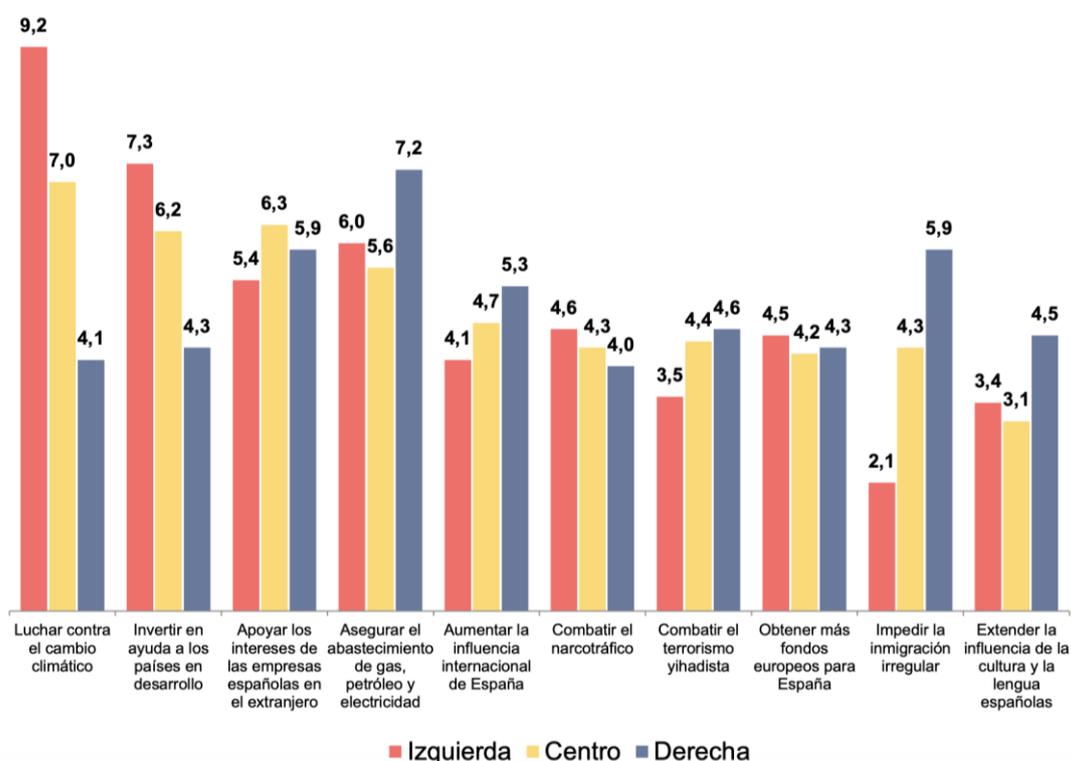
prioridades gemelas de los españoles. El BRIE recoge también un aumento abrupto en la percepción de Rusia como amenaza por su despliegue militar previo a la invasión de Ucrania: entre la primera y la segunda ola del trabajo de campo, Rusia pasó de ser citada como amenaza por el 5% de los entrevistados a serlo por el 34%, ocupando el primer puesto como amenaza a la seguridad de España, por delante de Marruecos y el terrorismo yihadista. Los españoles eran ya en otoño muy conscientes del riesgo que entrañaba la actitud rusa y las consecuencias que podía desatar la invasión de Ucrania.

**Figura 7. Objetivos considerados prioritarios para la política exterior española, 2016-2021**



*Es la primera vez que se pregunta por el objetivo "Obtener más fondos europeos para España".*

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano.

**Figura 8. Objetivos considerados prioritarios de la política exterior española según ideología**

Fuente: Barómetro del Real Instituto Elcano.

Informar y explicar bien a los ciudadanos la gravedad de la situación y lo que está en juego es la mejor motivación y acompañamiento a las medidas extraordinarias que deban adoptarse. Especialmente si, como sugieren estos datos, los españoles están predispuestos a considerar seguridad y transición energética como prioridades paralelas. Las campañas de concienciación podrían beneficiarse de los estudios sobre los vectores que promueven los comportamientos pro-ambientales entre ciudadanos con preferencias diferentes (por ejemplo, clima vs. seguridad energética), explicando sus complementariedades. Los estudios también muestran que la percepción de autoeficacia en los comportamientos y la influencia de los pares aumentan la aceptación de las políticas y los cambios de comportamiento. También advierten de que las imprescindibles medidas duras (regulaciones, impuestos, subvenciones...) ganan en eficacia cuando se acompañan de medidas de información, reforzándose mutuamente. Sin embargo, alertan de efectos contraproducentes como la aversión al control o el rechazo a la persuasión, especialmente cuando se va más allá de argumentos objetivos y rigurosos.

Finalmente, no hay discurso pro-ambiental, pro-transición ni pro-autonomía estratégica que pueda asentarse sobre bases socialmente injustas. Dos de los grandes consensos entre los actores consultados es la necesidad de modificar el esquema actual de protección a las familias vulnerables y apoyar a los sectores más expuestos. También hay consenso en que es urgente explicar, pero que explicar no basta: hay que aplicar medidas compensatorias ante todo para proteger a los más vulnerables, pero también

para mantener y reforzar las motivaciones de los ciudadanos y mejorar la eficacia de las políticas.

## Conclusiones

1. España es parte importante de la solución europea al choque energético causado por la invasión rusa de Ucrania.
2. La contribución de España a la seguridad energética europea se ve limitada hoy, a su pesar, por la falta de interconexiones y capacidad renovable.
3. A medio y largo plazo la contribución potencial de España es mucho mayor: Europa no puede seguir prescindiendo de sus recursos.
4. La naturaleza y magnitud de la contribución española depende de las sendas europeas de transición energética y de desacoplamiento con Rusia.
5. El papel geopolítico de España depende del horizonte energético que la UE otorgue al Norte de África en su diversificación rusa: mayor cuanto más cerca.
6. España contribuye al liderazgo europeo en transición y lucha contra el cambio climático, un multiplicador de la inseguridad humana, ecológica y energética.
7. España no es parte del problema: tiene un perfil energético diversificado sin apenas peso de Rusia, la mayor flota europea de GNL y gasoductos con Argelia.
8. España sí sufre las consecuencias energéticas y económicas de la invasión rusa de Ucrania, y apoya la adopción de medidas urgentes para afrontarlas.
9. España aporta soluciones en el debate sobre política y seguridad energética en la UE y quiere medidas europeas.
10. España puede canalizar la concienciación y motivación de sus ciudadanos en clima y seguridad energética, pero pide paliar el impacto social de las medidas.