

Informe Especial

## Seguridad del suministro de gas en la Unión Europea

El marco de la UE ayudó a los Estados miembros a responder a la crisis, pero no puede acreditarse el impacto de algunas medidas de respuesta



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VII
<b>Introducción</b>	01-12
<b>Retos a largo y corto plazo para la seguridad del suministro de gas en la UE</b>	01-03
<b>Marco jurídico y financiero de la UE para la seguridad del suministro de gas</b>	04-08
<b>Respuesta de la UE a la crisis de gas</b>	09-12
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	13-17
<b>Observaciones</b>	18-69
<b>El marco de la UE abordó todos los aspectos de la seguridad del suministro de gas, aunque de manera desigual</b>	18-52
La UE sigue trabajando en el desarrollo de un marco de asequibilidad para complementar su marco de disponibilidad	19-26
La arquitectura de seguridad del suministro establecida por el Reglamento 2017/1938 fomentó la cooperación entre los Estados miembros, pero presentó insuficiencias en algunos de sus principales entregables	27-44
La selección de proyectos de interés común fue compleja y los resultados de los proyectos no están claros	45-50
La insuficiencia de los avances en la captura, almacenamiento y utilización de carbono puede suponer un reto para la seguridad del suministro a largo plazo	51-52
<b>Las medidas de la UE de respuesta a la crisis enviaron señales claras al mercado, pero a menudo no pueden acreditar la consecución de sus objetivos declarados</b>	53-69
Se consiguió una reducción del 15 % de la demanda de gas gracias a las acciones de los Estados miembros, así como a los elevados precios y a un invierno cálido	54-56
Se cumplió la obligación de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas a escala de la UE, siguiendo la práctica anterior y creando una mayor seguridad	57-59

Existen riesgos relacionados con la posible activación del límite del precio del gas	60-61
AggregateEU ha generado interés en el mercado, pero los datos son insuficientes para llegar a una conclusión sobre sus ventajas	62-66
La divulgación internacional proporcionó mensajes firmes, pero una escasa perspectiva de alcanzar los objetivos declarados por la Comisión	67-69
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>70-77</b>

## **Anexos**

**Anexo I – Financiación con cargo al MCE para la construcción de PIC**

**Anexo II – Mapa de los PIC de gas que recibieron financiación con cargo al MCE para su construcción**

## **Abreviaciones**

## **Glosario**

## **Respuestas de la Comisión**

## **Cronología**

## **Equipo auditor**

## Resumen

I La Agencia Internacional de la Energía define la seguridad energética como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible. La seguridad del suministro de gas en la UE es una responsabilidad compartida entre las empresas de gas, los Estados miembros y la Comisión. Dado que la UE importa más del 80 % de su gas natural, la seguridad del suministro de gas es crucial para su bienestar y prosperidad. La rápida eliminación gradual de las importaciones de gas procedentes de Rusia, que representó el 45 % de todas las importaciones de gas de la UE en el año anterior a la invasión rusa de Ucrania (2021), creó una crisis de suministro que desencadenó una crisis de asequibilidad.

II El presente informe examina si el marco político y las medidas de la UE en apoyo de la seguridad del suministro de gas han sido eficaces. En él analizamos el marco de la UE previo a la crisis, así como las respuestas de la UE frente a esta. Elegimos este tema debido a la gran dependencia de la UE del gas importado y a la naturaleza sin precedentes del reto de seguridad del suministro al que se ha enfrentado desde el principio de 2022. Nuestras constataciones pueden contribuir tanto a un mayor desarrollo del marco de la UE para la seguridad del suministro de gas en su transición hacia la desvinculación del gas ruso, como a sus esfuerzos por lograr la neutralidad climática para 2050.

III Nuestra constatación general es que el marco de la UE abordó la seguridad del suministro de gas, pero de manera desigual y a menudo no puede acreditarse la consecución de los objetivos de respuesta a la crisis. Constatamos que algunas acciones prolongadas de la UE contribuyeron a garantizar el suministro de gas natural, especialmente durante la crisis, y alentaron la cooperación entre los Estados miembros. Sin embargo, la arquitectura de seguridad del suministro de la UE presenta insuficiencias en algunos de sus principales entregables, y la UE solo ha empezado recientemente a desarrollar un marco de asequibilidad para la seguridad del suministro de gas. El impacto de las medidas adoptadas en respuesta a la utilización del gas como arma por parte de Rusia no siempre es evidente, y la creciente dependencia de la UE del gas natural licuado, así como la necesidad de descarbonizar parte del consumo de gas de la UE plantean nuevos retos. Al final de 2023, la UE se había diversificado con éxito para desvincularse del gas ruso y había resistido la crisis de asequibilidad. Los precios se estabilizaron en una media de aproximadamente 45 euros/MWh en 2023, el doble de los niveles anteriores a la crisis.

**IV** El Reglamento 2017/1938 sobre la seguridad del suministro de gas tiene por objeto reforzar la cooperación regional y la solidaridad entre los Estados miembros. El Reglamento exige que los Estados miembros informen cada cuatro años sobre la prevención y la respuesta frente a los riesgos. En la ronda de informes de 2019, constatamos que 18 Estados miembros no habían completado el proceso de notificación de los planes preventivos y de emergencia, mientras que dos no habían presentado nada en absoluto. Paralelamente, los grupos de Estados miembros deben elaborar evaluaciones regionales de riesgos. La Comisión consideró que todas las evaluaciones regionales de riesgos realizadas por grupos de Estados miembros en 2019 eran incompletas. Ha reconocido la necesidad de reformar y mejorar los procesos de información, mientras que una gran mayoría de Estados miembros desearía que se simplificaran.

**V** Constatamos que el sistema de la UE para seleccionar los proyectos de infraestructuras de gas más críticos («proyectos de interés común», PIC) era complejo, pues comprendía tres evaluaciones distintas, muchas fases y múltiples partes interesadas. También constatamos que los resultados de los proyectos no estaban claros, lo que hacía difícil evaluar la tasa de ejecución de los PIC y el valor añadido que tal calificación aportaba a un proyecto.

**VI** En respuesta a la crisis del gas, la UE adoptó una serie de medidas para mejorar el almacenamiento de gas, reducir y agregar la demanda, y evitar subidas bruscas de los precios. Constatamos que algunas medidas contribuyeron a la seguridad del suministro apoyando la reducción de la demanda o garantizando una provisión suficiente de gas almacenado. No puede acreditarse el impacto de otras medidas de respuesta a la crisis (límite del precio del gas, agregación de la demanda y coordinación del acercamiento internacional).

**VII** Sobre la base de nuestras constataciones, recomendamos a la Comisión:

- completar el marco de asequibilidad del gas de la UE;
- optimizar el proceso de presentación de informes de los Estados miembros sobre la seguridad del suministro de gas y revisar la estructura de la cooperación regional;
- mejorar la transparencia de la ejecución de los proyectos de interés común.

# Introducción

## Retos a largo y corto plazo para la seguridad del suministro de gas en la UE

**01** Para el presente informe hemos utilizado la definición de seguridad energética de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en su enfoque de la seguridad del suministro de gas: la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible<sup>1</sup>. La AIE distingue entre seguridad energética a largo y corto plazo. La primera está relacionada con las inversiones oportunas para garantizar el suministro de energía acordes al desarrollo económico y las necesidades medioambientales, mientras que la segunda se centra en la capacidad de los sistemas energéticos para reaccionar ante perturbaciones del suministro. La dimensión climática del gas natural (en lo sucesivo, «gas») es cada vez más importante, ya que la UE pretende eliminar gradualmente los combustibles fósiles o reducir sus emisiones mediante la captura, almacenamiento y utilización de carbono a fin de lograr la neutralidad climática para 2050<sup>2</sup>.

**02** En 2021, el año previo a la invasión rusa de Ucrania y la consiguiente crisis del gas, la UE consumió 421 000 millones de metros cúbicos de gas, lo que representaba el 24 % de nuestra energía, aunque había grandes variaciones en la UE (véase la [ilustración 1](#)). Ese mismo año, el 21 % de la electricidad de la UE y el 38 % de su calefacción (doméstica e industrial) se producían a partir de gas<sup>3</sup>. Incluso teniendo en cuenta la reducción prevista del consumo de gas impulsada por los objetivos climáticos y energéticos de la UE para 2030, la UE seguirá consumiendo aproximadamente 300 000 millones de metros cúbicos de gas al año<sup>4</sup>. Dado que [importó el 83 % de su gas en 2021](#), frente al 73 % en 2014, la seguridad del suministro de gas es crucial para el bienestar y la prosperidad de la UE.

---

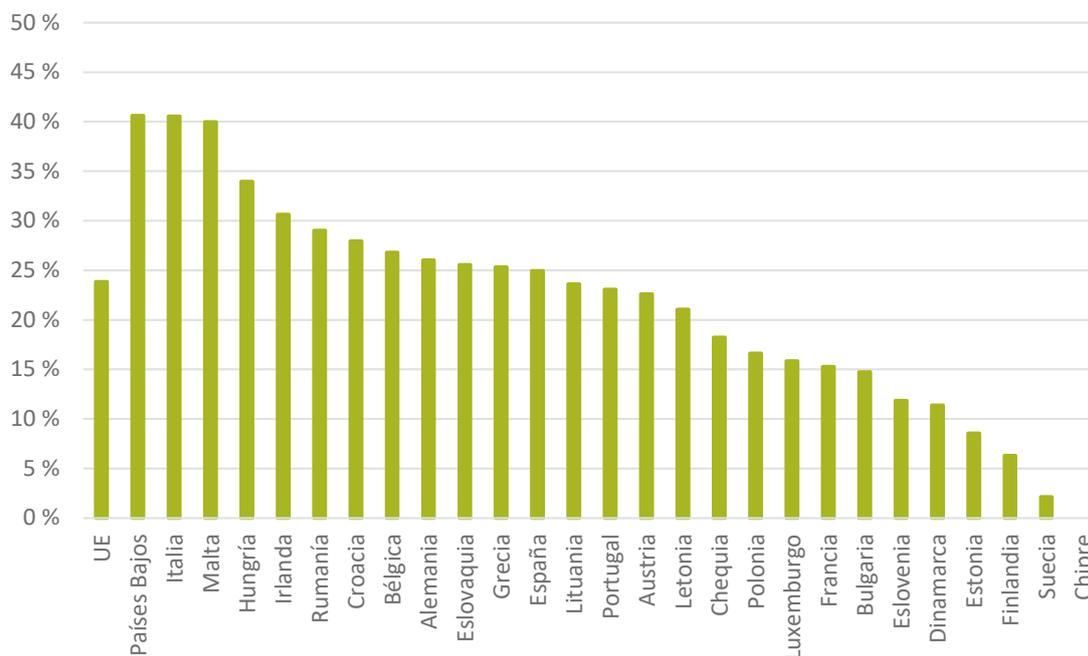
<sup>1</sup> AIE, [Our work on energy security](#).

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión «Hacia una gestión industrial ambiciosa del carbono en la UE», [COM\(2024\) 62](#).

<sup>3</sup> Eurostat, [Electricity and heat statistics](#).

<sup>4</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets», [SWD\(2022\) 230](#)

### Ilustración 1 – Proporción de gas natural en la demanda de energía primaria, 2021 (en porcentaje)



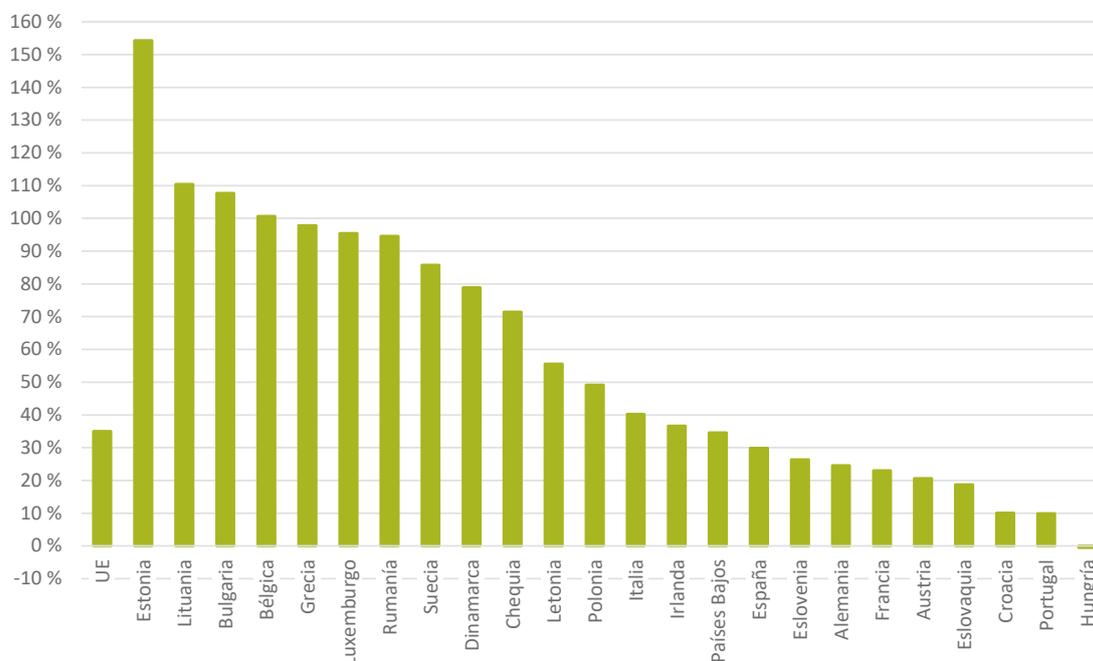
*Nota:* Chipre no es un país consumidor de gas.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de [Eurostat](#).

**03** La rápida eliminación gradual de las importaciones de gas procedentes de Rusia, que representó el 45 % de todas las importaciones de gas de la UE en 2021, creó una crisis de suministro que desencadenó una crisis de asequibilidad (véase la [ilustración 2](#)). En agosto de 2022, los precios mayoristas del gas alcanzaron un máximo de 339 euros por megavatio hora (MWh), frente a 51 euros por MWh en agosto de 2021. Dado que los precios de la electricidad evolucionan en paralelo a los precios del gas en Europa, esto también afectó al coste de la electricidad. Por ejemplo, el precio mayorista del MWh de electricidad alcanzó los 543 euros en Italia en agosto de 2022 (frente a 112 euros por MWh en agosto de 2021)<sup>5</sup>. Los Estados miembros empezaron a subvencionar los precios del gas y de la electricidad en respuesta a la crisis en 2022 para reducir el impacto en los hogares y las empresas. La Comisión estima que el coste total de las subvenciones a la energía en la UE solo en 2022 fue de **390 000 millones de euros**.

<sup>5</sup> Statista, [Average monthly electricity wholesale prices in selected countries in the EU](#).

## Ilustración 2 – Variación en los precios medios del gas natural para los hogares, enero-junio de 2022 en comparación con el mismo período de 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de Eurostat.

## Marco jurídico y financiero de la UE para la seguridad del suministro de gas

**04** Garantizar la seguridad del abastecimiento energético es uno de los objetivos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Sin embargo, esto no afecta al derecho de los Estados miembros a elegir su combinación energética y sus fuentes de abastecimiento<sup>6</sup>. El marco jurídico de la UE sobre seguridad del suministro de gas, adoptado por primera vez en 2010 tras las interrupciones del suministro de gas procedente de Rusia en 2006 y 2009, se revisó en 2017 tras la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014. Especifica que la seguridad del suministro de gas en la UE es una responsabilidad compartida entre las empresas de gas, los Estados miembros y la Comisión.

<sup>6</sup> Artículo 194 del TFUE.

**05** El [Reglamento 2017/1938](#) sobre la seguridad del suministro de gas tiene por objeto mejorar la preparación y la resiliencia de la UE frente a las interrupciones del suministro. Sus principales objetivos son reforzar la cooperación regional y la solidaridad entre los Estados miembros, apoyar la mejora de las infraestructuras de gas transfronterizas e identificar y atenuar los riesgos mediante simulaciones periódicas de supuestos de interrupción del suministro de gas e indisponibilidad de las infraestructuras a escalas de la UE, regional y de los Estados miembros. El Reglamento establece los parámetros básicos para la cooperación regional mediante la definición de «grupos de riesgo» de los Estados miembros en función de las principales rutas de suministro de gas de la UE. Estos grupos colaboran para definir, evaluar y, en la medida de lo posible, atenuar los riesgos para la seguridad del suministro de gas. Estos esfuerzos también tienen por objeto reforzar el mercado interior del gas, que la UE considera «la mejor garantía para consolidar la seguridad del suministro de gas en toda la Unión»<sup>7</sup>.

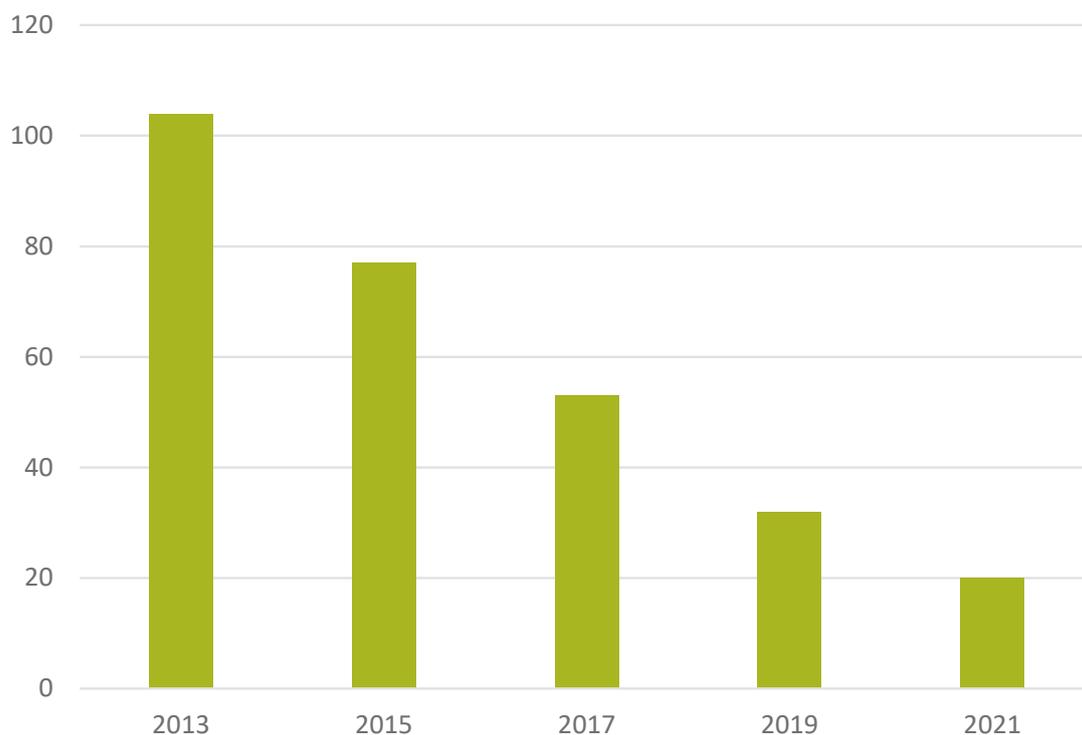
**06** La Comisión estableció un procedimiento para identificar y apoyar «proyectos de interés común» (PIC), como proyectos de redes de gas con el mayor beneficio transfronterizo potencial para el mercado interior del gas de la UE. Entre los beneficios cabe mencionar la mejora de la seguridad del suministro. Entre 2013 y 2021, se adoptó una nueva lista de PIC cada dos años (véase la [ilustración 3](#)). Los proyectos incluidos en la lista disfrutaban supuestamente de beneficios tales como una planificación y una autorización más rápidas, y la racionalización de los procesos de evaluación medioambiental para acelerar su construcción. También podían solicitar financiación del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), tanto para estudios como para la construcción<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> [Reglamento \(UE\) 2017/1938](#).

<sup>8</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 347/2013](#), relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas.

### Ilustración 3 – Número de PIC de gas en las cinco listas de PIC



Fuente: Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)

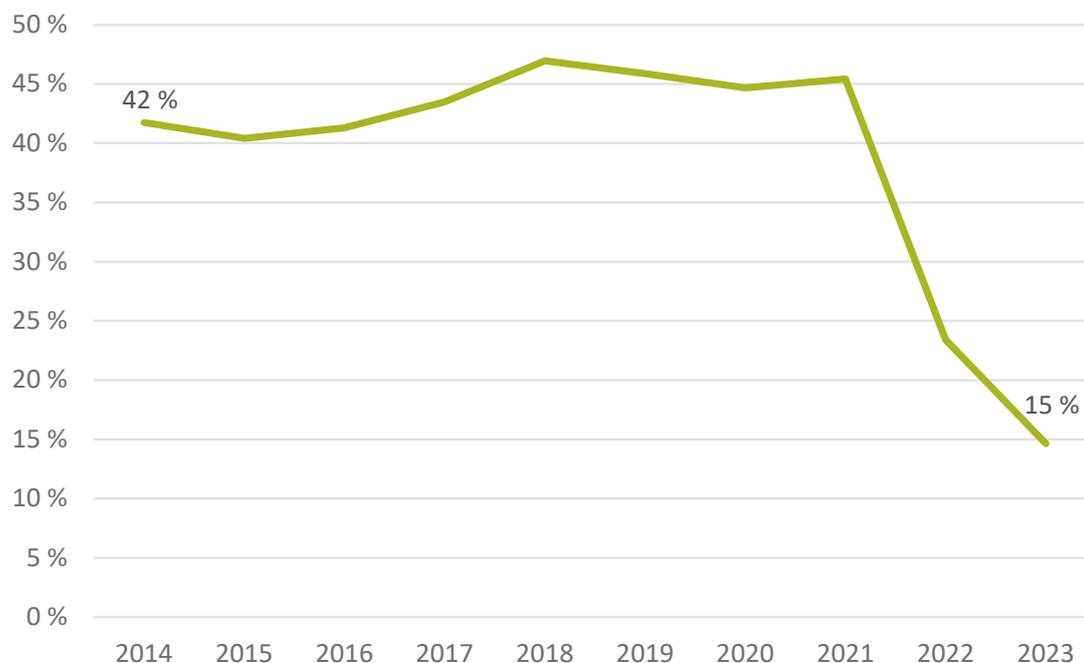
**07** En el período 2014-2020, se concedió una financiación total de 1 600 millones de euros del MCE a 40 PIC de gas, de los cuales 18 recibieron financiación para la construcción (véase el [anexo I](#)). De acuerdo con el énfasis de la UE en el desarrollo de una energía neutra en carbono, solo habrá otros dos PIC de gas (para conectar Malta y Chipre a la red de gas de la UE), aunque el proceso de PIC se está utilizando para la selección de PIC de hidrógeno.

**08** El Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas busca reducir los riesgos relacionados con la interrupción del suministro exigiendo a cada Estado miembro que disponga de planes para suministrar a los clientes protegidos (hogares y servicios sociales esenciales) durante treinta días en condiciones invernales medias en caso de interrupción del suministro del mayor proveedor. No obstante, el Consejo reconoció que el marco de riesgo creado por el Reglamento no podía prever ni tener en cuenta un acontecimiento del alcance y magnitud de la crisis provocada por la invasión rusa de Ucrania<sup>9</sup>. Incluso los Estados miembros que optaron por contemplar la posibilidad de un corte total del gas ruso en sus evaluaciones nacionales de riesgos de 2018 lo consideraron muy improbable. Además, el suministro abundante y competitivo de gas procedente de una sola fuente debilita los argumentos económicos de invertir en la

<sup>9</sup> Reglamento (UE) 2022/1032 sobre el almacenamiento de gas.

diversificación del suministro. La *ilustración 4* muestra la persistente importancia del gas ruso para la UE.

#### Ilustración 4 – Proporción de gas natural ruso en las importaciones de gas de la UE (2014-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de Eurostat.

### Respuesta de la UE a la crisis de gas

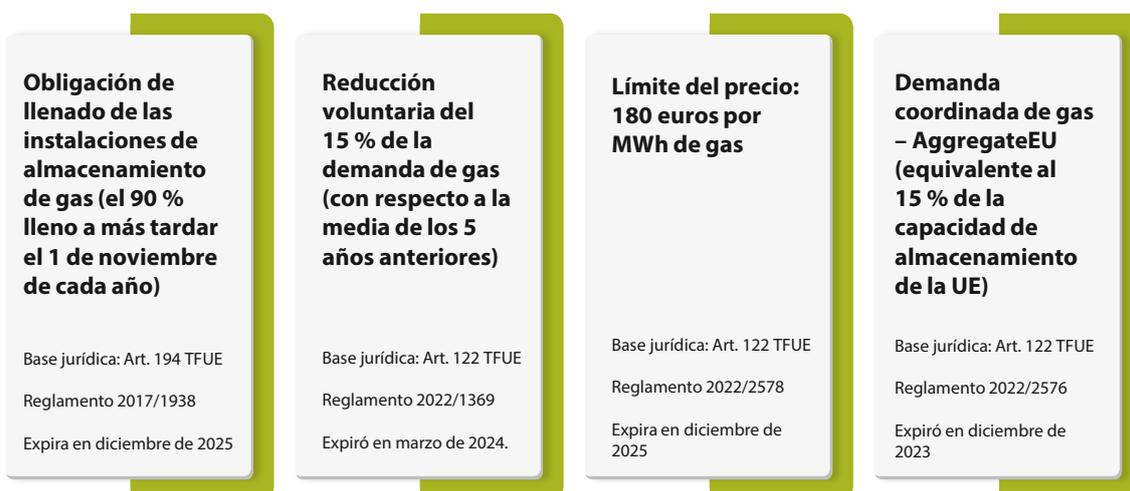
**09** El Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas permite a los Estados miembros activar tres niveles de crisis diferentes: «alerta temprana» (es probable que se produzca un suceso), «alerta» (se ha producido una interrupción pero el mercado puede gestionarla) y «emergencia» (el suministro de gas es insuficiente y son necesarias medidas no basadas en el mercado). El Reglamento exige que cada Estado miembro elabore un plan de emergencia en el que se establezcan las medidas que deben adoptarse en cada nivel de crisis. Once Estados miembros declararon un nivel de crisis de «alerta temprana» entre febrero y julio de 2022, lo que dio lugar a un mayor seguimiento, y uno de ellos declaró una «alerta».

**10** Estas declaraciones y las correspondientes medidas adoptadas entran en el ámbito de la definición de seguridad energética a corto plazo de la AIE, que se centra en la resiliencia frente a una crisis. A estas se sumó una cooperación intensificada entre los gestores de redes de transporte de gas, las autoridades nacionales y la Comisión a través de foros específicos creados por el Reglamento sobre la seguridad

del suministro de gas antes de la crisis. Esta cooperación facilitó la transición, en circunstancias difíciles, a nuevos modelos de flujos transfronterizos de gas creados por la crisis (en particular, de oeste a este en lugar de este a oeste).

**11** El **TFUE** permite al Consejo adoptar reglamentos, sin consultar al Parlamento Europeo, en respuesta a dificultades en el suministro de determinados productos, especialmente de productos energéticos<sup>10</sup>. La UE modificó el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas y utilizó el artículo 122 del TFUE para adoptar rápidamente una serie de medidas temporales a fin de responder al reto que representa para toda la Unión la eliminación gradual del gas ruso (véase la *ilustración 5*).

### Ilustración 5 – Principales medidas temporales relativas a la seguridad del suministro de la UE en respuesta a la crisis del gas

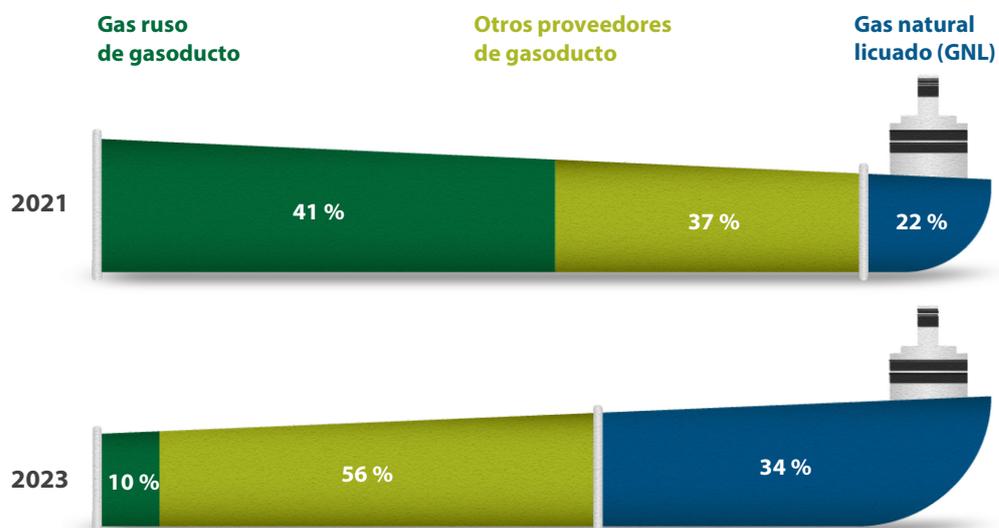


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**12** Al final de 2023, la UE se había diversificado con éxito para desvincularse del gas ruso (véase la *ilustración 6*), mientras que los precios se estabilizaron, con una media de aproximadamente 45 euros/MWh en 2023 (el doble de los niveles anteriores a la crisis) y alcanzaron los niveles anteriores a la crisis en el primer trimestre de 2024. A medida que la UE se ajusta al nuevo panorama de seguridad del suministro creado por la crisis, debe hacer frente a nuevos retos relacionados con el aumento de la dependencia del gas natural licuado (GNL) y la necesidad de medidas de captura, almacenamiento y utilización de carbono dirigidas a la descarbonización.

<sup>10</sup> Artículo 122 del TFUE.

### Ilustración 6 – Dependencia de la UE respecto del gas ruso suministrado por gasoducto: 2021 frente a 2023



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat; imagen basada en ilustraciones de la Comisión Europea.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**13** El presente informe examina el marco político de la UE y las medidas de apoyo a la seguridad del suministro de gas en la UE. Hemos elegido este tema debido a la importancia del gas en la combinación energética de la UE y a la gran dependencia de la UE del gas importado. La crisis del gas provocada por la invasión rusa de Ucrania ha demostrado la importancia de garantizar la seguridad del suministro. En este contexto, examinamos si la UE:

- a) había establecido un marco eficaz para la seguridad del suministro de gas;
- b) había alcanzado los objetivos declarados de sus medidas de respuesta a la crisis.

**14** Examinamos las medidas de la UE desde 2014, año de la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia, que desencadenó la revisión del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas, hasta noviembre de 2023. Nuestro último informe de auditoría sobre la seguridad del suministro se publicó en [2015](#).

**15** Examinamos el trabajo de la Comisión (Dirección General de Energía) y entrevistamos a autoridades pertinentes de Alemania, Italia y Polonia. Estos tres Estados miembros en su conjunto representan aproximadamente el [48 %](#) del consumo de gas de la UE y se enfrentan a una serie de retos en materia de seguridad del suministro debido a su situación geográfica y a sus fuentes de abastecimiento de gas.

**16** Obtuvimos pruebas a través de las siguientes fuentes:

- o examen documental de los reglamentos de la UE, directrices de la Comisión y presentación de informes, estadísticas y evaluaciones;
- o examen documental y análisis de los informes de los 27 Estados miembros conforme al Reglamento 2017/1938, incluidas las evaluaciones comunes de riesgos elaboradas por los grupos de riesgo regionales, y los planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC);
- o entrevistas con autoridades de la Comisión y de los Estados miembros;

- o un análisis de sistemas del procedimiento de selección de PIC (no se auditaron proyectos individuales);
- o una encuesta a los representantes de los Estados miembros en el Grupo de Coordinación del Gas, grupo consultivo que coordina las medidas de seguridad del suministro.

**17** Los resultados de esta auditoría son pertinentes para el desarrollo en curso de la política de seguridad del suministro de gas de la UE, en particular en el contexto de una posible revisión del Reglamento 2017/1938.

## Observaciones

### El marco de la UE abordó todos los aspectos de la seguridad del suministro de gas, aunque de manera desigual

**18** La Comisión no dispone de una definición oficial de seguridad del suministro. La definición de seguridad del suministro de la AIE se basa en el objetivo de garantizar la disponibilidad y la asequibilidad. La seguridad del suministro a largo plazo, según la AIE, se centra en inversiones oportunas para garantizar el suministro de energía en consonancia con el desarrollo económico y las necesidades medioambientales. Evaluamos si el marco de la UE para la seguridad del suministro de gas logra este objetivo, permitiendo al mismo tiempo la cooperación y la solidaridad, que constituyen los principios rectores de su política de seguridad del suministro de gas. Esperamos constatar que:

- o el marco de seguridad del suministro de gas de la UE aborda explícitamente la disponibilidad y la asequibilidad;
- o los entregables requeridos por el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas aportan valor añadido para la seguridad del suministro nacional y de la UE;
- o el proceso de selección de PIC de gas tuvo debidamente en cuenta la seguridad del suministro y fue beneficioso para esta;
- o se han producido avances en materia de captura, almacenamiento y utilización de carbono en la UE.

### La UE sigue trabajando en el desarrollo de un marco de asequibilidad para complementar su marco de disponibilidad

**19** La Comisión ha incluido la asequibilidad como objetivo clave de su enfoque en materia de seguridad del suministro [desde hace más de 20 años](#), y ha destacado con frecuencia la importancia de una energía asequible en sus [informes sobre el estado de la Unión de la Energía](#) desde 2015. La disponibilidad y asequibilidad del gas están relacionadas por cuanto las medidas para mejorar la disponibilidad (diversificación, integración del mercado) pueden tener un efecto positivo en la asequibilidad. Esta ha sido la lógica que ha impulsado el enfoque de la UE respecto a la seguridad del suministro, y ha tenido efectos positivos, también durante la crisis provocada por la rápida desvinculación progresiva del gas ruso.

**20** El gas pudo fluir de oeste a este (en lugar de este a oeste, como era habitual) gracias a las adaptaciones obligatorias de la mayoría de los gasoductos transfronterizos de la UE para permitir el flujo bidireccional<sup>11</sup>. Los gasoductos financiados por la UE también conectaron Estados miembros que anteriormente estaban separados del mercado del gas de la UE, o redujeron su dependencia de un único proveedor (véase el *anexo I*). Estas medidas se adoptaron porque la Comisión y los Estados miembros comprendieron los riesgos, en particular para la asequibilidad, que plantea la dependencia de un único proveedor. Dos de los tres indicadores de seguridad del suministro de la Comisión se centran en este aspecto: uno mide la concentración de proveedores y el otro, la dependencia global de las importaciones de gas<sup>12</sup>.

**21** La Comisión modelizó los efectos de un corte del gas ruso en 2014 y previó correctamente que «la necesidad de sustituir ciertos volúmenes entrañará aumentos de precios que darán lugar a la importación de volúmenes adicionales de GNL significativos». La Comisión nunca modelizó ni estimó el alcance de tales aumentos de precios o su impacto en los consumidores y la competitividad. El Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas exige a los Estados miembros que consideren la volatilidad de los precios como un factor de riesgo cuando proceda. Esto se hizo en 11 evaluaciones nacionales de riesgos de 2018. No se tuvieron en cuenta los problemas de asequibilidad resultantes, ni lo exige el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas. Del mismo modo, solo una de las 12 evaluaciones de riesgos comunes de 2018 examinó el impacto socioeconómico de los supuestos de riesgo identificados por los Estados miembros, pese a que así lo exigía el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas. En 2021, la Comisión señaló el vínculo entre la escasez de suministro de gas procedente de Rusia y el aumento de los precios, indicando el efecto que esto estaba teniendo en «los hogares en situación de pobreza energética y de renta baja y media». Esta declaración apunta a que la Comisión entiende la diferencia entre las personas en situación de pobreza energética y aquellas para las que la asequibilidad es difícil.

---

<sup>11</sup> Artículo 5 del [Reglamento \(UE\) 2017/1938](#).

<sup>12</sup> [Cuadro de indicadores de la Unión de la Energía](#), Comisión Europea (6 de noviembre de 2023).

**22** Antes de la crisis, la asequibilidad se concebía y se abordaba principalmente en términos de pobreza energética tanto en el ámbito de la UE como en el de los Estados miembros. El Reglamento de 2018 por el que se requieren PNIEC exige a los Estados miembros que evalúen el número de hogares en situación de pobreza energética y, en caso necesario, elaboren un plan para reducirla<sup>13</sup>. En 21 de los 27 PNIEC de 2019 no se incluía una definición de pobreza energética. La crítica más frecuente de la Comisión al enfoque de los Estados miembros con respecto a la pobreza energética era que carecían de objetivos o metas para evaluar los avances en la lucha contra esta. Nuestro análisis de los 17 PNIEC actualizados presentados a la Comisión en 2023 puso de manifiesto que 11 Estados miembros disponen ahora de su propia definición de pobreza energética o de indicadores con los que medirla. La asequibilidad se menciona con frecuencia como objetivo tanto en los PNIEC iniciales de 2019 como en las actualizaciones de 2023, pero nunca se define ni se mide. El enfoque de la asequibilidad de la energía y de la pobreza energética en respuesta a la crisis varía en toda la UE<sup>14</sup>. Hallamos ejemplos de estas diferencias en los tres Estados miembros en los que mantuvimos entrevistas (véase la *ilustración 7*).

---

<sup>13</sup> Artículo 3 del [Reglamento \(EU\) 2018/1999](#).

<sup>14</sup> Bruegel, [National fiscal policy responses to the energy crisis](#), 22 de febrero de 2024.

## Ilustración 7 – Ejemplos de diferentes respuestas al reto de la asequibilidad del gas para los hogares y la pobreza energética en Alemania, Italia y Polonia

	Alemania	Polonia	Italia
Límite universal de precios para los hogares	<b>Sí</b> 0,12 euros/KWh (para el 80 % del consumo de los hogares en 2022) en 2023	<b>Sí</b> 200,17 eslotis (46,30 euros)/MWh en 2022 y 2023	<b>No</b>
Coste del límite de precios para las administraciones públicas	9 700 millones de euros (reducción de los precios del gas para los hogares y las pymes) para 2023	30 000 millones de eslotis/ 6 870 millones de euros en 2022 y 2023	S.O.
Ayuda específica a los hogares	<b>Sí</b> En 2022, ayuda única en efectivo para calefacción de 230-270 euros para los grupos de renta baja (2,1 millones de ciudadanos, con un coste aproximado de 380 millones de euros), repetida en 2023	<b>Sí</b> Los hogares con bajos ingresos recibieron devoluciones del IVA por el suministro de combustible de gas en 2023. La ayuda costó alrededor de 24 millones de eslotis (5,5 millones de euros).	<b>Sí</b> Los hogares con ingresos inferiores a 15 000 euros reciben un descuento automático en su factura equivalente al 15 % del gasto anual en gas para una familia típica.  En 2023, el 14 % de los consumidores domésticos se beneficiaron de este descuento.
Definición oficial del Estado miembro de pobreza energética	<b>No</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
Información oficial sobre el número de hogares en situación de pobreza energética	No hay cifras oficiales del Gobierno	10,5 % (2021)	No hay cifras oficiales del Gobierno

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**23** Si bien la Comisión ha subrayado reiteradamente la importancia de la energía asequible, hasta el momento de la crisis no la había definido ni medido, ni había creado un marco para tratarla explícitamente. La Comunicación de la Comisión de 2020 sobre los precios y costes de la energía en la UE afirma que los precios del gas al por mayor fluctuaron entre 10 y 40 euros/MWh en el período 2015-2019, pero no ofrece comentarios sobre la asequibilidad de esta horquilla de precios<sup>15</sup>. En marzo de 2023, la Comisión, siguiendo las expectativas del mercado, preveía unos precios del gas iguales o inferiores a 50 euros/MWh para el año siguiente y advirtió de que este nivel de precios dificultaría la reducción de la demanda<sup>16</sup>. Esto sugiere que 50 euros/MWh podría constituir un umbral a partir del cual cambian los comportamientos de los hogares y de la industria. La Comisión no indicó que esto constituyera un umbral de asequibilidad.

**24** En 2020, la Comisión subrayó la menor exposición de la UE «a la volatilidad de los mercados internacionales de productos energéticos», señalando que los precios del gas eran más bajos en Europa que en los países del G20 que dependen de las importaciones de GNL (China, Corea del Sur y Japón). La situación ha cambiado y ahora existe una mayor dependencia de la UE del GNL, producto comercializado a escala mundial. Esto aumenta el riesgo de precios estructuralmente elevados y de volatilidad en un mercado tensionado. Este nuevo panorama para la seguridad del suministro exige que la UE conceda mayor peso a la cuestión de la asequibilidad, junto con su trabajo detallado sobre disponibilidad, al analizar la seguridad del suministro de gas y estructurar su respuesta.

**25** La crisis ha precipitado el desarrollo de una serie de políticas que, en conjunto, proporcionan un marco para un enfoque más explícito en relación con la energía asequible (y, por extensión, del gas). Se trata de las siguientes:

- o la definición de pobreza energética en la Directiva relativa a la eficiencia energética (2023/1791) (véase el [recuadro 1](#));

---

<sup>15</sup> COM(2020) 951.

<sup>16</sup> Comisión Europea, «Analysis of coordinated demand reduction measures for gas», SWD(2023) 63.

- o la definición de un umbral para que los Estados miembros subvencionen las facturas de energía de los hogares y las pymes en la propuesta de [reglamentos de reforma de la configuración del mercado de la electricidad de la UE](#);
- o el precio máximo del gas de 180 euros/MWh (para los precios a un mes vista del mecanismo de transferencia de títulos neerlandés).

### Recuadro 1 – Definición de la UE de pobreza energética

«Pobreza energética»: toda situación en la que un hogar no puede acceder a los servicios energéticos esenciales cuando dichos servicios proporcionan unos niveles básicos y dignos de vida y salud, como calefacción, agua caliente, refrigeración e iluminación adecuadas, y la energía para hacer funcionar los aparatos, dados el contexto nacional pertinente, la política social nacional existente y otras políticas nacionales pertinentes, como consecuencia de varios factores, incluidos, como mínimo, los siguientes: inasequibilidad, renta disponible insuficiente, gasto energético elevado y escasa eficiencia energética de los hogares.

Fuente: [Directiva 2023/1791/UE relativa a la eficiencia energética](#)

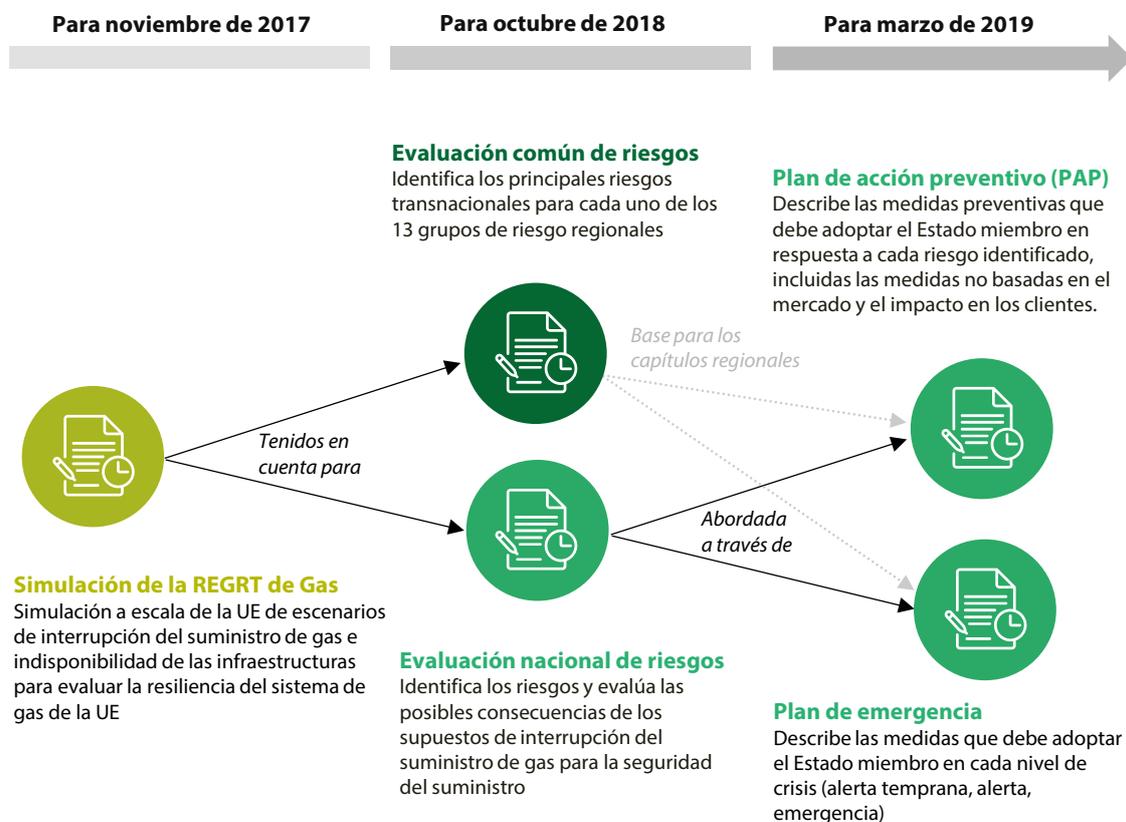
**26** Estos elementos crean un marco de asequibilidad de tres niveles, cada uno con distintos grados de intervención. La pobreza energética, que afectaba al **9,3 %** de la población de la UE en 2022, es el reto más acuciante de asequibilidad, por lo que ha sido el centro de atención de la mayoría de las acciones de la UE y de los Estados miembros relacionadas con la asequibilidad, incluida, en 2023, la primera definición del término por parte de la UE. Al establecer también un umbral para que los Estados miembros subvencionen las facturas de electricidad de los hogares, la UE está estableciendo efectivamente un umbral de asequibilidad *de facto*. Por último, la limitación de los precios identifica el precio mayorista del gas por encima de los cuales la UE considera que el mercado está fijando precios inasequibles o insostenibles. Este marco político sigue careciendo de una consideración y un análisis explícitos de los factores de asequibilidad y los retos en determinados entregables clave de la UE (análisis de la seguridad del suministro a escala de la UE, PNIEC y evaluaciones de riesgos de los Estados miembros).

**La arquitectura de seguridad del suministro establecida por el Reglamento 2017/1938 fomentó la cooperación entre los Estados miembros, pero presentó insuficiencias en algunos de sus principales entregables**

**El proceso de notificación de los Estados miembros para los planes preventivos y de emergencia es ineficiente y de dudoso valor añadido**

**27** El Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas encomienda a la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas (REGRT de Gas) que lleve a cabo cada cuatro años una simulación a escala de la UE de supuestos de interrupción del suministro de gas e indisponibilidad de las infraestructuras. Los Estados miembros tienen en cuenta los resultados de esta simulación a la hora de elaborar los principales entregables de la arquitectura de la seguridad del suministro de gas de la UE (véase la *ilustración 8*): evaluaciones de riesgos comunes y nacionales, que se incorporan a los planes de acción preventivos (PAP) y a los planes de emergencia. En conjunto, estos entregables están destinados a orientar y estructurar las acciones de cada Estado miembro antes de una crisis de seguridad del suministro y en respuesta a ella.

## Ilustración 8 – Primer ciclo de entregables en el marco del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas de 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento 2017/1938.

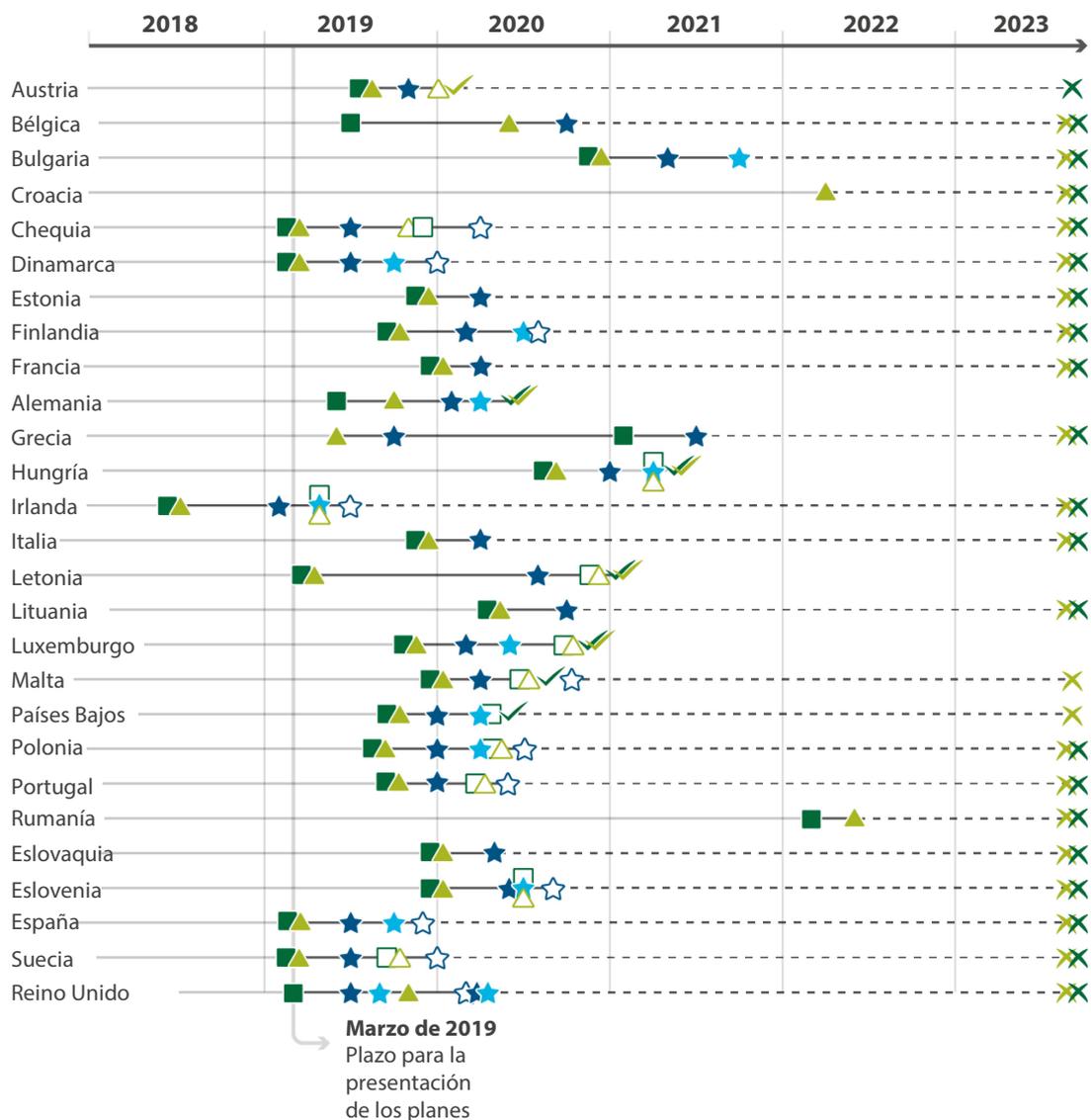
**28** La Comisión evalúa los PAP y los planes de emergencia de los Estados miembros en función de los requisitos establecidos en el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas y emite un dictamen para cada Estado miembro con puntos y recomendaciones específicos en relación con dichos requisitos. Los Estados miembros deben tener en cuenta estos puntos y recomendaciones en sus planes definitivos.

**29** Los Estados miembros tenían que presentar sus planes a la Comisión en 2019, y 25 de 28 (incluido el Reino Unido) cumplieron este requisito. Croacia y Rumanía no presentaron ningún plan en ese momento, lo que dio lugar a procedimientos de infracción contra ellos, mientras que Chipre está exento porque no consume gas. La Comisión solicitó modificaciones a cada uno de los veinticinco Estados miembros que presentaron planes, ya que estos no cumplían plenamente los requisitos del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas (véase la *ilustración 9*). Seis Estados miembros no respondieron al dictamen de la Comisión y la Comisión no inició nuevas comunicaciones en estos casos. Los diecinueve Estados miembros restantes respondieron al dictamen de la Comisión en una carta en la que se explicaban las razones para no actualizar sus planes, o bien volvieron a presentar una actualización de al menos uno de los planes. A continuación, se pidió a once Estados miembros que procedieran a nuevas actualizaciones, pero ninguno lo hizo.

**30** En total, constatamos que dieciocho Estados miembros no habían finalizado ni sus PAP ni sus procesos de actualización de los planes de emergencia, mientras que dos no habían presentado nada en esta actuación (véase la *ilustración 9*). Además, constatamos que la Comisión publicó versiones anteriores de los planes de tres Estados miembros que desde entonces habían presentado actualizaciones. El hecho de que el proceso a menudo no se completara a pesar de los numerosos intercambios entre los Estados miembros y la Comisión sugiere que el proceso en sí mismo era gravoso e ineficiente. También plantea dudas sobre el valor añadido de estos entregables y su utilidad para impulsar la seguridad del suministro de gas para los Estados miembros y el conjunto de la UE.

## Ilustración 9 – Calendario de presentación y revisión por parte de la Comisión del primer ciclo de planes preventivos y de emergencia (2019)

- Presentación del plan de acción preventivo (PAP)
- ▲ Presentación del plan de emergencia
- ★ Dictamen emitido por la Comisión
- ★ Respuesta a la Comisión
- Nueva presentación del PAP
- △ Nueva presentación del plan de emergencia
- ☆ Carta de seguimiento de la Comisión
- ✓ Proceso finalizado
- ✗ Proceso no finalizado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos facilitados por la Comisión.

**31** El Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas exige que el ciclo de presentación de planes y la evaluación de la Comisión se repitan cada cuatro años. Las nuevas versiones debían entregarse en marzo de 2023. La mayoría de los Estados miembros se retrasaron en la presentación de sus PAP y sus planes de emergencia. La Comisión puso en marcha 26 procedimientos «EU Pilot» (procedimientos previos a la infracción) en junio de 2023 con vistas a recibir los planes que faltaban. A 15 de enero de 2024, había recibido 23 PAP y 25 planes de emergencia.

**32** Si bien el proceso de actualización de 2023 coincidió con la actual guerra de Rusia contra Ucrania, estos retrasos plantean cuestiones adicionales sobre la mejor manera de alcanzar el objetivo de estos entregables sin cargas administrativas indebidas. La Comisión ha reconocido la necesidad de debatir con los Estados miembros la reforma del proceso de presentación de informes para hacerlo menos gravoso y garantizar unos resultados de mayor calidad<sup>17</sup>.

### **Los grupos de riesgo regionales fomentan la cooperación, pero no están obteniendo resultados como se esperaba**

**33** La estructura de la cooperación regional se establece en el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas, que define trece «grupos de riesgo para el suministro de gas» en función de los corredores de suministro a la UE. Los Estados miembros colaboran en estas configuraciones para desarrollar evaluaciones de riesgos comunes respecto de todos los factores de riesgo pertinentes (desastres naturales, tecnológicos, sociales, políticos, etc.). Cada grupo de riesgo está dirigido por un Estado miembro voluntario. En 2018, la Comisión apoyó a cuatro grupos de riesgo (Bielorrusia, Libia, Zona transbalcánica y Ucrania) modelizando una serie de supuestos de riesgo para ellos. La propia existencia de grupos de riesgo fomenta la cooperación regional, que es el «principio rector» del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas.

**34** Constatamos que tanto las entradas como las salidas variaban ampliamente entre los trece grupos de riesgo. Varios Estados miembros no facilitaron los datos necesarios para el análisis de riesgos. Las primeras evaluaciones de riesgos comunes debían presentarse a más tardar el 1 de octubre de 2018. Solo un grupo de riesgo presentó su evaluación de riesgos común a tiempo, mientras que dos (el Corredor Meridional de Gas y el Mediterráneo Oriental) no se crearon, ya que la infraestructura aún no existía. La Comisión desempeñó un papel de apoyo en el desarrollo de las evaluaciones de riesgos comunes y las evaluó con arreglo a los siguientes criterios: norma relativa a las

---

<sup>17</sup> Evaluación de la Comisión del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas, SWD (2023) 323.

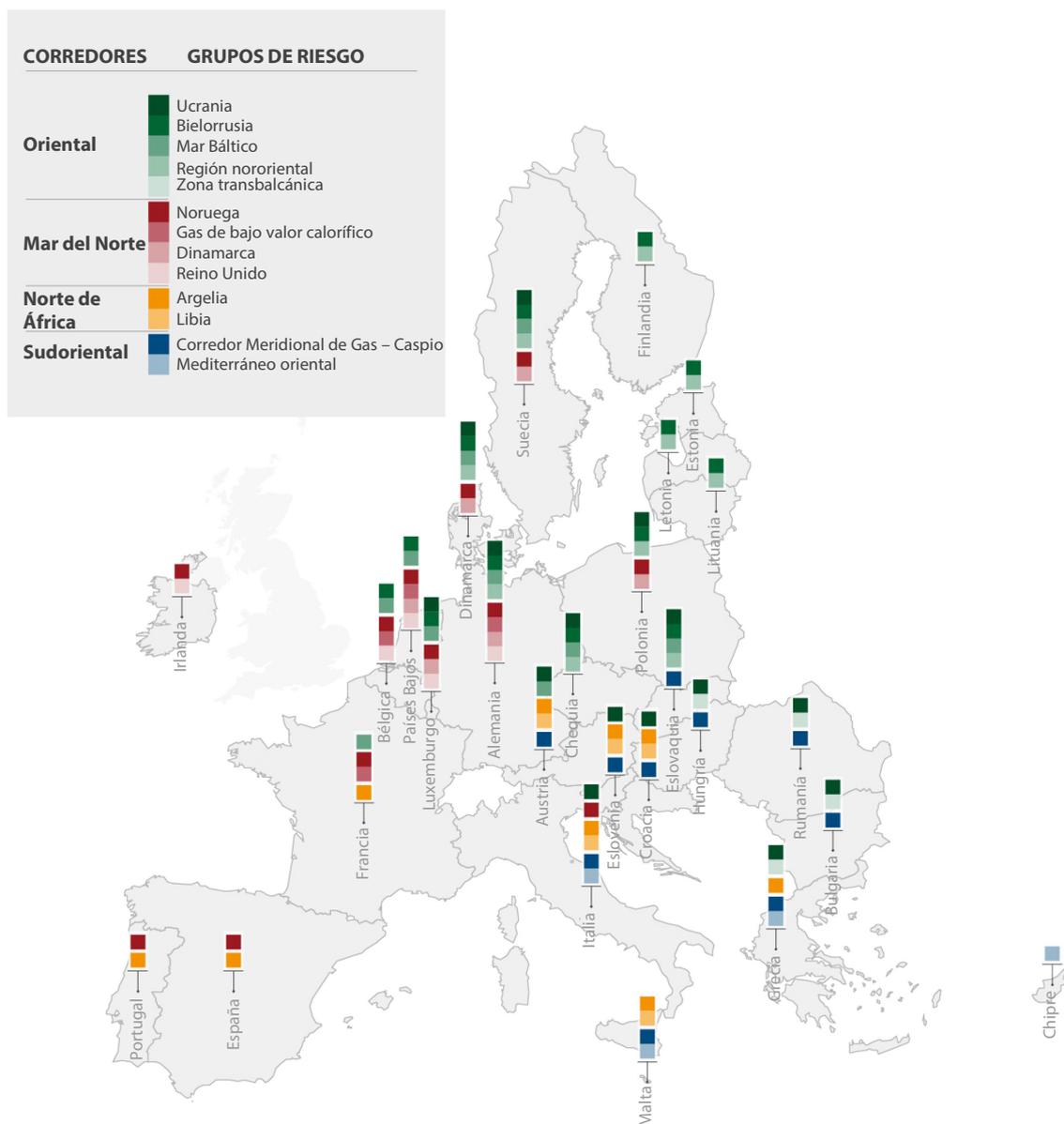
infraestructuras, norma relativa al suministro, evaluación y análisis de riesgos y cooperación regional. Sobre la base de esta evaluación, consideró que todas las evaluaciones de riesgos comunes estaban incompletas en muchos aspectos. No hallamos pruebas de que los grupos de riesgo tuvieran en cuenta el examen de las evaluaciones de riesgos comunes realizado por la Comisión.

**35** Contribuir al desarrollo de las evaluaciones de riesgos comunes y a dirigir grupos de riesgo requiere un gran esfuerzo por parte de las autoridades nacionales. Otra cuestión es que la mayoría de los Estados miembros participan en múltiples grupos de riesgo, a veces hasta en seis u ocho (véase la *ilustración 10*). La capacidad administrativa que este trabajo requiere de los Estados miembros también debe tenerse en cuenta en el contexto de los demás entregables del Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas (véanse los apartados **27** a **32**). La Comisión ha identificado la falta de capacidad administrativa como un reto para la coordinación de los grupos de riesgo y la realización de evaluaciones de riesgos<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

## Ilustración 10 – Composición de los grupos de riesgo regionales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento 2017/1938.

**36** El ciclo de trabajo de las evaluaciones de riesgos comunes se repite cada cuatro años. Los nuevos documentos debían presentarse el 1 de octubre de 2022. Todos los grupos de riesgo habían presentado una evaluación de riesgos común al final de 2023, excepto el de la Región nororiental (ningún Estado miembro se ofreció voluntariamente a dirigir el grupo) y el del Mediterráneo oriental (todavía no hay infraestructuras que justifiquen la activación del grupo). La Comisión prestó apoyo a nueve de los trece grupos de riesgo, ya que dos no solicitaron apoyo y otros dos aún no disponían de infraestructuras de trabajo. Constatamos que las evaluaciones de riesgos comunes actualizadas eran efectivamente un ejercicio de modelización impulsado por la Comisión centrado en el corte total del gas ruso.

**37** El Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas exige que los PAP y los planes de emergencia incluyan secciones sobre la «dimensión regional» de la seguridad, en particular información sobre medidas comunes y mecanismos de cooperación (véanse los apartados **27** a **32**). Estos aspectos deben acordarse dentro de cada grupo de riesgo para garantizar la coherencia de la información presentada en los capítulos regionales de los planes nacionales de los Estados miembros. Nuestra revisión de los PAP y de los planes de emergencia de 2019 puso de manifiesto que los capítulos regionales diferían significativamente en cuanto a calidad y contenido de un Estado miembro y grupo de riesgo regional a otro, y a menudo carecían de aportaciones de uno o más grupos de riesgo.

**38** El hecho de que los grupos de riesgo regionales no aportaran la información necesaria para los planes nacionales plantea dudas sobre el valor añadido de su trabajo. La Comisión ha reconocido que los planes de emergencia, en particular, carecían de medidas acordadas en el ámbito regional para hacer frente a las crisis regionales y, de manera más general, de una dimensión regional suficiente<sup>19</sup>. La Comisión también ha reconocido que «las perturbaciones prolongadas aún podrían dar lugar a un riesgo de acción descoordinada por parte de los Estados miembros, que amenazaría con poner en peligro la seguridad del suministro en los Estados miembros vecinos»<sup>20</sup>. Nuestro análisis de los entregables de los Estados miembros puso de manifiesto que seis Estados miembros incluían el corte del suministro de gas a un vecino como posible respuesta a una emergencia.

**39** Estas cuestiones, junto con las referidas específicamente a los entregables de cada Estado miembro, plantean dudas sobre cómo deben trabajar los grupos de riesgo regionales en el futuro (distribución del trabajo, elección de supuestos de riesgo, contenido y formato de los informes más allá de la contribución de la Comisión, etc.) para lograr los beneficios de la cooperación y el enfoque regional de manera más eficiente sin crear una excesiva carga informativa. Nuestra encuesta a los Estados miembros muestra que la mayoría de ellos (21 de los 23 que respondieron) desearía que se revisara y simplificara la arquitectura de la información sobre la seguridad del suministro, y que, al mismo tiempo, aumentara la atención de la UE en cuanto a la cooperación práctica y a las medidas de resiliencia.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Informe de la Comisión en el que se revisa el funcionamiento del Reglamento (UE) 2022/1369, COM(2023) 173.

**40** Los grupos de riesgo regionales también deben tener en cuenta el impacto de la rápida eliminación progresiva de las importaciones de gas procedentes de Rusia. Algunos de los corredores de suministro por gasoducto orientales han perdido su importancia, mientras que las importaciones de GNL aumentaron de 80 000 millones de metros cúbicos en 2021 a 120 000 millones en 2022<sup>21</sup>. Habida cuenta de este cambio de circunstancias, la configuración actual de los grupos de riesgo basada en las rutas de gasoductos ha quedado obsoleta en algunos casos. La Comisión ha reconocido que «el actual enfoque regional de los grupos de riesgo ya no parece adecuado para su finalidad»<sup>22</sup>.

### **Los acuerdos bilaterales de solidaridad entre los Estados miembros siguen estando en su mayoría fuera de alcance**

**41** La solidaridad es un principio fundamental en el que se basa la política energética de la UE, tal como se establece en los artículos 194 y 222 del TFUE y se reitera en el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas. El mecanismo de solidaridad del Reglamento pretende ser una medida de último recurso. En caso de emergencia grave de gas, cuando el mercado no suministre suficiente gas para satisfacer la demanda de los clientes protegidos en virtud del mecanismo de solidaridad de un Estado miembro (como los hogares y los servicios sociales esenciales), los Estados miembros vecinos deberán suministrar gas cuando se les solicite para satisfacer dicha demanda. En virtud del Reglamento, los detalles de las medidas de solidaridad (incluidas las disposiciones técnicas, legales y financieras) debían decidirse bilateralmente entre Estados miembros vecinos a más tardar en diciembre de 2018.

**42** Aunque es baja la probabilidad de activar formalmente la solidaridad, los Estados miembros se han mostrado reacios a celebrar tales acuerdos. En diciembre de 2018 no se había celebrado ninguno de los 40 acuerdos que la Comisión estimaba necesarios. En mayo de 2020, al no haberse firmado aún ninguno, la Comisión [incoó procedimientos de infracción contra veinticinco Estados miembros](#) por incumplimiento de las disposiciones de solidaridad. Se han celebrado ocho acuerdos hasta enero de 2024. Según la Comisión, entre las principales razones de este lento progreso se cuentan la complejidad técnica, la falta de conocimientos especializados en las administraciones nacionales y la dificultad para llegar a un acuerdo sobre un mecanismo justo de compensación financiera.

---

<sup>21</sup> Consejo de la Unión Europea, Infografía – [¿De dónde procede el gas de la UE?](#), 25 de febrero de 2024.

<sup>22</sup> Informe de la Comisión sobre la revisión de la aplicación del Reglamento (UE) 2017/1938, [COM\(2023\) 572](#).

**43** Con el fin de hacer frente a la falta de avances en materia de solidaridad bilateral, especialmente en el contexto de la crisis energética, el Reglamento 2022/2576 del Consejo introdujo una medida de solidaridad temporal por defecto para 2023. La medida se aplicaría en caso de emergencia de gas entre Estados miembros que no tuvieran acuerdos bilaterales.

**44** En diciembre de 2022, la Comisión llevó a cabo un simulacro con 11 Estados miembros y la REGRT de Gas a fin de poner a prueba el marco introducido por el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas y el Reglamento 2022/2576 para responder a una emergencia de seguridad del suministro de gas. El principal planteamiento del supuesto elegido era la interrupción total del gas ruso. En general, el ejercicio confirmó la preparación de la UE ante una emergencia de gas, pero también detectó retos persistentes y una serie de ámbitos que requieren más trabajo, como la complejidad de una compensación justa por el gas proporcionada en respuesta a una solicitud de solidaridad, incluso en el marco del mecanismo temporal del Reglamento 2022/2567. A partir de las principales conclusiones del simulacro, la Comisión ha llegado a la conclusión de que el acuerdo de solidaridad por defecto debería ser permanente<sup>23</sup> cuando entre en vigor la Directiva 2009/73/CE revisada.

### **La selección de proyectos de interés común fue compleja y los resultados de los proyectos no están claros**

**45** El proceso de selección de PIC consta de tres fases principales.

- o La primera fase es un análisis de costes y beneficios, que debe ser positivo; además, los proyectos deben demostrar un impacto transfronterizo para seguir siendo sometidos a consideración.

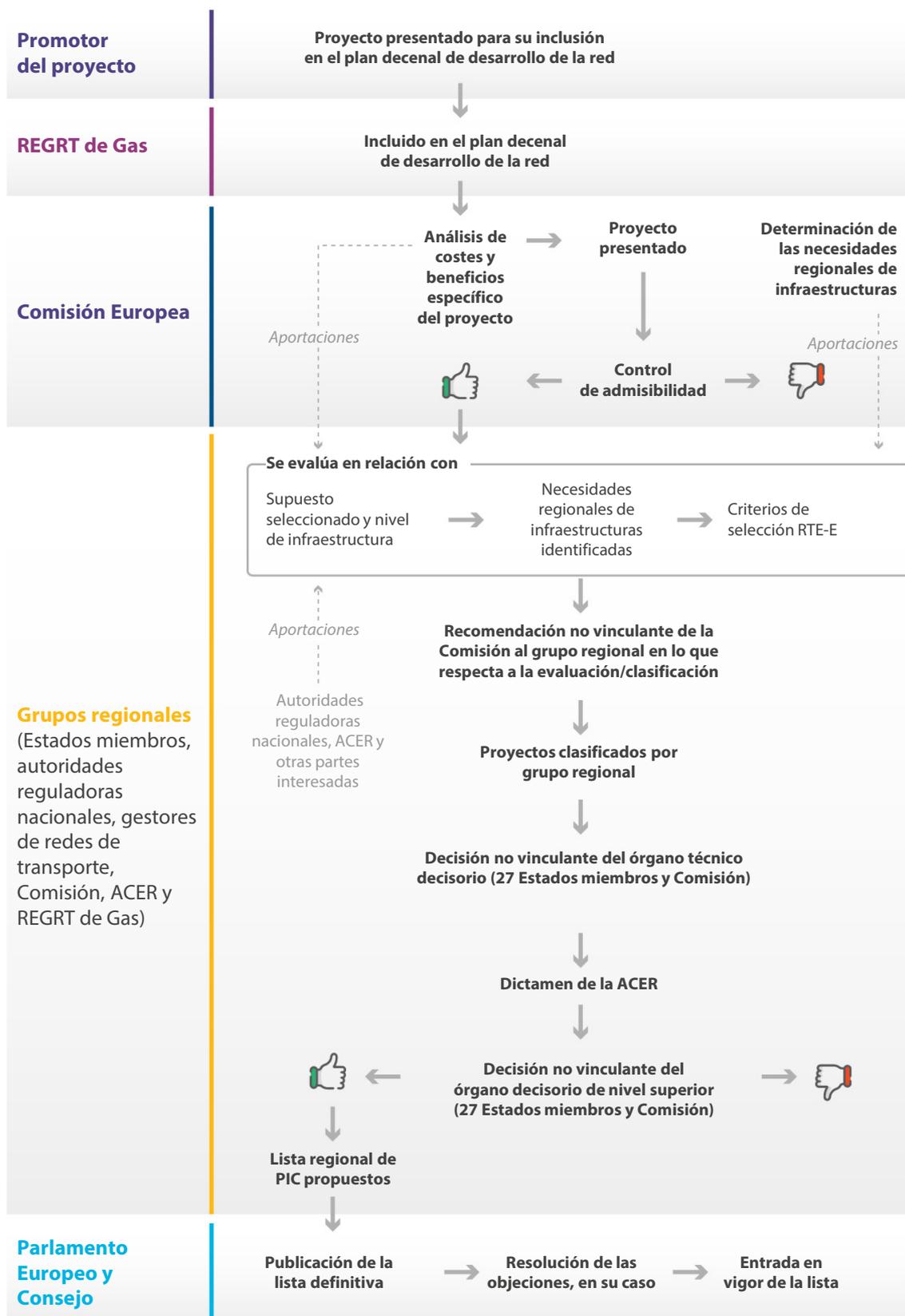
---

<sup>23</sup> COM(2023) 547.

- o La segunda fase consiste en determinar las necesidades regionales de infraestructuras, incluidas las necesidades de seguridad del suministro, sobre la base de la evaluación de las «lagunas en las infraestructuras» del último [plan decenal de desarrollo de la red](#) de la REGRT de Gas y del debate con los Estados miembros sobre sus necesidades actuales en materia de infraestructuras de gas en los ámbitos nacional y regional.
- o En la tercera fase, la Comisión evalúa los méritos relativos de cada proyecto en función de una serie de criterios enumerados en el [Reglamento RTE-E](#) (por ejemplo, integración del mercado, seguridad del suministro, competencia o sostenibilidad). En esta fase, los proyectos reciben puntos en relación con las necesidades identificadas.

**46** El proceso da lugar a una clasificación no vinculante de los PIC candidatos que la Comisión propone a uno de cuatro grupos regionales de Estados miembros (corredores de gas norte-sur occidental, norte-sur oriental, meridional y báltico). Esta es también la base de la lista definitiva de PIC, que es elegida por un órgano decisorio de alto nivel compuesto por los 27 Estados miembros y la Comisión que no está vinculado por resultados ni clasificaciones anteriores (véase la [ilustración 11](#)). Constatamos que el 10 % de los proyectos incluidos en las tres últimas listas de PIC no habían sido recomendados para su inclusión en las listas no vinculantes de la Comisión, ya que su análisis comparativo había puesto de manifiesto que eran menos beneficiosos que otros proyectos alternativos de la misma región. Una vez que un proyecto se clasifica como PIC, puede solicitar financiación de la UE con cargo al MCE (véanse el apartado [07](#) y el [anexo I](#)).

## Ilustración 11 – Proceso de selección de PIC de gas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión

**47** Nuestra encuesta a los Estados miembros mostró que muchos de ellos (16 de los 20 que respondieron) apoyan el proceso de selección de PIC. Sin embargo, detectamos una serie de problemas en este proceso, de los que se pueden extraer lecciones para la futura selección de PIC de hidrógeno.

**48** Para acelerar la ejecución de los proyectos, los Estados miembros daban prioridad supuestamente a los PIC para agilizar su aprobación frente a otros proyectos de infraestructuras de gas. El seguimiento realizado por la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) muestra que el 45 % de los PIC de gas superaron el plazo de aprobación de 3,5 años previsto en el Reglamento RTE-E<sup>24</sup>. Nuestra encuesta incluía una pregunta sobre si los Estados miembros habían adoptado disposiciones legales o reglamentarias para garantizar una autorización acelerada de los PIC de gas. Diez de veintiún Estados miembros respondieron que no lo habían hecho. Los PIC se retrasan en los Estados miembros con y sin un procedimiento de autorización acelerado, y el seguimiento por parte de la ACER de los avances de los PIC no apunta a que los problemas de autorización sean la principal causa de retraso. Esto sugiere que la concesión acelerada de permisos no es suficiente por sí sola para garantizar que los PIC se entreguen más rápidamente que otros proyectos de gas.

**49** El proceso de selección de PIC normalmente da lugar a la selección de proyectos individuales con el mayor beneficio esperado, excluyendo los demás. Existió una desviación de este principio en el 20 % de los casos (57 de 291 PIC de las cinco listas). En primer lugar se establecía un objetivo (por ejemplo, un mayor almacenamiento regional de gas)<sup>25</sup>, y se enumeraban los grupos de PIC competidores o potencialmente competidores en relación con el objetivo en cuestión. A continuación, se dejaba que el mercado decidiera qué proyecto o proyectos ejecutar. La Comisión no explica la justificación para elegir un enfoque de agrupación para algunos PIC y no para otros. El enfoque de agrupación no da lugar a un resultado claro (es decir, un único PIC), sino a múltiples PIC para el mismo objetivo, a pesar de la aplicación de un proceso de selección complejo.

**50** Las cinco listas de PIC del sector del gas enumeran un total de 291 proyectos (véase la *ilustración 3*), que han tenido o pueden tener un impacto positivo en la seguridad del suministro de gas de la UE. Por ejemplo, constatamos que los 18 PIC que recibieron financiación del MCE para su construcción (véanse el *anexo I* y el *anexo II*) han mejorado o mejorarán la interconexión de las redes de gas de los Estados

---

<sup>24</sup> ACER, «Consolidated report on the progress of electricity and gas PICs», 2023, p. 20.

<sup>25</sup> Anexo VII del Reglamento (UE) n.º 347/2013.

miembros y diversificarán su suministro. Otros PIC finalizados no recibieron financiación del MCE, pero también han tenido repercusiones positivas, especialmente en el contexto de la reciente crisis de seguridad del suministro. En la práctica, hay menos de 291 proyectos distintos, ya que algunos se repetían en las diferentes listas, otros nunca se construyeron y otros se fusionaron para formar proyectos nuevos. Aunque cada proceso de selección de PIC tiene un claro efecto (es decir, una lista oficial de PIC), la Comisión no puede ofrecer una visión general del resultado final de los 291 PIC de gas y estima que únicamente los 20 proyectos de gas incluidos en la actual lista constituyen PIC. Su plataforma de transparencia de PIC solo ofrece una visión general de los proyectos de la última (quinta) lista de PIC y de los antiguos PIC que, según le consta a la Comisión, se han completado o están en construcción. La falta de información completa sobre los resultados de los proyectos hace difícil evaluar la tasa de ejecución de los PIC y el valor añadido que tal calificación aporta a un proyecto.

### **La insuficiencia de los avances en la captura, almacenamiento y utilización de carbono puede suponer un reto para la seguridad del suministro a largo plazo**

**51** Las emisiones de carbono vinculadas al consumo de gas serán un elemento cada vez más importante del panorama de la seguridad del suministro de la UE a la vista de sus objetivos climáticos (en concreto, las cero emisiones netas para 2050). Incluso teniendo en cuenta la significativa disminución prevista del consumo de gas, la UE seguirá necesitando cantidades sustanciales de gas natural en 2040 para las industrias de gran consumo de energía que tienen emisiones inherentes de CO<sub>2</sub> vinculadas a los procesos industriales<sup>26</sup> y en el sector energético<sup>27</sup>. Por lo tanto, el despliegue de la captura, almacenamiento y utilización de carbono entra dentro de la seguridad del suministro a largo plazo, tal como la define en la AIE (véase el apartado **01**), en particular mediante el apoyo a una red eléctrica diversificada, equilibrada y climáticamente neutra<sup>28</sup>. La Comisión ha identificado la captura, almacenamiento y utilización de carbono como una tecnología estratégica crítica de cero emisiones netas<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Comisión Europea, [Carbon capture, use and storage](#).

<sup>27</sup> NTNU, [The role of natural gas in Europe towards 2050](#), 2021.

<sup>28</sup> AIE, «[A new era for CCUS](#)», 22 de febrero de 2024.

<sup>29</sup> Propuesta de Reglamento relativo a la Ley sobre la industria de cero emisiones netas, [COM\(2023\) 161](#).

**52** En una auditoría anterior, constatamos que, entre 2009 y 2017, ninguno de los programas de la UE de apoyo a la captura, almacenamiento y utilización de carbono logró implantar esta tecnología en la UE y que, a pesar de las grandes cantidades de financiación, ninguno de los proyectos a escala comercial previstos se habían completado ni estaba en funcionamiento<sup>30</sup>. Hasta la fecha, hay cuatro proyectos comerciales de captura, almacenamiento y utilización de carbono en funcionamiento en la UE que, en conjunto, pueden capturar hasta 1,5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> al año<sup>31</sup>. La Comisión ha propuesto un objetivo anual en cuanto a la capacidad de almacenamiento de CO<sub>2</sub> de 50 millones de toneladas para 2030, pero no en cuanto a su utilización. Se calcula que, para alcanzar los objetivos climáticos de la UE, cada año hasta 2050 deberán capturarse unos 450 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> a través de la captura, almacenamiento y utilización de carbono<sup>32</sup>. En comparación, las emisiones de CO<sub>2</sub> de la UE procedentes del consumo de energía ascendieron a casi 2 400 millones de toneladas en 2022<sup>33</sup>. La falta de avances en materia de captura, almacenamiento y utilización de carbono en este ámbito puede suponer un riesgo para la seguridad a largo plazo del suministro de gas de la UE. La Comisión publicó una [estrategia sobre captura, almacenamiento y utilización de carbono](#) en febrero de 2024.

## Las medidas de la UE de respuesta a la crisis enviaron señales claras al mercado, pero a menudo no pueden acreditar la consecución de sus objetivos declarados

**53** La crisis desencadenada por la invasión rusa de Ucrania, junto con lo que el Consejo ha descrito como «[la utilización por parte de Rusia del suministro de gas como arma](#)», puso a prueba la resiliencia de la UE ante un cambio repentino en el equilibrio entre la oferta y la demanda. Evaluamos si las medidas adoptadas por la UE en respuesta a la crisis garantizaron la seguridad del suministro (véase la [ilustración 5](#)). Esperamos constatar que:

- o se logró una reducción del 15 % de la demanda de gas con el apoyo de la política de la UE;

---

<sup>30</sup> Informe Especial 24/2018

<sup>31</sup> AIE, [CCUS project explorer](#).

<sup>32</sup> SWD(2024) 63 final, Informe de evaluación de impacto, Parte 1.

<sup>33</sup> Eurostat, [CO2 emissions from EU territorial energy use](#).

- o se cumplió la medida de obligación de almacenamiento de gas y se creó una mayor seguridad;
- o el límite de precios debe proporcionar un precio máximo efectivo para el comercio de gas en la UE;
- o la Comisión puede demostrar que AggregateEU cumple sus objetivos declarados;
- o la Comisión puede coordinar las acciones y negociaciones de la UE con terceros países productores de gas para mejorar la seguridad del suministro.

### **Se consiguió una reducción del 15 % de la demanda de gas gracias a las acciones de los Estados miembros, así como a los elevados precios y a un invierno cálido**

**54** La Comisión estimó en julio de 2022 que un corte total del gas ruso podría dar lugar a un déficit de 30 000 millones de metros cúbicos en el suministro de la UE y al agotamiento del almacenamiento al final del invierno de 2022-2023, incluso con elevadas importaciones de GNL<sup>34</sup>. Para evitar este problema, el Reglamento 2022/1369 del Consejo introdujo una reducción mínima voluntaria de la demanda del 15 % (45 000 millones de metros cúbicos), inicialmente para el período comprendido entre agosto de 2022 y marzo de 2023, que posteriormente se prorrogó hasta marzo de 2024.

**55** El consumo de gas en la UE ya había disminuido un 10,4 % debido a los elevados precios en el año transcurrido hasta agosto de 2022, cuando se adoptó el objetivo del 15 %<sup>35</sup>. El objetivo establecido en el Reglamento 2022/1369 proporcionó una señal clara al mercado y un marco de actuación. Según los PNIEC actualizados presentados por 17 Estados miembros en 2023, las medidas a corto plazo para reducir la demanda se centraron en dos ámbitos principales: campañas de información sobre el ahorro de gas/electricidad y medidas para reducir la calefacción y la refrigeración. El objetivo se superó en el período comprendido entre agosto de 2022 y marzo de 2023, con una reducción global del 18 % del consumo de gas en la UE. La Comisión estima que el 50 % de esta reducción se debió a los hogares, el 43 % a la industria y el 7 % al sector de la generación de electricidad<sup>36</sup>.

---

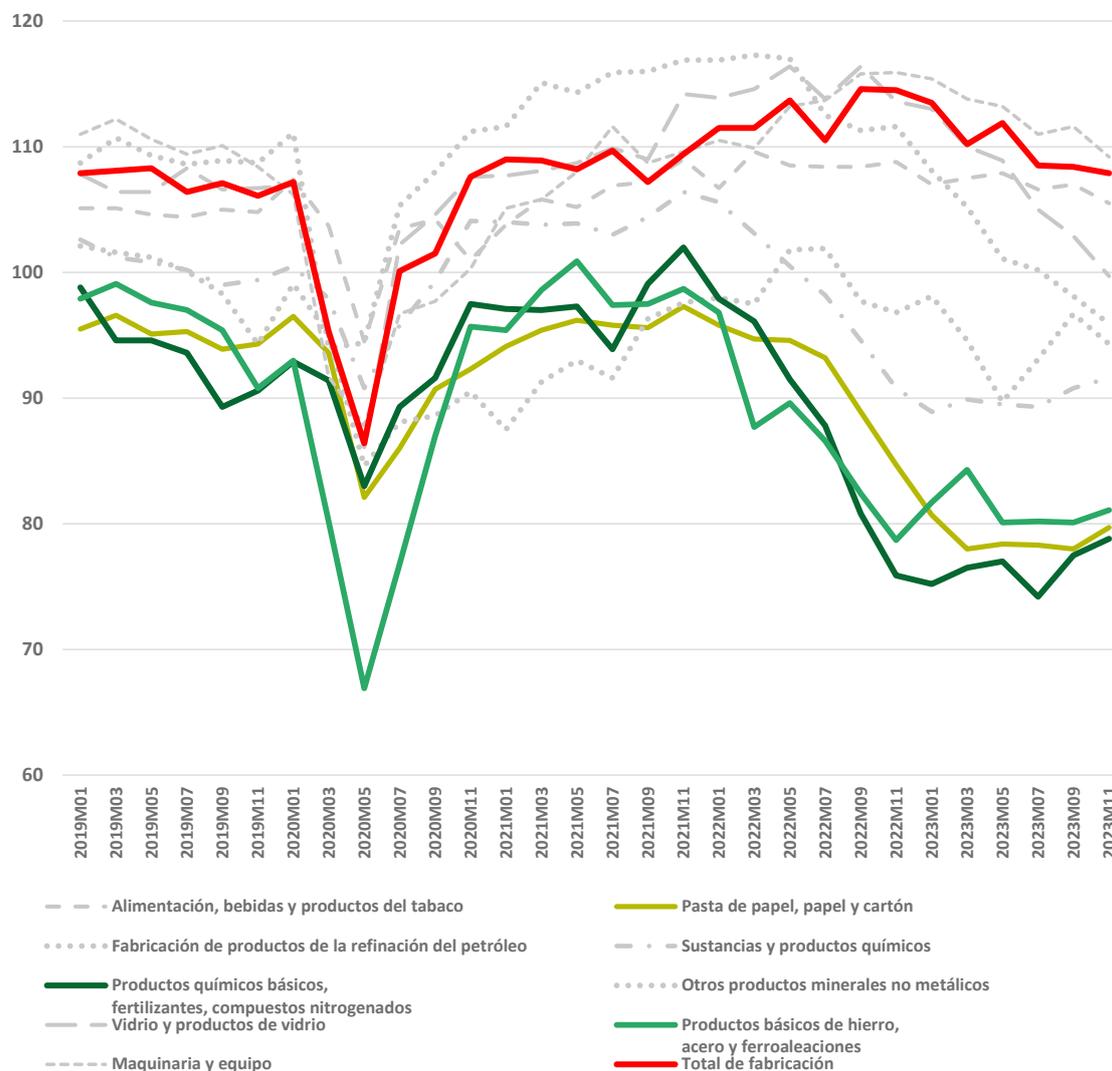
<sup>34</sup> Comunicación de la Comisión, «Ahorrar gas para un invierno seguro», [COM\(2022\) 360](#).

<sup>35</sup> Eurostat, [EU gas consumption decreased by 17.7 %](#), 19 de abril de 2023.

<sup>36</sup> [SWD\(2023\) 63](#).

**56** Aunque las medidas adoptadas por los Estados miembros contribuyeron a la reducción de la demanda, es difícil evaluar con certeza el impacto relativo de estas medidas en comparación con otros factores que escapan a su control. Por ejemplo, los hogares y las empresas respondieron tanto al aumento de los precios como a las campañas de información para ahorrar gas, mientras que la Comisión estima que una sexta parte de la caída de la demanda en el invierno de 2022-2023 se debió a temperaturas cálidas que dieron lugar a una menor demanda de gas para calefacción. Del mismo modo, la caída interanual del 18 % de la demanda de la industria en 2022 se debió a una serie de factores como el cambio de combustible, las medidas de eficiencia energética y la destrucción de la demanda (los elevados precios del gas provocaron el cierre de la producción). La reducción de la demanda parece haber sido más pronunciada en las industrias con gran consumo de energía (por ejemplo, la siderúrgica, la de productos químicos básicos y la papelera), en las que la producción sigue estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis (véase la [ilustración 12](#)).

## Ilustración 12 – Producción mensual por volumen, fabricación en la UE de enero de 2019 a noviembre de 2023 (2015 = 100)



Fuente: Gráfico de Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies), a partir de datos de Eurostat.

## Se cumplió la obligación de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas a escala de la UE, siguiendo la práctica anterior y creando una mayor seguridad

**57** El almacenamiento de gas suministra entre el 25 % y el 30 % del consumo durante los meses de invierno en la UE. Desempeña un papel importante en el equilibrio del sistema de gas europeo, en particular al cubrir los picos de demanda en invierno. Antes de la crisis, Gazprom controlaba aproximadamente el 10 % del

almacenamiento subterráneo de gas de la UE<sup>37</sup>. En 2021, estas instalaciones de almacenamiento se llenaron hasta un nivel mucho más bajo, tanto en comparación con años anteriores como con otras instalaciones de almacenamiento de la UE, dentro de la [utilización del suministro de gas como arma por parte de Rusia](#). La ACER ha informado de que, en enero de 2022, la mayoría de las autoridades reguladoras nacionales del gas no comunicaron que los niveles entonces existentes de almacenamiento de gas fueran motivo de gran preocupación<sup>38</sup>.

**58** En junio de 2022, la UE estableció su obligación de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas. Todas las instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas en la UE debían estar llenas al 80 % para el 1 de noviembre de 2022 y al 90 % para el 1 de noviembre de cada año posterior hasta 2025, con niveles intermedios de llenado establecidos para febrero, mayo, junio y septiembre. Todos estos objetivos se han alcanzado hasta el momento e incluso se han superado (un 99 % de nivel de llenado del almacenamiento en noviembre de 2023), lo que envía una señal de que la UE garantizará reservas de gas suficientes para un invierno medio y elimina el riesgo de que se repita la manipulación del almacenamiento de gas.

**59** Esta medida, aunque crea seguridad, no constituye una desviación significativa de la práctica anterior, pues refleja los niveles medios de llenado de las instalaciones de almacenamiento en la UE antes de la crisis (véase la [ilustración 13](#)). El nivel medio de llenado del almacenamiento en la UE a 1 de noviembre de los cinco años comprendidos en el período 2016-2020 fue del 91,5 %<sup>39</sup>. Once Estados miembros, que representaban conjuntamente el 56 % del consumo de gas de la UE, tenían obligaciones nacionales de almacenamiento antes de la crisis, y cuatro tenían reservas estratégicas de almacenamiento de gas<sup>40</sup>.

---

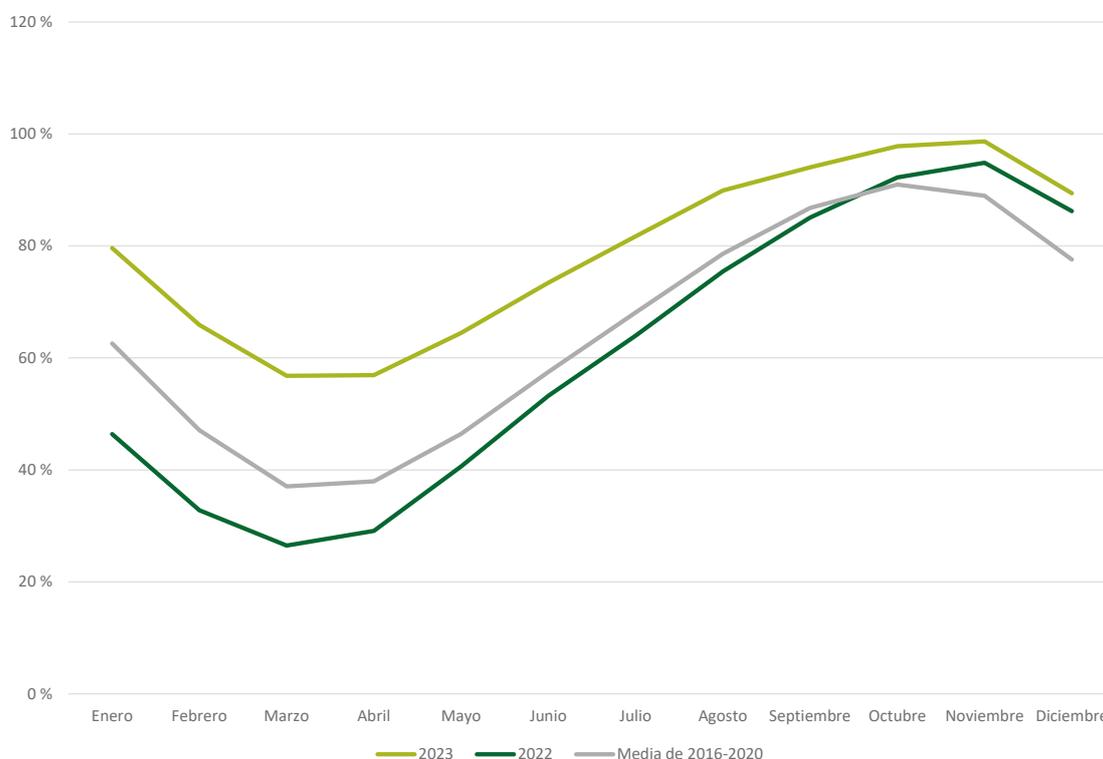
<sup>37</sup> Informe de la Comisión sobre determinados aspectos relativos al almacenamiento de gas, [COM\(2023\) 182](#).

<sup>38</sup> ACER, [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), 2022.

<sup>39</sup> Gas Infrastructure Europe (GIE), [Aggregated Gas Storage Inventory \(Data overview/Historical data\)](#).

<sup>40</sup> ACER, [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), 2022.

### Ilustración 13 – Niveles medios de llenado de las instalaciones de almacenamiento en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de GIE.

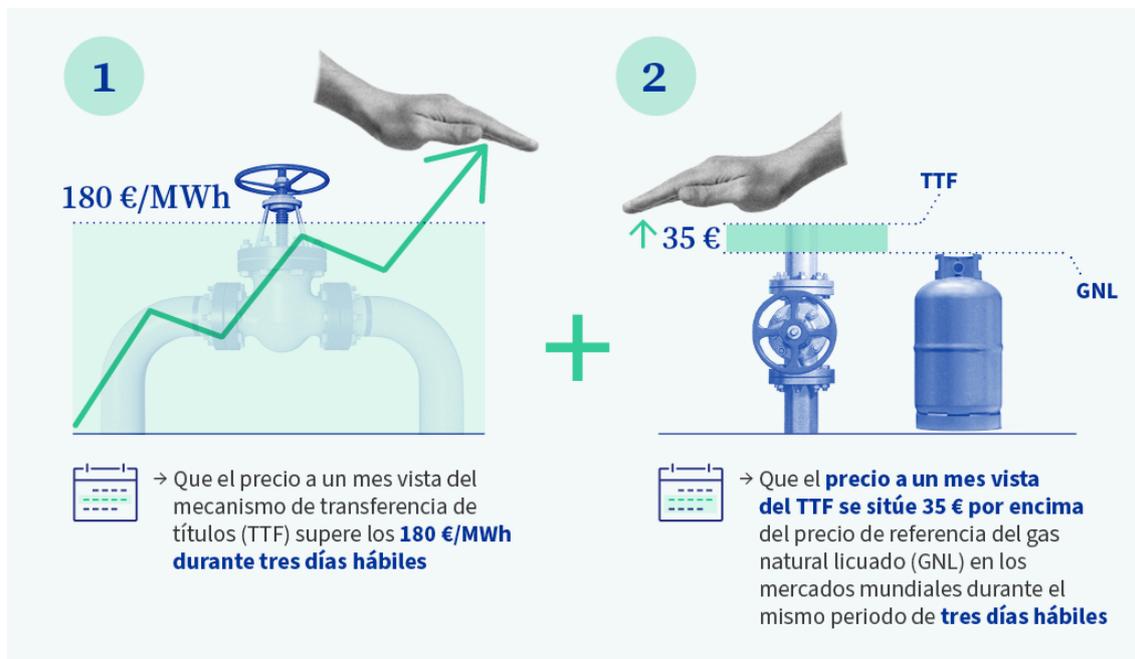
### Existen riesgos relacionados con la posible activación del límite del precio del gas

**60** El mecanismo de corrección del mercado, conocido comúnmente como límite del precio del gas, tiene por objeto corregir lo que la Comisión considera disfunciones del mercado, como el aumento de los precios del gas en agosto de 2022. Se activa cuando el precio de los futuros de gas a un mes vista negociados en el mecanismo de transferencia de títulos neerlandés (TTF) supera los 180 euros/MWh y se sitúa en 35 euros/MWh por encima de un precio de referencia global para el GNL (véase la [ilustración 14](#)). Esto significa que no sería posible comprar y vender los futuros de gas más comúnmente negociados en la UE durante un período determinado por encima de un precio máximo calculado conforme al Reglamento 2022/2578. Este límite máximo se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2025. La Comisión aduce que su existencia «limitó los precios en los mercados del gas de la UE<sup>41</sup>» durante la crisis energética. Sin

<sup>41</sup> COM (2023) 650 final.

embargo, no es posible evaluar su eficacia, ya que no se ha activado hasta la fecha, aunque se han identificado algunos riesgos relacionados con su posible activación.

### Ilustración 14 – Activación del límite del precio del gas



Fuente: Consejo de la UE

**61** El límite del precio se aplica a todos los contratos celebrados en las plataformas de negociación del gas de la UE en relación con suministros de gas de un mes a un año en el futuro. No se aplicará a otros tipos de contratos ni a contratos celebrados fuera de la UE. Al menos una bolsa mundial ha dispuesto que la negociación del gas pase de la plataforma de negociación de los Países Bajos al Reino Unido sin coste adicional en caso de que se active el límite del precio. La Autoridad Europea de Valores y Mercados considera probable que la negociación del gas salga de la UE una vez que los precios empiecen a acercarse al límite del precio<sup>42</sup>. Dicha Autoridad ha advertido de que, si esto ocurre, **podría resultar afectado el correcto funcionamiento de los mercados, así como, en última instancia, la estabilidad financiera**. En una situación de escasez significativa de gas, que provocaría un aumento de los precios, la Comisión está facultada para suspender el límite.

<sup>42</sup> ESMA, *Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets*, 2023.

## AggregateEU ha generado interés en el mercado, pero los datos son insuficientes para llegar a una conclusión sobre sus ventajas

**62** En abril de 2022, la Comisión creó una [Plataforma de Energía](#) de la UE para la compra común de gas. Esto dio lugar a AggregateEU, que se puso en marcha en abril de 2023, inicialmente hasta diciembre de 2023. El objetivo de AggregateEU, según la Comisión, es proporcionar un canal alternativo para la compra y venta de gas, que incluye las compras conjuntas, así como un servicio de agregación de la demanda y nuevas formas de cooperación. Otros beneficios fundamentales que se pretende obtener son el aumento de la transparencia, el apoyo a las empresas más pequeñas de los países sin litoral (en relación con la compra de GNL) y la facilitación de modelos de cooperación, como la compra en grupo a través de un comprador central<sup>43</sup>. Para asegurar el uso de la plataforma, los 24 Estados miembros conectados a la red de gas de la UE (Irlanda, Malta y Chipre están exentos) tuvieron que garantizar que las entidades sometidas a su jurisdicción presentasen una demanda equivalente al 15 % del objetivo de llenado de las instalaciones de almacenamiento del Estado miembro para el final de 2023<sup>44</sup>.

**63** En la práctica, AggregateEU es una plataforma en línea que agrupa la demanda de gas de entidades (industria, comerciantes, etc.) establecidas en la UE o en la [Comunidad de la Energía](#) según los Estados miembros a los que desean que se suministre gas, e invita a los proveedores a responder con la presentación de ofertas. La oferta y la demanda se casan a prorrata y se clasifican en función del precio (por lo que todos los compradores tienen las mismas oportunidades de comprar al precio más bajo para su punto de suministro). La participación de la Comisión termina en este punto. Los compradores y vendedores negocian fuera del marco de la plataforma y no están vinculados por los precios cotizados en ella.

**64** AggregateEU parece estar cumpliendo su objetivo de apoyar a las empresas más pequeñas, ya que dos tercios de las empresas que desean comprar gas en la plataforma están clasificadas como pequeñas entidades por la Comisión (empresas presentes en un único Estado miembro o minoristas locales de gas).

---

<sup>43</sup> Comisión Europea, [AggregateEU – questions and answers](#).

<sup>44</sup> [Reglamento \(UE\) 2022/2576 del Consejo](#).

**65** AggregateEU, conforme a lo previsto, ofrece un canal alternativo para comprar y vender gas. En 2023 hubo cuatro rondas de casación de operaciones en la plataforma, en las que participaron 180 entidades que presentaron una demanda de 54 000 millones de metros cúbicos de gas. Los volúmenes solicitados equivalen al 50 % de la capacidad de almacenamiento de gas de la UE, muy por encima de la obligación del 15 % del almacenamiento de gas de la UE que exige la legislación. Esto sugiere que AggregateEU ha generado un verdadero interés entre las entidades gasísticas. Sin embargo, no hemos podido determinar el valor añadido que aporta AggregateEU respecto a las plataformas de negociación del gas, ni el fallo de mercado que AggregateEU subsana, pues las diferencias de precios en los mercados de gas de la UE ocasionadas por la crisis ya se habían reducido sustancialmente en el momento en que se puso en marcha AggregateEU<sup>45</sup>.

**66** Evaluar en qué medida se han materializado las demás ventajas que, según la Comisión, ofrece AggregateEU (véase el apartado 62) requiere un nivel de información sobre los contratos celebrados que no está disponible. La Comisión no tiene derecho de acceso a los contratos celebrados a raíz de ofertas realizadas en la plataforma. No puede saber si eran bilaterales o se realizaron a través de consorcios de compra conjunta, o si los precios pagados eran inferiores a los ofrecidos en las principales plataformas de negociación del gas de la UE. La Comisión es consciente de ello y ha declarado que este mecanismo solo aportará todos sus beneficios si «la Comisión y los Estados miembros garantizan la transparencia de las adquisiciones de suministro de gas previstas y concluidas en toda la Unión ante la Plataforma Energética de la UE, a fin de evaluar si se cumplen los objetivos de seguridad del suministro y solidaridad energética»<sup>46</sup>.

### **La divulgación internacional proporcionó mensajes firmes, pero una escasa perspectiva de alcanzar los objetivos declarados por la Comisión**

**67** Además de apoyar la compra común de gas, la Plataforma de Energía de la UE tiene por objeto coordinar la acción y las negociaciones de la UE con proveedores externos de fases iniciales para evitar que los países de la UE compitan entre sí, aprovechando al mismo tiempo nuestro peso político y de mercado para lograr

---

<sup>45</sup> ACER, [Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets](#), junio de 2023.

<sup>46</sup> Comunicación de la Comisión «Emergencia energética: unidos en la preparación, las compras y la protección de la UE», [COM\(2022\) 553 final](#).

mejores condiciones para todos los consumidores de la UE<sup>47</sup>. Para lograrlo, la Comisión ha puesto en marcha una serie de iniciativas de divulgación dirigidas a los países productores de gas y tiene derecho a revisar los acuerdos intergubernamentales en materia de energía entre los Estados miembros y terceros países. Constatamos que, en ambos casos, la Comisión carece de las herramientas y competencias jurídicas necesarias para alcanzar sus objetivos declarados.

**68** En respuesta a la crisis, la Comisión puso en marcha actividades de divulgación basadas en sus numerosos y prolongados contactos bilaterales con terceros países productores de gas. Su objetivo era enviar un mensaje firme de que la UE tomaría medidas para diversificar el suministro de gas, aumentando así la seguridad de este. La Comisión firmó declaraciones conjuntas no vinculantes con los Estados Unidos, Noruega y Canadá, así como memorandos de entendimiento con Egipto, Israel y Azerbaiyán. Sin embargo, pese a las acciones de la Comisión, dada la naturaleza de estos documentos y las limitadas competencias de la Comisión en asuntos internacionales, no hay una gran perspectiva de que produzcan resultados concretos que mejoren la seguridad del suministro de gas de la UE. Algunas de las medidas que se han acordado en estos documentos, como la intención de desarrollar conjuntamente herramientas para estabilizar los mercados de la energía con Noruega o la creación de un grupo de trabajo UE-Canadá sobre GNL, no han podido producir los resultados previstos.

**69** Los Estados miembros contactan bilateralmente con países productores de gas no pertenecientes a la UE. En determinados casos, tal como se establece en la [Decisión 2017/684](#) del Consejo, deben informar a la Comisión de todos los acuerdos intergubernamentales en materia de energía resultantes. La Decisión introdujo el requisito de una evaluación previa (antes de la firma) por parte de la Comisión de los acuerdos intergubernamentales en materia de gas y petróleo para contribuir a garantizar que dichos acuerdos sean compatibles con el Derecho de la UE. Según una entidad de seguimiento de los acuerdos intergubernamentales en el ámbito de la energía, desde el inicio de la crisis [se han alcanzado muchos acuerdos de distintos tipos entre Estados miembros y países no pertenecientes a la UE](#). Ninguno de ellos se ha notificado a la Comisión. Dado que estos acuerdos no son públicos, es difícil para la Comisión saber qué tipo de acuerdos celebran los Estados miembros con países no pertenecientes a la UE y, por tanto, si estos acuerdos deberían serle notificados o no como acuerdos intergubernamentales, según dispone la Decisión 2017/684.

---

<sup>47</sup> Comisión Europea, [Plataforma de Energía de la UE](#), 21 de septiembre de 2023.

## Conclusiones y recomendaciones

**70** Nuestra conclusión general es que, si bien el marco de la UE abordó todos los aspectos de la seguridad del suministro de gas natural, aunque de manera desigual, a menudo no puede acreditarse la consecución de los objetivos de respuesta a la crisis. La arquitectura de seguridad del suministro de la UE fomentó la cooperación entre los Estados miembros, pero no ha alcanzado algunos de sus resultados clave, y la UE aún trabaja en el desarrollo de un marco de asequibilidad. La UE adoptó una serie de medidas a corto plazo en respuesta a la utilización del suministro de gas como arma por parte de Rusia, enviando al mercado señales claras de que los Estados miembros colaborarían para superar este reto. Sin embargo, los beneficios de las medidas de la UE no siempre han sido claros, y la UE se enfrenta a un nuevo panorama de seguridad del suministro, con una mayor dependencia del GNL y la necesidad de descarbonizar el consumo de gas.

**71** Determinadas políticas y medidas de la UE han afectado positivamente a la seguridad del suministro de gas de la UE, en particular al exigir o financiar infraestructuras que conecten las redes de gas de los Estados miembros, permitiendo flujos bidireccionales de gas (en particular oeste-este y este-oeste) y apoyando la diversificación del suministro de gas. La política de la UE en materia de seguridad del gas ha sido mucho más explícita en sus objetivos de disponibilidad que de asequibilidad. La crisis ha obligado a la UE a dar mayor peso a la cuestión de la asequibilidad en su marco de seguridad del suministro, y los Estados miembros también han adoptado una serie de medidas para abordar esta cuestión. La UE trabaja actualmente en el desarrollo un marco político para la asequibilidad del gas. Sin embargo, el marco sigue sin abordar suficientemente la necesidad de que la UE considere y analice explícitamente los factores y retos de la asequibilidad (véanse los apartados [19](#) a [26](#)).

## Recomendación 1 – Completar el marco de asequibilidad del gas de la UE

---

La Comisión debería tener más en cuenta la dimensión de asequibilidad de la seguridad del suministro de gas:

- a) garantizando una evaluación a escala de la UE de la asequibilidad en determinados entregables clave de la UE;
- b) evaluando la viabilidad de incluir una consideración del riesgo de asequibilidad en las evaluaciones nacionales de riesgos exigidas en el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas al revisar dicho Reglamento;
- c) evaluando si es factible actualizar las obligaciones de los Estados miembros en materia de presentación de informes de manera que se incluya información sobre asequibilidad además de la pobreza energética, por ejemplo, en los PNIEC.

**Fecha de aplicación prevista: 2025**

**72** El marco de presentación de informes sobre la seguridad del suministro de gas de la EU para los Estados miembros y las agrupaciones regionales de Estados miembros proporciona una base para la consideración sistemática de los múltiples riesgos, las medidas preventivas que deben adoptarse para evitarlos y las medidas de emergencia en caso de que dichos riesgos se materialicen. Sin embargo, 18 Estados miembros no completaron el proceso de notificación de los planes preventivos y de emergencia y 2 no enviaron nada en la ronda de informes de 2019, lo que indica la falta de eficiencia y el cuestionable valor añadido de este proceso. Aunque los grupos de riesgo regionales fomentan la cooperación, constatamos que no están obteniendo los resultados previstos debido, por ejemplo, a solapamientos entre grupos. Algunos grupos de riesgo quedaron obsoletos a raíz de los nuevos flujos de gas en respuesta al corte del gas ruso. Esto muestra que, si bien el marco de información sobre la seguridad del suministro fomenta la cooperación entre los Estados miembros, faltan valor añadido y eficiencia en algunos aspectos fundamentales relacionados con el objetivo declarado de apoyar los acuerdos nacionales y regionales en materia de seguridad del suministro de gas. La mayoría de los Estados miembros están a favor de revisar la arquitectura de las obligaciones nacionales y regionales en materia de información sobre la seguridad del suministro de gas. Cabe añadir el reto pendiente de completar los acuerdos de solidaridad, ya sea de forma bilateral o a través de un mecanismo a escala de la UE (apartados 27 a 44).

## Recomendación 2 – Optimizar el proceso de presentación de informes de los Estados miembros sobre la seguridad del suministro de gas

---

Para garantizar que se identifiquen y aborden de manera coherente, tanto en el ámbito nacional como en el regional, los problemas más importantes en materia de seguridad del suministro de gas, la Comisión debería:

- a) evaluar la viabilidad de racionalizar los requisitos de información sobre la seguridad del suministro de gas de los Estados miembros y el proceso de elaboración y presentación de los principales entregables (evaluaciones nacionales y comunes de riesgos, medidas preventivas y planes de emergencia), al revisar el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas;
- b) ayudar en mayor medida a los Estados miembros a elaborar entregables completos y presentados a tiempo, en particular explorando herramientas digitales para la presentación de informes y la revisión.

**Fecha de aplicación prevista: 2025**

## Recomendación 3 – Revisar la estructura de la cooperación regional

---

La Comisión debería revisar la estructura actual de la cooperación regional:

- a) adaptando la configuración a los cambios de circunstancias (aumento del peso del GNL, reducción del papel de determinados corredores de suministro por gasoducto);
- b) reduciendo los solapamientos entre los grupos de riesgo y aclarando las funciones y responsabilidades dentro de ellos.

**Fecha de aplicación prevista: 2025**

**73** El procedimiento de selección de proyectos de interés común (PIC) es complejo; consta de tres fases, cada una con su propia metodología, muchas etapas y múltiples partes interesadas. Este proceso normalmente daba lugar a que un proyecto recibiera la condición de PIC por aportar los mayores beneficios esperados. En el 20 % de los casos no ocurrió así, ya que se presentaron grupos de PIC competidores reales o potenciales en listas relativas a un objetivo determinado para que el mercado decidiera a continuación cuál financiar. En la selección de los PIC, se consideró

debidamente la seguridad del suministro, pero la Comisión no puede ofrecer una visión general del resultado final de los 291 PIC de gas. La falta de información completa sobre los resultados de los proyectos hace difícil evaluar la tasa de ejecución de los PIC y el valor añadido que tal calificación aporta a un proyecto. No habrá más PIC de gas (salvo dos excepciones para conectar Malta y Chipre a la red de la UE), pero se está aplicando el mismo proceso a los PIC de hidrógeno, por lo que pueden producirse las mismas deficiencias. En el contexto del objetivo de cero emisiones netas de la UE y de la continua necesidad de gas natural en el futuro, constatamos que la falta de avances en materia de captura, almacenamiento y utilización de carbono puede suponer un reto para la seguridad del suministro de gas a largo plazo en vista de los objetivos climáticos de la UE (apartados 45 a 52).

## Recomendación 4 – Mejorar la transparencia de la ejecución de los PIC

---

Tras consultar a los Estados miembros, a la REGRT de Gas y a los promotores, la Comisión debería mejorar la transparencia y la claridad de los datos sobre los resultados de los PIC para incluir información sobre los antiguos PIC, los costes de los proyectos y los PIC fusionados. Esto podría realizarse en la plataforma de transparencia de PIC o en la página web Europa.eu y debería aplicarse a todas las futuras listas de PIC.

**Fecha de aplicación prevista: 2025**

**74** En 2022-2023, la UE adoptó numerosas medidas de emergencia, principalmente en virtud del artículo 122 del TFUE, lo que envió al mercado señales claras de que los Estados miembros colaborarían para responder al reto de la utilización del gas como arma por parte de Rusia y garantizar la seguridad del suministro. El impacto de estas medidas, en relación con sus objetivos declarados, no siempre puede determinarse debido a otros factores que influyen en los resultados o a la falta de pruebas. Se logró la reducción de la demanda del 15 % (respecto a una media de 5 años), lo que contribuyó a restablecer la seguridad del mercado, aunque la demanda ya estaba disminuyendo debido a los elevados precios antes de que se adoptara el objetivo. Es difícil valorar el impacto relativo de las medidas adoptadas por los Estados miembros en comparación con otros factores que escapaban a su control (por ejemplo, los elevados precios del gas, la destrucción de la demanda o las condiciones meteorológicas cálidas) al evaluar la eficacia de esta medida (véanse los apartados 54 a 56).

**75** La UE también estableció la obligación de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas, primero a un nivel del 80 % para noviembre de 2022 y, posteriormente, del 90 % para noviembre de cada año posterior hasta 2025. La consecución de estos objetivos contribuyó a la seguridad del mercado y a la garantía de la seguridad del suministro en tiempos de crisis. Sin embargo, no se trata de una desviación significativa respecto de la práctica anterior, pues refleja los niveles medios de llenado de las instalaciones de almacenamiento en la UE antes de la crisis (véanse los apartados [57](#) a [59](#)).

**76** La UE adoptó medidas dirigidas a limitar los precios al por mayor del gas a un máximo calculado conforme al Reglamento 2022/2578 para determinados tipos de contratos con el fin de mitigar lo que consideraba excesos del mercado. Los precios del gas han estado muy por debajo del límite, por lo que no es posible evaluar su eficacia, ya que hasta la fecha no se ha activado. Constatamos que existen riesgos para la posible activación del límite del precio. La Autoridad Europea de Valores y Mercados ha advertido de que la negociación del gas puede desplazarse fuera de la UE en caso de que los precios se aproximen al límite, lo que entrañaría riesgos para el funcionamiento ordenado del mercado. En una situación de escasez significativa de gas, que provocaría un aumento de los precios, la Comisión está facultada para suspender el límite (apartados [60](#) y [61](#)).

**77** AggregateEU, la herramienta de negociación entre compradores y vendedores de gas creada por la Comisión, ofrece un canal alternativo para comprar y vender gas. Ha atraído el interés de las entidades más pequeñas a las que la Comisión pretende ayudar. Sin embargo, no hemos podido determinar su valor añadido en relación con las plataformas de negociación del gas, ni hemos identificado un fallo de mercado que AggregateEU subsane. Además, la Comisión no puede acreditar la consecución de sus otros objetivos declarados porque no puede obtener información sobre los contratos realmente acordados como resultado de las ofertas recibidas a través de la plataforma. Por último, constatamos que los esfuerzos de la Comisión por coordinar las acciones y negociaciones de la UE con proveedores externos de fases iniciales no pueden prosperar porque carece de las herramientas y competencias jurídicas necesarias para ello (apartados [62](#) a [69](#)).

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 15 de mayo de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexos

### Anexo I – Financiación con cargo al MCE para la construcción de PIC

Nombre de la propuesta	Lista de PIC	Estado miembro	Financiación con cargo al MCE (millones de euros)
PIC de acoplamiento del sistema terrestre de Escocia Sudoriental entre Cluden y Brighthouse Bay (Reino Unido)	1	Reino Unido	34,8
Construcción del gasoducto Klaipeda-Kursenai	1	LT	28,6
Construcción de la interconexión de gas entre Polonia y Lituania (GIPL), incluida la infraestructura de apoyo	1	PL, LT	295,4
Interconexión Polonia – Chequia [conocido en la actualidad como Stork II] entre Libhošť-Hať (CZ/PL) – Kedzierzyn (PL)	1	PL, CZ	62,7
Flujo en sentido inverso en TENP – Obras	1	DE	8,7
Desarrollo en territorio rumano de la red nacional de transporte de gas en la dirección Bulgaria-Rumanía-Hungría–Austria – Obras de ejecución de directrices, Fase 1	1	RO	179,3
Obras del Balticconnector	2	FI, EE	187,5
Mejora de la interconexión de gas Estonia – Letonia (mejora Estonia – Letonia)	2	EE	18,6
Obras de construcción para la interconexión de gas Polonia – Eslovaquia	2	SK, PL	134,6
Construcción de una terminal de GNL en Krk	2	HR	82,5
Gasoducto de evacuación de GNL Omišalj-Zlobin-Bosiljevo-Sisak-Kozarac-Slobodnica – Obras para la fase I	2	HR	16,4
Eliminación de cuellos de botella internos en Chipre para poner fin al aislamiento y permitir el transporte de gas desde la región del Mediterráneo oriental (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3
Obras de construcción para la rehabilitación, modernización y ampliación de la red de transporte de Bulgaria – Fase 2	3	BG	27,1
Mejora de la instalación de almacenamiento subterráneo de gas de Inčukalna	3	LV	44
Obras de construcción para los PIC del grupo de infraestructuras 8.3	3	PL, DK	214,9

Nombre de la propuesta	Lista de PIC	Estado miembro	Financiación con cargo al MCE (millones de euros)
Obras de construcción para la mejora de la interconexión Letonia – Lituania	3	LV, LT	4,8
Interconexión de gas Bulgaria – Serbia (IBS) – Obras de construcción	4	BG	44,5
Ampliación de la instalación de almacenamiento subterráneo de gas de Chiren (Bulgaria) – Obras de construcción	4	BG	77,9
Aumento de la capacidad de extracción diaria – Almacenamiento subterráneo de gas de Bilciurești	5	RO	38

## Anexo II – Mapa de los PIC de gas que recibieron financiación con cargo al MCE para su construcción

- |   |   |   |
|---|---|---|
|  Terminal de GNL                   |  Flujo inverso de gas          |  Nodo de gas |
|  Almacenamiento subterráneo de gas |  Estación de compresión de gas |  Gasoducto   |



Fuente: Comisión Europea.

# Abreviaciones

**AIE:** Agencia Internacional de la Energía

**GNL:** Gas natural licuado

**MCE:** Mecanismo «Conectar Europa»

**MWh:** Megavatio hora

**PAP** Plan de acción preventivo

**PIC:** Proyecto de interés común

**PNIEC:** Plan nacional integrado de energía y clima

**REGRT de Gas** Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas

**RTE-E:** Red transeuropea de energía

## Glosario

**Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía:**

Agencia de la UE que colabora estrechamente con los reguladores de la energía de los Estados miembros para apoyar el funcionamiento eficaz del mercado interior de la electricidad y el gas natural.

**Análisis de costes y beneficios:** Comparación de los costes estimados de una línea de acción propuesta con los beneficios que se espera obtener.

**Destrucción de la demanda:** Disminución a largo plazo de la demanda de gas u otro producto básico en respuesta a precios elevados persistentes o a restricciones de la oferta.

**Gas natural licuado:** Gas natural que ha sido convertido a estado líquido para su almacenamiento o transporte.

**Gestor de redes de transporte:** Organización responsable del transporte nacional o regional de energía.

**Mecanismo «Conectar Europa»:** Instrumento de la UE que proporciona apoyo financiero para la creación de infraestructuras interconectadas sostenibles en los sectores de la energía, el transporte y las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

**Proyecto de interés común:** Proyecto transfronterizo de infraestructura entre dos o más países de la UE en el contexto de una red transeuropea.

**Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas:** Asociación que promueve la cooperación entre los gestores de redes de transporte de gas de los Estados miembros de la UE y otros países conectados.

**Seguridad del suministro:** Disponibilidad ininterrumpida de un recurso a un precio asequible.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-09>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-09>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por João Leão, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Paula Betencourt, jefa de Gabinete; Florence Fornaroli, gerente principal; Nicholas Edwards, jefe de tarea; y los auditores Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michal Szwed y Jonas Kathage. Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli y Janina Schmidt Maximo prestaron asistencia lingüística. Giuliana Lucchese prestó asistencia en el diseño gráfico.



*De izquierda a derecha:* Giuliana Lucchese, Michal Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaite y Lorenzo Pirelli.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustración 8 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-2266-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/907625	QJ-AB-24-010-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2268-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/88373	QJ-AB-24-010-ES-N

La Agencia Internacional de la Energía define la seguridad energética como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible. La invasión rusa de Ucrania dio lugar a una crisis de suministro y de asequibilidad del gas en la UE. Esto puso a prueba el marco de seguridad del suministro de gas en la UE y condujo a la adopción de una serie de medidas temporales relativas a la seguridad del suministro en la UE, en tanto la UE diversificaba sus fuentes para desvincularse del gas ruso suministrado por gasoducto. Constatamos que el marco de la UE abordó la seguridad del suministro de gas de manera desigual y que a menudo no puede acreditarse la consecución de los objetivos de respuesta a la crisis. Sobre la base de nuestras constataciones, recomendamos a la Comisión:

- completar el marco de asequibilidad del gas de la UE;
- optimizar el proceso de presentación de informes de los Estados miembros sobre la seguridad del suministro de gas y revisar la estructura de la cooperación regional;
- mejorar la transparencia de la ejecución de los proyectos de interés común.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors