



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Reparto de competencias en la política energética de la Unión Europea

El caso de las interconexiones eléctricas entre
España y Francia

Estudiante: **Alejandra Purón Herreros de Tejada**

Director: Jose Carlos Romero Mora

Madrid, junio de 2019

ÍNDICE

1.	FINALIDAD Y MOTIVOS	1
2.	ESTADO DE LA CUESTIÓN: La política energética europea	2
2.1	Antecedentes de la política energética europea.....	2
2.2	Regulación de la política energética de la Unión.....	4
2.3	La situación energética de la Unión	5
3.	MARCO TEÓRICO	7
3.1	La integración europea	7
1.1.1	El concepto de <i>región</i>	7
1.1.2	El concepto de <i>integración</i>	8
1.1.3	Teorías de integración.....	10
4.	OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	13
5.	METODOLOGÍA DEL TRABAJO	14
6.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....	15
6.1	Distribución de competencias	15
6.2	Caso de estudio: Las interconexiones entre España y Francia.....	20
6.2.1	Las interconexiones eléctricas, ventajas y obstáculos.....	21
6.2.2	Las interconexiones internacionales de España	24
6.2.3	Divergencias en los intereses nacionales y la intervención de los actores energéticos.....	26
7.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES	32
8.	REFERENCIAS	34

1. FINALIDAD Y MOTIVOS

La protección del medio ambiente y el uso de fuentes de energía renovables está adquiriendo un papel protagonista en el desarrollo de las políticas energéticas a nivel mundial. En este sentido, la Unión Europea (UE) está siendo pionera, planteándose una serie de objetivos ambiciosos con los que pretende no solo conseguir una transición ecológica, sino que esta resulte beneficiosa para los ciudadanos europeos y para los mercados energéticos (a través de la creación de un mercado interior de la energía).

El desarrollo de la política energética común supone un gran esfuerzo para los Estados miembros, que están cooperando para su desarrollo e implementación. Además, la política energética común ha requerido que algunas competencias exclusivas de los Estados miembros (es decir, que se deciden únicamente a nivel nacional) pasen a ser competencias compartidas (es decir, que las instituciones europeas también tengan capacidad de decisión).

Debido a estos cambios, resulta de interés analizar cómo se está gestionando el cambio en la distribución de poder y las tensiones que se crean en el seno de la UE. Además, este nuevo reparto de competencias puede estar afectando a los proyectos de la Unión. Dado el vasto número de ámbitos que se ven afectados por la política energética común, este trabajo se centra en los proyectos de interconexión eléctrica entre Francia y España, por su papel como pieza fundamental para la creación del mercado interior y la introducción segura y eficaz de fuentes de energía renovables en la generación eléctrica. El objetivo de esta investigación es, por un lado, determinar qué actores en el ámbito nacional y europeo poseen la capacidad de decisión en materia de energía y cómo se relacionan entre sí y, por otro lado, identificar las tendencias actuales de integración europea que subyacen a la política energética común, fundamentadas en las teorías de integración desarrolladas en la literatura académica.

El trabajo cuenta con la siguiente estructura: en primer lugar, se establece la evolución histórica de las decisiones en materia energética en la UE hasta la publicación de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía en 2015; en segundo lugar, el «Marco teórico» presenta las teorías de integración europea que guardan relación con las dinámicas del reparto de competencias en materia energética. Tras los apartados de «Objetivos y preguntas de investigación» y de «Metodología», se procede a analizar el reparto de competencias y el caso de estudio (las interconexiones entre España y Francia).

Finalmente, se proporciona una breve conclusión y se sugieren una serie de propuestas para futuras investigaciones.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: La política energética europea

2.1 Antecedentes de la política energética europea

La idea de una política energética europea y de la Unión de la Energía nace de las necesidades que, a lo largo del tiempo, han ido haciéndose patentes en la gestión común por parte de los Estados miembros de ciertos sucesos que requerían de un consenso a nivel europeo. Por tanto, resulta de especial interés para el análisis posterior realizar un repaso de los acuerdos intergubernamentales precedentes al marco de actuación conjunta de la Unión, con el fin de comprender las necesidades que subyacen a este nuevo proyecto regional y establecer, más adelante, paralelismos y diferencias con la situación actual.

Se puede observar que las decisiones en materia de energía hasta 2014 se han realizado a través de otras políticas comunes como la medioambiental y el mercado común, o en el seno de instituciones de carácter intergubernamental, como el Consejo Europeo. José Sierra (2006), exdirector en la Comisión Europea, realiza un repaso de los intentos para coordinar la energía en Europa desde mediados del siglo XX. A través de la recapitulación de los eventos más relevantes en el ámbito, determina que los funcionarios de la Comisión tienen un papel insustituible, dado que se ocupan de la planificación a largo plazo, que a menudo queda desatendida por los Estados, que se centran en los problemas más inmediatos.

La energía tuvo un papel protagonista en el inicio de la integración europea con la institución en 1952 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, cuyo tratado (Tratado de la CECA, 1951) reguló la producción y el uso del carbón. En 1958, el tratado de la EURATOM (Unión Europea, 2010) regularizó la energía atómica. Tras la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países europeos nacionalizaron la industria energética y, más allá de los tratados mencionados, los Gobiernos nacionales «controlaban no sólo los objetivos, sino también los medios de las políticas energéticas» (Sierra, 2006).

En la década de los 70, las dos crisis del petróleo y la nacionalización de las producciones por los países de la OPEP y la OPAEP crearon una situación de emergencia que propulsó acuerdos a nivel europeo en la materia. La situación se vio agudizada por

los cambios en el *mix*¹ de aprovisionamiento energético mundial: mientras que en los años cincuenta el carbón suponía más del 50 % del aprovisionamiento energético, en los setenta la Comunidad Europea dependía en más del 60 % del petróleo (Smil, 2016). Para hacer frente a la coyuntura, los países de la OCDE y de la Comunidad Europea establecieron medidas eficaces en un tiempo muy reducido: se incentivó la diversificación de fuentes de energía, la eficiencia y el ahorro energético; se creó un programa de construcción de centrales nucleares y de carbón para la generación eléctrica que sustituyesen el uso del fuel y del gas natural, cuyo uso para este fin quedó restringido a situaciones excepcionales (Sierra, 2006). En este contexto, los países de la Comunidad Europea establecieron en 1974 por primera vez una serie de objetivos comunes de política energética (Consejo Europeo, 1974).

Sin embargo, las dos décadas posteriores estuvieron marcadas por una relativa estabilidad en los precios del carbón y el petróleo, que generó una percepción de sobrecapacidad de los sistemas energéticos y la relajación de las medidas sobre eficiencia energética y diversificación de fuentes primarias: en 1991 se abolió la directiva que limitaba el uso de los productos petrolíferos para generación de electricidad y en 1996 la del gas natural (Sierra, 2006).

A pesar de ello, la creciente preocupación por la conservación del medio ambiente y los esfuerzos por paliar los efectos del cambio climático a nivel global – con la Convención sobre el Cambio Climático de 1992 y el protocolo de Kioto de 1997 – incentivaron que se reabriese el debate y se volviese a regular la energía en el seno de la UE. Así, se publicaron el Libro Blanco «Una política energética de la Unión» (Comisión Europea [CE], 1996) en 1995 y el Libro Verde «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» en el año 2000 (CE, 2000).

Considerando el ámbito económico, en 1996 se aprobó una directiva (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 1996) a nivel europeo con las primeras normas para el mercado interior (europeo) de la electricidad, mediante la que se pretendía liberalizar progresivamente los mercados nacionales de los Estados miembros. Así, el sector energético pasó de ser un ámbito protegido y costado por los Gobiernos nacionales a contar con un mercado liberalizado regido por el libre mercado, en el que

¹ El *mix* energético es la combinación de distintas fuentes de energía que se utilizan para producir electricidad.

las actividades se dividieron verticalmente (es decir, las empresas privadas se centran en una actividad del mercado como transporte, suministro, etc., en vez de ocuparse de todas a la vez). De este modo se sentaron las bases para el mercado común de la energía y se promovió la eficiencia de producción, transporte y distribución de la electricidad (Serrallés, 2016).

En 2008, la UE aprobó el primer paquete de medidas sobre clima y energías renovables con objetivos fijados para 2020 (CE, 2008), formulado con el consenso de la Comisión, el Parlamento y los Estados miembros. El documento refleja el compromiso de la Unión por dar un salto cualitativo en lo referente a las energías renovables, en el que se establecen objetivos vinculantes para cada Estado miembro, que implican un aumento de la cuota de energías renovables y una reducción de las emisiones en los sectores no comprendidos en el régimen de comercio de derecho de emisiones².

2.2 Regulación de la política energética de la Unión

En 2014 se estableció el marco general de actuación en materia de política energética (Consejo Europeo, 2014). En él, se establecieron los objetivos para 2030, de carácter vinculante para la UE: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión por lo menos en un 40 % con respecto a los valores de 1990, el incremento de la cuota de energías renovables dentro del consumo total de energía de la UE hasta un 27 % como mínimo, la mejora de la eficiencia energética en al menos un 27 % con respecto a las previsiones de consumo energético futuro y alcanzar un objetivo mínimo del 10 % de las interconexiones de electricidad existentes para 2020 y del 15 % en 2030. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los objetivos fijados son vinculantes para la UE, pero «no se traducirán en objetivos vinculantes a nivel nacional. Cada Estado miembro será libre de fijar sus propios objetivos nacionales más elevados» (Agencia Europea del Medio Ambiente [AEMA], 2018). En definitiva, los acuerdos vinculantes

²El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE) es un sistema implantado para limitar las emisiones de CO₂ de las empresas de la Unión Europea. Los participantes pueden comprar y vender (entre ellos) bonos que representan una cantidad permitida de emisiones; si se exceden, se les imponen fuertes sanciones. Lleva en funcionamiento desde 2005, y cada año se reduce progresivamente la cantidad global de emisiones permitidas (Comisión Europea, s.f.-b).

para los Estados miembros son los acordados en tratados internacionales como el Protocolo de Kioto³.

El cambio fundamental en la política energética se produce en 2015 con la publicación de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía (CE, 2015). Se establecen cinco objetivos principales:

- garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía y la interconexión de las redes energéticas;
- garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético;
- fomentar el desarrollo de energías nuevas y renovables para una mayor armonización e integración de los objetivos en materia de cambio climático con relación a la nueva configuración del mercado; y
- promover la investigación, la innovación y la competitividad.

Para ello, «algunos ámbitos de la política energética pasan a ser una competencia compartida, lo que supone un paso hacia una política energética común» (Gouardères, 2018, p. 2). Este punto se refiere en particular al hecho de que los Estados miembros no pierden el derecho que les otorga el apartado 2 del artículo 194 del TFUE «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético». La distribución del poder de decisión en estas competencias compartidas se desarrolla con mayor profundidad en el apartado de «Análisis y discusión».

2.3 La situación energética de la Unión

La Comisión Europea publica de forma periódica informes sobre el estado de la Unión de la Energía; publicó el primero en noviembre de 2015, el segundo en febrero de

³ Los países que ratificaron el Protocolo de Kioto se comprometieron a una reducción global de al menos 5 % de las emisiones de seis gases de efecto invernadero entre 2008 y 2012. Cada país adquirió compromisos diferentes en función de su situación económica y medioambiental, y de su contribución histórica a las emisiones. La UE se comprometió a una reducción del 8 %, con límites distintos para cada Estado miembro: Alemania (-21 %), Austria (-13 %), Bélgica (-7,5 %), Dinamarca (-21 %), Italia (-6,5 %), Luxemburgo (-28 %), Países Bajos (-6 %), Reino Unido (-12,5 %), Finlandia (-2,6 %), Francia (-1,9 %), España (+15 %), Grecia (+25 %), Irlanda (+13 %), Portugal (+27 %) y Suecia (+4 %). La reducción entre los países fue bastante variada: Austria, Luxemburgo, España, Países Bajos y Dinamarca no alcanzaron los objetivos marcados. Actualmente, el tratado se ha renovado y se ha ampliado su vigencia hasta 2020.

2017 y el último hasta la fecha en noviembre de 2017 (CE, 2017a). En este último, se considera que el proyecto de la Unión de la Energía «ha llegado a una coyuntura crítica» (pág. 18), en la que los Estados deben intensificar el trabajo en torno a los planes nacionales para poder alcanzar los objetivos fijados para 2020, y la Comisión se presta disponible para apoyar en este ámbito.

Esta «coyuntura crítica» entraña una llamada de atención de la Comisión Europea a los Estados miembros, y se debe a dos tendencias que identificó la Agencia Europea del Medio Ambiente en 2017 (AEMA, 2017): por un lado, aunque se está avanzando, parece que los objetivos fijados para 2020 no se alcanzarán en su totalidad y se pone en duda que algunos Estados miembros alcancen los objetivos para 2030; por otro lado, el progreso en materia energética se está llevando a cabo a distintas velocidades entre los Estados miembros (Gutiérrez Roa, 2018).

El informe de la Agencia de 2018 (AEMA, 2018) refleja que el progreso hacia los objetivos europeos de 2020 se está ralentizando, en especial por el incremento del consumo de la energía y el empeoramiento de la eficiencia energética desde 2014. El consumo final de energía en 2015 se redujo por debajo de los objetivos marcados para 2020; no obstante, ha aumentado por encima del nivel objetivo en 2016 y 2017, lo que causa incertidumbre. En este sentido, la Comisión, en el Tercer informe sobre el estado de la Unión de la Energía, hizo un llamamiento a que los Estados miembros ofrezcan previsibilidad a los inversores.

También se ha ralentizado el aumento de la producción de energía renovable, que lleva 5 años siendo «relativamente pequeño». Asimismo, de los 15 Estados que en 2016 se encontraban en una situación favorable para alcanzar los objetivos de 2020, las estimaciones provisionales indican que en 2017 el número se redujo a 9 Estados. La situación de las emisiones de gases de efecto invernadero y del uso de fuentes de energía renovable se describe con más optimismo, pareciendo compatibles con los objetivos fijados, aunque los objetivos específicos como los centrados en el transporte no se han cumplido y la Agencia se muestra escéptica acerca de la consecución de los objetivos para 2020 a nivel de Estados miembros: en un año, 5 Estados han dejado de estar bien encaminados para conseguirlo.

Finalmente, la Agencia considera que el sector del transporte requiere una actuación rápida, ya que las emisiones en este sector llevan aumentando tres años

consecutivos. Además, propone centrarse en tendencias y proyecciones sectoriales para identificar las opciones de mitigación efectiva con las que cuenta la UE.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 La integración europea

La formación gradual de la Unión Europea abrió un campo nuevo de teorización académica: la integración regional. Para entender la regulación actual en materia energética de la UE es imprescindible hacer un recorrido sobre los procesos de construcción de la Unión, que aportan la base sobre la que se fundamenta la política energética.

En efecto, la decisión de los Estados miembros de ceder parte de su soberanía no ha sido inmediata y absoluta, sino derivada de consensos adquiridos a través de negociaciones, que se traducen en uniones políticas con objetivos comunes para áreas específicas (como la unión monetaria o la política agraria). A medida que se alcanzan más consensos, se establecen nuevas áreas que pasan a depender de la UE en mayor o menor medida.

Sin embargo, la integración europea no se ha llevado a cabo de la misma forma a lo largo de su evolución, sino que las razones y los tipos de acuerdos difieren, al estar condicionados por distintos agentes como los intereses nacionales, la presión internacional, la coyuntura económica, etc. A medida que el proceso de integración europeo ha ido avanzando, aparecen distintas teorías que pretenden explicar la parte del proceso en el que se encuentra Europa (Vieria Posada, 2005); sin embargo, al tender a centrarse en un aspecto específico, no permiten un análisis comprensivo de la integración europea en su totalidad (Europedia, 2006). Las teorías de integración pueden servir de apoyo para el análisis de la situación de la política energética europea.

1.1.1 El concepto de *región*

Para comprender las distintas teorías, resulta indispensable tratar de antemano el concepto de región. No existe una definición consensuada, sino distintas aproximaciones para su análisis. Oyarzún Serrano (2008) cita distintas concepciones de la idea de región. En primer lugar, en Relaciones Internacionales, una región «puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica» (Oyarzún Serrano, 2008). Cantori y Spiegel (s.f., en

Oyarzún Serrano, 2008) consideran que una región tiene dos elementos esenciales: estar compuesta por territorios geográficamente cercanos y que sus políticas exteriores estén interrelacionadas. Russett (1967) identifica tres criterios; el primero coincide con Cantori y Spiegel, la proximidad geográfica. Sin embargo, añade además que exista una interdependencia entre los miembros de la región —en especial en el ámbito económico— y homogeneidad en ciertos aspectos culturales o sociales.

Cabe señalar que la proximidad geográfica es un elemento que tiende a identificarse con el concepto de región; no obstante, dados los avances tecnológicos y el grado de interdependencia global desarrollado en las últimas décadas, puede que este criterio pierda paulatinamente relevancia en la conceptualización de *región*, como podría suceder con Estados afines tales como los de la Mancomunidad Británica de Naciones.

Asimismo, para identificar una región en el campo de las Relaciones Internacionales, puede tenerse en cuenta un criterio adicional que considere la conducta de los Estados que la componen. Las definiciones mencionadas en el párrafo anterior tienen en cuenta o bien una interdependencia de los Estados de una región (aunque centrada en materia económica) o la actuación en el escenario internacional como una unidad o de forma coordinada en materia de política exterior. Resulta indispensable para el análisis de los procesos de integración contemplar una idea de región que, en vez de incluir aspectos concretos de interrelación, incluya una conducta que manifieste la intención de actuar como región en el panorama internacional, o de crear o mantener la interrelación entre los miembros de esta. A través de estas conductas se confirma que, de forma explícita, los miembros de una región son conscientes de que esta existe y que pertenecen a ella.

1.1.2 El concepto de *integración*

Para abordar el fenómeno de la integración es imprescindible tener en cuenta que el estudio de las Relaciones Internacionales ha sido tradicionalmente estatocéntrico, proponiendo a los Estados nación westfalianos como actores principales y, en consecuencia, centro del análisis académico. Sin embargo, el desarrollo de la globalización ha provocado una descentralización del poder, elevando a otros actores — como las empresas transnacionales — a una posición al menos tan relevante como la de los Estados en el análisis internacional (Strange, 1998).

No cabe duda de que el ámbito energético también se ve influido por estos cambios en el reparto de poder. Sin embargo, el propósito de este trabajo es el análisis de la política energética según las implicaciones que tiene para la integración europea; por tanto, las teorías de integración que se proponen a continuación tienen como elementos principales a las instituciones con capacidad de gobierno, ya sean los Estados miembros de la UE, instituciones subnacionales o las instituciones europeas. Resulta evidente que existen otros actores – en especial del ámbito económico – relevantes para el campo, que aparecen en el análisis de este trabajo por su relación e influencia ante las instituciones consideradas.

El concepto de integración está estrechamente relacionado con la concepción de una sociedad internacional (Vieria Posada, 2005), en la que concurren tres tradiciones de pensamiento: la hobbesiana (realista), centrada en los intereses de cada Estado nación y discorde a la idea de integración; la kantiana (universalista), centrada en la similitud de intereses entre Estados y la posibilidad de una comunidad humana; y la grosciana (internacionalista), que se sitúa en un punto intermedio en el que contempla intereses compartidos e intereses opuestos, y entiende la política internacional como facilitadora de intercambios comerciales (Bull, 1977). Estas dos últimas tradiciones de pensamiento fundamentan el choque entre la teoría idealista, que parte de la actuación lógica del ser humano, y la realista, que prima la primacía de poder sobre el razonamiento kantiano como motivo de actuación.

Partiendo de estas dos visiones de las relaciones internacionales, se han formulado diversas teorías sobre integración, que pueden clasificarse en dos tendencias mayoritarias: el intergubernamentalismo, que mantiene la figura de los Estados nación como los decisores principales, y el supranacionalismo, que contempla el poder que ostentan las instituciones regionales situadas por encima de los Estados como elementos con cierta independencia de los Estados miembros.

El germen de la integración europea tuvo lugar tras las dos guerras mundiales con la aparición del federalismo, un movimiento que propugnaba la cesión parcial de la soberanía de los Estados europeos en algunas materias a una autoridad supranacional para mantener la paz en el continente (Mariscal, 2003). Diversos autores (Héraud, 1968; Brugmans, 1969) propusieron durante la década de los 60 los principios elementales del federalismo. A raíz de este movimiento se implementaron los primeros signos de intentos de integración.

1.1.3 Teorías de integración

Una teoría clave para comprender la integración europea es la teoría funcionalista, que se centra en la construcción de un sistema universal de paz. Según esta perspectiva, la interdependencia del mundo moderno ha provocado que los Estados nación no sean capaces de solucionar problemas técnicos que sobrepasan sus fronteras y, por tanto, no consiguen promover el desarrollo económico y social, lo que desemboca en conflictos violentos (Vieria Posada, 2005). Uno de sus mayores exponentes, David Mitrany, propone que los problemas de carácter técnico deberían solucionarse en la esfera internacional «sin la interferencia de los departamentos políticos de los Estados miembros» (Mitrany, 1933, p. 125), a través de agencias internacionales que integren las necesidades de las naciones (Mitrany, 1943, pp. 72-73).

A raíz del nacimiento de la Comunidad Económica Europea, Ernst Haas (1958) detectó ciertas debilidades en el funcionalismo y desarrolló el neofuncionalismo, postulando «que el poder no es separable del bienestar» (Vieria Posada, 2005, p. 251). Asimismo, el neofuncionalismo considera que las acciones del ser humano no se deben siempre a razones altruistas, por lo que «la eficiencia de la integración en numerosas ocasiones [...] dependerá del grado esperado de beneficios más bien que de los propósitos» (Vieria Posada, 2005, p. 253).

Uno de los conceptos más relevantes producidos por Haas es el conocido como «efecto inducido», *spillover* o «ramificación», que se fundamenta en la interdependencia de los sectores económicos y políticos. Cuando comienza un proceso de integración en un sector específico, acaba por desbordar e influir en otro sector que en un principio no se concebía como parte de la integración. En el caso de la energía, el efecto *spillover* se detecta en los acontecimientos descritos en el estado de la cuestión, donde las políticas de mercado y de protección medioambiental tienen un papel importante. Además, el efecto *spillover* explica la relevancia de actores supranacionales y subnacionales en el proceso de integración por la presión que crean al defender mayor integración para perseguir sus intereses (Hatton & Sonny, 2015).

Desde la rama neorrealista de Relaciones Internacionales se propuso el intergubernamentalismo, un análisis de las Comunidades Europeas que, a diferencia del funcionalismo, prioriza a los Estados miembros como actores clave y los centros de poder más importantes de Europa (Szulecki, Severin, Gullberg y Sartor, 2016). Para Hoffmann (1989), las Comunidades Europeas permiten la supervivencia de los Estados nación que

la integran como actores principales de las relaciones internacionales, a pesar de que ello implique la reducción de su capacidad para actuar de forma independiente. En otras palabras, los Estados delegan autoridad y la centralizan en la Unión Europea si ayuda a reducir costes operativos (Szulecki et al., 2016). Esta perspectiva permite explicar la fluctuación en la velocidad de integración, ya que los Estados miembros promueven la integración de forma directamente proporcional con la convergencia de sus objetivos e intereses comunes (Hatton y Sonny, 2015). Sin embargo, al hacer de los Estados el centro del análisis, la autonomía y las dinámicas interactivas de las instituciones europeas no pueden entenderse desde una perspectiva intergubernamental (Szulecki et al., 2016).

Sobre el efecto *spillover*, el intergubernamentalismo argumenta que solo puede darse si ha habido una negociación y compromiso intergubernamental previo (Vieria Posada, 2005), es decir, entre los Estados nación que componen la región en proceso de integración. La teoría de la negociación forma parte de este enfoque racionalista, e identifica que el poder de negociación en las cumbres de la UE (presta, por tanto, una atención especial a la función de las reuniones del Consejo Europeo) se debe a la distribución asimétrica de la información y los beneficios de un acuerdo específico (Szulecki et al., 2016). En definitiva, debe existir una convergencia de preferencias en materia económica para la creación de políticas a nivel comunitario «por razones que no resultan principalmente de políticas comunitarias previas o de las presiones de la economía política mundial» (Keohane y Hoffmann, 1991, p. 18). En este sentido, Andrew Moravcsik desarrolla una teoría de intergubernamentalismo liberal, en la que defiende que los Estados promueven la integración para defender sus propias preferencias y el papel de las instituciones comunitarias se limita a controlar que cada Estado cumpla con su parte de la negociación (Hatton y Sonny, 2015).

Como ya se ha comentado, tras el final de la Guerra Fría se produce una redistribución de poder en el panorama internacional. No solo se pasa de un mundo bipolar a un sistema multipolar en lo que a centros de poder se refiere, sino que la globalización otorgó mayor relevancia a la relación económica entre los Estados, la idea de vencedores y vencidos empieza a quedar obsoleta y, en cuanto a los procesos de integración, aparecen «instituciones supranacionales que detentan un poder igual o superior al de los Estados-nación que fundamentaban su existencia en el principio del control territorial» (Vieria Posada, 2005, p. 262).

En este contexto nace la teoría del neoinstitucionalismo, que analiza el papel de las instituciones de la Unión Europea en el proceso de integración europeo como posibles actores políticos autónomos que pueden obligar al cumplimiento forzoso de las reglas que crean; esto contrasta con el papel de simples agentes que les otorga el intergubernamentalismo (Sandholtz y Stone Sweet, 1998). Esta teoría incluye dos vertientes que resultan de particular interés: en primer lugar, presenta la teoría de la elección racional, que examina la influencia que las reglas institucionales tienen sobre las preferencias y la conducta de actores individuales en el proceso de integración; en segundo lugar, el institucionalismo histórico, centrado en la teoría de dependencia de camino (*path dependency*), que interpreta la forma en la que decisiones pasadas afectan a decisiones futuras, condicionando la conducta de los actores en cuestión (Hatton y Sonny, 2015).

Algunos autores como Sandholtz ya introducen en su enfoque la relevancia de la gobernanza multinivel, esto es, la importancia de las distintas instituciones de gobierno tanto a nivel supranacional como a nivel subnacional y su relación entre ellas. A medida que la interdependencia entre estas entidades ha ido creciendo, varios autores como Marks y Llamazares (1999) han desarrollado una teoría de gobernanza multinivel, que analiza la dispersión de autoridad entre los distintos niveles de gobierno político y considera un error explicar la integración y la formulación de políticas a través de teorías de integración estáticas (Hatton y Sonny, 2015). En este sentido, observan que la formulación de políticas tiende a variar y, por tanto, otras teorías de integración europea son demasiado limitadas para el análisis, al no abarcar todos los actores involucrados.

Esta última teoría ha enmarcado varios análisis sobre los mecanismos de formulación de la política energética y climática de la UE, así como del papel de las distintas instituciones europeas, entre las que destaca la Comisión como principal impulsora de la política, que incrementa su poder en base a instrumentos legales ya existentes y recurriendo a la producción de conocimientos especializados con los que confecciona propuestas legislativas (Szulecki et al., 2016).

Ciertamente, la teoría de gobernanza multinivel proporciona una herramienta útil para analizar las particularidades del proceso de integración de la UE. Sin embargo, el resto de las teorías mencionadas anteriormente siguen siendo relevantes para el análisis, puesto que las actitudes y los intereses de los actores incumbentes pueden corresponder a una u otra visión. Por tanto, puede considerarse que la teoría de gobernanza se nutre del

resto de teorías para intentar reflejar la complejidad del proceso de integración en el que se encuentra la política energética.

4. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El propósito de este trabajo es analizar el reparto de poder entre los actores involucrados en la implementación de la política energética común, y si dicha distribución influye en la consecución de los objetivos fijados para 2020 en la Unión de la Energía. En concreto, se han escogido las interconexiones eléctricas entre España y Francia como caso de estudio, por tratarse de un caso paradigmático, debido al aislamiento energético de la península ibérica que impide alcanzar los objetivos europeos (Enerclub, 2016, p. 29).

Con este fin se ha estudiado, en primer lugar, el reparto de competencias establecido en la regulación interna de la UE entre los actores y las agencias involucradas a nivel europeo en la planificación e implementación de los proyectos de interconexión eléctrica y la reglamentación del mercado común (los códigos de red). En este sentido, se diferencia entre el proceso de toma de decisiones *de iure* y *de facto* (a través de la literatura académica producida recientemente al respecto).

En segundo lugar, se pretende analizar las razones por las que los proyectos para terminar con el aislamiento eléctrico de la península ibérica respecto al sistema eléctrico centroeuropeo están resultando particularmente difíciles de llevar a cabo. Para ello, se realiza una revisión de las ventajas de las interconexiones eléctricas y de los obstáculos al diseño e implementación de los proyectos, que después se centra en la información recogida a cerca de los proyectos de interconexión francoespañoles.

A través de este análisis se pretende entender qué aspectos de la estructura institucional favorecen la consecución de los objetivos en materia de energía y cuáles están siendo un obstáculo, teniendo en cuenta que todavía queda mucho camino por recorrer para alcanzar los objetivos finales de la política energética (tanto en materia medioambiental y de seguridad como económica), y que los objetivos 2020 son un primer paso para llegar a dichas metas. Además, debido a que la política energética cuenta con competencias compartidas entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, el caso de estudio puede ayudar a determinar en qué dirección está evolucionando la integración europea.

5. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Para responder a las preguntas de investigación descritas en el apartado anterior se ha realizado una revisión bibliográfica de la literatura académica centrada en la estructura institucional que rige la política energética de la UE, así como un análisis de los textos disponibles encontrados, que permitiesen llevar a cabo una investigación de carácter cualitativo al cotejar la distribución de competencias de los actores con su actuación en el caso de estudio seleccionado.

Dentro de este segundo tipo de fuentes se han incluido informes realizados por instituciones europeas (AEMA, ACER, Comisión Europea, ENTSOe), centros de investigación (Enerclub, Real Instituto Elcano), Agencias Nacionales de Regulación (CNMC, CRE), Operadores del Sistema de Transmisión (REE, RTE), los Gobiernos nacionales, así como sus notas de prensa oficiales y las declaraciones de las Cumbres multilaterales para las Interconexiones eléctricas.

En cuanto a la literatura académica consultada, la temática consultada se centra en las teorías de integración europea (para el «Marco teórico»), la estructura institucional de la política energética, la influencia de terceros en el diseño de la política energética y las medidas implantadas para paliar los obstáculos surgidos ante los proyectos de interconexión eléctrica. Además, se ha consultado legislación europea publicada por la Comisión Europea, el Consejo de las Comunidades Europeas, el Consejo Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE y el Parlamento Europeo.

Cabe destacar que la política energética está en constante desarrollo y que, tal y como se indica en el análisis de este trabajo, el poder de decisión de los actores no se adhiere siempre al reparto de competencias establecido en la legislación europea. Por esta razón, los análisis de la literatura académica tienden a centrarse, o bien en el papel de las instituciones europeas a la hora de determinar el reparto de competencias en materia energética (Maher y Stefan, 2019), o bien en elementos muy puntuales que afectan a la implantación de proyectos (como la oposición social tratada por Maillard, 2017).

Sin embargo, no se han encontrado análisis que relacionen el reparto de competencias (o su falta de claridad) con el desarrollo de proyectos energéticos concretos, como es el objetivo de este trabajo. Por esta razón se escogió un caso de estudio identificado como paradigmático de los obstáculos a la consecución de los objetivos fijados por la política energética común: las interconexiones eléctricas entre Francia y

España. Así, se han extraído los principales obstáculos a dichas interconexiones identificados en la literatura académica, y se ha analizado la intervención de los Gobiernos, las instituciones europeas y las entidades de carácter técnico (Red Eléctrica de España y Réseau de transport d'électricité) para determinar cuándo han actuado para favorecer la implantación de los proyectos y cuándo han mantenido actitudes que han ido en detrimento de su consecución.

6. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

6.1 Distribución de competencias

Tal y como se ha mencionado en el «Estado de la cuestión», para conseguir la Unión de la Energía, los Estados miembros deben ceder competencias, que pasan a ser compartidas entre ellos y la UE, en algunos ámbitos de la política energética (Gouardères, 2018). Este paso hacia la profundización de la integración europea ya estaba recogido en uno de los tratados fundacionales de la UE (TFUE, Art. 4(2)(i)), en el que se establece que la energía es un ámbito de competencias compartidas. Esto implica que ambas partes (los Estados y las instituciones europeas) pueden legislar al respecto (Maher y Stefan, 2019). Además, en el artículo 194 ya se explicitan —a grandes rasgos— los objetivos que rigen la Unión de la Energía.

Sin embargo, también se establece que los Estados miembros conservan su derecho a elegir «las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (TFUE, Art. 194 (2), párr. 2). Esta disposición fundamenta la esencia de este trabajo, ya que la Unión de la Energía establece cuotas de energías renovables —es decir, limita la posibilidad de elección de fuentes de energía— y propone la construcción de una red de infraestructuras entre los Estados miembros de la UE para permitir la transmisión de electricidad (y de gas, aunque este ámbito excede el alcance de este análisis) y el comercio interior —afectando, por tanto, a la estructura del abastecimiento energético de los países—.

Además, cabe señalar que las instituciones europeas se rigen —también en el ámbito de la armonización energética— por los principios de subsidiariedad:

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión [...] (TEU, art. 5(3)).

y de proporcionalidad:

En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados [...] (TEU, art. 5(4)).

Ambos principios limitan la actuación de las instituciones europeas con independencia de los Gobiernos de los Estados miembros. Esto no significa que la política energética no quepa en el marco europeo, ya que la protección medioambiental requiere de coordinación a nivel mundial (como evidencian los pactos internacionales y las cumbres) y, además, la Unión de la Energía pretende crear un sistema eléctrico y un mercado común para la UE; todo ello requiere la participación de las instituciones europeas.

A pesar de que los tratados fundacionales recogen estas disposiciones, lo cierto es que a la hora de discernir quién hace qué en la Unión de la Energía existe cierta tensión en cuanto al reparto de competencias (quién tiene el poder y quién decide). Para comprender con mayor profundidad esas tensiones, las teorías de integración discutidas previamente proporcionan un contexto indispensable. A continuación se procede a analizar el reparto de poder entre los actores del ámbito energético europeo, tanto en materia regulatoria como en gestión de la infraestructura. Asimismo, las interacciones entre los distintos actores se analizarán desde la perspectiva de las teorías de integración mencionadas en el apartado anterior.

Un primer paso para analizar el reparto de competencias en materia energética es determinar qué entidades tienen capacidad regulatoria (quién formula las leyes que regirán el mercado interior de la energía). La regulación de la unión energética se lleva a cabo a través de códigos de red (*network codes*), es decir, «conjuntos de normas para facilitar la armonización, integración y eficiencia del mercado eléctrico europeo»

(ENTSOe, 2019a), que se van formulando a medida que se identifican nuevas áreas que carecen de regulación; los códigos de red regulan tanto los aspectos de mercado como las conexiones y las operaciones transnacionales del sistema eléctrico (CE, s.f.-a). Como hay dos niveles de gobierno involucrados en la toma de decisiones (europeo y nacional), el sistema de regulación es complejo. Una vez la Comisión Europea adopta las propuestas de códigos de red, un comité de especialistas de los ministerios nacionales de energía los revisa y después deben ser aprobados por el Consejo de la Unión Europea y por el Parlamento Europeo (CE, s.f.-a).

Dado que los Estados miembros han delegado parte, pero no todas las competencias energéticas a las instituciones europeas, tanto los Estados como la UE tienen capacidad regulatoria, por lo que resulta difícil desarrollar una política energética común coherente. Para conciliar la divergencia de opiniones y los intereses particulares de todos los Estados y las instituciones involucradas, la UE ha optado por volver a delegar las competencias en una entidad creada *ad hoc*: la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER, por sus siglas en inglés). Es decir,

La Comisión Europea redelega las responsabilidades de formulación de las políticas a agencias nacionales y a actores del sector privado para conseguir la liberalización del mercado de la energía y un mercado interior de la energía, creando un sistema de regulación doble, uno de ellos supranacional (la propia Comisión) y un regulador híbrido nacional-supranacional, ACER (Maher y Stefan, 2019, p. 86)⁴.

Cada Estado miembro tiene una Agencia de Regulación Nacional (ARN) que se encarga de supervisar el funcionamiento del mercado eléctrico y de su regulación⁵. Las ARN de todos los Estados miembros de la UE cooperan entre sí de forma voluntaria para crear el marco regulatorio del mercado interior europeo. Para ello, en 2011 se creó la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER, por sus siglas en inglés), con el fin de cerrar la brecha regulatoria entre las ARN y a la Comisión, y

⁴ Traducción propia de la autora.

⁵ En España, la ARN es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), un organismo público con personalidad jurídica propia que es independiente del Gobierno y está sometido al control del Parlamento (CNMC, 2019). En Francia, la entidad homóloga es la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), también independiente del Gobierno central (CRE, s.f.).

establecer un marco jurídico para el comercio transfronterizo de energía (Maher y Stefan, 2019).

En definitiva, ACER actúa como un espacio de diálogo para formular normativa europea en materia de energía. No puede tomar decisiones vinculantes salvo en cuestiones técnicas de infraestructura transfronteriza; en general, emite opiniones y recomendaciones no vinculantes a las ARN, a los gestores de redes de transporte y a las instituciones de la UE. Además, a petición de la Comisión Europea, ACER presenta borradores de directrices marco que sirven como fundamento para la elaboración de los códigos de red. Dichos códigos de red solo son vinculantes tras el procedimiento de comitología en el que participan los Estados miembros y la Comisión Europea (ENTSOe, 2019a).

Puede concluirse, por tanto, que la teoría que explica con mayor claridad el reparto institucional de poder en el marco de la integración energética es la gobernanza multinivel, por las competencias compartidas en cuanto a regulación. Sin embargo, la creación de agencias ad hoc para aunar las distintas entidades regulatorias es, sin duda, un signo claro de tendencias neoinstitucionalistas, ya que la legislación nace en ACER (aunque en la mayoría de casos de forma no vinculante) y son sus componentes (las ARN) los que tienen la capacidad de generar normas y de obligar a su cumplimiento.

De hecho, tanto el Parlamento Europeo ha propuesto en repetidas ocasiones que se le otorgue a ACER más competencias para poder emitir regulación vinculante (Chamon, 2016). Sin embargo, estas propuestas se rechazan sistemáticamente por la doctrina Meroni (Tribunal de Justicia de la Unión Europea [TJUE], 1958; TJUE, 1981), que indica que las instituciones de la UE solo pueden delegar competencias de ejecución específicas y supervisadas por la entidad que delega o el poder judicial (Maher y Stefan, 2019, p. 87). En este sentido, el TJUE actúa como respaldo de algunos Gobiernos nacionales con actitudes más reticentes a la cesión de competencias (una tendencia de integración más característica del intergubernamentalismo).

En este sentido, para Maher y Stefan (2019), la situación actual de ACER viola algunos principios de la justicia energética, ya que sus decisiones no pueden someterse a control judicial y hay una deficiencia de transparencia y de rendición de cuentas (que ha influido en la fase de investigación de este trabajo, tal y como se explica en la «Metodología»). Por esta razón apoyan las propuestas del Parlamento Europeo para

ampliar las capacidades de ACER, y argumentan que la doctrina Meroni tiene distintas interpretaciones que pueden ser compatibles con la delegación adicional de poderes (Maher y Stefan, 2019, p. 91).

En segundo lugar, resulta de especial relevancia para este análisis el papel de las entidades encargadas de la gestión de la infraestructura: los Operadores del Sistema de Transmisión (OST), también denominados Gestores de Red de Transporte. Los OST son entidades responsables de la transmisión mayorista de energía eléctrica a través de las redes eléctricas de alta tensión, que operan independientemente del resto de participantes del mercado de la electricidad; proporcionan acceso a la red a los agentes del mercado de la electricidad (empresas generadoras, comerciantes, proveedores, distribuidores y clientes conectados directamente) con arreglo a normas no discriminatorias y transparentes, y se ocupan del funcionamiento y el mantenimiento del sistema para garantizar la seguridad de suministro (ENTSOe, 2019b).

Además, en muchos países los OST se encargan del desarrollo de la infraestructura de la red; este es el caso de España (cuyo OST es Red Eléctrica de España, REE) y de Francia (cuya entidad homóloga es Réseau de transport d'électricité, RTE). El hecho de que los OST se encarguen del desarrollo de infraestructuras es clave para entender su papel en el marco regulatorio de la Unión de la Energía. Para redactar las propuestas de códigos de red, la Comisión Europea también pide asesoramiento a ENTSOe (Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad), la asociación que representa a 43 OST de la UE. Su mandato incluye escribir el borrador del único plan de desarrollo de red paneuropeo, la publicación de previsiones de suministro y de adecuación a los planes de interconexión a largo plazo, y la redacción de códigos de red siguiendo las directrices marco aportadas por ACER (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2009).

Como se puede observar, aunque la decisión final está en las manos de la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, tanto ACER como ENTSOe tienen un papel relevante en la redacción de los códigos de red. De hecho, Maher y Stefan (2019), siguiendo la teoría del agente-principal, concluyen que algunos actores cambian de papel, siendo a veces principales (los que delegan competencias) y a veces agentes (los encargados de llevar las actividades a cabo). Esto se debe a varios factores, como la asimetría de información y el hecho de que las entidades a nivel europeo cuentan con expertos a los que los Estados miembros no tienen acceso, que termina por permitir

a los agentes (los que ejecutan las acciones) actuar con independencia de los principales (los que deberían tener las riendas de los proyectos).

Esta peculiar alternancia de roles invita a estudiar con detenimiento qué factores determinan la distribución del poder de toma de decisiones a la hora de llevar a cabo un proyecto. Para ello se ha escogido el caso de las interconexiones eléctricas entre España y Francia, por tratarse de un caso paradigmático del «aislamiento que sufren algunos sistemas energéticos de la Unión Europea [...] y la dificultad que ello supone para el cumplimiento de los objetivos europeos» (Enerclub, 2016, p. 29).

6.2 Caso de estudio: Las interconexiones entre España y Francia

Según el artículo 170 del TFUE, la Unión debe contribuir al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en varios sectores, siendo la energía uno de ellos; además, debe favorecer la interconexión de las redes nacionales y su acceso a ellas. En este sentido, «Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión» (TFUE, Art. 170).

Este último punto está resultando difícil de conseguir: mientras que algunas zonas de la UE ya cuentan con una gran ratio de interconexión, también hay áreas que pueden considerarse islas eléctricas (en especial los países bálticos y la península ibérica) (Mezősi, A., Pató, Z., y Szabó, L., 2016, p. 664). Teniendo en cuenta las variaciones en el poder de toma de decisión descritas anteriormente, resulta interesante analizar un caso particular (las interconexiones entre España y Francia) para intentar determinar las dinámicas institucionales que influyen en esta Europa de la energía a dos velocidades.

El análisis del caso de estudio cuenta con la siguiente estructura. En primer lugar, se definen las interconexiones eléctricas, así como sus ventajas y los obstáculos para su implantación. En segundo lugar, se presenta la situación del sistema eléctrico español en cuanto a interconexiones internacionales. En tercer lugar, se analizan los aspectos de los intereses nacionales de España y Francia que definen sus posturas frente a los proyectos de interconexión, particularmente en el ámbito económico y la influencia de los grupos de presión. Finalmente, se analiza la evolución de dichas posturas, así como de los distintos actores mencionados a lo largo de este trabajo, a través de los eventos más relevantes, ocurridos tanto en cumbres multilaterales como en reuniones del Consejo de

la UE; de este modo, se pretende determinar quién influye en la toma de decisiones y en la culminación de los proyectos.

6.2.1 Las interconexiones eléctricas, ventajas y obstáculos

Como ya se ha explicado, cada Estado miembro de la UE cuenta con un sistema eléctrico, una red de infraestructuras que permiten la distribución de la electricidad por todo su territorio. Además, los sistemas eléctricos nacionales pueden conectarse entre sí, creando interconexiones internacionales que permiten el intercambio de energía entre países vecinos, lo que genera ciertas ventajas para los países (Red Eléctrica de España, s.f., párr. 4), aunque existen también retos y desventajas, como se verá a continuación.

Actualmente, el sistema eléctrico europeo es el mayor, más robusto y más seguro del mundo (Red Eléctrica de España, s.f., párr. 3). Sin embargo, para conseguir la Unión de la Energía y la creación de un mercado europeo de la energía liberalizado, los Estados miembros de la UE necesitan incrementar las interconexiones entre ellos. El innovador objetivo de la Unión consiste en que, para 2020, todos los Estados miembros cuenten con interconexiones internacionales intraeuropeas que les permitan transmitir el 10 % de su potencia de generación instalada (Red Eléctrica de España, 2 de octubre de 2015).

Beneficios de las interconexiones internacionales

Según Red Eléctrica de España (2 de octubre de 2015), el establecimiento de interconexiones internacionales contribuye de tres formas diferentes a la consecución de los objetivos establecidos por la UE en el seno de la Unión Energética. En primer lugar, un sistema eléctrico europeo interconectado aumentaría la seguridad y la continuidad del suministro eléctrico. Esto significa que, en una situación de emergencia en la que un Estado miembro no pudiese suplir la demanda energética de su país, este podría recibir electricidad generada en otro Estado miembro, evitando así los efectos negativos para la población y la industria del país.

Estas situaciones de emergencia pueden deberse, por ejemplo, a problemas en la infraestructura de los generadores o de las operadoras. Sin embargo, la continuidad del suministro eléctrico también depende de la obtención de fuentes de energía primarias (es decir, aquello que se utiliza para producir la electricidad, como el petróleo o la energía solar), por lo que si un Estado miembro no tuviese acceso a estas fuentes de energía, también vería afectado su suministro eléctrico. La tecnología actual permite la producción de electricidad a partir de diversas fuentes de energía (renovables y no renovables). Tal y

como se ha explicado en el «Estado de la cuestión», cada país produce su electricidad a partir de una o varias fuentes de energía primaria. Sin embargo, no todos los países cuentan con reservas naturales de estas fuentes de energía primaria, en especial en lo que respecta a los combustibles fósiles y la energía nuclear, por lo que los países de la Unión dependen de la importación de materia proveniente de terceros países. Esto implica que, a raíz de crisis diplomáticas o cambios en la actitud de estos terceros países, el abastecimiento de fuentes de energía primaria puede verse en peligro, tal y como ocurrió con la crisis del petróleo descrita en el «Estado de la cuestión». En este sentido, las interconexiones entre países de la UE reducen la dependencia de terceros países y, por tanto, el riesgo de suministro.

En segundo lugar, el aumento de interconexiones intraeuropeas permite mejorar la integración de la energía renovable, aumentando la sostenibilidad de suministro en dos sentidos. Por un lado, la producción de energía empleando fuentes renovables es menos estable (por ejemplo, la obtención de energía solar depende del tiempo y la eólica del viento), por lo que las interconexiones permiten aumentar la ratio de energías renovables sin aumentar el riesgo de continuidad del suministro, mediante el método explicado en el párrafo anterior. Por otro lado, aún no se cuenta con tecnología que permita almacenar grandes cantidades de energía de forma prolongada; en este sentido, las interconexiones favorecen la descarbonización de la producción eléctrica, ya que si un Estado miembro produce un excedente de energía renovable, otro Estado miembro puede aprovecharla, evitando que se pierda y reduciendo así el uso de combustibles fósiles.

En tercer lugar, las interconexiones intraeuropeas permiten el desarrollo del mercado interior de la energía, y potencian su eficiencia y la competitividad. Esto se debe a que, al facilitar el intercambio de electricidad, ésta puede fluir «desde donde es más barata producirla hacia donde es más cara, con la consiguiente reducción del precio de la energía» (Red Eléctrica de España, 2 de octubre de 2015). Cabe señalar que la Comisión Europea considera que la correcta implantación de las medidas previstas en la Unión de la Energía podría favorecer a la estabilización de los precios de la energía y a la reducción de la pobreza energética.

Como puede observarse, los objetivos señalados en el marco de la Unión de la Energía son complementarios y no pueden entenderse de forma individual, debido a que dependen unos de otros.

Obstáculos a los proyectos de interconexión

No resulta sorprendente que un proyecto de tamaño magnitud presente ciertos riesgos e inconveniencias. Si se compara la inversión en interconexiones en el ámbito nacional con las de proyectos transfronterizos, estas últimas resultan menos atractivas para los inversores. En concreto, los aspectos negativos de las interconexiones intraeuropeas derivan del desarrollo de la infraestructura necesaria, que se ve afectada por tres variables (la legislación, la geografía y el impacto social), que presentan retos tanto en la esfera política como en la económica.

En primer lugar, existen asimetrías regulatorias, es decir, divergencias en la legislación de los países que intervienen en un proyecto de interconexión internacional, que pueden obstaculizar la inversión. En España se realiza una Planificación Obligatoria que regula (de forma vinculante) las inversiones en materia de transporte eléctrico, que tienen una remuneración mínima garantizada. Sin embargo, en Francia se requieren compromisos vinculantes de contratación de capacidad a largo plazo para recuperar la cantidad invertida (Club Español de la Energía [Enerclub], 2016, p. 69). Estas diferencias impiden conseguir inversión para los proyectos transfronterizos, y requieren de un esfuerzo en el ámbito político para armonizar la regulación incumbente.

En segundo lugar, la geografía del territorio en el que se desarrollan los proyectos también puede suponer un obstáculo para la obtención de inversores. Aquellas fronteras que presentan accidentes geográficos notables (como los Pirineos entre España y Francia) requieren del uso de tecnología innovadora con costes más elevados, lo que pone en duda la rentabilidad de la inversión. Para aliviar los riesgos de este tipo de inversiones, ACER recomienda realizar una evaluación de riesgos y crear paquetes de incentivos para los inversores, generalmente consistentes en «medidas para dar un retorno adicional al capital invertido» (Enerclub, 2016, p. 68), en función de los riesgos estimados.

El territorio supone también un último obstáculo en lo que a protección medioambiental y aceptabilidad social se refiere. A pesar de que «Los proyectos de infraestructuras cuentan desde su inicio con los mejores requisitos de seguridad, respeto social y protección medioambiental» (Enerclub, 2016, p. 71), la población de las zonas afectadas tiende a dudar sobre la utilidad de las interconexiones, en especial las internacionales, porque son territorios que ya disponen de suministro eléctrico y no

perciben las ventajas que proporcionan al conjunto de la sociedad. Sin embargo, «el desarrollo de las interconexiones es un reto complejo que necesita la plena aceptación y el apoyo de la ciudadanía» (Red Eléctrica de España, 2015). Además, se teme que los proyectos dañen las zonas con un gran valor ecológico y la población no suele estar informada de los estudios realizados para minimizar el impacto medioambiental. Finalmente, también influye el proteccionismo económico, ya que la apertura a un mercado común puede elevar los precios de la energía (Enerclub, 2016, p. 70). Este último obstáculo requiere de proyectos de divulgación e información a la población para reducir el rechazo social.

6.2.2 Las interconexiones internacionales de España

En cuanto al sistema eléctrico de España, según los datos de 2016 —los más actualizados que proporciona el Ministerio para la Transición Ecológica (Secretaría de Estado de Energía, 2016, pp. 314-315)— el país tiene interconexiones con dos países de la UE (Francia y Portugal) y dos países no miembros (Andorra y Marruecos). En la Figura 1 se observa la evolución de la transmisión de electricidad entre España y estos cuatro países. Teniendo en cuenta la tendencia de los últimos años, España tiene un saldo positivo (es decir, importa más que exporta) con Francia y con Portugal, mientras que tiene un saldo negativo (es decir, exporta más que importa) con Andorra y con Marruecos.

Figura 1. Saldos de los intercambios físicos de energía eléctrica (GWh)

	Francia	Portugal	Andorra	Marruecos	Total
2014	3.567	-903	-235	-5.836	-3.406
2015	7.324	-2.266	-264	-4.927	-133
2016	7.802	5.086	-278	-4.951	7.658
2017	12.465	2.685	-233	-5.748	9.169
2018	12.047	2.655	-210	-3.389	11.102

Saldo positivo: importador, saldo negativo; exportador

Fuente: Red Eléctrica de España, 2019, p.22.

La conexión con Andorra se realiza a través de la línea Adrall-Margineda, que presenta una actividad de intercambio bastante débil. Por lo general, España tiende a exportar de forma mantenida entre 200 y 300 GWh, y no suele importar (Red Eléctrica de España, 2019, p. 22; Red Eléctrica de España, 2003, p.78).

Marruecos tiene con una conexión con España mediante dos cables eléctricos submarinos que cruzan el estrecho de Gibraltar (P. Cruz-Melloussa). El saldo también es

negativo, aunque el volumen de intercambio eléctrico (180 GWh importación, 3 569 GWh exportación) es superior al realizado con Andorra. Actualmente no existen planes para ampliar la capacidad de intercambio entre estos dos países (Secretaría de Estado de Energía, 2016, p. 315). Sin embargo, sí que se ha analizado el potencial de Marruecos como aliado en materia energética (Marín y Escribano, 2010, p. 124; García-Cano, 2017). Cabe señalar que los compromisos vinculantes entre los Estados miembros de la UE hacen que, comparativamente, tanto Andorra como Marruecos impliquen una menor seguridad de suministro a largo plazo.

La conexión entre el sistema eléctrico español y el portugués es paradigmática en el contexto de las interconexiones internacionales europeas, ya que ambos países llevan realizando intensos intercambios de energía eléctrica desde la década de los 60 (Marín, 2004) y cuentan desde 2007 con un mercado común: el Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL). Actualmente, el MIBEL cuenta con once líneas de conexión (Cartelle-Lindoso, Conchas-Lindoso, Aldeadavila-Lagoaça, Aldeadavial-Pocinho, Saucelle-Pocinho, Cedillo-Falagueira, Badajoz-Alcáçovas, Brovales-Alqueva, Rosal de la Frontera-V.Ficalho y Puebla de Guzmán-Tavira) (Red Eléctrica de España, 2019). El MIBEL fue el primer mercado de electricidad integrado solo por países miembros de la UE (Marín, 2004). Además, está previsto crear una línea de conexión nueva entre ambos países a través de Galicia, que permitiría alcanzar una capacidad de intercambio total de 4 300 MW (Secretaría de Estado de Energía, 2016, p. 315).

Aunque la conexión entre España y Portugal contribuye también a la seguridad de suministro y al resto de beneficios asociados con las interconexiones internacionales, la conexión de los Estados miembros de la UE en la península ibérica (es decir, tanto España como Portugal) con el sistema eléctrico centroeuropeo depende de las interconexiones entre España y Francia⁶. Sin embargo, la península ibérica, por su situación geográfica en el continente europeo, presenta un aislamiento físico del resto del territorio por la cordillera de los Pirineos. Tal y como se ha expuesto anteriormente, los accidentes geográficos suponen un obstáculo para la construcción de interconexiones eléctricas debido al elevado coste de los proyectos y al impacto medioambiental. Esto

⁶ Aunque también se ha considerado la posibilidad de conectar España con el sistema eléctrico de Reino Unido, el Brexit ha cambiado el valor estratégico de dicho proyecto, ya que dejará de ser un Estado miembro de la UE.

debilita la capacidad de conexión de España (y Portugal) al sistema eléctrico centroeuropeo.

Una vez establecida la relevancia estratégica de las interconexiones eléctricas entre España y Francia, se procede a analizar las conexiones existentes y los proyectos de aumento de la capacidad de transmisión. En la actualidad, los sistemas eléctricos de Francia y España cuentan con cinco líneas de conexión de alta tensión: dos en el País Vasco (Hernani-Argia y Arkale-Argia), una en Aragón (Biesca-Pragnères) y dos en Cataluña (Vic-Baixas y Santa Llogaia-Baixas), que suponen un 2,8 % de tasa de interconexión entre ambos países.

En 2016 se identificó que España y Francia debían reforzar sus interconexiones eléctricas y aumentar la capacidad de transmisión en 5970 MW para que España alcanzase el 10 % de ratio de interconexión (Mezősi et al., 2016, p. 665). Para ello, se han contemplado distintos proyectos y, finalmente, el Parlamento Europeo (que controla los apoyos a la financiación de los proyectos) ha dado el visto bueno a la interconexión submarina por el Golfo de Vizcaya (Gatica-Cubnezais) elevando la tasa de interconexión al 5 %, así como a otros dos proyectos que permitirán a España alcanzar el 8 % de interconexión intraeuropea: una conectando la región francesa de Landes con Navarra (Muruarte) o Ichaso y otra entre Aragón (Ejea de los Caballeros) y la región francesa Pirineo Atlántico (Gobierno de España, 2019, p. 189).

6.2.3 Divergencias en los intereses nacionales y la intervención de los actores energéticos

A pesar de que tanto la postura de España como la de Francia en cuanto a sus compromisos europeos es firme en la actualidad, lo cierto es que sus intereses nacionales entran a veces en conflicto, impidiendo la pronta realización de los proyectos de interconexión eléctrica. A pesar de ello, el tono de las cumbres de los Gobiernos siempre ha sido positivo. Puede considerarse que las manifestaciones más destacadas de los Gobiernos nacionales son las cumbres, que terminan con la emisión de declaraciones en las que se insiste en los objetivos compartidos y la colaboración entre ambos países. Se han celebrado dos Cumbres para las Interconexiones energéticas: la primera en marzo de 2015 en Madrid y la segunda en julio de 2018 en Lisboa.

En Madrid participaron los Presidentes de España (Mariano Rajoy) y Francia (François Hollande), el Primer Ministro de Portugal (Pedro Passos Coelho), el Presidente

de la Comisión Europea (Jean Claude Juncker) y el Presidente del Banco Europeo de Inversiones (BEI, Werner Hoyer). En esta primera cumbre se acordó la colaboración para los proyectos de la Bahía de Vizcaya, Cantegrit-Navarra y Marsillon-Aragón (Hollande, Hoyer, Juncker, Passos Coelho y Rajoy, 2015). En Lisboa, participaron también las cabezas de Gobierno de los tres países (en esta ocasión, Pedro Sánchez, Emmanuel Macron y António Costa), así como el Comisario Europeo de Acción por el Clima y Energía (el español Miguel Arias Cañete) y la Vicepresidenta del BEI (Emma Navarro, también española). En esta última cumbre se reiteró el apoyo a los tres proyectos (con el objetivo de que los más nuevos culminen en 2027) y se urge a identificar nuevos proyectos para «colmar el déficit del nivel de interconexiones entre la Península Ibérica y Francia» (Arias Cañete, Costa, Macron y Sánchez, 2018, pp. 2-3).

Si bien estas declaraciones indican las intenciones generales de ambos países, lo cierto es que los intereses nacionales de los Estados miembros influyen en gran medida en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo (Fernandez, 2018, p. 242). En el caso de los proyectos de interconexión entre España y Francia, hay dos ámbitos que dirigen los intereses nacionales de ambos países: la economía y los grupos de presión.

Economía

Como ya se ha mencionado, los proyectos de interconexión requieren de una gran inversión, tanto en la construcción de infraestructuras como en el empleo de expertos para el diseño. Además, la complejidad de las infraestructuras conlleva plazos de tiempo bastante prolongados para su construcción, que suelen exceder con creces las fechas establecidas en los objetivos de las políticas europeas (ENTSOe, 2019d, p. 77).

Teniendo en cuenta este contexto, el interés nacional de Francia respecto a las interconexiones con España está determinado por las interconexiones de las que ya dispone la república. Mientras que en 2016 España tan solo disponía de un 3 % de capacidad de interconexión [con las redes de Francia (RTE) y Portugal (REN)], Francia ya contaba con un 10 % [con las redes de Suiza (SWISSGRID), Italia (TERNA), Alemania (TRANSNET-BW y AMPRION)⁷, Luxemburgo (CREOS) y Bélgica (ELIA)] (ENTSOe, 2019c); es más, dos países dependían de Francia para alcanzar su ratio de interconexión (España y Reino Unido) (Mezősi et al., 2016). Aunque la Comisión

⁷ Algunos países, como Alemania, cuentan con más de una empresa operadora del sistema de eléctrico.

proporciona subvenciones, los países tienen que asumir gran parte del coste de los proyectos de interconexión.

Por otro lado, la integración de España en el mercado europeo de la energía supone una amenaza para el mercado interior de Francia. Actualmente, Francia genera más electricidad de la que consume (cuenta con una cobertura de demanda del 115,74 %), fundamentalmente gracias a su parque de generadores nucleares, que generan un 72 % de su producción total de electricidad (RTE, 2019). Gracias a este excedente y a las interconexiones internacionales de las que dispone, Francia exporta energía a otros países miembros de la UE: en 2018, Francia presentó un saldo positivo de 62,2 TWh gracias a sus exportaciones a Italia, el sistema eléctrico de Europa centro-occidental (CWE), Suiza, España y Gran Bretaña, lo que la convirtió en el primer exportador de electricidad de la UE (RTE, 2019).

Debido a la limitada capacidad de transmisión, España tiende a importar electricidad de Francia por dos razones: para asegurar el suministro y para aprovechar la diferencia de precios. Sin embargo, si la capacidad de transmisión aumenta y el mercado se liberaliza, varios autores (Girad et al., 2016; Maillard, 2017) coinciden en que «si las renovables consiguen estabilizarse en el mercado español, el sentido del intercambio energético será al revés, y probablemente España se dedique más a exportar electricidad que [a] comprársela a Francia» (Roca, 2018). Dada la transición energética en la que España está embarcada, la generación de electricidad a partir de fuentes renovables puede posicionar a España como uno de los grandes productores del mercado europeo, sobre todo gracias a la energía solar (Girad et al.). Actualmente, la cuota de electricidad producida a partir de fuentes renovables sobre la producción total en España es del 40,1 % (REE, 2019), mientras que en Francia tan solo representan el 22,7 % de la producción total de electricidad (RTE, 2019). En cuanto a las perspectivas de futuro, Francia pretende alcanzar el 40 % de generación a partir de renovables en 2030 (Ojea, 2019), mientras que España pretende contar con un 74 % para esa fecha (Gobierno de España, 2019, p. 9).

El comercio eléctrico entre España y Francia puede dar este giro de 180 grados porque, como ya se ha mencionado, aun no se cuenta con tecnología lo suficientemente avanzada como para almacenar grandes cantidades de electricidad. Esto implica que, hoy por hoy, la electricidad se produce en función de la demanda y, cuando se produce un excedente, o se exporta o se pierde. Por tanto, si España produce un excedente de electricidad a partir de renovables y Francia sigue produciendo en gran medida mediante

reactores nucleares, Francia se vería obligada a importar electricidad renovable española para cumplir con los objetivos de la Unión de la Energía.

En tercer lugar, se está poniendo en duda la rentabilidad global de todas las iniciativas comprendidas por la Unión de la Energía. Algunos autores (Pollit, 2019) consideran que:

Los estudios en los que se basa la Comisión Europea, en particular Copenhagen Economics (2005) y Booz & Company (2013), se basan de manera significativa en la simulación de los impactos futuros y prestan poca atención a los datos reales. Dado que los impactos globales medidos parecen ser pequeños, esto sugiere la necesidad de prestar más atención a la medición de los impactos de lo que la mayoría de los estudios actuales son capaces de hacer (Pollit, 2019, p. 21)⁸.

Según los datos disponibles actualmente, los beneficios económicos de la liberalización del mercado energético europeo podrían a ser bastante limitados: «una pequeña mejora de la productividad, cierta convergencia de los precios al por mayor y reducciones limitadas (si las hubiera) de los precios al por menor» (Pollit, 2019, p. 21)⁹.

Teniendo en cuenta que Francia ya ha alcanzado sus objetivos de interconexión, parece razonable, a la luz de las afirmaciones anteriores, que el país se muestre reticente a seguir invirtiendo en los proyectos francoespañoles. Desde la perspectiva española, por el contrario, los proyectos con Francia son indispensables para alcanzar el objetivo del 10 % de interconexión, parecen una ventaja competitiva en el mercado liberalizado de la energía y, sobre todo, son una necesidad para conseguir elevar la seguridad energética del país.

La vulnerabilidad de Francia ante la conexión con España le ha llevado a frenar la interconexión por el Golfo de Vizcaya en 2016: su ARN (CRE) publicó un informe en el que cuestionaba los beneficios económicos de la interconexión debido a incertidumbres técnicas (CRE, 2016, p. 42). Otro punto de conflicto entre España y Francia fue la publicación del estudio de Tractebel Engineering (filial de la empresa francesa Engie)

⁸ Traducción propia de la autora.

⁹ Traducción propia de la autora.

para la Comisión Europea sobre los beneficios de incrementar la interconexión entre la península ibérica y el resto de Europa. En él, se alega que aumentar la ratio de conexión entre España y el resto de Europa tan solo sería rentable hasta el 10 % de la capacidad de generación instalada en 2030 (mientras que el objetivo al que se refiere este trabajo es el 10 % de la capacidad instalada en 2020), y que los objetivos del 12 % o el 15 % (ya planteado a nivel europeo con vistas a 2030) presentan gran incertidumbre o —directamente— no serían rentables (CE y Tractebel Engineering, 2016, p. 8). Aunque resulta razonable que Francia anteponga la rentabilidad de las inversiones y que la rentabilidad sea un criterio principal para los proyectos de interconexión, la conexión de España con el sistema eléctrico central europeo es indispensable para su transición energética y la seguridad de suministro.

En este sentido, parece razonable que España y Portugal presionen para conseguir una ratio de conexión que asegure su suministro energético, tal y como sucedió en el Consejo de Ministros de la Energía de la UE en junio de 2017, en el que el ministro español, Álvaro Nadal, expresó la necesidad de «que el objetivo de interconexiones se sitúe en posición de igualdad con el resto de objetivos de energía y clima» (La Moncloa, 2017, párr. 6).

Grupos de presión

El segundo ámbito que influye en la consecución de las interconexiones entre España y Francia son los grupos de presión, que pueden diferenciarse en el *lobby* de los combustibles fósiles y la oposición social (organizada en asociaciones).

En lo que concierne al *lobby* de los combustibles fósiles, parece que su influencia llega a determinar los intereses nacionales e incluso a reflejarse en los procesos de decisión de las instituciones de la UE (Fernandez, 2018). En clave geopolítica, es bien conocido que la posición dominante de Gazprom (compañía gasística rusa) le ha permitido a Rusia imponer sus intereses nacionales en las decisiones europeas. Esto resulta en la fragmentación de las posturas de los países miembros de la UE en materia energética (Escribano, 2014), ya que un cambio en la proporción del *mix* de aprovisionamiento podría conllevar conflictos con países suministradores de combustibles fósiles.

Más allá de la geopolítica y los intereses estatales, lo cierto es que las empresas de combustibles fósiles están consiguiendo imponer sus intereses ante los Gobiernos

nacionales. Tal y como explica Fernandez (2018), los Estados miembros siguen apoyando los hidrocarburos, en especial el carbón; esto se vio reflejado en la decisión de la Comisión Europea de 2016, que accedió al mantenimiento de los subsidios al carbón durante 8 años más. Su influencia a nivel europeo es incuestionable : durante los últimos dos años y medio, las compañías gasísticas se han reunido 460 veces con los comisarios encargados de las políticas climática y energética (Balanyá y Sabido, 2017).

Además, las empresas de combustibles fósiles están invirtiendo millones para asegurar que los proyectos gasísticos se lleven a cabo e intentar, a su vez, obstruir las políticas climáticas: los grupos en contra de la expansión de la infraestructura gasística han invertido tan solo un 3 % en comparación con los 100 millones de euros de las compañías gasísticas (Balanyá y Sabido, 2017). «Esto cuestiona la legitimidad del sistema de gobernanza, si el acceso a la información es asimétrico y solo las élites tienen acceso a las instituciones» (Fernandez, 2018, p. 242)¹⁰.

La presión de las empresas de hidrocarburos y el riesgo conocido que supone la dependencia de Rusia explican que la Comisión Europea haya modificado su discurso que, si antes se centraba en sostenibilidad y en un crecimiento inteligente e inclusivo, ahora tiende a enfocarse desde la seguridad de suministro y la competencia de mercado (Fernandez, 2018).

Por otro lado, el grupo de expertos creado por la Comisión Europea (CE, 2017b) identificó la participación pública como uno de grandes retos a los que se enfrenta el desarrollo del intercambio transfronterizo de electricidad y las infraestructuras. En efecto, varios proyectos de infraestructuras de transmisión se han encontrado con una importante oposición pública por parte de la población local de los territorios en los que se iban a construir las infraestructuras. Sus principales preocupaciones se concentran en la «percepción de riesgos para la salud o en el carácter intrusivo de la infraestructura en el paisaje y el impacto en la naturaleza» (CE, 2017b, p. 17). La oposición pública tiende a retrasar significativamente los proyectos y, en ocasiones, obliga a rediseñar la construcción de infraestructuras.

Esto sucedió en el proyecto de Baixas-Santa Llogaia, en el que Francia se vio obligada a soterrar las estructuras de interconexión que originalmente se habían

¹⁰ Traducción propia de la autora.

planificado como aéreas, lo que supuso un incremento del 800 % del presupuesto original y retrasó el proyecto décadas (Maillard, 2017). Para aliviar la situación, se organizaron plataformas para informar a la población y se organizaron debates, con la intervención incluso de la Comisión Europea (Ciupuliga y Cuppen, 2013).

En este sentido, tanto ENTSOe y ACER como los Gobiernos y las instituciones europeas están realizando un esfuerzo para mejorar la transparencia y contrarrestar la oposición pública (fundada en argumentos emocionales, según Maillard, 2017) al proporcionar información sobre los beneficios de los proyectos de interconexión y el control de riesgos llevado a cabo por los OST y el conjunto de reguladores europeos (REE, 2018). Por ejemplo, en el caso de la conexión del Golfo de Vizcaya, se ha establecido un Plan conceptual de participación pública, en el que se imparten conferencias para informar a la población y se resuelven las dudas al respecto (Cadenas, Peregrina y Prieto, 2018).

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

A partir de la publicación en 2015 de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía, ocurre un cambio en el reparto de algunas competencias (sobre la explotación de recursos energéticos, la elección de fuentes de energía y la estructura de abastecimiento energético) que, si antes eran competencia exclusiva de los Estados miembros, ahora pasan a ser competencias compartidas con la UE. Uno de los efectos más relevantes de esta cesión parcial de soberanía es la influencia en la estructura institucional de la política energética común: tanto los Estados miembros como la UE tienen capacidad regulatoria, lo que ha llevado a la creación de agencias *ad hoc* (ACER y, en el caso de la electricidad, ENTSOe) para poder pasar legislación europea acordada entre las partes involucradas.

En el caso de las interconexiones eléctricas entre España y Francia, los mayores obstáculos para la construcción de las infraestructuras se han encontrado en el ámbito económico y en la influencia de los grupos de presión. El papel de los actores relevantes considerados en este análisis respecto a dichos obstáculos ha sido el siguiente: en cuanto al reparto de competencias, se observa el choque entre el Parlamento Europeo (que intenta incrementar la capacidad de decisión de ACER) frente al TJUE (que mantiene el papel principal de los Estados miembros a través de la doctrina Meroni). Mientras que las declaraciones de las cumbres oficiales mantienen un compromiso férreo con los proyectos

de interconexión, Francia (a través de su ARN, CRE, y de empresas privadas) ha publicado documentos que podían frenar el curso de los proyectos. Por su parte, la Comisión Europea ha mantenido una actitud favorable y ha promovido la consecución de los objetivos de interconexión eléctrica marcados (con la excepción de un informe presentado en 2016 en colaboración con la filial de una empresa francesa, en el que se catalogaba como inviable conseguir el 15 % de ratio de conexión, objetivo vinculante para 2030).

Se puede concluir, por tanto, que España sale bastante beneficiada de la inversión en los proyectos de interconexión y mantiene su disposición de invertir en ellos. Además, parece que por lo general tiene a la Comisión de su lado. Sin embargo, Francia mantiene una postura reticente a los grandes proyectos, en especial cuando existen dudas sobre su rentabilidad; aunque el Gobierno francés evite mostrarlo de forma directa, la ARN y el OST franceses actúan a veces de forma que frenan la pronta implementación de los proyectos de interconexión eléctricos.

Finalmente, cabe destacar que el estudio de la influencia del reparto de competencias en la consecución de proyectos específicos dentro del marco de la Unión de la Energía está poco desarrollado, por lo que resultaría de interés aplicar este modo de análisis a otros casos, en particular realizando una comparación entre los más tardíos (como el caso de estudio escogido en este trabajo) y los más avanzados, para determinar diferencias en los roles de los actores involucrados que permitan trazar una hoja de ruta más favorable para los objetivos 2030.

8. REFERENCIAS

- Agencia Europea del Medio Ambiente [AEMA]. (2017). Trends and Projections in Europe: 2017. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets, N.º 17. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2017> [última consulta: 05/06/2019].
- Agencia Europea del Medio Ambiente [AEMA]. (2018). Trends and Projections in Europe: 2018. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets, N.º 16. Recuperado de <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2018-climate-and-energy> [última consulta: 05/06/2019].
- Agency for the Cooperation of Energy Regulators [ACER]. (2019). How we work. Recuperado de https://www.acer.europa.eu/es/The_agency/Mission_and_Objectives/Paginas/Acts-of-the-agency.aspx [última consulta: 05/06/2019].
- Arias Cañete, M., Costa, A., Macron, E. y Sánchez, P. (27 de julio de 2018). Declaración de Lisboa [II Cumbre para las Interconexiones energéticas]. Recuperado de https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2018/Declaracion%20Lisboa_InterconexionesEnergeticas2.pdf [última consulta: 05/06/2019].
- Balanyá, B. y Sabido, P. (2017). The great gas lock-in: Industry lobbying behind the EU push for new gas infrastructure. (K. Aigner y R. Hall, Eds.) Brussels: Corporate Europe Observatory. Recuperado de https://corporateeurope.org/sites/default/files/the_great_gas_lock_in_english.pdf [última consulta: 05/06/2019].
- Brugmans, H. (1969). *La pensée politique du fédéralisme*. Leyden: A.W. Sijthoff Uitgeversmaatschappij.
- Bull, H. (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics*. London: Macmillan.
- Burgess, M. (1989). *Federalism and European Union. Political ideas, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*. London: Routledge.
- Cadenas, A., Peregrina, E. y Prieto, J. (12 de febrero de 2018). [Acta resumen de la conferencia] *La importancia de las interconexiones internacionales. Ejemplo Francia-España*. Universidad del País Vasco: Red Eléctrica de España.
- Chamon, M. (2016). *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Ciupuliga, A. R., y Cuppen, E. (2013). The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France–Spain interconnection project. *Energy Policy*, 60, 224-233. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513003601> [última consulta: 05/06/2019].
- Club Español de la Energía [Enerclub]. (2016). *Interconexiones eléctricas y gasistas de la península ibérica: Estado actual y perspectivas*. Madrid: Club Español de la Energía. Recuperado de <https://www.enerclub.es/file/82C5pBm5WKI506ZWcHTKRg> [última consulta: 27/05/2019].
- Comisión Europea [CE]. (1996). Resolución sobre el Libro Blanco de la Comisión "Una política energética para la Unión Europea" [COM(95)0682 - C4-0018/96], DO C 362 de 2.12.1996, 279. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal->

- [content/ES/TXT/?qid=1559822783740&uri=CELEX:51996IP0326\(01\)](#) [última consulta: 06/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (2000). Libro Verde de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000, «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» [COM (2000) 769 final - no publicado en el Diario Oficial]. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127037> [última consulta: 06/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (2008). Package of Implementation Measures for the EU's Objectives on Climate Change and Renewable Energy for 2020 [SEC(2008) 85]. Recuperado de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2008/EN/2-2008-85-EN-1-0.Pdf> [última consulta: 06/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (2015). Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva [COM/2015/080 final]. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF [última consulta: 05/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (2017a). *Third Report on the State of the Energy Union* [COM(2017) 688 final]. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/publications/third-report-state-energy-union-annexes_en [última consulta: 05/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (2017b). *Towards a sustainable and integrated Europe: Report of the Commission Expert Group on electricity interconnection targets*. Recuperado de https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/report_of_the_commission_expert_group_on_electricity_interconnection_targets.pdf [última consulta: 05/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (Sin fecha-a). Electricity network codes and guidelines. Recuperado de <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/wholesale-market/electricity-network-codes> [última consulta: 05/06/2019].
- Comisión Europea [CE]. (Sin fecha-b). Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Recuperado de https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_es [última consulta: 05/06/2019].
- Comisión Europea [CE] y Tractebel Engineering. (2016). *Study on the benefits of additional electricity interconnections between Iberian peninsula and rest of Europe*. Recuperado de <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2ad84365-3451-11e6-969e-01aa75ed71a1> [última consulta: 05/06/2019].
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2019). Qué es la CNMC. Recuperado de <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc#funciones> [última consulta: 05/06/2019].
- Commission de Régulation de l'Énergie [CRE]. (2016). *Les interconnexions électriques et gazières en France: Un outil au service de la construction d'un marché européen intégré*. Recuperado de <https://www.cre.fr/Documents/Publications/Rapports-thematiques/Les-interconnexions-electriques-et-gazieres-en-France/consulter-le-rapport> [última consulta: 27/05/2019].

- Commission de Régulation de l'Énergie [CRE]. (Sin fecha). Qui sommes-nous ? Recuperado de <https://www.cre.fr/La-CRE/Qui-sommes-nous> [última consulta: 05/06/2019].
- Comunidades Europeas, Consejo. (17 de septiembre de 1974). Resolución del Consejo, de 17 de septiembre de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la Comunidad (OJ C 153, 9.7.1975). Edición especial en español: Capítulo 12 Volumen 002, 45 – 46. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975Y0709\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975Y0709(01)&from=ES) [última consulta: 26/05/2019].
- Consejo Europeo. (1974). Resolución del Consejo, de 17 de septiembre de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la Comunidad, OJ C 153, 9.7.1975, 1–2. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31975Y0709%2801%29> [última consulta: 06/06/2019].
- Consejo Europeo. (2014). Política integrada en materia de clima y energía adoptada por el Consejo Europeo el 24 de octubre de 2014 [Nota de transmisión], EUCO 196/14. Recuperado de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf> [última consulta: 05/06/2019].
- ENTSOe. (2019a). What are Network Codes? Recuperado de https://www.entsoe.eu/network_codes/ [última consulta: 05/06/2019].
- ENTSOe. (2019b). ENTSO-E Member Companies. Recuperado de <https://www.entsoe.eu/about/inside-entsoe/members/> [última consulta: 05/06/2019].
- ENTSOe. (2019c). Interconnected Europe. Recuperado de <https://www.entsoe.eu/regions/> [última consulta: 05/06/2019].
- ENTSOe. (2019d). *Power Facts: Europe 2019*. Recuperado de https://docstore.entsoe.eu/Documents/Publications/ENTSO-E%20general%20publications/ENTSO-E_PowerFacts_2019.pdf [última consulta: 05/06/2019].
- Escribano, G. (25 de octubre de 2014). Une Union de l'énergie au-delà des Pyrénées. *Le Monde y Real Instituto Elcano*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/escribano-une-union-de-energie-au-dela-des-pyrenees [última consulta: 16/03/2019].
- Escribano, G. (7 de marzo de 2015). L'Union de l'Energie commence dans les Pyrénées. Real Instituto Elcano [página web], Comentario 16/2015. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/comentario-escribano-union-de-energie-commence-dans-les-pyrenees [última consulta: 01/06/2019].
- Europedia. (2006). Recuperado de Europedia: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/ [última consulta: 30/10/2018].
- Fernandez, R. M. (2018). Conflicting energy policy priorities in EU energy governance. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 8 (3), 239-248. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s13412-018-0499-0> [última consulta: 05/06/2019].

- García-Cano, L. Ó. M. (2017). El sector de la energía en Marruecos: oportunidades estratégicas para España. *Boletín Económico de ICE*, (3084), 47-55. Recuperado de <http://www.revistasice.info/index.php/BICE/article/download/5617/5617> [última consulta: 05/06/2019].
- Girard, A., Gago, E. J., Ordoñez, J., y Muneer, T. (2016). Spain's energy outlook: A review of PV potential and energy export. *Renewable Energy*, 86, 703-715. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0960148115302743> [última consulta: 05/06/2019].
- Gobierno de España. (febrero de 2019). Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Recuperado de https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/spain_draftnecp.pdf [última consulta: 05/06/2019].
- Gouardères, F. (2018, octubre). La política energética: principios generales. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2019*. Parlamento Europeo.
- Gutiérrez Roa, T. (2018). La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias. *bie3: Boletín IEEE*(10), 916-929.
- Haas, E. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950-1957*. London: Stevens and Sons.
- Hatton, L., & Sonny, A. (2015, agosto). *Civitas*. Recuperado de Theories of European Integration: <https://www.civitas.org.uk/content/files/OS.16-Theories.pdf> [última consulta: 11/03/2019].
- Heraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. Paris: Presses d'Europe.
- Hoffmann, S. (1989). The European Community and 1992. *Foreign Affairs*, 68(4).
- Hollande, F., Hoyer, W., Juncker, J. C., Passos Coelho, P. y Rajoy, M. (4 de marzo de 2015). Declaración de Madrid [I Cumbre para las Interconexiones energéticas]. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACI%C3%93N%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL.pdf> [última consulta: 05/06/2019].
- Keohane, R., & Hoffmann, S. (1991). Institutional change in Europe in the 1980's. Dans R. Keohane, & S. Hoffmann, *The new European Community. Decision making and institutional change*. Westview Press.
- La Moncloa. (26 de junio de 2017). España ve imprescindible aumentar las interconexiones para avanzar en el mercado único energético. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minetur/Paginas/2017/260617-luxemburgo.aspx> última consulta: 04/06/2019].
- Maher, I., & Stefan, O. (2019). Delegation of powers and the rule of law: Energy justice in EU energy regulation. *Energy Policy*, 128, 84-93.
- Maillard, D. (16 de noviembre de 2017) La liaison électrique France-Espagne, une si longue histoire ... (1980 - 2015) plus de 30 ans de palabres, 3 ans de travaux et un coût multiplié par 8. En Société de Calcul Mathématique (Ed.). [Actas del coloquio] *La gestion des grands projets*. Paris : SCM SA. Recuperado de http://www.scmsa.eu/archives/SCM_CLQ_2017_11_Maillard.pdf [última consulta: 04/06/2019].

- Marín, C. E. (2004). La electricidad en las relaciones España-Portugal. *Finisterra*, 39 (78), 63-79. Recuperado de <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1507/1200> [última consulta: 29/05/2019].
- Marín, J. M., y Escribano, G. (2010). El Plan Solar Mediterráneo y la integración energética Euro-mediterránea. *Revista de Economía Industrial*, 377, 118-126. Recuperado de <http://expertosenred.olade.org/wp-content/uploads/sites/3/2014/07/IE008-PLAN-SOLAR-MEDITERRANEO.pdf> [última consulta: 05/06/2019].
- Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Anaya.
- Marks, G., & Llamazares, I. (1999). Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea. Dans G. Marks, & I. Llamazares (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea* (pp. 159-178). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martínez Cruz, P. (2015). *Sector energético español* (Trabajo de Fin de Grado). Universidad de Jaén, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Jaén. Recuperado de <http://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/4372/1/TFG-Martinez-Cruz%2CPedro.pdf> [última consulta: 05/06/2019].
- Mezősi, A., Pató, Z., y Szabó, L. (2016). Assessment of the EU 10% interconnection target in the context of CO₂ mitigation, *Climate Policy*, 16 (5), 658-672. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14693062.2016.1160864?needAccess=true> [última consulta: 04/06/2019].
- Mitrany, D. (1933). *The progress of International Government*. New Haven: Yale University Press.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System. An argument for the functional development of international organisation* (ed. 1996). Chicago: Quadrangle Books.
- Ojea, L. (29 de enero de 2019). Francia duplicará la potencia renovable en diez años. *El periódico de la energía*. Recuperado de <https://elperiodicodelaenergia.com/francia-duplicara-la-potencia-renovable-en-diez-anos/> [última consulta: 05/06/2019].
- Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 28(2), 95-113.
- Parlamento Europeo, Comisión de Industria, Investigación y Energía [ITRE]. (21-22 de febrero de 2018). *Newsletter, issue 21-22 February 2018*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/138981/20180221-22-newsletter-itre-3bis-2018.pdf> [última consulta: 01/06/2019].
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (1996). Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, 1997 OJ L 27/20, 30.1.97. Recuperado de http://web.archive.org/web/20111120222024/http://www.cne.es/cne/doc/legislacion/Directiva96_92.pdf [última consulta: 09/06/2019].
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2009). Regulation (EC) No 714/2009 of The European Parliament and of The Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and

- repealing Regulation (EC) No 1228/2003, 2009 OJ L 51/112, 9002.8.41, 55-93. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0015:0035:EN:PDF> [última consulta: 06/06/2019].
- Pollit, M. G. (2019). The European Single Market in Electricity: An Economic Assessment, *Review of Industrial Organization*, 1-25. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s11151-019-09682-w> [última consulta: 04/06/2019].
- Red Eléctrica de España (Ed.). (2003). *Informe del Sistema Eléctrico español 2002*. Alcobendas: Red Eléctrica de España. Recuperado de https://www.ree.es/sites/default/files/downloadable/inf_sis_elec_ree_2002_siste_mapeninsular07.pdf [última consulta: 30/05/2019].
- Red Eléctrica de España. (1 de marzo de 2018). *Interconexión eléctrica submarina España-Francia por el Golfo de Bizkaia: Trámite de consulta pública septiembre 2017-enero 2018*. Recuperado de <https://elperiodicodelaenergia.com/wp-content/uploads/2018/05/RESPUESTA-REE.pdf> [última consulta: 30/05/2019].
- Red Eléctrica de España (Ed.). (2019). *Avance del Informe del sistema eléctrico español 2018*. Alcobendas: Red Eléctrica de España. Recuperado de https://www.ree.es/sites/default/files/11_PUBLICACIONES/Documentos/InformesSistemaElectrico/2019/Avance_ISE_2018.pdf [última consulta: 30/05/2019].
- Red Eléctrica de España [REE RedElectricadeEspaña]. (2 de octubre de 2015). *¿Qué son las interconexiones internacionales y por qué son necesarias?* [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=yLSJ_Nr3yAk [última consulta: 27/05/2019].
- Red Eléctrica de España. (s.f.). Interconexiones internacionales. Recuperado de <https://www.ree.es/es/actividades/operacion-del-sistema-electrico/interconexiones-internacionales> [última consulta: 27/05/2019].
- Réseau de Transport d'Électricité [RTE]. (2019). *Bilan Électrique 2018*. Recuperado de <https://bilan-electrique-2018.rte-france.com/wp-content/uploads/2019/02/BE-PDF-2018v3.pdf> [última consulta: 05/06/2019].
- Roca, R. (5 de octubre de 2018). Los sorprendentes datos de la interconexión eléctrica con Francia cuando cumple tres años la ampliación. *El periódico de la energía*. Recuperado de <https://elperiodicodelaenergia.com/los-sorprendentes-datos-de-la-interconexion-electrica-con-francia-cuando-cumple-tres-anos/> [última consulta: 05/06/2019].
- Russett, B. (1967). *International regions and the international system: a study in political ecology*. Chicago: Rand-McNally.
- Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (Eds.). (1998). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría de Estado de Energía. (2016). *La Energía en España 2016* [en línea]. Madrid: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Recuperado de <https://energia.gob.es/balances/Balances/LibrosEnergia/energia-espana-2016.pdf> [última consulta: 30/05/2019].
- Serrallés, R. J. (2006). Electric energy restructuring in the European Union: Integration, subsidiarity and the challenge of harmonization. *Energy Policy*, 34(16), 2542-2551. Recuperado de

- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421504002630> [última consulta: 05/06/2019].
- Sierra, J. (2006). Una historia atormentada: la energía en Europa. *ICE, Revista De Economía*, 1(831). Recuperado de <http://www.revistasice.info/index.php/ICE/article/view/971> [última consulta: 28/01/2019].
- Smil, V. (2016). *Energy transitions: global and national perspectives*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Strange, S. (1998). El estado hueco. En C. Nasi (Ed.), *Postmodernismo y Relaciones Internacionales* (pp. 147-168). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional.
- Szulecki, K., Severin, F., Gullberg, A. T., & Sartor, O. (2016). Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU. *Climate Policy*, 16(5), 548-567. doi:10.1080/14693062.2015.1135100.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero [Tratado de la CECA], 18 de abril de 1951, B.O.E. n.º 1, de 1 de enero de 1986, 397-475. Recuperado de [https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0397-0475\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0397-0475).pdf) [última consulta: 06/06/2019].
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea [TJUE]. (1958). Judgment in Case C – 10/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community EU:C:1958:7.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea [TJUE]. (1981). Judgment in Case 98/80 Romano, EU:C:1981:104.
- Unión Europea. (2010). *Tratado EURATOM: Versión consolidada*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea [TUE]. (2012). *Diario oficial de la Unión Europea C 326 de 26/10/2012*, 1 - 390.
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]. (2012). *Diario Oficial de la Unión Europea C 326 de 26/10/2012*, 0001 - 0390.
- Vieria Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*(18), 235-290.