

El papel de las instituciones en la política energética de la UE

Alejandra Purón Herreros de Tejada

Graduada en Traducción e Interpretación y en Relaciones Internacionales

E-mail: apuron@outlook.es

Recibido: 23 de junio de 2019

Aceptado: 10 de julio de 2019

RESUMEN: La Estrategia Marco para una Unión de la Energía ha transformado algunas competencias tradicionalmente nacionales en compartidas con las instituciones europeas. La creación de un mercado común de la energía ha requerido de un doble sistema de regulación, en el que las instituciones de carácter técnico han adquirido gran importancia a la hora de redactar legislación e implementar los proyectos. En este artículo se aborda el papel de los distintos actores en los proyectos de interconexión eléctrica entre España y Francia, y su actitud favorable o en detrimento de los objetivos de la UE, en función de los intereses nacionales y económicos en cuestión.

PALABRAS CLAVE: Interconexiones eléctricas; Política energética de la UE; Unión de la Energía; España; Francia.

The role of the institutions in EU energy policy

ABSTRACT: The Framework Strategy for an Energy Union has transformed some traditionally national competences into shared competences with the European institutions. The creation of a common energy market has required a dual system of regulation, in which technical institutions have acquired great importance in drafting legislation and implementing projects. This article deals with the role of the different actors in electricity interconnection projects between Spain and France, and their attitude in favour or to the detriment of EU objectives, depending on the national and economic interests in question.

KEYWORDS: Electricity Interconnections; EU Energy Policy; Energy Union; Spain; France.

1. Introducción

La protección del medio ambiente y el uso de fuentes de energía renovables están adquiriendo un papel protagonista en el desarrollo de las políticas energéticas a nivel mundial. En este sentido, la Unión Europea está siendo pionera, planteándose una serie de objetivos ambiciosos con los que pretende no solo conseguir una transición ecológica, sino que esta resulte económicamente beneficiosa y mejore la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

La transición energética europea se concretó en 2015 a través de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía, en la que se establecieron cinco objetivos principales: garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía, un mercado único europeo basado en la interconexión de las redes energéticas de los distintos Estados miembros; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético; fomentar el desarrollo de energías renovables para integrar la protección medioambiental en el nuevo mercado; y promover la investigación, la innovación y la competitividad.

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

Unión de la Energía ha requerido que algunas competencias que antes eran exclusivas de los Estados miembros (es decir, que se decidían 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 la redistribución de poder y las tensiones que se crean en el seno de la UE. En este artículo se pretende investigar el papel de los actores involucrados en los proyectos de interconexión eléctrica, uno de los pilares del mercado energético común.

2 Redistribución del poder de decisión

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. Este paso hacia la profundización de la integración europea ya estaba recogido en el Tratado de Funcionamiento de la UE, 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. Además, 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 qué fuentes de energía explotan, en qué condiciones y cómo es su estructura de abastecimiento. Esta disposición se puso en práctica con la Unión de la Energía, ya que se establecen cuotas de energías renovables –es decir, limita la posibilidad de elección de fuentes de energía– y se propone la construcción de una red de infraestructuras entre los Estados miembros de la UE para permitir la transmisión de electricidad (y de gas) 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 (por el que la UE tan solo interviene cuando los Estados miembros no pueden alcanzar los objetivos de forma individual) y de proporcionalidad (por el que la UE no debe exceder su acción más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados). 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, en otras palabras, quién tiene el poder y quién decide.

Un primer paso para analizar el reparto de competencias en materia energética es determinar qué entidades tienen capacidad regulatoria, es decir, 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*), que son paquetes de normas creadas para armonizar, integrar y mejorar la eficiencia del mercado eléctrico europeo. Los códigos de red se van formulando a medida que se identifican nuevas áreas que carecen de regulación; regulan tanto los aspectos de mercado como las conexiones y las operaciones transnacionales del sistema eléctrico. Dado que hay dos nive-

les de gobierno involucrados en la toma de decisiones (europeo y nacionales), 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.

Debido a 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).

Cada Estado miembro tiene una Agencia de Regulación Nacional (ARN) que se encarga de supervisar el funcionamiento del mercado eléctrico y de su regulación. 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 ACER, con el fin de ce-

rrar la brecha regulatoria entre las ARN y a la Comisión, y establecer un marco jurídico para el comercio transfronterizo de energía. En definitiva, se crea un sistema de regulación doble, uno de ellos supranacional (la Comisión) y otro híbrido nacional-supranacional, ACER, con el objetivo de formular la política energética.

En este sentido, 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.

3. Tensiones institucionales

La construcción de la UE ha sido el resultado de una integración progresiva de distintas áreas de gobernanza. 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. En el caso de la política energética, el sistema de regulación doble basado en las competencias compartidas indica cierta reticencia de los Estados miembros a ceder su soberanía, a pesar de que el proyecto del mercado común requiera de una coordinación supranacional. Esto resulta razonable, dado que el abastecimiento energético afecta a las políticas de seguridad, a la de asuntos exteriores, a la economía y a la industria nacional.

Por otro lado, la creación de agencias *ad hoc* como ACER también proporcionan más capacidad de decisión a las instituciones europeas, ya que los códigos de red

nacen 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, el Parlamento Europeo ha propuesto en repetidas ocasiones que se le otorgue a ACER más competencias para poder emitir regulación vinculante¹. Sin embargo, estas propuestas se rechazan sistemáticamente en el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), que sostiene, según la doctrina Meroni, que las instituciones de la UE solo pueden delegar competencias de ejecución específicas y supervisadas por la entidad que delega o el poder judicial. En este sentido, el TJUE actúa como respaldo de algunos Gobiernos nacionales con actitudes más reticentes a la cesión de competencias.

En este sentido, para Maher y Stefan², 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

¹ M. CHAMON, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, Oxford 2016.

² I. MAHER – O. STEFAN, “Delegation of powers and the rule of law: Energy justice in EU energy regulation”, *Energy Policy* 128 (2019), 84-93.

cuentas. 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.

4. Gestión de la infraestructura

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.

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 concluyen que algunos actores cambian de papel, siendo a veces los que ordenan y otras veces los que acatan órdenes. 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, terminando por permitir a aquellos que en un primer momento solo debían acatar órdenes, actuar con independencia de los que deberían llevar 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. En este artículo se ha escogido el caso de las interconexiones eléctricas entre España y Francia, por tratarse de un caso paradigmático por las dificultades que presenta. En concreto, la península ibérica es una isla energética, es decir, está poco conectada con la red eléctrica centroeuropea. Esto impide el cumplimiento de los objetivos europeos en los plazos establecidos.

5. Las interconexiones eléctricas España-Francia

Tal y como se ha mencionado, cada Estado miembro de la UE cuenta con un sistema eléctrico, una red de infraestructuras que permite 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. Las interconexiones internacionales ofrecen una serie de ventajas, como reforzar la seguridad de suministro (es decir, reducir el peligro de que un país se quede sin electricidad) al poder recibir electricidad de otros países, integrar más energías renovables (contribuyendo a la descarbonización y a la protección del medio ambiente) y permitir la creación de un mercado europeo de electricidad, potenciando la eficiencia y la competitividad. Además, también reducen la dependencia energética de países no miembros de la UE.

Actualmente, el sistema eléctrico europeo es el mayor, más robusto y más seguro del mundo. 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 aumentar la capacidad de transmisión de electricidad 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.

Sin embargo, los proyectos de interconexión son bastante complejos y a menudo se topan con obstáculos de distinta naturaleza. En el caso de la interconexión en-

tre España y Francia, los proyectos se han visto afectados por tres variables: la geografía, la legislación y el impacto social.

En primer lugar, la cordillera de los Pirineos es un obstáculo físico que requiere de tecnología innovadora y costosa para poder conectar las redes eléctricas de ambos países. La dificultad técnica y los costes elevados dificultan la obtención de inversión privada, debido al alto riesgo que entrañan los proyectos. Por tanto, la interconexión entre estos dos países necesita de incentivos como un retorno adicional al capital invertido para que los inversores opten por financiar los proyectos.

En segundo lugar, existen divergencias en la legislación entre Francia y España que también disuaden a los inversores. 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. Al tratarse de proyectos transfronterizos, sería conveniente armonizar la legislación en ambos países para conseguir financiación de forma más sencilla.

En tercer lugar, se ha observado que los proyectos de interconexión entre España y Francia han sufrido grandes demoras debido a la falta de aceptabilidad social. La población de las zonas afectadas tiende a presentar dudas sobre la utilidad de las interconexiones, sus efectos en el medio ambiente, la salud y la economía local (en el caso de los Pirineos, se temía una bajada del turismo relacionado con el esquí). En este sentido, se han puesto en marcha distintos proyectos de información y divulgación para reducir el rechazo social a las interconexiones transfronterizas.

6. Situación nacional de España y Francia

En la actualidad, España cuenta con un 2,8 % de tasa de interconexión con Francia. Aunque dispone de más capacidad de interconexión con Portugal y con Marruecos, lo cierto es que tanto España como Portugal necesitan aumentar la interconexión eléctrica entre España y Francia para solucionar el aislamiento energético con el resto de la UE y alcanzar así los objetivos descritos anteriormente.

La situación de Francia, por el contrario, es bastante más positiva: cuenta con el 10% de capacidad de interconexión con las redes de Italia, Alemania, Luxemburgo

go, Bélgica y Suiza. En este sentido, los proyectos de interconexión entre España y Francia, necesarios para alcanzar los objetivos europeos, suponen un gran beneficio para España, por las ventajas ya descritas, mientras que Francia se ve obligada a costear parte de unos proyectos que no necesita como país.

Existen además otras divergencias en los intereses nacionales de ambos países, que han forzado a los actores involucrados (los Gobiernos, las instituciones europeas, las ARN, los OST, etc.) a actuar con distintos roles en la creación de los proyectos.

Las manifestaciones más destacadas de los Gobiernos nacionales son las cumbres, en las que participan los jefes de Estado de España, Francia y Portugal, un representante de la Comisión Europea y otro del Banco Europeo de Inversiones. 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. El tono general de las declaraciones emitidas tras ambas cumbres es conciliador, recalando los objetivos compartidos y la colaboración entre los tres países.

Sin embargo, los intereses económicos y los grupos de presión han promovido que, en repetidas ocasiones, otros actores naciona-

les actúen a favor o en contra de la construcción de las infraestructuras necesarias para aumentar la capacidad de interconexión.

En el ámbito económico, la integración completa 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, fundamentalmente gracias a su parque de generadores nucleares, que generan un 72% de su producción total de electricidad. Gracias al 15,74% de excedente que genera y a las interconexiones internacionales de las que dispone, Francia es el primer exportador de electricidad de la UE.

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, el comercio energético podría invertirse, siendo España la que exportaría electricidad a Francia. Esto se debe, en particular, a la gran capacidad que tiene España de producir energía renovable.

Todavía no se cuenta con tecnología lo suficientemente avanzada como para almacenar grandes cantidades de electricidad. Esto implica que, hoy por hoy, la elec-

tricidad se produce en función de la demanda y, cuando se produce un excedente, o se exporta o se pierde. Por tanto, si España produjese 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.

Por otro lado, según Pollit³, se está poniendo en duda la rentabilidad global de todas las iniciativas comprendidas por la Unión de la Energía. Según los datos disponibles actualmente, los beneficios económicos de la liberalización del mercado energético europeo podrían ser bastante limitados, con ligeras mejoras en la productividad, convergencias en los precios al por mayor y reducciones de los precios al por menor. 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 propició que en 2016 la Commission de Régulation de l'Énergie (la ARN francesa) publicara un informe en el que cuestionaba los beneficios económicos de la interconexión por el Golfo de Vizcaya debido a incertidumbres técnicas. Otro punto de conflicto entre España y Francia fue la publicación del estudio de Tractebel Engineering (filial de la empresa francesa Engie) para la Comisión Europea en el que se ponían en duda los beneficios de aumentar las interconexiones entre la península ibérica y el resto de Europa siguiendo los objetivos y las fechas fijadas a nivel europeo. Ambos documentos pueden interpretarse como intentos por parte de Francia de frenar la integración de España en el mercado eléctrico europeo. En este sentido, tanto Portugal como España han respondido ante las instituciones europeas expresando la necesidad de que los objetivos en materia de energía y clima se lleven a cabo con igualdad entre los países miembros de la UE.

En lo referente a los grupos de presión, el *lobby* de los combustibles

³ M. G. POLLIT, "The European Single Market in Electricity: An Economic Assessment", *Review of Industrial Organization* (2019), 1-25.

fósiles influye en gran medida en la planificación de la política energética, tanto en los intereses nacionales de varios países miembros como en las propias instituciones europeas. Por un lado, un cambio en la importación de fuentes de energía podría conllevar conflictos diplomáticos y económicos con otros países; por ejemplo, es bien conocida la influencia de Gazprom (compañía gasística rusa). Además, parece que los Estados miembros siguen apoyando los hidrocarburos, en especial el carbón, que sigue contando con subsidios en la actualidad.

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 gasísticas⁴. Todo ello explica 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.

Respecto a la presión ejercida por las asociaciones de la población afectada por las nuevas infraestructuras de interconexión, parece que todos los actores involucrados han realizado un esfuerzo para mejorar su transparencia en pos de contrarrestar la oposición pública. De hecho, en el caso del proyecto 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.

7. Conclusiones

La transición energética es uno de los grandes retos a los que se enfrenta el ser humano hoy. La UE se ha embarcado en una política compleja que pretende coordinar los sistemas energéticos de todos sus Estados miembros para introducir energía renovable, descarbonizar la producción y respetar el medio ambiente.

La relevancia de la energía se ve reflejada en el doble sistema de regulación, mediante el cual los Estados siguen reteniendo parte del poder de decisión en esta materia. Además, la divergencia en los intereses nacionales de los distintos países europeos dificult-

⁴ B. BALANYÁ – P. SABIDO, *The great gas lock-in: Industry lobbying behind the EU push for new gas infrastructure*, Corporate Europe Observatory, Brussels 2017.

ta la consecución de los proyectos diseñados. En este sentido, parece que los actores involucrados –tanto a nivel nacional como europeo, desde las instituciones de carácter político a las más técnicas– tienen la capacidad de favorecer u obstaculizar los proyectos de integración.

Aunque las instituciones de ámbito nacional parecen mirar más por sus propios intereses, lo cierto es que el peso de los compromisos de la UE tiende a superar las diferencias entre sus Estados miembros, consiguiendo que todos los países avancen poco a poco hacia los objetivos fijados. ■