



Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques

Àrea de Dret Internacional Públic i de Relacions Internacionals

TESIS DOCTORAL

La política medioambiental comunitaria y la europeización de las políticas energéticas nacionales de los estados miembros. La política europea de renovables y su impacto en España y el Reino Unido

Cerdanyola del Vallès, enero 2013

Israel Solorio Sandoval

Director: Dr. Oriol Costa Fernández

A Mamá Tela,

(25.05.1932 – 19.12.2007)

'En los momentos de crisis, sólo la imaginación es más importante que el conocimiento.'

Albert Einstein

ÍNDICE GENERAL

Índice de tablas y figuras.....	XIII
Acrónimos.....	XV
Resumen.....	XIX
Summary.....	XX
Prefacio.....	XXI
1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización	1
1.1 Antecedentes y justificación del estudio.....	1
1.2 Planteamiento del problema de investigación.....	5
1.3 Diseño de investigación.....	11
Variable independiente: política europea de renovables.....	12
Variable intermedia: los mediadores domésticos de la europeización.....	14
Variable dependiente: la europeización de la política energética en España y el Reino Unido.....	15
Justificación de los casos de estudio.....	16
1.4 Métodos y fuentes.....	18
1.5 Estructura de la tesis.....	20
2. Marco analítico: la europeización.....	23
2.1 Introducción.....	23
2.2 Los ámbitos de la europeización.....	27
La europeización de la gobernanza.....	29
La europeización de las estructuras cognitivas y normativas.....	31
La europeización de la política pública.....	33
2.3 Los mecanismos de europeización.....	36

2.4 Los factores mediadores de la europeización.....	40
Institucionalismo racional y los factores mediadores de la europeización.....	41
Institucionalismo sociológico y los factores mediadores de la europeización.....	43
2.5 Los efectos de la europeización.....	45
El efecto doméstico de la europeización.....	46
El efecto comparado de la europeización.....	47
2.6 Resumen: la europeización aplicada al caso de la energía renovable.....	49
3. El rompecabezas de la política energética europea.....	51
3.1 Introducción.....	51
3.2 La energía: semilla de la integración europea.....	53
3.3 El escenario de la dependencia energética.....	60
3.4 Crisis petrolera y cambios en el escenario de la energía.....	65
3.5 De la redefinición de los asuntos energéticos a la emergencia de la política energética europea.....	72
3.6 Resumen: la energía, un desafío para la integración europea.....	77
4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea.....	79
4.1 Introducción.....	79
4.2 La política ambiental como oportunidad para la participación comunitaria en política energética.....	82
4.3 Energía y medio ambiente: ¿una historia sin fin?.....	87
Fase 1: despertar medioambiental y la etapa embrionaria de la política europea de renovables (1972-1986).....	88

Fase 2: competencia medioambiental comunitaria y los cimientos de la política europea de renovables (1987- 1991).....	90
Fase 3: integración formal y despegue de la política europea renovables (1992-1997).....	93
Fase 4: Proceso de Cardiff (integración práctica) y la primera generación de directivas europeas en materia de renovables (1998-2004).....	99
Fase 5: surgimiento de la política energética europea y la segunda generación de directivas en materia de renovable (2005-hasta la fecha).....	110
4.4 La contribución de la dimensión medioambiental a la política energética europea.....	118
4.5 Resumen: la política energética europea y su dimensión medioambiental.....	124
5. Europeización de la política energética en España.....	127
5.1 Introducción.....	127
5.2 La energía: punto de encuentro entre España y la UE.....	131
UE y renovables, piezas claves para el caso español (1986- 1993).....	131
España: el ajuste ante la liberalización de los mercados energéticos (1994-1998).....	134
España: el precursor que adopta y promueve (1994-1998)...	140
5.3 España: un precursor que escapa al desajuste (1999-2003).....	142
La negociación de la directiva sobre electricidad renovable: el peso de la resistencia española (1999-2001).....	142
La negociación española de la directiva sobre biocombustibles: evitar el desajuste mediante el <i>uploading</i> (2002-2003).....	145
5.4 La complicada europeización en el sub-sector de la electricidad renovable: ¿Nuevo escenario, mismos obstáculos? (2001-2010).....	147
Primeros años de implementación (2001-2006).....	148

Años cuesta arriba (2007-2010).....	152
5.5 La contradictoria europeización en el sub-sector de los biocombustibles (2003-2010).....	156
Biocombustibles contra viento y marea (2003-2006).....	156
Una solución por la tangente (2007-2010).....	163
5.6 A modo de cierre	167
6. Europeización de la política energética en el Reino Unido.....	169
6.1 Introducción.....	169
6.2 La energía: punto de desencuentro entre el Reino Unido y la UE (1973- 1998).....	173
Las reservas del Mar del Norte, pieza clave para el caso británico (1973-1993).....	173
Reino Unido: un pionero en la liberalización de los mercados energéticos (1979-1990).....	175
Reino Unido: el intento de promover las energías renovables (1991-1998).....	180
6.3 Reino Unido: la estrategia de negociación para reducir los costes de adaptación (1999-2003).....	183
La negociación de la directiva sobre electricidad renovable (1999-2001).....	184
La negociación de la directiva sobre biocombustibles (2002- 2003).....	188
6.4 La europeización del Reino Unido dentro del sub-sector de la electricidad: la clave del cambio climático (2001-2010).....	191
Primeros años de implementación (2001-2005).....	191
La UE como un actor influyente en el debate renovables vs. nuclear (2006-2010).....	196
6.5 La europeización del Reino Unido en el sub-sector de los biocombustibles: de la parálisis al rechazo (2003-2010).....	203
Los años de parálisis (2003-2006).....	203
El rechazo a la política europea (2007-2010).....	209

6.6 A modo de cierre.....	213
7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido (2001-2010).....	217
7.1 Introducción.....	217
7.2 Antecedentes. España y el Reino Unido: dos formas de encarar a la política energética europea (1970-2000).....	219
7.3 ‘Desempaquetando’ a la variable independiente. La política europea de renovables y sus mecanismos de europeización.....	222
La directiva sobre electricidad renovable y sus mecanismos de europeización (2001-2010).....	223
El sub-sector de los biocombustibles: la falla de mecanismos jerárquicos de europeización y la falta de los mecanismos alternativos de europeización (2003-2010).....	229
Estudio comparativo de los mecanismos de europeización en el sub-sector de la electricidad renovable y en el sub-sector de los biocombustibles.....	236
7.4 Variable intermedia. Factores domésticos y la europeización en España y el Reino Unido.....	239
Electricidad renovable: la coalición ‘verde’ y el veto de las eléctricas.....	239
Biocombustibles: la coalición imposible y el veto de los ambientalistas.....	242
Actores domésticos y europeización en España y el Reino Unido: un análisis comparativo.....	244
7.5 Variable dependiente. La europeización y sus efectos.....	246
La política europea en el sub-sector de electricidad renovable y su poder transformador.....	246
La política europea en el sub-sector de los biocombustibles: ¿la historia de un fracaso anunciado?.....	249
Impacto comparado de la política europea de renovables en España y el Reino Unido.....	251
7.6 Resultados del ejercicio comparativo.....	252

8. Reflexiones finales.....	255
8.1 La política energética europea: de su naturaleza sectorial a los problemas de tensión interna.....	256
8.2 La política europea de renovables: entre los sueños de un mundo ‘verde’ y los intereses tradicionales del sector de la energía.....	258
8.3 La europeización de la política energética de los estados miembros: ¿hasta dónde vale la pena su estudio?.....	261
8.4 Futuras líneas de investigación.....	263
Bibliografía.....	267
Fuentes primarias.....	267
Fuentes secundarias.....	274
Anexos.....	315
Anexo I. Lista de entrevistados.....	315
Anexo II. Progreso de los estados miembros respecto a sus objetivos de renovables para el 2010.....	318

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 1.1 Diseño de la investigación.....	15
Tabla 1.1 España y el Reino Unido en la promoción de energías renovables.....	17
Cuadro 1.1 Elementos utilizados para el <i>process-tracing</i>	19
Cuadro 2.1 Los ámbitos de la europeización según Radaelli.....	28
Tabla 2.1 Mecanismos de europeización y la explicación de los patrones de adaptación doméstica.....	39
Tabla 4.1 Evolución de la integración entre medio ambiente y energía.....	88
Tabla 4.2 Valores de referencia en la UE-15 según la directiva 2001/77/CE.....	103
Tabla 4.3 Vectores de la política energética europea.....	120
Gráfico 4.1 Análisis de la institucionalización de la política energética europea.....	123
Gráfico 5.1 Participación de las distintas fuentes de energía en la generación eléctrica.....	149
Gráfico 5.2 GWh de combustible fósil sustituido por las renovables.....	154
Gráfico 5.3 Evolución de los biocarburantes (consumo y capacidad de producción.....	159
Gráfico 6.1 Tasas de finalización de proyectos NFFO	182
Gráfico 6.2 Crecimiento en generación eléctrico a partir de fuentes renovables desde el 2000.....	200
Gráfico 6.3 Generación por tecnología al final del 2011.....	202
Gráfico 6.4. Proporción de biocombustibles usados en el sector transporte del Reino Unido (2002-2010).....	207
Tabla 7.1 Política europea de renovables y mecanismos de europeización en España y el Reino Unido.....	238
Tabla 7.2 Europeización y la posición de los actores domésticos	244
Tabla 7.3 Los efectos de la europeización en España y el Reino Unido.....	252

ACRÓNIMOS

AEE	Asociación Empresarial Eólica
APPA	Asociación de Productores de Energías Renovables
AUE	Acta Única Europea
BETTA	British Electricity Trading and Transmission Arrangements
BOE	Boletín Oficial del Estado
CARBUNIÓN	Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón
CECA	Comunidad Económica del Carbón y el Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CNE	Comisión Nacional de la Energía
COM	Comisión Europea
CO ₂	Dióxido de Carbono
DECC	Department of Energy and Climate Change
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DG	Dirección General
DTI	Department of Trade and Industry
EdF	Électricité de France
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
ETS	Sistema de Comercio de Emisiones de la UE
ETSU	Energy Technology Support Unit
FoE	Friends of the Earth
GWh	GigaWatt

IDAE	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía
IEEP	Institute for European Environmental Policy
kWh	kiloWatt
LOSEN	Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional
MITyC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
NFFO	Non Fossil Fuels Obligation
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEC	Organización Europea del Carbón
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
ONG	Organización No Gubernamental
PANER	Plan de Acción Nacional de Energías Renovables
PEN	Plan Energético Nacional
PPS22	Planning Policy Statement 22
RD	Real Decreto
REE	Red Eléctrica de España
RO	Renewables Obligation
RTFO	Obligación de Combustibles Renovables para el Transporte
SCV	Sistema de Certificados Verdes
SECC	Secretaría de Estado de Cambio Climático
SPT	Sistema de Primas en las Tarifas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Union Europea
UNESA	Asociación Española de la Industria Eléctrica
UE	Unión Europea
UPI	Unión de Petroleros Independientes
UK	United Kingdom (Reino Unido)

UKPIA	UK Petroleum Industry Association
VALOREN	Valorización Energética de Recursos Endógenos
WWF	World Wildlife Fund for Nature

RESUMEN

Con la llegada del Tratado de Lisboa, la energía pasó formalmente a pertenecer a la familia de políticas donde la UE comparte competencias con sus estados miembros (artículo 4.2, TFEU). También el Tratado de Lisboa trajo por primera vez un artículo dedicado exclusivamente a la energía (artículo 194, TFEU), con lo que la política energética europea ya posee una base legal propia con miras a perseguir el triple objetivo estratégico de seguridad en el suministro, competitividad y proteger el medio ambiente, especialmente en tanto a la lucha contra el cambio climático. Sin duda, hoy en día la política energética se revela como un área significativa en el accionar de la UE, desde donde se regulan cuestiones de diversa índole como la competitividad de los mercados, el impacto medioambiental de la cadena energética o la seguridad en el aprovisionamiento de los estados miembros.

La conexión entre la protección al medio ambiente y el desarrollo de energía renovable le ha permitido a esta última ser una de las áreas conexas a la política energética donde es más visible la regulación europea. La adopción del Paquete de Energía y Clima en 2009 corroboró esta tendencia al presentar un conjunto de instrumentos legales para responder a los retos climáticos y energéticos que enfrenta la UE, incluyendo la adopción de una directiva renovada en materia de renovables. Tras años de contar con *una primera generación* de medidas separadas en materia de renovables, la directiva 2001/77/CE sobre electricidad renovable y la directiva 2003/30/CE sobre la promoción de biocombustibles, la directiva 2009/28/CE agrupó los esfuerzos de la UE en este terreno. A partir del 1 de enero de 2012, las directivas que conformaron la primera generación de medidas en la materia quedaron derogadas.

¿Hasta qué punto ha conseguido la política de promoción de renovables de la UE sentar las bases de una política energética de la Unión? ¿De qué forma la primera generación de directivas en materia de renovables abrió el camino a la directiva renovada de 2009? ¿Cuáles son las perspectivas para esta política de la UE? El objetivo central de la presente tesis es contestar estas preguntas a través del estudio de la europeización de las políticas energéticas nacionales de España y el Reino Unido a partir de la política europea de promoción a las renovables. En este sentido, el interés por este tema reviste de importancia pues ejemplifica la forma en que la UE influyó las políticas energéticas nacionales tiempo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, por tanto, de la llegada de una competencia formal en la materia.

SUMMARY

Since the Lisbon Treaty, energy has formally become part of the group of policies where the EU shares competences with its member states (article 4.2, TFEU). Moreover, the Lisbon Treaty brought for the first time an article exclusively devoted to energy (article 194, TFEU), and therefore the European energy policy now formally has a legal basis for attaining its threefold strategic objective: energy security, competitiveness and the protection of the environment, especially to face the challenges of climate change. Today energy policy appears as a significant area in the EU political activity, regulating a broad range of aspects such as the liberalization of energy markets, the environmental impact of the energy chain or the security in the energy supply of the member states.

Against this background, the strong link between the environmental protection and the development of renewable energy has facilitated the latter to become one of the areas related to energy policy where European regulation is most visible. The Climate and Energy Package of 2009 corroborated this tendency by presenting a set of instruments to respond to the challenges the EU faces in this field, including the adoption of a strengthened directive for renewable energy promotion. After years of having a *first generation* of separated measures on the subject, the directive 2001/77/EC for renewable electricity and the directive 2003/30/EC for the promotion of biofuels, the directive 2009/28/EC gathered the EU efforts in the renewable energy field. Starting from January 1 of 2012, the first generation of measures in the subject has been derogated.

Up to what point does the promotion of renewable energy in the EU contributed to lay the foundation of an energy policy for the Union? How has the first generation of measures aimed to promote renewable energy opened the door to the reinforced 2009 directive? Which are the perspectives of this policy in the EU? The main objective of this thesis is to answer these questions by studying the Europeanization of national energy policies in Spain and the United Kingdom through the promotion of renewable energy in the EU. This topic acquires relevance as it reveals the way in which the EU influenced national energy policies, time before the Lisbon Treaty come into effect and, hence, before the Union acquired a formal competence in energy.

PREFACIO

Corría el año de 2006 cuando se comenzó el trabajo de esta investigación. Entonces España era vista como un ejemplo a nivel europeo en el despliegue de energía renovable. También este país era admirado por su ‘milagro’ económico, con unas tasas de crecimiento superiores a la media europea. El *Spanish Dream* parecía una realidad. En septiembre del 2008 fue puesta la primera piedra de esta tesis doctoral, la Memoria de Investigación para obtener el Master en Integración Europea y Relaciones Internacionales titulada: ‘El proceso de europeización de las políticas energéticas de los estados miembros por medio de medidas ambientales’ (también dirigida por el Dr. Oriol Costa). Su defensa ocurrió en un cambiante contexto para el tema de investigación, donde la crisis económica comenzaba a afectar a la política española de renovables y las negociaciones del Paquete de Energía y Clima marcaban un nuevo rumbo para esta política a nivel europeo.

Esta tesis doctoral fue inscrita en enero de 2009 en la Escuela de Posgrado de la Universitat Autònoma de Barcelona. Su investigación me llevó a diversos rincones de Europa como Madrid, Londres, Konstanz (Alemania) y Bradford (Reino Unido). En Madrid, fue fundamental el acogimiento por parte del grupo de investigación de Economía Política Internacional y de la Energía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Su apoyo, en especial por parte del Prof. Gonzalo Escribano, fue invaluable para desarrollar el estudio de campo en España. En Konstanz viví una experiencia muy distinta a la que se puede tener en el sur de Europa. En un lugar idílico rodeado por el lago Konstanz, encontré en el grupo de investigación de Política Pública Comparada del Prof. Dr. Christoph Knill el sitio indicado para desarrollar mi investigación sobre un concepto que, como mexicano, en

un principio me sonaba un tanto extraño: europeización. La del Reino Unido fue una experiencia muy distinta. La cultura política británica, sus códigos culturales, su particularidad respecto a los europeos continentales, fueron parte de las barreras que este estudio enfrentó y, a la vez, de las grandes lecciones personales que tuve a lo largo de este proceso. Tras un primer intento por descifrar las claves de la política energética británica, tuve una segunda oportunidad de volver gracias al apoyo de la Dra. Jennifer Fairbrass y su acogimiento en la Escuela de Negocios de la Universidad de Bradford. Esta fue parte de la ruta que seguí tras las pistas de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido.

Tras el largo camino recorrido volví a Barcelona en el otoño del 2012 para cerrar una historia que empezó de la mano del *milagro español*. Hoy muchas cosas han cambiado. España no es más vista como un ejemplo de desarrollo económico, sino más bien es relacionada con los *PIGS* del sur de Europa que amenazan la estabilidad económica de la UE. Tampoco este país es más un ejemplo en energía renovable. La crisis económica ha puesto un freno a una industria que por mucho tiempo fue ícono del desarrollo español. Es más, tampoco el sitio donde pasé la mayor parte de horas durante estos años es el mismo. El *Institut Universitari d'Estudis Europeus* (IUEE) es otro ejemplo más de los efectos de los recortes presupuestales en la universidad pública española. Las paredes que albergaron al único centro de estudio europeos de Cataluña hoy están vacías.

Al depositar esta tesis se cierra un ciclo en muchos sentidos. Todo apunta a que el *Spanish dream* ha llegado a su fin, pero la energía renovable sigue siendo uno de los es-

tandartes de la *nueva* política energética europea. ¿Cuál ha sido pues el resultado de esta política? Esta tesis analiza lo que aquí llamamos la primera generación de directivas en la materia. El Paquete de Energía y Clima de 2009 trajo una nueva generación de medidas para promover la energía renovable en la UE. A partir del 1 de enero de 2012, las directivas 2001/77/CE sobre la promoción de electricidad renovable en el mercado interior de la electricidad y 2003/30/CE sobre la promoción de los biocombustibles quedaron derogadas. Tan sólo unos meses después de este cierre de ciclo para la política europea de renovables, parece un momento oportuno para presentar un análisis sobre el impacto de estas medidas en España y el Reino Unido. ¿Cómo cambiaron estas medidas las políticas energéticas de los estados miembros? ¿De qué forma estas medidas abrieron camino a la directiva renovada de 2009 sobre energía renovable? ¿Cuáles son las perspectivas para esta política de la UE? Por medio del estudio sobre la europeización de las políticas energéticas en España y el Reino Unido, esta tesis doctoral pretende contribuir a responder a las interrogantes sobre el futuro (energético) de la UE.

Son poco más de 6 años de trabajo con mi director, el Dr. Oriol Costa, sin cuyas largas horas dedicadas a la supervisión de mi investigación sería imposible este resultado. Es importante mencionar que todo esto ha sido posible gracias a la beca que me otorgó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México para el estudio de posgrado en el extranjero. También mucho de este trabajo se debe al entorno del IUEE. Un agradecimiento especial a Esther Zapater, con quien comparto la pasión por la política energética, y quien fue un apoyo fundamental para esta investigación. Mi gratitud también con el Centro de Documentación Europea y su documentalista, Conxi Muñoz, cuyo trabajo facilitó incalculablemente esta investigación. Por supuesto, nada de lo que he podido alcanzar hubiera

sido posible sin el apoyo de mi familia en México, en especial de mi madre, sin el respaldo de mis amigos y amigas aquí y allá y sin la paciencia de Lucia para soportarme a lo largo de este proceso.

Israel Solorio Sandoval

Barcelona, enero 2013.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN: UNA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA Y SU PROCESO DE EUROPEIZACIÓN

1.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Resulta difícil rastrear los orígenes de la Unión Europea (UE) sin tomar en cuenta el grave problema de abastecimiento energético que Europa padeció tras la II Guerra Mundial (Lucas, 1977). La energía fue piedra angular de la integración, teniendo sus raíces en el establecimiento de la Organización Europea del Carbón (OEC) en 1946 y de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) en 1948 (ver capítulo 3). La lógica para implantar la primera organización comunitaria en 1951, la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), recayó en los retos energéticos que Europa

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

enfrentó a inicios de la década de los 50. De igual forma, la energía estuvo detrás de la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) en 1957, siendo ambas pilares para la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE). Por ende, queda claro que la energía no sólo está profundamente enraizada en el proceso de construcción europea, sino que también ésta ha sido – con mayor o menor éxito – un motor de la integración.

Con este telón de fondo, parece a primera vista sorprendente que el proceso de integración no haya conseguido construir una política energética común. A pesar de su larga trayectoria en el proceso de integración, los avances en esta área fueron largamente obstaculizados por la falta de consenso entre estados miembros (McGowan, 1996; Zapater, 2002, Buchan, 2009). No fue hasta la década de los 90 que la participación de la UE en política energética tuvo un notable ascenso a partir de la actuación comunitaria en áreas conexas como la liberalización de los mercados energéticos y las políticas de protección al medio ambiente (ver Tosun y Solorio, 2011, Solorio y Morata, 2012). A falta de una competencia explícita en política energética, la UE aprovechó los vacíos institucionales para desarrollar políticas relacionadas con la energía, favoreciendo la construcción *de facto* una política energética muy limitada y de carácter sectorial (Andersen, 1999; Zapater, 2009; Solorio y Zapater, 2012).

Tras décadas de frustraciones en torno a la política energética, la aparición de temas prioritarios como el cambio climático y la seguridad energética en el centro de la agenda política hicieron del desarrollo de una política energética europea un imperativo (Mañé-Estrada, 2006; Natorski y Herranz Surrallés, 2008; Piebalgs, 2009; Zapater, 2009). Como resultado de estas presiones, la política energética de la UE fue tomando una forma más clara, tal y como lo demostró la adopción del documento ‘Una Política Energética para Europa’¹, a cargo del Consejo Europeo de primavera en 2007 (generalmente considerado como el nacimiento formal de la política energética europea).

Con la llegada del Tratado de Lisboa, la energía pasó formalmente a pertenecer a la familia de políticas donde la UE comparte competencias con sus estados miembros (artículo 4.2, TFEU). También el Tratado de Lisboa trajo por primera vez un artículo dedicado exclusivamente a la energía (artículo 194, TFEU)², con lo que la política energética europea ya posee una base legal propia con miras a perseguir el triple objetivo estratégico de seguridad en el suministro, competitividad y proteger el medio ambiente, especialmente en tanto a la lucha contra el cambio climático. Sin duda, hoy en día la política energética se revela como un área significativa en el accionar de la UE, desde donde se regulan cuestiones de diversa índole como la competitividad de los mercados, el impacto medioambiental de la cadena energética o la seguridad en el apro-

¹ Consejo Europeo de Bruselas. 8 y 9 de Marzo de 2007. Conclusiones de la Presidencia. 7224/1/07 REV 1

² Braun (2011) presenta una revisión exhaustiva sobre los cambios aportados por el artículo 194.

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

visionamiento de los estados miembros.

La conexión entre la protección al medio ambiente y el desarrollo de energía renovable³ le ha permitido a esta última ser una de las áreas conexas a la política energética donde es más visible la regulación europea. La adopción del Paquete de Energía y Clima en 2009⁴ corroboró esta tendencia al presentar un conjunto de instrumentos legales para responder a los retos climáticos y energéticos que enfrenta la UE, incluyendo la adopción de una directiva renovada en materia de renovables. Tras años de contar con *una primera generación* de medidas en materia de renovables, la directiva 2001/77/CE sobre electricidad renovable y la directiva 2003/30/CE sobre la promoción de biocombustibles, la directiva 2009/28/CE agrupó los esfuerzos de la UE en este terreno. A partir del 1 de enero de 2012, las directivas que conformaron la primera generación de medidas en la materia quedaron derogadas.

¿Hasta qué punto ha conseguido la política de promoción de renovables de la UE sentar las bases de una política energética de la Unión? ¿De qué forma la primera generación de directivas en materia de renovables abrió el camino a la directiva renovada de 2009? ¿Cuáles son las perspectivas para esta política de la UE? El objetivo central de esta tesis

³ Para una visión general de esta política, ver Nilsson (2011).

⁴ Para un amplio repaso de este conjunto de medidas, ver Kulovesi et al. (2011).

es estudiar la europeización de las políticas energéticas nacionales a partir de la política europea de promoción a las renovables, donde el interés por este tema reviste de importancia pues ejemplifica la forma en que la UE influyó las políticas energéticas nacionales tiempo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, por tanto, de la llegada de una competencia formal en la materia.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En respuesta al mayor protagonismo que la energía ha ido adquiriendo en la política europea, los estudios europeos también han enmendado el olvido en el que tenían sumida a esta materia. La política energética ya no es aquella asignatura pendiente que en los años 90 apenas atraía algunos académicos interesados en la política europea (ver Matlary, 1997). Actualmente la política energética representa uno de los debates más cautivadores en los círculos europeístas, cubriendo un abanico de temas que van desde la geopolítica (Mañé-Estrada, 2006; Marín-Quemada et al., 2012), la liberalización de los mercados (Andersen, 1999; Levi-Faur, 2002, Jordana et al., 2005; Barttle, 1999, 2002), los problemas medioambientales como el cambio climático (Tosun y Solorio, 2011; Morata y Solorio, 2012), hasta llegar a cuestiones más institucionales que se refieren al desarrollo de la política energética europea (Tosun et al., en prensa).

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

A pesar que la relativa popularidad que hoy día la energía tiene entre los expertos de la UE ha favorecido el debate académico, el entendimiento en este campo es todavía limitado. Los estudios europeos apenas comienzan a abordar de manera sistemática esta política (ver Buchan 2009; Tosun y Solorio, 2011; Duffield y Birchfield, 2011; Morata y Solorio 2012), por lo que las interrogantes a las que se enfrenta esta asignatura son diversas y tienen la complicación añadida de que la energía, por su origen multi-sectorial (proveniente de la actuación comunitaria en políticas tan diversas como el mercado interior, la protección al medio ambiente, las relaciones exteriores o la política de investigación y desarrollo), es un ‘caso especial’ en el proceso de integración (Andersen, 2000).

En 2010, el Comisario de energía de la UE, Günther Oettinger, afirmó que la europeización de la política energética ya estaba en marcha, aportando como ejemplos concretos: el triple objetivo de política energética; la legislación existente para liberalizar el mercado; los objetivos en cuanto a energías renovables; y la experiencia europea en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico (Oettinger, 2010). Es claro que afirmaciones como la del Comisario Oettinger no sólo resaltan la importancia de la energía en la política europea, sino que también son un llamado a consolidar el conocimiento sobre la manera en que ésta interacciona con el nivel doméstico (un tema hasta ahora poco abordado por los estudios de la integración europea, en general y de la europeización, en

particular ⁵). Parece inobjetable pues que, tanto por la importancia del área en cuestión como por su escaso desarrollo a nivel académico, la europeización de las políticas energéticas nacionales representa uno de los grandes desafíos para los estudios europeos.

Como estudiaremos a fondo en el capítulo 2, los últimos años han contemplado un creciente interés por el impacto de la integración europea a nivel nacional. Notablemente, el exponencial crecimiento en la literatura de la europeización ha coincidido con la expansión de competencias por parte de la UE. Sin embargo, respondiendo a su carácter especial dentro del proceso de integración europea, la energía ha estado notablemente excluida de este florecimiento de la agenda de investigación sobre europeización. Al observar los principales manuales de europeización, es notable la falta de estudios sectoriales sobre política energética (con la marcada excepción de Andersen, 1993). Usando como guía el estudio de la política de promoción de las energías renovables en la UE, este trabajo pretende ser una herramienta para entender a la *nueva* la política energética europea y su potencial transformador hacia los estados miembros.

Es importante resaltar que la parte conceptual y analítica de la europeización de la política energética presenta retos significativos. Por un lado, la europeización en este campo se

⁵ McGowan (1996) y Matlárý (1997) fueron un temprano intento por traer esta materia a los estudios europeos. Mientras tanto, Andersen (1993) es una notable excepción a la ausencia de la energía en los manuales sobre europeización.

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

destaca por su carácter indirecto, donde la transformación de las políticas energéticas nacionales ha respondido típicamente a impulsos europeos procedentes de áreas conexas. Para ser claros, la europeización en este campo se aleja del clásico *top-down* en el que la política *X* a nivel europeo impacta en la política *X* a nivel nacional. Por el contrario, la europeización de la política energética se distingue por que la política *Y* a nivel europeo transforma la política *X* a nivel nacional. Por otro lado, como resultado de la limitada capacidad regulatoria de la UE en materia energética (que se mantiene aún con los cambios aportados por el Tratado de Lisboa), la política europea escapa a los tipos ideales de la europeización. Cuando los estudios sobre europeización se han guiado por el ‘desajuste’ (*misfit* o *mismatch* en inglés) entre el modelo europeo y nacional como variable fundamental para el cambio doméstico (ver capítulo 2), el caso de la política energética está frecuentemente marcado por la ausencia de este mecanismo, pues son generalmente políticas más flexibles a las de otras áreas de política pública.

¿Cómo abordar entonces el estudio de la europeización de la política energética? Este trabajo argumenta que la flexibilidad institucional de la UE permitió a la política medioambiental comunitaria convertirse en una ventana de oportunidades para la participación de la UE en política energética (ver capítulo 3). Posteriormente, la creciente preocupación medioambiental sobre el impacto negativo de la cadena energética, reforzada por los riesgos del cambio climático, facilitó la integración de ambas políticas (ver capítulo

4). Por último, la dificultad de conseguir un reconocimiento formal sobre la competencia de la UE en política energética llevó a la emergencia y posterior consolidación de la política medioambiental comunitaria como un vector en la europeización de la política energética de sus estados miembros.

Además de ser un caso de europeización indirecta, el caso de la política europea de renovables presenta como problema adicional para su análisis el que no existe un desajuste claro entre el modelo europeo y el nacional. Frecuentemente, los estudios *top-down* de europeización parten de la premisa de que este proceso implica un continuo arbitraje entre las diferencias nacionales, las presiones de adaptación, las instituciones mediadoras y los resultados políticos (Caporaso, 2007: 31). En este escenario, la presión externa que ejerce la UE produce un desajuste a nivel doméstico que es mediado por factores domésticos para finalmente producir cambios en los estados miembros (Risse et al., 2001: 6-12). ¿Cómo puede desarrollarse este proceso a falta de desajuste? Este es uno de los grandes retos a nivel analítico que tiene este trabajo, por lo que la aportación de este trabajo a la literatura de la europeización también destaca por el reto de estudiar la forma en que la UE puede promover cambios incluso en ausencia de un desajuste.

Con este telón de fondo, el estudio de un área tan sensible como la política energé-

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

tica bien podría llegar a ser paradigmático para estudiar la capacidad de transformación de la UE en áreas donde tiene un poder regulatorio limitado⁶. En otras palabras, este estudio puede resultar revelador sobre la eficacia de formas más flexibles de gobernanza como método para alcanzar los objetivos de la política europea y generar cambios en sus estados miembros. Para el campo específico de la energía, se espera este trabajo también permita detectar las principales trabas, tanto por fallos en el diseño de la política europea como por la resistencia al cambio a nivel nacional, que se han presentado en el camino europeo hacia los objetivos en materia de renovables.

Así las cosas, este trabajo tiene la tarea de verificar, a partir de un proceso de investigación sujeto a la comprobación empírica, el grado y forma en la europeización de las políticas energéticas de España y el Reino Unido. La contribución de esta tesis a la literatura se basa en la elección de un objeto de estudio que, tanto analítica como empíricamente, aporta novedades al campo de los estudios europeos y que se ha convertido en un atractivo tema en la UE: la política energética europea y su impulso a las energías renovables. Su aportación a la literatura también destaca por que hasta el momento son pocos los estudios a profundidad sobre el impacto de la política europea de renovables en los estados miembros. Nuestro estu-

⁶ En este sentido, los estudios sobre el impacto de la acción exterior de la UE comparten características similares con nuestro estudio por el limitado poder regulatorio de la UE, ver Barbé, 2010; Barbé et al., 2009; Barbé y Harranz-Surrallés, 2010; Bauer et al., 2007; Lavenex et al., 2008; Shimmelfennig, 2007 o Magen, 2007.

dio tiene el potencial de aportar evidencia sobre la forma en que las directrices europeas en materia de renovables interactúan con la política energética doméstica, generando cambios al interior de los estados miembros. El próximo apartado está dedicado a detallar el diseño de investigación de este trabajo.

1.3 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La presente tesis tiene por título ‘La política medioambiental comunitaria y la europeización de las políticas energéticas nacionales de los estados miembros. La política europea de renovables y su impacto en España y el Reino Unido’. Como el título sugiere, esta tesis gira en torno a dos elementos principales. Por un lado, está la política europea de promoción a las renovables que funciona como *variable independiente* para promover la adaptación doméstica en política energética. Por el otro, está el proceso doméstico, siempre diferenciado, en que los estados miembros incorporan los lineamientos provenientes del nivel europeo (europeización de la política energética como variable dependiente). Esta investigación se centra en un caso atípico de *europeización indirecta* que ha servido para sentar las bases de lo que hoy se conoce como política energética europea y que ha sido estandarte europeo en la lucha contra el cambio climático: la política europea de promoción a las renovables. En las próximas páginas, procederemos a puntualizar cada uno de los elementos que componen nuestro diseño de investigación.

Variable independiente: política europea de renovables

La política de promoción a la energía renovable ha sido uno de los estandartes europeos en materia energética (Knudsen, 2012), aún a pesar de que su desarrollo no siempre gozó de un contexto institucional propicio. Sus inicios estuvieron marcados por la falta de una competencia comunitaria explícita en energía, por lo que las primeras medidas para la promoción de la energía renovable fueron adoptadas en el marco de la política medioambiental comunitaria. Por el lado de la electricidad renovable, la directiva *2001/77/CE* tenía como objetivo principal fomentar un aumento en la contribución de las fuentes de energía renovables a la generación de electricidad dentro del mercado interior y sentar las bases para un futuro marco comunitario para el mismo. Por la parte de los biocombustibles, la directiva *2003/30/CE* establecía que los estados miembros debían velar por que se comercialice en sus mercados una proporción mínima de biocarburantes y de otros combustibles renovables (estas medidas serán detalladas en el capítulo 4).

La primera generación de directivas comunitarias en la materia fracasó en el objetivo de armonizar los marcos regulatorios nacionales (Jansen, 2003: 20). Sin embargo, su adopción implicó una expansión en el espacio formal de actuación que tiene la UE dentro de la política energética, sentando las bases para lo que hoy día es una de las áreas más consolidadas dentro de la política energética europea.

La presente tesis centra su atención en estudiar el impacto de estas medidas en España y el Reino Unido. El estudio sobre su implementación no sólo cuenta con la ventaja de ser una experiencia reciente, lo que facilita la búsqueda de datos. También es un camino útil para determinar la capacidad de transformación que tiene la europeización en casos donde existe un poder regulatorio limitado, se carece de un desajuste claro entre el modelo europeo y el nacional y donde el cumplimiento de los objetivos establecidos no es de carácter vinculante.

Ahora bien, es preciso recordar que la implementación de la primera generación de medidas comunitarias en la materia concuerda temporalmente con la negociación y posterior adopción en 2009 del Paquete de Energía y Clima, que incluye una directiva reforzada en materia de renovables. Por tanto, nuestro estudio también permite observar la influencia de la UE a la *sombra de la jerarquía* (bajo la inminente llegada de un marco regulatorio más estricto) y los primeros años en que estas dos directivas convivieron con la nueva directiva en la materia.

Variable intermedia: los mediadores domésticos de la europeización

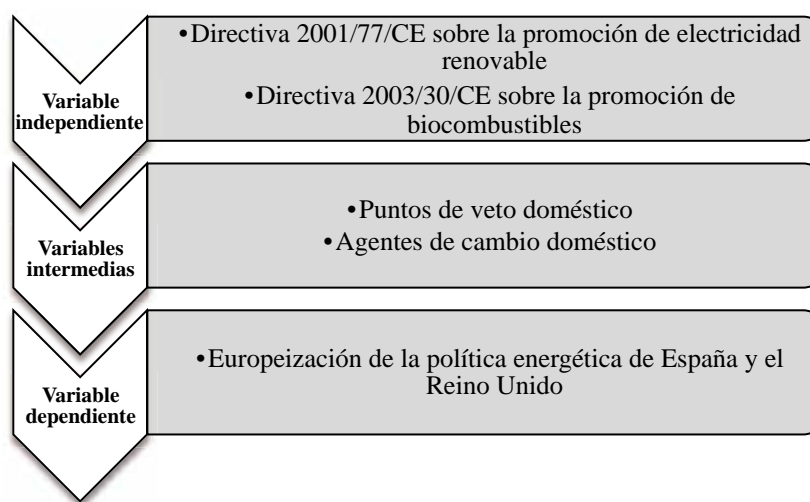
Como explicaremos a profundidad en el capítulo 2, el impacto de los impulsos de la UE, como lo son las dos directivas que guían nuestro estudio, no siempre es directo. Por el contrario, los estudios de europeización han identificado la existencia de factores, que varían según la aproximación teórica escogida y que median entre las presiones europeas de adaptación y las respuestas de los estados miembros (Börzel, 2005: 52; Risse et al., 2001: 2). En este sentido, nuestro estudio pone especial atención a dos factores que ciertamente han jugado un papel fundamental en la implementación de estas directivas en los estados miembros: los *agentes de cambio*, aquellos que promueven el cambio impulsado desde la UE, y los *puntos de veto*, aquellos que se resisten al cambio impulsado desde la UE (ver Haverland, 2000; Börzel y Risse, 2000; Risse et al., 2001).

En un sector tan sensible como lo es la energía, las reformas promovidas por la UE no han estado exentas de oposición o resistencia en los estados miembros. Nuestros casos de estudio tratan de ilustrar cómo los diferentes intereses y las diferentes ideas desembocan en un ‘tablero de juego’ donde los actores domésticos intentan promover o bien diluir los cambios impulsados por la UE. Como veremos en esta investigación, parte del efecto diferenciado de la integración europea se deriva de la forma en que estos factores mediadores de la europeización interaccionan con los impulsos europeos.

Variable dependiente: la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

La europeización genera diferentes patrones de ajuste, incluso dentro de los distintos sectores de la política comunitaria. Para conocer cuáles son estos patrones dentro de la política europea de renovables, nuestra variable dependiente es conocer el *impacto* de la UE en las política energética de los estados miembros a partir de la primera generación de directivas europeas en materia de energía renovable. A partir de colocar la europeización de las políticas energéticas nacionales como *variable dependiente*, este estudio espera ser capaz de responder las preguntas de investigación arriba planteadas (ver figura 1.1).

Figura 1.1: Diseño de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Justificación de los casos de estudio

Los dos estados miembros elegidos como casos de estudio contrastan sensiblemente en cuanto a la apuesta por las renovables antes de la llegada de la primera generación de directivas en la materia (ver tabla 1.1). En gran medida, esta brecha también parte por la propia diferencia estructural en cuanto a la posesión de recursos energéticos. Mientras España se caracteriza a nivel europeo por tener uno de los índices más altos de dependencia energética (según datos de Eurostat (2012), en 2009 España alcanzó un nivel de dependencia energética del 79.4% frente al 53.9% de la UE-27), el Reino Unido se caracterizó hasta el 2005 por una autonomía energética producto de la explotación de sus reservas de gas y petróleo del Mar del Norte (para 2009, el nivel de dependencia energética del Reino Unido fue tan sólo de un 26.6%). A partir de esta serie de diferencias estructurales, esta selección de casos de estudio nos permite tener un mayor control durante el estudio comparativo de este proceso, en especial para explorar el impacto de la UE, comprender el papel de las variables domésticas en el proceso de europeización y los efectos de la flexibilidad en la política europea.

El estudio comparativo se ve favorecido por el contraste que existe entre ambos casos en sus preferencias para apoyar el desarrollo de las energías renovables. En el caso de España, este país es considerado como un pionero de la promoción de energía renovable en Europa y uno de principales estados de la UE defensores de esquemas de apoyo con una marcada intervención por parte del Estado. En contraparte, sólo en el marco de la pri-

mera generación de directivas comunitarias en la materia, el Reino Unido comenzó a apostar considerablemente por las fuentes renovables de energía, haciéndolo principalmente con una visión centrada en el mercado. A partir del desarrollo de este estudio comparativo es que esta tesis trata de explicar la europeización de las políticas energéticas nacionales a partir de medidas medioambientales, como lo es la política de promoción a las renovables.

Tabla 1.1: España y el Reino Unido en la promoción de energías renovables

	Sub-sector electricidad	Sub-sector biocombustibles
España Posición de arranque	Pionero	Pionero
Reino Unido Posición de arranque	Tardío	Tardío

Fuente: elaboración propia.

1.4 MÉTODO Y FUENTES

Por la naturaleza de este estudio, el método más adecuado para responder a nuestro diseño de investigación es la aplicación del *process-tracing*. Éste es un método de investigación, cualitativo por naturaleza, que implica trazar el funcionamiento de mecanismos causales en una situación dada, ilustrando de forma cuidadosa el proceso y explorando en qué medida éste coincide con las suposiciones teóricamente guiadas sobre su funcionamiento (Checkel, 2005: 6). Como explican Alexander George y Andrew Bennet (2005: 206), este método intenta identificar el proceso causal – cadena causal y mecanismos causales – que interviene entre una variable independiente y el resultado de la variable dependiente (entre la política europea de renovables y los cambios en las políticas energéticas nacionales). Este instrumento metodológico tiene la ventaja de que permite seguir el proceso de una manera muy cercana e informada teóricamente, por lo que el investigador puede observar una serie de pasos intermedios teóricamente predecibles (Checkel, 2005: 5). Su utilización es pertinente no sólo porque permite generar numerosas observaciones, sino también porque éstas están frecuentemente ligadas de forma que constituyen una explicación para el caso de estudio (George y Bennet, 2005: 207).

De acuerdo a nuestro interés científico, este método es particularmente útil dado que nos brinda un robusto análisis causal que puede ser desarrollado tanto para casos indi-

viduales de estudio como para estudios comparativos como el nuestro (ver Tansey, 2007: 2). La aplicación de este método a más de un caso nos permite rastrear el repertorio de caminos causales que llevan a un resultado dado y las condiciones bajo las que éste ocurre (George y Bennet, 2005: 207). Ahora bien, este método plantea como reto principal el hecho de que requiere de una cantidad significativa de tiempo e información, incluyendo memorias, entrevistas, notas de prensa y documentos varios (Checkel, 2005: 6). El cuadro 1.1 contiene los principales elementos usados en este trabajo para hacer un seguimiento de la implementación en España y en el Reino Unido de las directivas europeas en materia de renovable.

Cuadro 1.1: Elementos utilizados para el *process-tracing*

1. Recopilación y revisión de la literatura sobre el estado del cuestión de la política energética europea, la política europea de apoyo a las renovables y la lucha europea contra el cambio climático;
2. Elaboración de una base de datos sobre los principales documentos de la UE sobre el desarrollo de la política energética europea, la política europea de apoyo a las renovables y la lucha europea contra el cambio climático;
3. Seguimiento de la implementación de las directivas comunitarias sobre energía renovable a nivel nacional, incluyendo reportes nacionales y de la Comisión Europea;
4. Recopilación y revisión de la literatura sobre europeización, con particular énfasis en su impacto a partir de la política medioambiental comunitaria;
5. Recopilación y revisión de los documentos nacionales de política energética, incluyendo informes y evaluaciones sobre energías renovables;
6. *Elite-interviews*, principalmente con *policy-makers* y *stakeholders* nacionales.

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

Nuestra investigación está guiada por un trabajo de campo desarrollado tanto en España como en el Reino Unido con el fin de acercarse a los principales actores que participaron e influyeron en este proceso, así como a los expertos nacionales en la materia. Esta experiencia facilitó la entrevista, principalmente cara a cara, con participantes directos del proceso objeto de esta tesis (ver anexo I con la lista de personas entrevistadas), permitiendo versiones de testigos directos de los eventos en cuestión, aunque siempre contrastando sus versiones con fuentes primarias y secundarias.

1.5 ESTRUCTURA DE LA TESIS

El presente trabajo de investigación está dividido en dos partes. La primera parte tiene la función de atajar los problemas conceptuales y analíticos de esta tesis. En otras palabras, la parte I se centra en solucionar los retos que presenta la política energética como un caso de europeización indirecta a partir de la política medioambiental. La segunda parte de este trabajo está diseñada para dar respuesta al problema empírico de la europeización de la política energética de los estados miembros, centrándonos en el caso de la energía renovable en España y el Reino Unido.

Tras este capítulo inicial que presenta a grandes rasgos el problema de investigación, el capítulo 2 hace una revisión de la literatura sobre europeización. Este capítulo nos brinda las herramientas analíticas necesarias para estudiar el impacto de la UE en las políticas energéticas de España y el Reino Unido. El capítulo 3 hace un minucioso estudio a la evolución del papel de la energía dentro del proceso de integración europea. Este capítulo ilustra los altibajos que ha sufrido la energía a lo largo de los 50 años del proceso de integración y que llevaron a las instituciones comunitarias a buscar atajos para incidir en la política energética de los estados miembros. Para cerrar esta primera parte, el capítulo 4 estudia la progresiva aproximación de la política medioambiental comunitaria a la política energética. La idea detrás de este capítulo es resolver el problema conceptual de esta tesis, al ilustrar la forma en que la política medioambiental comunitaria redefinió la política energética en la UE hasta acabar por convertirse en una variable de cambio para las políticas nacionales, especialmente en cuanto a renovables se refiere.

La parte II de esta tesis se ocupa del trabajo más empírico de esta investigación. El capítulo 5 desarrolla el caso de estudio sobre la europeización de la política energética en España, mientras que el capítulo 6 hace lo propio con el caso del Reino Unido. En cada uno de estos capítulos, este trabajo se detiene a analizar los mecanismos de europeización que influyeron el escenario doméstico, el papel de los factores domésticos, así como la influencia de la europeización. Con la intención de extraer elementos generalizadores sobre este proceso, el

Capítulo 1. Introducción: una aproximación al problema de la política energética europea y su proceso de europeización

capítulo 7 presenta un análisis comparativo sobre la europeización de la política energética en ambos países. Finalmente, la tesis concluye con un capítulo que revisa los principales aspectos analíticos, empíricos y normativos planteados por este trabajo, poniendo especial énfasis en el futuro de las renovables dentro de la política energética europea. Dado el carácter emergente de los estudios sobre política energética europea, este último capítulo termina con un apartado de perspectivas futuras para la investigación en este campo.

CAPÍTULO 2

MARCO ANALÍTICO: LA EUROPEIZACIÓN

2.1 INTRODUCCIÓN

Como ha sido mencionado en el capítulo introductorio, la europeización ha ganado importantes espacios en los estudios europeos como herramienta para explicar los cambios producidos en los estados miembros ante los estímulos de la integración europea (Börzel, 2004; Featherstone, 2003; Bulmer y Lequesne, 2005; Radaelli, 2003; Morata, 2007), incluso hasta llegar al grado de tener la etiqueta de ‘pujante industria académica’ (Olsen, 2002: 921). Los estudios sobre los efectos del proceso de integración han cobrado relevancia en un periodo donde las competencias de la UE han crecido considerablemente (Haverland, 2007: 64; Vink y Graziano, 2007: 3), lo que ha llevado a la europeización a cubrir gradualmente un amplio espectro de política pública. Empero, respondiendo a su rasgo especial dentro de la política europea (Andersen, 1993, 2000), la energía ha estado persistentemente excluida de la agenda de investigación sobre europeización (Solorio y

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

Morata, 2012), por lo que es limitado el entendimiento que hoy se tiene sobre la forma en que la UE influye las políticas energéticas de sus estados miembros.

La irrisoria presencia de la política energética en los estudios de la integración europea se explica porque hasta la década de los 90 ésta había sido un área de preocupación marcadamente nacional, relegando a un papel secundario a la Unión (ver capítulo 3). Los analistas de la UE prestaron poca atención a la política energética (Matlárý, 1997: 1), pues su foco de atención se centró en áreas más prometedoras como el mercado interior o la política medioambiental. La creciente actividad comunitaria en materia energética ha comenzado a despertar el interés sobre los efectos de la participación de la UE en política energética. Paulatinamente se han ido poniendo las bases para entender el impacto doméstico de la política energética europea. No obstante, la construcción de tres agendas paralelas de la energía en la UE (mercado interior, medio ambiente y acción exterior, como se detalla en el capítulo 3) ha provocado que la europeización en política energética haya sido abordada necesariamente de manera sectorial.

Atrayendo la mayor parte de atención, las investigaciones centradas en la europeización del mercado interior de la energía⁷ han ganado considerable notoriedad. Es posible encontrar importantes ejemplos como el temprano estudio de Andersen (1999) sobre la liberalización del gas natural, el trabajo de Eising y Jabko (2001) sobre los cambiantes objetivos de política energética en Francia producto de las negociaciones sobre la liberalización de los mercados, la conocida publicación de Levi-Faur (2002) sobre la europeización de los

⁷ Para una aproximación general al mercado interior de la energía, su evolución y retos, ver, Eikeland (2008, 2011).

regímenes eléctricos y de las telecomunicaciones o la investigación de Humphreys y Padgett (2006) sobre globalización, UE y gobernanza doméstica, entre otros trabajo de relevancia (Jordana et al., 2005; Barttle, 1999, 2002). Incluso estos estudios se han extendido al impacto del mercado interior de la energía en terceros países como Noruega y Suiza (Lerum, 2008; Barttle, 2006).

La agenda centrada en la acción exterior de la UE, por su parte, ha contemplado un cierto despegue con trabajos como los de Gonzalo Escribano (2006, 2010), centrado en la política europea de vecindad y su efecto en el Mediterráneo o el estudio de Michal Natorski (2007) enfocado a la europeización de la política energética en Ucrania. Partiendo de la mano de los estudios sobre gobernanza exterior (Barbé et al., 2009; Barbé y Herranz-Surrallés, 2010; Bauer et al., 2007; Lavenex et al., 2008; Shimmelfennig, 2007), Magen (2007), Lavenex y Stulberg (2009) y Herranz y Zapater (2010) también han analizado la forma en que la UE promueve sus intereses de política energética más allá de sus fronteras. Más recientemente, este tema también ha sido cubierto por trabajos como los de Tosun y Dobbins (2012), Herranz y Natorski (2012), Ciambra (2012), Carafa (2012), Escribano y San Martín González (2012).

Con respecto al medio ambiente, llama atención que aún cuando el cambio climático ha sido uno de los vectores más importantes para el desarrollo de la política energética de la UE (Solorio, 2011; Solorio y Zapater, 2012), hasta ahora es difícil encontrar estudios que ligen la actuación medioambiental comunitaria con la europeización de las políticas energéticas a nivel nacional. Apenas recientemente contribuciones como la publicación de

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

Tosun y Solorio (2011) o el volumen de Morata y Solorio (2012)⁸ son un reciente intento por ligar la actuación medioambiental comunitaria con la europeización en política energética.

El presente capítulo tiene por objeto obtener las herramientas analíticas necesarias para estudiar el impacto de la política medioambiental de la UE en la política energética de los estados miembros. Para ello, este trabajo se basa en la definición generada por Claudio Radaelli (2003), quien sostiene que:

La europeización consiste en procesos de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos o formas de hacer las cosas, y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente en la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas (estatales y subestatales).

Con base en este objetivo, el presente capítulo desmenuza el contenido de la definición arriba mencionada. El apartado 2.2 estudia las múltiples unidades de la esfera política nacional que son impactadas por la europeización (ámbitos de la europeización). El apartado 2.3 presenta los principales mecanismos de europeización que han sido manejados por la literatura. El apartado 2.4 explica los factores domésticos que se encargan de mediar

⁸ Sobre este tema, este libro contiene aproximaciones a la europeización de la política energética europea mediante la actuación medioambiental de la UE como las de Busch y Jörgens (2012); Fischer (2012); o Solorio y Zapater (2012).

entre las presiones europeas y las respuestas de los estados miembros (factores mediadores de la europeización). El apartado 2.5 presenta las fórmulas para medir el impacto de la europeización, tanto en el nivel doméstico como en el nivel comparativo, que serán aplicadas a nuestros casos de estudio. Finalmente, el apartado 2.6 resume los principales elementos de este marco analítico que se utilizarán en nuestros casos de estudio.

2.2 LOS ÁMBITOS DE LA EUROPEIZACIÓN

Generalmente, la literatura utiliza el término *ámbito* (Radaelli, 2000) para referirse al objeto de la europeización. Como lo denota la definición adoptada en este trabajo, este proceso impacta en múltiples unidades de la esfera política nacional. Para ayudar a construir la imagen completa de la europeización, algunos de los principales autores en la materia han dirigido sus esfuerzos en sistematizar los diferentes ámbitos de la europeización. Por ejemplo, Tanja Börzel y Thomas Risse (2000) entienden que la UE impacta en tres diferentes dimensiones a nivel nacional. Como primer ámbito de impacto establecen la incorporación a la legislación nacional del cuerpo legislativo comunitario. Como segundo ámbito está el impacto en la política a nivel nacional, donde surgen nuevos procesos de formación de intereses y representación, así como discursos públicos. Finalmente, consideran el impacto en las instituciones domésticas, tanto a nivel formal como informal. De manera similar, Claudio Radaelli entiende que sus ámbitos de impacto se pueden

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

distinguir a grandes rasgos entre las estructuras internas, las políticas públicas y las estructuras cognitivas y normativas (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1: Los ámbitos de la europeización según Radaelli

1. Estructuras internas	a. Instituciones
	b. Administraciones públicas
	c. Relaciones intergubernamentales
	d. Marco legal
2. Políticas públicas	a. Actores
	b. Problemas
	c. Estilos
	d. Instrumentos
	e. Recursos
3. Estructuras cognitivas y normativas	a. Discurso
	b. Normas y valores
	c. Legitimidad Política
	d. Identidades
	e. Tradiciones estatales (concepciones sobre gobernanza)
	f. Paradigmas políticos, marcos y narrativas

Fuente: Radaelli (2003).

Ciertamente, el principal interés de esta investigación reside en observar el impacto que ha tenido la europeización en los instrumentos de política energética. Sin embargo, con miras a ampliar la explicación sobre los cambios producidos por este proceso en las políticas energéticas nacionales, este estudio entiende con Radaelli (2003) que la europeización puede darse en tres ámbitos distintos: en la gobernanza nacional, en las estructuras

cognitivas y normativas y en la política pública. Así pues, de forma parecida a las diversas sistematizaciones generadas dentro de la literatura, nuestro estudio se desarrollará con base en estos tres ámbitos, aunque con un énfasis mayor en la europeización de las políticas públicas energéticas nacionales. Es oportuno destacar que si bien esta distinción es útil para objetivos analíticos, la realidad es por demás compleja y frecuentemente encontramos que las políticas, instituciones y procesos europeos tienden a afectar a más de una de estas dimensiones (Börzel, 2005: 49). A continuación procederemos a explicar con mayor detenimiento cada ámbito de impacto.

La europeización de la gobernanza

La europeización, como un proceso que involucra la erosión gradual de la soberanía nacional (Risse et al, 2001: 2), ha modificado sensiblemente la práctica que en torno a la gobernanza⁹ existía en los estados miembros, entendiendo este concepto como ‘el modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales’ (Morata, 2004: 23). En efecto, el emergente sistema europeo de gobernanza ha centralizado mucho del trabajo regulatorio en Bruselas, pero relegando fuertemente en los actores nacionales la puesta en marcha de la legislación europea (Knill y Lenschow, 2005: 583).

⁹ Para una revisión sobre la literatura de la gobernanza en la UE ver Rhodes (1996); Börzel (2007); Olsen (2008).

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

El impacto de la europeización en la estructura de gobernanza de los países comunitarios tiene dos efectos principales. En primer lugar está la expansión del espacio político en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones (Knodt, 2004: 703), básicamente a partir de la transferencia de múltiples competencias a la UE y donde su efecto más tangible es el establecimiento de instituciones comunitarias con la autoridad para elaborar, implementar, y hacer cumplir las políticas europeas (Olsen, 2002: 929). La europeización tiene, por tanto, un profundo impacto en las funciones de política pública de los estados miembros (Bulmer y Radaelli, 2004: 1), en las relaciones intergubernamentales (Börzel, 1999, 2001; Bache, 2008), en las burocracias nacionales (Jordan, 2000; Bache y Marshall, 2004; Bulmer y Burch, 2005), en las estructuras administrativas¹⁰ (Aguilar, 1997; Börzel, 1998, Rometsch y Wessels, 1996; Héritier, 2001), en las estructuras regulatorias¹¹ (Majone, 1997; Bauer et al., 2007) y en muchos otros aspectos que influyen en la gobernanza nacional.

En segundo lugar está la ampliación del espectro de los actores que participan en el proceso de desarrollo de políticas (Knodt, 2004: 703) a través de la inserción de actores subnacionales y privados en este complejo proceso (Morata, 2004: 32; Knodt, 2004: 703). Esto ha propiciado la formación de redes de políticas (Börzel, 1997; Falkner, 2001), organizaciones de intereses (Grote y Lang, 2001; Beyers y Kerremans, 2007; Eising, 2007) y grupos de presión a nivel europeo (Coen y Dannreuther, 2003; Ladrech, 2005), quienes desempeñan un papel importante en el proceso político (Radaelli, 2004: 6). Así, la europeización ha creado una nueva estructura de oportunidades para que los ciudadanos y

¹⁰ Ésta entendida como el grado de (des)centralización en las competencias políticas, horizontalmente entre diferentes ministerios y verticalmente entre los diferentes niveles de gobierno (Börzel 2007: 227).

¹¹ Ésta definida como los patrones de mediación de interés entre autoridades públicas, sociales y actores económicos en el quehacer político y su implementación (Börzel 2007: 227).

los grupos sociales refuercen su influencia en el proceso político (Börzel, 2007: 228), estableciendo el principio de asociación entre actores públicos y privados (Radaelli, 2004: 6) y generando una estructura multinivel de gobernanza para la gestión de la política pública (Knodt, 2004; Morata, 2004; Bache, 2008).

Como es posible observar, el impacto de la europeización en la gobernanza ha sometido a los estados miembros a una serie de cambios en su acción política que se traduce en la incorporación del Estado dentro de un complejo sistema transnacional y multinivel de proceso de toma de decisiones (Knodt, 2004: 703; Borrás et al., 1998: 25). Dicho claramente, la europeización ha transformado el sistema de cooperación entre los actores de los diferentes niveles de gobierno (Börzel, 1999), ha reestructurado la cooperación entre actores nacionales e instituciones europeas y ha generado la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional (Schout y Jordan, 2008). Además, la europeización ha comprometido a los diseñadores de la UE dentro de un complejo proceso político-administrativo, donde sus decisiones formales y acuerdos legales funcionan como un marco que, al mismo tiempo, estructura el sistema comunitario (Andersen, 2004: 13; Hix y Goetz, 2001: 8).

La europeización de las estructuras cognitivas y normativas

La europeización de las estructuras cognitivas y normativas, por su parte, se refiere a que la UE no solamente puede afectar las estructuras formales, sino también influenciar el

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

discurso existente a nivel nacional sobre la UE, las normas y valores, la legitimidad política, la identidad, y las tradiciones estatales sobre gobernanza (Radaelli, 2000: 8-9). Visto de otra forma, se trata de un proceso de aprendizaje político (Bennet y Howlett, 1992) que abre la puerta a la difusión de múltiples elementos culturales dentro de la UE (Featherstone, 2003: 9). En efecto, es posible se modifiquen la tradición política y legal bajo la que se guía la administración nacional (Andersen, 2004:16), así como también el discurso en torno a la gobernanza y política pública de la UE (Radaelli y Pasquier, 2007: 38). Recientemente ha habido un incremento importante en el análisis de la política pública con un énfasis en la influencia de las ideas y los principios generales (Surel, 2000: 495; March y Olsen, 2004). Los estudios enfocados en este ámbito usualmente giran en torno a la opinión pública sobre la integración europea (Díez-Medrano, 2008; Herranz Surallés, 2012), las limitaciones en términos de europeización de la ciudadanía (Checkel, 2001) o la diversidad de discursos nacionales que proveen legitimidad a Europa (Schmidt, 2001).

Por su naturaleza, esta dimensión de la europeización generalmente abarca un lento proceso de socialización de las élites domésticas dentro de los paradigmas políticos europeos, dando pie a la conformación de intereses de agregación y representación (Börzel y Risse, 2000: 3). Esta dimensión de la europeización se caracteriza por que las estructuras cognitivas y normativas pueden propiciar, por su naturaleza interactiva (Radaelli, 2004, 8), alteraciones en los intereses y preferencias bajo los que las negociaciones son estructuradas (Radaelli, 2003: 36) y también cambios en los marcos¹² que constituyen los instrumentos conceptuales para el análisis de la política pública (Surel, 2000). En suma, este proceso es

¹² Por ejemplo, Nilsson et al. (2009) estudia los marcos conceptuales y las coaliciones que determinaron el rumbo de las energías renovables en la UE.

capaz de modificar las preferencias de los actores, reformular el planteamiento de los problemas políticos, influir en la institucionalización de normas tanto a nivel nacional como europeo y, por consiguiente, influir en la europeización de otros ámbitos de la política nacional como la gobernanza o la política pública (Radaelli, 2004; Surel, 2000).

La europeización de la política pública

La europeización puede afectar todos los factores de la política pública como son los actores, los recursos y, por supuesto, los propios instrumentos (Radaelli, 2000: 14). Incluso puede afectar el enfoque para resolver los problemas de política pública (como puede un enfoque sustantivo o procedimental en el caso de la política medioambiental), y también influir en sus estándares de regulación (Börzel, 2007: 227). Visto así, la europeización puede entenderse como la emergencia de nuevas reglas que estructuran el proceso político tanto a nivel europeo como doméstico (Mörth, 2003: 161).

Frecuentemente los estudios sobre europeización se centran en los cambios que sufren los instrumentos de política pública; es decir, en la institucionalización a nivel doméstico de las reglas y normas generadas dentro del nivel europeo (Radaelli, 2004: 6). En este sentido, la aplicación práctica a nivel nacional de un gran número de directivas comunitarias induce la creciente influencia de la UE en la política pública (Borrás et al., 1998: 30). Lo cierto, sin embargo, es que esta relevancia es más notable en áreas donde la UE juega un papel más destacado, como es el caso de la política medioambiental, que ha sido por demás atractiva

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

para los estudios de la europeización (Borrás et al., 1998; Börzel, 2000, 2002, 2007; Liefferink y Jordan, 2001; Haverland, 2003; Font, 2001; Costa, 2006, 2011).

Sobre la adaptación de la política pública, es importante destacar que la naturaleza de la institucionalización varía según el mecanismo por medio del cual actúa la UE. De esta forma, el nivel de rigidez de los instrumentos comunitarios permite la adaptación a las presiones europeas según los recursos y tradiciones institucionales a nivel nacional, la distribución de poder entre los actores domésticos y los valores que definen la naturaleza de las formas apropiadas de política (Knill y Lehmkuhl, 1999: 2; Olsen, 2002: 933; Andersen, 2004: 5-6). El estudio de la implementación de las políticas es, por tanto, fundamental para determinar cómo y en qué medida la UE afecta a sus estados miembros (Sverdrup, 2005: 6), sobre todo si se considera que éste es un complejo proceso que envuelve diversas etapas de interacción entre el nivel europeo y nacional, y que es el momento clave para traducir las directivas europeas en ‘leyes en acción’ (Dimitrova y Rhinard, 2005: 2).

Según Börzel, las causas para una implementación efectiva de la política comunitaria está sujeta a dos grupos de factores: ‘los genéticos’ y ‘los sistémicos’ (Börzel, 2000). Los factores ‘genéticos’ son los problemas de carácter estructural en la política, tal como la ambigüedad de los objetivos, la falta de mecanismos efectivos de monitoreo o bien, limitaciones institucionales para forzar el cumplimiento de la directiva. En este marco, la variación a nivel nacional surge, en primer lugar, ante la diversidad en los instrumentos legales con los que cuenta la UE y su capacidad para desarrollar (estrictos o no) mecanismos vinculantes que obliguen al cumplimiento de la normativa comunitaria. La UE

tiene un potencial regulatorio alto con respecto a las políticas de creación de mercado, pero disminuye sensiblemente en otras áreas como la energética o la fiscal (Holzinger y Knill, 2004: 33). Por su parte, los problemas ‘sistémicos’ se refieren a cuestiones específicas de las instituciones políticas y administrativas de cada estado miembro como son la fragmentación del sistema político, la falta de capacidad administrativa o la falta de interés por la política en cuestión, entre otras (Börzel, 2000: 145-47). Por tanto, el retraso en la transposición de la legislación europea también puede entenderse como parte de las preferencias y estrategias de los estados miembros para escapar al coste de implementación de las directrices europeas (Dimitrova y Steunenberg, 2000: 203).

Resumiendo, la europeización es un proceso que involucra todas las facetas de la política pública (actores, recursos, estilos). En su versión más concreta, se refiere a la institucionalización en el nivel nacional de las medidas adoptadas en la UE. En este sentido, mientras mayor sea la flexibilidad de los instrumentos comunitarios, mayor será la diversidad en la ejecución nacional de las políticas comunitarias (Dimitrova y Steunenberg, 2000; Dimitrova y Rhinard, 2005), por lo que el estudio de los mecanismos de europeización es indispensable para explicar la institucionalización de las normas comunitarias.

2.3 MECANISMOS DE EUROPEIZACIÓN

¿Cómo explicar los mecanismos de europeización que producen los cambios a nivel doméstico? En un principio, la literatura dirigió su atención en observar el encaje entre el modelo doméstico y el europeo como variable para estudiar las transformaciones provocadas por la UE (Bulmer y Lequesne, 2005). Tanja Börzel (1999) planteó el ‘desajuste’ (*misfit* o *mismatch* en inglés) como mecanismo causal de cambio. Según esta perspectiva, únicamente si las políticas, las instituciones y/o los procesos europeos difieren considerablemente del nivel doméstico, los estados miembros tendrán la necesidad de cambiar (Börzel, 2005: 50).

Si bien la idea del ‘desajuste’ facilitó el entendimiento del cambio a nivel doméstico, las principales críticas sobre esta idea fueron que ésta no era la única forma en que la UE podía producir cambios y que la europeización incluso puede ocurrir en casos donde no exista una presión de adaptación significativa (Radaelli 2004: 7). Como la propia Börzel reconoció posteriormente, el alcance explicativo del desajuste era cuestionable por tres sencillas razones. Primero, porque su aplicación se limita a políticas donde la UE desarrolla un modelo de política pública a implementar a escala nacional. Segundo, porque el desajuste puede variar con el paso del tiempo dependiendo de la etapa del proceso político. Finalmente, porque la fragilidad de algunas instituciones domésticas puede hacer que éstas no sean lo suficientemente robustas como poner a prueba las políticas, las instituciones y los procesos europeos (Börzel, 2005: 50-51)

Para explicar la forma en que la UE impacta a escala doméstica, Knill y Lehmkuhl (1999, 2002) plantearon una tipología de mecanismos de europeización entre: (1) la prescripción de requisitos institucionales concretos; (2) la alteración de estructuras de oportunidades a nivel doméstico y (3) el cambio de creencias y expectativas de los actores nacionales. Si bien este modelo nace de los estudios que identificaron la presión de adaptación como una condición necesaria para el cambio doméstico, en contraparte Knill y Lehmkuhl argumentaron que la europeización puede ocurrir independientemente del 'desajuste' entre el modelo europeo y el nacional. Según esta perspectiva, los distintos mecanismos de europeización más que el ámbito de política pública son el factor más importante a considerar al momento de investigar el proceso de europeización (un diagnóstico que comparte esta tesis). Su explicación sobre los mecanismos de europeización y los patrones de adaptación doméstica se resume en la tabla 2.1.

Según este enfoque, si la europeización se desarrolla mediante *modelos de adaptación doméstica*, ésta implica requerimientos institucionales concretos, dejando relativamente poco espacio para la adaptación nacional (Knill y Lehmkuhl 1999: 4). Se espera que la no adaptación se dé en escenarios donde existe un total ajuste o un desajuste fundamental en los estilos y estructuras de la política regulatoria nacional (Börzel, 1999). Por su parte, la adaptación se espera suceda en casos donde la aplicación de las políticas europeas requieren de algunos arreglos al nivel doméstico. Así pues, este mecanismo de europeización es el más próximo a la idea de 'desajuste', facilitando una reformulación de la legislación nacional.

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

Si la europeización se desarrolla por medio de *cambios en la estructura doméstica de oportunidades*, la adaptación no puede ser entendida en términos de ajuste o desajuste, sino exclusivamente en la forma en la que la política europea redistribuye el poder y los recursos a nivel doméstico (basándose en la lógica del institucionalismo racional, ver apartado 2.4), generando una variación en la estructura doméstica de oportunidades. Para entender el cambio generado es necesario observar la forma en que las políticas europeas alteran las posiciones estratégicas de los actores domésticos. Su impacto generalmente se restringe, aunque no únicamente, a la abolición de acuerdos administrativos a escala doméstica que distorsionan el funcionamiento del mercado interior (Knill y Lehmkuhl, 2002). Efectivamente, se espera que las reformas domésticas vayan conforme a los objetivos europeos en el caso de que la estructura doméstica de oportunidades refuerce a las coaliciones de actores que apoyan esta meta (Knill, 2001).

En su modalidad más débil, la europeización también puede desarrollarse a través del cambio de creencias de los actores domésticos. Este tipo de mecanismo de europeización se mueve en la dimensión de las estructuras cognitivas y normativas (basándose en la lógica del institucionalismo sociológico, ver apartado 2.4), siendo diseñado para cambiar el entorno político nacional por medio de la estimulación y fortalecimiento del apoyo doméstico a las reformas europeas (Knill y Lehmkuhl, 1999, 2002). Predominantemente, este tipo de mecanismo se observa en ámbitos donde la política europea tiene una capacidad regulatoria más bien limitada, como es el caso típico de la política energética.

En ocasiones el objetivo de este tipo de mecanismos es preparar el terreno a futuras reformas. De hecho, recientes desarrollos en la literatura han apuntado hacia que este tipo de mecanismos podrían verse respaldados por la ‘sombra de la jerarquía’, donde la UE tendría la capacidad de amenazar con sanciones o adelantos legislativos a no ser que los actores potencialmente afectados alteren su comportamiento para adaptarse a las demandas de la UE (Héritier y Lehmkuhl, 2008).

Tabla 2.1: Mecanismos de europeización y la explicación de los patrones de adaptación doméstica

Mecanismos dominantes de europeización	(1) Modelo institucional de adaptación doméstica	(2) Cambio de las estructuras domésticas de oportunidades	(3) Cambio de creencias de actores domésticos
Explicación de patrones domésticos de adaptación	Grado de compatibilidad institucional	Grado de distribución de recursos y poder entre actores domésticos	Grado de movilización en apoyo de las reformas domésticas

Fuente: adaptación de Knill y Lehmkuhl (1999).

Resumiendo, la divergencia entre argumentos generados en la literatura de la europeización se centra, en gran medida, en el valor dado a la variable del ‘desajuste’ o la *presión de adaptación*. De cualquier manera, como bien remarcan Knill y Lehmkuhl (2002), los

mecanismos de europeización tienen una función más analítica que empírica. La realidad demuestra que las políticas europeas suelen estar caracterizadas por una mezcla de diversos mecanismos de europeización y el ‘desajuste’ es una variable que no siempre se hace presente en el *policy-making* europeo.

2.4 FACTORES MEDIADORES DE LA EUROPEIZACIÓN

Ciertamente, el impacto de los mecanismos de europeización a nivel doméstico no es siempre inmediato (en el sentido de falta de mediación) (Caporaso, 2007: 30). Por el contrario, los estudios de europeización han identificado la existencia de factores, que varían según la aproximación teórica escogida y que median entre las presiones europeas de adaptación y las respuestas de los estados miembros (Börzel, 2005: 52; Risse et al., 2001: 2). Con la intención de presentar algunos de los principales *factores mediadores* identificados en la literatura, este apartado se enfoca en dos de las perspectivas teóricas que más han logrado clarificar a través de estudios empíricos el impacto de la europeización: el institucionalismo racional y el institucionalismo sociológico. Antes de profundizar en cada una de ellas, es importante destacar que ambas lógicas no son de ninguna manera mutuamente excluyentes (March y Olsen, 1998) y, por el contrario, su uso paralelo puede favorecer el alcance de los objetivos de investigación.

Institucionalismo racional y los factores mediadores de la europeización

Próximos al institucionalismo racional, los enfoques basados en los ‘recursos’ asumen que los actores son racionales, orientados a sus objetivos y resueltos a conseguirlos (Börzel, 2005; Börzel y Risse 2000, Hall y Taylor, 1996; March y Olsen, 1998). Las acciones de los actores racionales son conducidas por las expectativas de sus consecuencias, algo que James March y Johan Olsen han llamado ‘lógica racional’ (March y Olsen, 1998) y que tiene principalmente que ver con la distribución de poder (Featherstone, 2003: 15). El institucionalismo racional utiliza una serie de supuestos conductuales altamente estratégicos y calculadores que, en general, se basan en comportamientos instrumentales con el fin de alcanzar sus preferencias (Hall y Taylor, 1996: 944-945). Bajo esta perspectiva, la historia es vista como la consecuencia de la interacción de actores intencionados y es plenamente entendida cuando se relaciona a las expectativas de sus consecuencias, a los intereses y a los recursos de los actores (March y Olsen, 1998: 8).

Una de las grandes aportaciones del institucionalismo racional ha sido enfatizar el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados de los procesos políticos (Hall y Taylor, 1996: 945). En esta lógica, la UE es concebida como una emergente estructura política de oportunidad que ofrece a los actores recursos legales y políticos para ejercer cierta influencia, en tanto restringe la habilidad de otros a perseguir sus metas (Börzel, 2005: 52; Héritier et al., 2001; Hix y Goetz 2000). La literatura ha distinguido claramente dos factores mediadores que influyen en la capacidad de acción de los actores y, por tanto, en los efectos de la europeización a nivel doméstico: (1) los múltiples puntos o

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

grupos de veto y (2) las existentes instituciones formales (Börzel y Risse, 2000; Risse et al., 2001; Börzel, 2005; Caporaso, 2007).

Los puntos institucionales de veto se refieren a todas las etapas en el proceso de toma de decisión que requieren del acuerdo legal para el cambio político (Haverland, 2000: 85). La existencia de múltiples grupos de veto, por tanto, puede otorgar poderes a actores domésticos con diversos intereses para restringir la adaptación doméstica (Börzel, 2005; Héritier et al., 2001). Un grupo o actor de veto es aquel que tiene el derecho y el poder de negar o retrasar la implementación de la legislación europea (Caporaso, 2007: 31). Si bien en última instancia los requerimientos de la UE no pueden ser rechazados en los puntos de veto (Haverland, 2000: 85), su efectiva transposición puede ser en muchos sentidos diluida para evadir costes de adaptación a nivel nacional. Por tanto, mientras más esté disperso el poder o fragmentado el sistema político, mayor será la dificultad para promover la ‘coalición ganadora’ necesaria para introducir los cambios como respuesta a las presiones de europeización (Börzel, 2005: 53). En la práctica, los puntos de veto se encuentran en los actores regionales (Börzel, 1999), los gobiernos locales (Collier, 1997), los parlamentos nacionales, los grupos de interés (Beyers y Kerremans, 2007; Grote y Lang, 2003), por mencionar algunos entre un universo de actores políticos que influyen en el proceso de toma de decisión a nivel nacional. Así las cosas, la variación en la estructura doméstica en términos de puntos de veto puede llevar a distintas respuestas nacionales a un mismo estímulo de la UE (Héritier et al., 2001: 4).

Por su lado, las instituciones facilitadoras pueden dotar a los actores con los recursos necesarios para explotar las oportunidades europeas y promover la adaptación nacional (Börzel y Risse, 2000; Risse et al., 2001). Su papel es por demás importante en el proceso de europeización, pues los actores domésticos pueden no llegar a aprovechar la emergente estructura de oportunidad política de la UE si carecen de la capacidad institucional necesaria para utilizarla (Börzel, 2005: 53). Los recursos suelen ser de tipo material como respaldo para aprovechar los fondos europeos que faciliten el cambio (Börzel, 2005: 53).

Institucionalismo sociológico y los factores mediadores de la europeización

En la otra cara de la moneda, el institucionalismo sociológico se basa en la ‘lógica de lo apropiado’ (March y Olsen, 1998; 2004) para justificar que la acción de los actores está guiada por principios y valores compartidos de lo que constituye un comportamiento socialmente aceptado en una estructura determinada (Börzel y Risse, 2000: 7; Barbé, 2003: 81). Su aproximación se centra en las normas, las ideas, la cultura organizacional y la psicología de la política (Bulmer, 2007: 51). La mayor parte de los institucionalistas sociológicos enfatizan el carácter interactivo y mutuamente constitutivo de la relación entre instituciones y la acción individual preferencias (Hall y Taylor, 1996: 948), donde ‘este proceso de interacción social determina los intereses y las identidades de los actores’ (Barbé, 2003: 83). Se espera que los actores procuren cumplir las obligaciones encapsuladas en su rol, su identidad, la pertenencia a una comunidad o grupo político, y las prácticas y expectativas de sus instituciones (March y Olsen, 2004: 3). Dicho de otro modo,

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

los actores desarrollan un compromiso con su institución o son persuadidos de la legitimidad de sus demandas (Caporaso, 2007: 15). Bajo esta lógica las preferencias son usualmente tomadas como dadas de antemano y los actores políticos actúan de acuerdo a las reglas y prácticas socialmente construidas, públicamente conocidas, anticipadas y aceptadas (March y Olsen. 1998: 10).

La literatura ha definido dos factores mediadores que llevan a procesos de socialización bajo los que los actores internalizan nuevas normas y desarrollan nuevas identidades: (1) los agentes de cambio y (2) las instituciones cooperativas informales (Börzel, 2005). Los *agentes de cambio* son aquellos actores unidos bajo creencias y valores compartidos para convencer a otros actores a reconsiderar sus metas y preferencias, redefinir sus intereses e identidades, comprometiéndose en el proceso de aprendizaje social (Börzel, 2005; Börzel y Risse, 2002). Un ejemplo claro de agentes de cambios nos lo brinda Eising (2007) con su estudio de los grupos de interés y los movimientos sociales, así como Grote y Lang (2003) en su trabajo sobre las asociaciones nacionales de comercio.

Por su parte, el papel de las instituciones cooperativas informales es de propiciar la construcción de consensos para superar los múltiples puntos de veto en el sistema político (Börzel, 2005: 55). En este sentido, Knill y Lehmkuhl (1999) destacan que un importante mecanismo para alcanzar la transformación consensuada es el desarrollo de estrategias donde ‘todos ganan’ y que permitan a todos los actores recoger el fruto de los procesos de cambio (Knill y Lehmkuhl, 1999: 8). Por tanto, las instituciones cooperativas informales son capaces de facilitar la distribución de costes de adaptación que permitan acomodar más

fácilmente las presiones de cambio a nivel nacional (Börzel y Risse, 2000: 9). Este factor mediador de la europeización puede favorecer la importación de ideas que respalden el proceso impulsado por la UE (Börzel, 2005: 53).

Resumiendo, el proceso de europeización implica un continuo arbitraje entre las diferencias nacionales, las presiones de adaptación, las instituciones mediadoras y los resultados políticos (Caporaso, 2007: 31). Su modelo básico se basa en tres pasos que determinan el resultado final (Risse et al., 2001; Caporaso, 2007). En efecto, la presión externa que ejerce la UE (como primer paso) produce un desajuste a nivel doméstico (como segundo paso) que es mediado por factores domésticos (como tercer paso) para finalmente producir un resultado de cambio entre los estados miembros (Risse et al., 2001: 6-12).

2.5 LOS EFECTOS DE LA EUROPEIZACIÓN

Para estudiar los efectos de la europeización es preciso establecer una diferenciación entre el grado de cambio en el interior de los países comunitarios y el resultado que este proceso genera en términos comparativos entre los distintos estados miembros. El efecto hacia el interior permite establecer si a nivel nacional se están incorporando los elementos de la política europea. El impacto en términos comparativos, por su lado, permite observar si este proceso favorece la convergencia o bien, la divergencia entre estados miembros.

El efecto doméstico de la europeización

La europeización genera diferentes patrones de ajuste, incluso dentro de los distintos sectores de la política comunitaria. Por tanto, surge la necesidad de estudiar el impacto diferenciado que tiene este proceso. Con el objetivo de medir el impacto de la europeización (Morata, 2007: 27), la literatura distingue en términos generales cinco resultados en relación con el grado de cambio (Börzel, 2005: 58-59).

Como explica Börzel, la *inercia* es una situación que indica falta de cambio (Börzel, 2005: 58). Ante esta situación suele existir un retraso en la transposición de directivas o bien resistencia al cambio inducido por la UE (Radaelli, 2000: 11). El *atrincheramiento* es un efecto paradójico que implica que la política nacional se aleja de las políticas comunitarias (Börzel, 2005: 58). Esta reacción se da cuando la política europea en cuestión tiene una percepción mayoritariamente negativa. Por tanto, la presión de adaptación tiene la capacidad de activar la oposición interna (Haverland, 2000: 84-85). La *absorción*, por su parte, indica cierto cambio en forma de adaptación. En este proceso, las estructuras domésticas prueban una mezcla de reticencia y flexibilidad (Radaelli, 2000: 15). De esta forma, absorben los cambios no fundamentales, pero mantienen los fundamentos básicos de su política pública y estructura doméstica (Radaelli, 2000: 15). Como Börzel y Risse explican, en este caso los estados miembros son capaces de incorporar las políticas o ideas europeas y reajustar sus instituciones, sin un cambio substancial en sus procesos, políticas e instituciones (Börzel y Risse, 2000: 10). En el *acomodamiento*, los estados miembros adaptan sus procesos, políticas e instituciones pero sin cambiar sus rasgos esenciales ni

entendimientos colectivos (Börzel, 2005: 59). Ésta es una solución más de tipo provisional, pues corrigen el funcionamiento de sus instituciones y/o políticas sobreponiendo las nuevas a las ya existentes (Héritier, 2000). Finalmente, en la *transformación* los estados miembros reemplazan sus políticas, procesos e instituciones existentes por unas nuevas, substancialmente diferentes o alteran las existentes al grado que sus rasgos esenciales y/o entendimientos colectivos cambian fundamentalmente (Börzel, 2005: 59); es decir, este impacto implica el mayor grado de cambio a nivel nacional.

El efecto comparado de la europeización

La comparación del impacto diferenciado entre los distintos estados miembros permite hablar de un efecto convergencia/divergencia en el proceso de europeización, tema que se encuentra en el debate central sobre el sistema europeo (Lieberink y Jordan, 2002: 11). Existen expectativas sobre que un mayor nivel de integración favorezca mayor uniformidad en los estándares y estilos de política pública entre estados miembros (Dimitrova y Steunenberg, 2000: 1). No obstante, incluso en las áreas donde la integración es mayor, en los hechos se encuentra una variación nacional dentro de la estructura organizacional y de política pública (Andersen, 2004), lo que ha sido llamado como una ‘adaptación doméstica con colores nacionales’ (Risse et al., 2001: 1) o europeización diferenciada (Héritier et al., 2001).

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

El debate sobre convergencia versus divergencia está fuertemente relacionado con la investigación sobre europeización (Knill, 2005: 765). Los últimos años han presenciado un intenso debate sobre cuándo y por qué los países desarrollan políticas similares (Bennet, 1991; Knill, 2005; Holzinger y Knill, 2005; Lenschow et al., 2005; Busch y Jörgens, 2005), llamando especialmente la atención el impacto en la política medioambiental (Lenschow et al., 2005; Busch y Jörgens, 2005). Sin ánimos de profundizar en un debate que corre paralelo a la europeización, es importante para el objetivo de esta tesis definir convergencia como el incremento en la similitud entre una o más características de una cierta política (como por ejemplo sus objetivos, sus instrumentos, o el escenario político) a través de una serie de jurisdicciones políticas (instituciones supranacionales, Estados, regiones, autoridades locales) sobre un periodo determinado de tiempo (Knill, 2005: 768).

La convergencia puede afectar a la política pública en todas sus dimensiones. Como indica Colin Bennet, la convergencia política puede significar básicamente cinco acepciones: (1) *contenido político*, definido como las manifestaciones formales de la política de un gobierno; (2) *metas y objetivos políticos*; (3) *instrumentos de política pública*, como las herramientas institucionales disponibles para la administración pública; (4) *resultados políticos*, en referencia al impacto y las consecuencias de la implementación; y (5) *convergencia en el estilo político*, en tanto puede existir una difusión de la forma en que las respuestas políticas son formuladas (Bennet, 1991: 218). Así las cosas, la convergencia política describe el resultado final de un proceso de cambio político a través del tiempo hacia un punto común (Knill, 2005: 768) y, por supuesto, es un tema central en los debates sobre europeización. Para nuestro estudio en particular, las últimas cuatro acepciones de

convergencia política serán de gran utilidad para conocer la forma en que las políticas energéticas de España y el Reino Unido se han aproximado en el tiempo.

2.6 RESUMEN: LA EUROPEIZACIÓN APLICADA AL CASO DE LA ENERGÍA RENOVABLE

Como ha sido posible observar, el estudio de la europeización de las políticas energéticas nacionales es una gran cuenta pendiente de los estudios europeos, especialmente por la relevancia de la política energética para los estados miembros y para la propia historia de la integración. Este capítulo ha sentado las bases analíticas para estudiar la europeización de las políticas energéticas a partir del caso de las energías renovables. Tras esta revisión sobre la literatura de la europeización, es posible penetrar con mayor profundidad en el caso de la política energética como un caso de europeización ‘inesperada’ (Greer, 2006) o indirecta por medio de la actuación medioambiental. En este sentido, la definición sobre los ámbitos de europeización permite limitar nuestro campo de estudio. El principal interés de esta investigación es observar el impacto en las políticas públicas de la energía. No obstante, con la intención de respaldar nuestra explicación sobre el proceso de cambio en las políticas energéticas nacionales, tomaremos también en cuenta el impacto en la gobernanza y en las estructuras cognitivas y normativas de política energética.

El estudio de los diferentes mecanismos de europeización facilita en dos sentidos nuestra explicación sobre la actuación de la UE en política energética. Primero, nos ayuda a

Capítulo 2. Marco analítico: la europeización

explorar la forma en que la Unión ha podido impactar en las políticas energéticas nacionales a partir de áreas limítrofes con la energía (por ejemplo, mercado interior). En segundo lugar, para observar cómo la UE utiliza sus distintas competencias, con diferentes mecanismos de europeización, para influir en la política energética de sus estados miembros. En este sentido, el manejo de los factores domésticos como *variable intermedia* posibilita la observación sobre las causas de una efectiva implementación del derecho europeo y, por tanto, de los diferentes patrones de europeización.

Por último, para el estudio del impacto, los diferentes niveles de medición permiten evaluar los efectos de la europeización a nivel nacional. El posterior estudio comparativo sobre el impacto de la UE en los estados miembros nos permite hablar de un efecto convergencia/divergencia, por lo que esta perspectiva nos permite analizar si este proceso favorece o no la homogeneización de las políticas energéticas nacionales. El próximo capítulo se enfoca en la política energética como un complejo fenómeno político y como uno de los principales retos de los estudios de la integración europea.

CAPÍTULO 3

EL ROMPECABEZAS DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

3.1 INTRODUCCIÓN

La política energética posee una largo historial dentro del proceso de integración europea, tanto que los orígenes de lo que hoy día se conoce como UE difícilmente pueden ser rastreados sin considerar el papel que tuvo la energía tras el final de la II Guerra Mundial (Lucas, 1977). El abastecimiento energético estuvo detrás del primer gran acuerdo a nivel comunitario: la CECA en 1951. La energía también jugó un papel central en 1957 detrás del EURATOM, cuando seis países europeos (Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) decidieron poner en común ciertos elementos de su industria nuclear en busca de dotar a Europa de fuentes de energía (Matlány, 1997). Al ser tanto la CECA como el EUROATOM pilares básicos del nacimiento de la Comunidad Europea, parecería inobjetable el hecho de que la energía ha sido, en mayor o menor medida, un motor del proceso de integración europea.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

Sin embargo, la trascendencia de la energía para las sociedades contemporáneas ha generado que éste sea a la vez uno de los campos más conflictivos en el proceso de integración europea (Matlár, 1997; Buchan, 2009). Si bien esta tendencia ha comenzado a revertirse, lo cierto es que la energía ha atravesado más sombras que luces a lo largo del proceso de integración. Como prueba, basta con revisar el peso que la energía ha tenido en la agenda política comunitaria en los más de 50 años de construcción europea. De aquí lo significativo de la emergencia de la nueva política energética europea tras el Consejo Europeo de primavera en 2007, pues representó un hito para el proceso de integración en un área históricamente conflictiva.

La intención de este capítulo es estudiar cómo y por qué la política medioambiental acabó convirtiéndose en uno de los caminos predilectos de la UE para incidir en la política energética de sus estados miembros (tema que se trata en el capítulo 4). Para cumplir con esta tarea de forma clara y esquemática, este capítulo sigue la periodización marcada por Svein S. Andersen (2000), aunque integrando las más recientes novedades institucionales en la materia. Este capítulo está estructurado de la siguiente manera. El apartado 3.2 presenta la energía como semilla del proceso de integración, a partir del periodo de posguerra hasta la fundación del EUROATOM. El apartado 3.3 describe la forma en que la década de los 60 significó una transición hacia la dependencia de petróleo importado, donde el constante flujo energético evitó la participación comunitaria en esta materia. El apartado 3.4 estudia la reacción europea ante los choques petroleros en la década de los 70 y la forma en que este contexto abrió la puerta a una mayor participación comunitaria en el terreno energético. El apartado 3.5 analiza la redefinición de los asuntos energéticos en la

UE a partir del desarrollo de tres principales agendas: mercado interior; medio ambiente; y relaciones exteriores. Este proceso permitió la progresiva participación comunitaria en materia energética, hasta que el Tratado de Lisboa terminó por aportar claridad jurídica al desarrollo de la política energética europea. Finalmente, el apartado 3.6 resume las ideas más importantes de este capítulo de cara a penetrar en la contribución medioambiental al desarrollo de la política energética europea.

3.2 LA ENERGÍA: SEMILLA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

¿Cómo es que en una Europa devastada por la II Guerra Mundial la energía pudo llegar a ser motor de la integración? Tras el conflicto bélico, la estructura de abastecimiento energético en Europa quedó prácticamente destruida (Lucas, 1977: 1), ya que la industria del carbón, que en aquel tiempo cubría buena parte de las necesidades energéticas europeas, fue severamente afectada en tanto que objetivo estratégico y militar (Haghighi, 2007: 38). La escasez de energía se convirtió en un grave obstáculo para la reconstrucción económica en la posguerra (McGowan, 1996: 1; Surrey, 1990: 42), donde solamente la importación de carbón alivió temporalmente los problemas de aprovisionamiento europeo (Haghighi, 2007: 38). La energía representó para la Europa de la posguerra una oportunidad para iniciar mecanismos de cooperación que ayudaran a cicatrizar las heridas del conflicto bélico.

Con la finalidad de facilitar la justa distribución del carbón importado y la repartición de los materiales necesarios para reanudar su extracción nació, bajo la sombra de los EEUU,

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

una institución llamada la Organización Europea del Carbón¹³ (OEC) (Lucas, 1977: 2)¹⁴. Si bien su primera reunión fue en mayo de 1945, no fue hasta el 1 de enero de 1946 cuando esta organización quedó oficialmente establecida. Su estructura consistió de un Consejo intergubernamental y un *staff* permanente con sede en Londres (ECO, 1948: 38-41). En 1947, las tareas de la OEC fueron traspasadas a la recién creada Comisión Económica para Europa¹⁵ del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Lucas, 1977: 3). Esta comisión era sucesora de varias agencias creadas tras la guerra como el Comité para la Asistencia Económica Europea y la Organización del Transporte Interior de Europa Central. Sin embargo, su funcionamiento más bien rígido, que para tomar cualquier decisión requería el consentimiento de todos los gobiernos nacionales de los países miembros¹⁶, hizo complicada la toma de decisiones.

La relevancia de la OEC para la reconstrucción económica fue rápidamente opacada por el surgimiento de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE; más tarde llamada Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o la OCDE), encargada de administrar el Plan Marshall (Haghighi, 2007: 38-39). Para favorecer el aprovisionamiento energético de Europa y procurar su diversificación, el Consejo de la OECE estableció comités para el carbón, la electricidad y el petróleo (Lucas, 1977: 3;

¹³ Los estados miembros de esta Organización eran Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Turquía, Reino Unido, URSS y Yugoslavia.

¹⁴ Agreement for the establishment of the European Coal Organisation (London, 4 January 1946).

¹⁵ El 11 de Diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en orden de apoyar la creación de una Comisión Económica que ayudara a la reconstrucción de los países europeos tras la guerra. El 28 de marzo de 1947, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) estableció La Comisión Económica para Europa.

¹⁶ Sus representantes venían de 17 miembros europeos de Naciones Unidas: Bélgica, Bielorrusia, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Suecia, Turquía, Ucrania, URSS, y Yugoslavia, así como los EUA.

Haghighi, 2007: 39). Sin embargo, si bien estos pasos fueron encaminados a la reactivación económica, para el inicio de la década de los 50 Europa comenzó a experimentar un nuevo inconveniente: la economía alemana estaba adquiriendo de vuelta una fuerza considerable y no era posible seguir ejerciendo control sobre las industrias del carbón y acero a través de la Autoridad Internacional del Ruhr¹⁷.

Para hacer frente al fortalecimiento alemán, en 1950 Robert Schuman, entonces Ministro de Exteriores francés, propuso la creación de un mercado común para estos bienes estratégicos (Pounds y Parker, 1957: 351; Yondorf, 1965: 885; Gillingham, 1991: 228). Su fórmula se basaba más de la idea de alcanzar la paz y la prosperidad de forma en que la ‘puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizar[a] inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico’¹⁸. En otras palabras, Schuman concibió la cooperación en este campo como un prerequisite para una exitosa reconstrucción y también consistente con el espíritu de una Europa unida (Andersen, 2000: 2).

El Tratado de la CECA fue firmado en París, el 18 de abril de 1951, por los seis estados miembros originales de la Comunidades Europeas (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia y los Países Bajos)¹⁹. Siempre con la mirada puesta en salvaguardar la paz en Europa, esta Comunidad tenía ‘por misión contribuir, en armonía con la economía

¹⁷ La Autoridad Internacional del Ruhr era un cuerpo internacional establecido en 1949 por los poderes aliados para controlar la industria del carbón y el acero en el área Ruhr Área en Alemania Occidental (Pounds y Parker, 1957: 351).

¹⁸ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm

¹⁹ Reino Unido quedó fuera de esta Comunidad por que, desde el principio, se negó a abdicar cierto grado de soberanía sobre una base regional (Kitzinger, 1960: 20).

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

general de los [e]stados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común [...] a la expansión económica, el desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida' (CECA, artículo 2). Como apunta Parker (1952), su meta era producir el carbón y el acero a los mínimos costos posibles para contribuir al aprovisionamiento europeo (Parker, 1952: 383).

Esta primera experiencia en el proceso de integración europea revistió de importancia, ya que un adecuado abastecimiento de carbón era esencial para garantizar el crecimiento económico (Surrey, 1990: 42). El Tratado de la CECA fue un primer experimento sectorial (que expiró en Julio del 2002) sobre cómo poner en común el uso de la energía, y no sólo estableciendo la organización de los regímenes de producción y distribución del carbón y del acero. La CECA se basaba en una Alta Autoridad que tenía la tarea de supervisar el mercado, el respeto a las reglas de competencia y la transparencia en los precios, actuando en nombre del interés general de la Comunidad (CECA, artículo 8). Por otro lado, una Asamblea ejercía las competencias de control (CECA, artículo 20), mientras un Consejo actuaba con el objeto de armonizar la acción de la Alta Autoridad con la de los gobiernos responsables de la política económica general de los países (CECA, artículo 26). Finalmente, un Tribunal garantizaba el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado y de los reglamentos de ejecución (CECA, artículo 31). Lo cierto, sin embargo, es que en el aire quedaba la idea que su estructura institucional era demasiado compleja para lo limitado de su objetivo, respondiendo más bien a lo que estaba por venir para el proceso de integración (Lucas, 1977: 4).

Gradualmente, la CECA fue cumpliendo con sus objetivos de estabilidad económica, establecer un mercado común y respaldar la expansión gradual de la industria del carbón (Pounds y Parker, 1957: 352-64). Sin embargo, en 1955 el proceso de integración sufrió un duro revés con la renuncia de Jean Monnet al cargo de Presidente de la Alta Autoridad (Yondorf, 1965: 888). Su decisión respondió al rechazo francés de establecer la Comunidad Europea de Defensa (CED), por lo que a partir de ese momento Monnet se enfrascó en una misión personal para integrar Europa a partir de la formación de un Comité de Acción (Yondorf, 1965: 888). El fracaso de la CED generó incertidumbres sobre el futuro del proceso integración (Yondorf, 1965: 895; Gillingham, 1991: 348). Por tanto, cuando los seis miembros de la CECA se reunieron en Messina para nombrar al sucesor de Monnet como presidente de la Alta Autoridad, quisieron despejar dudas y demostrar que la lección estaba aprendida: el siguiente paso no sería directamente político, sino que tendría un importante componente económico (Kitzinger, 1960: 25).

La Declaración de Messina recordó el papel que la energía debía jugar en la integración europea. El objetivo era ‘poner a disposición de las economías europeas una energía más abundante y a un menor precio’²⁰. En Messina se acordó designar un Comité Intergubernamental, bajo la dirección del belga Paul-Henri Spaak, para estudiar las nuevas propuestas y redactar borradores de tratados o acuerdos (Lucas, 1977). Para desarrollar su tarea, el Comité estableció cuatro Comisiones encargadas de: (1) el mercado común general; (2) la energía convencional; (3) la energía atómica; y (4) el transporte (Lucas,

²⁰ La Declaración de Messina se encuentra en inglés en: <http://www.eurotreaties.com/messina.pdf>

Extractos de la Declaración de Messina fueron recogidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo -Una política energética para Europa {SEC(2007) 12.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

1977: 12). Ciertamente, ya para su reporte preliminar, a inicios de 1956, parecía claro que los focos de atención se dirigirían hacia la energía atómica y la creación de un mercado común (Yondorf, 1965: 896). Cuando se publicó el reporte final del Comité Spaak, en abril de 1956, este fue dividido en tres partes: (1) mercado común; (2) energía atómica; y (3) otros sectores de acción urgente, entre ellos la energía, remarcando que la integración económica debía extenderse a otras fuentes energéticas a medida que progresara la marcha común (Spaak, 1956).

Tras la adopción del Reporte Spaak, en junio de 1956, los seis estados miembros formaron un nuevo Comité encargado de hacer un borrador sobre los Tratados de Roma para establecer la CEE y el EUROATOM (Lucas, 1977: 15). Para respaldar la energía atómica como alternativa energética para Europa, los estados miembros encargaron también la redacción de un reporte específico sobre su posible alcance llamado ‘Un Objetivo para el EUROATOM’ (Haghighi, 2007: 42). En aquel documento se hizo énfasis sobre el hecho de que las importaciones energéticas de Europa alcanzarían un nivel intolerable sin la energía nuclear²¹. Paralelamente, un reporte de una comisión específica de la CECA, llamado Hartley Report²² por el nombre del científico que la encabezaba, hizo una clara previsión sobre el proceso de transición que le esperaba a Europa, al pasar de ser una región autosuficiente en términos de energía a una región altamente dependiente (Lucas, 1977: 19; Haghighi, 2007: 42). Sin embargo, los estados miembros no comenzaron a reflexionar seriamente sobre la vulnerabilidad en el aprovisionamiento energético europeo hasta la

²¹ Report by the Three Wise Men on EUROATOM (4 may 1957).

²² L'Europe face à ses besoins croissants en énergie (Paris, OEEC, 1956).

crisis del Canal de Suez, cuando en junio de 1956 Nasser nacionalizó el camino por donde anualmente pasaban 69 millones de toneladas de petróleo a Europa (Haghighi, 2007: 42).

En esta coyuntura fue firmado el Tratado constitutivo del EURATOM, el 25 de marzo de 1957, junto al Tratado de Roma por el que se fundó la Comunidad Económica Europea (CEE). A partir de ese momento, las tres Comunidades (incluyendo la CECA) comenzaron un recorrido que las llevó hacia un mismo paraguas institucional. El EURATOM nació con la misión de contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de las industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida de los estados miembros. Funcionalmente, el EUROATOM pretendía estrechar la cooperación en el campo de la investigación entre los estados miembros²³; el establecimiento de medidas comunes de seguridad de las plantas, asegurar una gestión adecuada y equitativa del material nuclear, y proteger el medio ambiente de los riesgos asociados con el uso de la energía nuclear y sus desechos tóxicos (EUROATOM, artículo 2).

En el umbral de la década de los 60, Europa se debatía entre el mantenimiento del carbón como fuente primaria de energía o alternativamente la promoción de la energía nuclear (Zapater 2002: 13-4). Así, los Tratado de la CECA y el EUROATOM bien pueden ser valorados como un reconocimiento de los estados miembros fundadores sobre la necesidad de adoptar un enfoque común a los problemas de la energía. No obstante, de forma paralela Europa acusaba el cambio hacia una economía importadora de energía. Lo barato del

²³ El EURATOM es aún vigente y, por tanto, todos los estados miembros de la UE deben adoptarlo. Existen algunas visiones que proponen su utilización y aprovechamiento como un instrumento más para alcanzar los objetivos de política energética de la Unión (Barnes, 2008).

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

petróleo hacía cada vez menos atractiva a la industria europea del carbón (Haghighi, 2007: 40). El EUROATOM, por su parte, menguaba a medida que los programas nacionales se expandían y sus esfuerzos de investigación no terminaban por arrancar (de Carmoy 1977: 7). Ante este escenario, la Alta Autoridad de la CECA y el Consejo de Ministros adoptaron en Octubre de 1957 el Protocolo para una política energética²⁴. Sin embargo, su significado y repercusión fueron simbólicos (Lucas, 1977: 29). Cuando en 1957 la reducción en el consumo energético europeo provocó una crisis significativa en la industria europea del carbón, la balanza se inclinó definitivamente a favor de la importación de petróleo (Lucas, 1977: 8).

3.3 EL ESCENARIO DE LA DEPENDENCIA ENERGÉTICA

Entrada la década de los 60 se profundizaron los cambios en los mercados energéticos en Europa (Haghighi, 2007: 46). La transición hacia una segunda etapa de la energía respondió a que los países europeos sacaron provecho del petróleo barato de Medio Oriente para impulsar su desarrollo (Surrey, 1992: 42). Janne Matlárý definió este periodo como de ‘eclecticismo en términos de política energética’, pues mientras las competencias formales de la Comunidad Europea estaban ligadas al carbón y la energía nuclear, ambas habían disminuido sensiblemente en importancia para la cesta energética europea (Matlárý, 1997:18). En este contexto surgieron los problemas de la vulnerabilidad a la variación en la

²⁴ Protocole sur les moyens d’assurer une politique coordonnée Dans le domaine de l’énergie (574/57, J.O., 7 December 1957).

cotización del petróleo y las debilidades en la seguridad del abastecimiento (Andersen, 1993: 139), siendo precisamente esto lo que impulsó el enfoque ‘dirigista’ en las políticas energéticas de los estados miembros (McGowan, 1996: 4). El sector de la energía pasó a ser una herramienta en la planificación económica de los países europeos (Surrey, 1992: 42) y los estados miembros se inclinaron más por confiar en los controles a las importaciones y subsidiar la producción doméstica (Daintith y Hancher, 1986: 19).

La creciente dependencia provocó que durante este período las instituciones comunitarias comenzaran a reflexionar sobre la conveniencia de adoptar posiciones globales en el sector energético (Zapater, 2002: 27). En 1962, tras varios exhortos por parte del Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros llamó por primera vez a los ejecutivos de los estados miembros a presentar propuestas para una política común en el campo de la energía, especificando, eso sí, que ésta tendría que limitarse a las posibilidades legales que generaban los Tratados existentes (Lucas, 1977: 35; Daintith y Hancher, 1986: 20). Un cierto acuerdo se reflejó en abril de 1964 cuando el Consejo, reunido en ocasión de la sesión de ministros de la CECA, adoptó un Protocolo de Acuerdo Relativo a los Problemas Energéticos²⁵ (Spaak, 1973: 35). En él, los gobiernos de los estados miembros reconocieron la necesidad de emprender en común un camino en torno a la energía, declarando los siguiente objetivos: disminución en los precios de la energía; seguridad en el aprovisionamiento; un desarrollo progresivo de sustitutos energéticos; estabilidad en el

²⁵ Protocole d’Accord relatif aux problèmes énergétiques intervenu entre les gouvernements des Etats membres des Communautés européennes, à l’occasion de la 94 session du Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l’acier tenue le 21 avril 1964 à Luxembourg. European Communities Official Journal, No 69, 30 April, 1964.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

abastecimiento; libre elección para el consumidor; una competencia justa en el mercado común entre las diversas fuentes de energía; y una política económica general.

Con la fusión de los tres ejecutivos de las Comunidades Europeas, en 1967 resurgió la esperanza de que la formulación de la política energética común recibiera un nuevo impulso ahora que una sola Comisión y Consejo eran capaces de dar soluciones comunes a los problemas de la energía (Daintith y Hancher, 1986: 21). En 1968 la Comisión desarrolló las primeras pautas hacia un marco de acción²⁶, que debía seguir tres direcciones: (1) el establecimiento de un marco de acción común, con previsiones y orientaciones generales y sectoriales en caso de dificultades en los aprovisionamientos; (2) el establecimiento de un mercado común; y (3) el mantenimiento de un aprovisionamiento energético barato y seguro (Zapater, 2009: 55). La Comisión consideraba que la adopción de medidas comunes sobre política energética facilitarían los ajustes necesarios para establecer el mercado común (COM, 1968: 12). Sin embargo, también aceptaba que la política energética común sería una ‘creación continua’ y que para alcanzar sus resultados sería necesario aplicar medidas flexibles, selectivas, calculando producir el mejor resultado económico (COM, 1968: 9).

En 1968, se adoptó la directiva 68/414/CEE²⁷ como primer acto comunitario en materia de seguridad en el aprovisionamiento energético (Zapater, 2009: 55). A través de este instrumento los estados miembros se comprometieron a adoptar ‘todas las disposiciones

²⁶ First Guidelines for a Community energy policy (Memorandum presented by the Commission to the Council on 18 december 1968), COM (68) 1040.

²⁷ Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.

legales, reglamentarias y administrativas adecuadas para mantener, de forma permanente [...] un nivel de reservas de productos petrolíferos equivalente, al menos, a 65 días del consumo medio interno diario durante el año natural precedente'. Su posterior modificación permitió ampliar a 90 días el plazo²⁸, convirtiéndola en una de las principales herramientas comunitaria para hacer frente a los retos de la seguridad energética (Tosun, 2011).

En 1972, la Comisión renovó sus intentos por trazar una política energética común a partir de la Comunicación 'Progreso necesario en política energética comunitaria'²⁹ (Daintith y Hancher, 1986: 21). La Comisión partía de la base que las pautas dadas en 1964 proveían un marco 'aún válido' para la acción en política energética (COM, 1972: 5). Por tanto, fue más bien una actualización que respondía a la 'alteración' del contexto en política energética. La estructura de este documento estaba basada en propuestas generales y propuestas para sectores individuales. Sobre la primera, aparecieron con fuerza temas como la protección ambiental, el uso racional de la energía y la investigación científica y tecnológica, sin olvidar preocupaciones tradicionales como las relaciones con los países importadores y exportadores de energía. Para los sectores en específico, las propuestas abordaron tanto el carbón y la energía nuclear, competencias comunitarias, como el petróleo, gas natural y la electricidad, hasta ese momento asuntos meramente nacionales.

²⁸ Official Journal, No. L291/154, 28 December 1972.

²⁹ Commission of the European communities (1972). Necessary progress in community energy policy. Com (72) 1200, October 4, 1972. Supplement to Bulletin of the European Communities, No. 11, 1972.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

Según la Comisión, el principal problema para la Comunidad en el campo de la energía radicaba en mantener un aprovisionamiento estable y regular (COM, 1972: 8). Para alcanzar esta meta, se plantearon soluciones³⁰ como la recuperación del calor residual producto de la conversión térmica o dirigir la investigación hacia descubrir nuevas fuentes de energía (COM, 1972: 11-2). Para los sectores específicos, la Comisión resaltaba la importancia de integrar los mercados del petróleo, el gas y la electricidad respectivamente, mejorar las formas de almacenamiento y garantizar el abastecimiento energético (COM, 1972: 15-26), sin olvidarse de las deficiencias en el sector de la energía atómica.

Entre 1950 y 1972 la región se volvió paulatinamente más dependiente del petróleo importado, siendo éste un periodo donde las compañías internacionales explotaron exitosamente y a bajo coste las reservas de Medio Oriente (Odell, 1976: 109). A pesar de las aparentes ventajas de una acción coordinada en el campo de la energía, las propuestas para ampliar las competencias comunitarias no fueron atendidas por el Consejo, a excepción de la medida adoptada para mantener cierto nivel de reservas de productos petrolíferos (Finnon y Surrey, 1996: 165). Los años venideros trajeron un cambio definitivo para la presencia de la energía en el proceso de construcción europea.

³⁰ Estas propuestas de la Comisión fueron formuladas justo antes de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad ampliada, que tuvo lugar en París en Octubre de 1972 (Spaak, 1973: 37).

3.4 CRISIS PETROLERA Y CAMBIOS EN EL ESCENARIO DE LA ENERGÍA

El choque petrolero de 1973-74 provocó una radical transformación del escenario de la energía dentro del mundo y Europa, reinsertando con mayor ímpetu el tema energético en la agenda del proceso de integración. Los estados miembros, sin embargo, fueron incapaces de articular medidas de protección suficientes para asegurar el futuro de los abastecimientos energéticos (Zapater, 2002: 27; Andersen, 1993: 141). Para el verano de 1973, la Comisión persistía en su intento de perseguir sus objetivos de un mercado interno regulado y una política exterior común en el campo de la energía, pero todas sus propuestas fueron continuamente desechadas por el Consejo (Lucas, 1977: 58). Cuando en Octubre de 1973 los países árabes amenazaron con cortar los suministros de petróleo como medida de presión para reducir el apoyo de Occidente hacia Israel, quedó claro que Europa no estaba preparada para afrontar problemas en su aprovisionamiento energético (Haghighi, 2007: 53-4).

Esta nueva realidad trajo por fin el entendimiento a los estados miembros sobre la necesidad de formular y desarrollar políticas para reducir la dependencia energética; tal y como la Comisión venía reclamando desde hacía tiempo (Daintith y Hancher, 1986: 27). Sin embargo, las primeras reacciones a la crisis no auguraron nada positivo para la solidaridad entre los socios comunitarios o para la preservación de los elementos ya existentes de política común (Daintith y Hancher, 1986: 26). Como afirma Zapater (2002:27), '[t]anto Reino Unido como Francia intentaron impedir cualquier reparto

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

equitativo de los aprovisionamientos [...] que hubiera paliado las consecuencias del embargo decretado por los países de la OPEP contra los Países Bajos'. En respuesta, Holanda amenazó con cortes en el abastecimientos de gas a sus socios comunitarios³¹ (Daintith y Hancher, 1986: 26). Para tratar de acercar los esfuerzos de los socios comunitarios, la Comisión lanzó, en junio de 1974, el documento 'Hacia una nueva estrategia en política energética para la Comunidad Europea'³², donde se remarcaba que la experiencia vivida en 1973 y sus posteriores repercusiones debían ser 'un incentivo para la Comunidad en orden de reducir su dependencia energética' (COM, 1974: 1).

Para la Comisión, éste era un llamado para 'adaptar las estructuras económicas' y hacer frente al creciente déficit en la balanza comercial como resultado de la importación de energía (COM, 1974: 1). La Comisión apreció que el golpe sufrido por Europa tras la crisis de 1973 era un arma de doble filo. Por un lado, era un momento de oportunidad para reforzar la cooperación entre los estados miembros en materia energética; por el otro, no obstante, estaba el riesgo latente de que se llegara a una divergencia en las políticas y en las prioridades de los estados miembros a nivel individual (COM, 1974: 2). A partir de ese momento, la Comisión redefinió sus objetivos con base en las restricciones que predominaban en el mercado: el ritmo de crecimiento económico en Europa, los cambios en la demanda como producto de las variaciones en el precio, la rigidez del abastecimiento y la necesidad de invertir en el desarrollo de fuentes sustitutas de energía (COM, 1974: 7-10).

³¹ Bajo aquellas condiciones se necesitó del liderazgo de EU para atraer a todos los países de la CEE, a excepción de Francia, bajo un acuerdo junto con los países de la OCDE para fundar la Agencia Internacional de Energía (AIE) (Daintith y Hancher, 1986: 26).

³² COM (1974). Towards a new energy policy strategy for the European Community, COM (74) 550 final/2, Brussels, 26 June 1974.

A pesar de esta rápida reacción por parte de la Comisión, el golpe económico de la crisis del petróleo reforzó la tendencia de los gobiernos de perseguir en solitario sus objetivos nacionales (Padgett, 1992: 55; Surrey, 1990: 43). Las políticas energéticas nacionales fueron tomando distintos caminos, generando una dificultad añadida para la formación de una política energética común (McGowan 1996: 10). Por un lado, los países europeos buscaron acuerdos con los productores árabes que aseguraran sus importaciones (Matlárý, 1997: 17). Por el otro, cada uno enfrentó el nuevo escenario energético a partir de diferentes perspectivas: el Reino Unido buscó desarrollar los yacimientos de gas y petróleo del Mar del Norte que habían sido descubiertos a inicio de la década de los 60 (Bahgat 2006: 963); Francia adoptó una estrategia nuclear para abandonar la dependencia del petróleo para la producción de electricidad y el proceso industrial; y Alemania, por su parte, aceleró su programa nuclear e introdujo un impuesto en la electricidad para subsidiar la producción doméstica de carbón (Surrey 1990: 43-4).

A nivel comunitario, fueron dándose pequeños pasos hacia una mayor cooperación en el terreno de la energía. Reconociendo que era necesaria cierta coordinación en la posición de los estados miembros, el Consejo adoptó, en septiembre de 1974, las pautas para una nueva política energética de la Comunidad³³. En respuesta a los llamados de la Comisión, los gobiernos de los estados miembros acordaron: (1) reducir el crecimiento del consumo interno de energía por medio de medidas para la racionalización en el uso de la energía; (2) mejorar el aprovisionamiento energético a través del desarrollo de la energía nuclear, los hidrocarburos y combustibles sólidos en la Comunidad, diversificar el abastecimiento

³³ Council Resolution of 17 September 1974 concerning a new energy policy strategy for the Community.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

externo e intensificar los esfuerzos científicos y de investigación en búsqueda de nuevas fuentes de energía; y (3) tomar en cuenta la protección medioambiental tanto en la producción como en el consumo de energía.

A partir de 1974 comenzaron a dibujarse algunos instrumentos para coordinar las políticas nacionales de los estados miembros. En diciembre de 1974 fueron establecidos los objetivos comunitarios en materia de energía para 1985³⁴. Sobre la demanda, el Consejo resolvió intentar reducir el nivel de consumo energético, así como hacer un esfuerzo para hacer un mayor uso de las fuentes endógenas. Con respecto al abastecimiento, se trató de reemplazar el consumo del petróleo, siempre que fuera económicamente viable, por otras fuentes de energía. En 1975 el Consejo acordó una serie de medidas específicas para alcanzar los objetivos adoptados el año anterior que iban en la línea de la actuación reciente de la Comunidad³⁵; es decir, apoyo al desarrollo de proyectos de innovación tecnológica, apuesta por la energía nuclear y tratar de equilibrar la cesta energética europea.

Si bien aquellos años se caracterizaron por pasos primordialmente intergubernamentales, el principal éxito para la Comisión consistió en devolver el tema energético a la agenda política (McGowan 1989: 59). También se experimentaron algunos avances legislativos en temas como hacer un mejor uso de la energía, el impulso a energía renovable y algunas cuestiones sobre el aprovisionamiento (ver capítulo 4). Durante este periodo se aprobaron más de veinticinco nuevas medidas relacionadas con la energía, principalmente en torno a

³⁴ Council Resolution of 17 December 1974 concerning Community energy policy objectives for 1985.

³⁵ Council Resolution of 13 February 1975 concerning measures to be implemented to achieve the Community energy policy objectives adopted by the Council on 17 December 1974.

la eficiencia energética (Andersen, 1993: 141). Entre ellas destaca la Resolución del Consejo sobre un programa de acción comunitario para el uso racional de la energía³⁶, pues establecía objetivos específicos para los estados miembros. También se adoptaron medidas que promovieron el asilamiento térmico de los edificios³⁷, el uso racional de energía en sistemas de calefacción³⁸, hábitos para una conducción de vehículos más eficiente³⁹ y un uso más racional de los enseres eléctricos del hogar⁴⁰. Finalmente, se generaron algunas medidas para reducir a corto plazo el consumo de petróleo⁴¹ y promover el ahorro energético⁴².

Los beneficios medioambientales del nuevo contexto energético no escaparon de la visión de la Comunidad. En marzo de 1975, el Consejo aprobó una Resolución donde afirmó que ‘el mantenimiento de una nivel suficiente de producción de energía y la protección del medio ambiente deberían de ser conciliados’, anotando que las medidas de conservación de la energía son, como regla general, también medidas para proteger el medio ambiente⁴³. Así, se pusieron las bases para integrar el medio ambiente en el desarrollo de la política energética que marcaría la pauta de los próximos años. Las cuestiones de

³⁶ Council Resolution of 17 December 1974 on a Community action programme on the rational utilization of energy.

³⁷ Council Recommendation of 4 May 1976 on the rational use of energy by promoting the thermal insulation of buildings (76/492/EC).

³⁸ Council Recommendation of 4 May 1976 on the rational use of energy in heating systems of existing building (76/493/EC).

³⁹ Council Recommendation of 4 May 1976 on the rational use, through better driving habits, of energy consume by road vehicles (76/494/EC); Council Recommendation of 4 May 1976 on the rational use of energy in urban passenger transport (76/495/EC).

⁴⁰ Council Recommendation of 4 May 1976 on the rational use for electrical household appliances (76/496/EC).

⁴¹ Council Resolution of June 1975 on the setting of a short-term target for the reduction of oil consumption.

⁴² Council Resolution Of 9 December 1975 setting a short-term target for energy saving 1976-77.

⁴³ Council Resolution of 3 March 1975 on energy and the environment.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

aprovisionamiento también fueron abordadas por la legislación comunitaria, tanto en los aspectos externos como internos. En tanto a las relaciones con el exterior, se adoptaron algunas medidas para regular de manera común las importaciones⁴⁴ y exportaciones⁴⁵ de energía y para notificar a la Comisión sobre estas actividades⁴⁶. Por la parte del mercado interior, se aprobaron regulaciones para la inversión en proyectos relacionados con los sectores del petróleo, gas natural y electricidad⁴⁷, tratando de limitar, al mismo tiempo, el uso del petróleo⁴⁸ y gas natural⁴⁹ en las plantas generadoras de electricidad.

Como reflejo del regreso de los temas energéticos al seno comunitario, la Comisión publicó en 1976 un compendio sobre la legislación existente en la materia. En este documento, titulado '*Community Energy Policy*', se resaltó la diversidad jurídica para la actuación comunitaria sobre política energética (COM, 1976). Por un lado, apuntaba, estaban los Tratados CECA y EUROATOM que permitían a la Comunidad actuar en torno al carbón y la energía nuclear. Por el otro lado, la Comisión recordaba que hasta ese momento la legislación secundaria en temas energéticos estaba basada en la política comercial común (antiguo artículo 113), la competencia de la Comisión para coleccionar información y la obligación de los estados miembros a cooperar con las instituciones comunitarias (antiguos

⁴⁴ Regulation (EEC) No. 1439/74 of the Council of 4 June 1974 on common rules to imports.

⁴⁵ Regulation (EEC) 2603/69 of the Council of 20 December 1969 establishing common rules for exports.

⁴⁶ Regulation (EEC) 1055/72 of the Council of 18 May 1972 on notifying the Commission of imports of crude oil and natural gas; Regulation (EEC) 388/75 of the Council of February 1975 on notifying the Commission of exports of crude oil and natural gas to third countries.

⁴⁷ Regulation (EEC) 1056/72 of the council of 18 May 1972 on notifying the Commission of investment projects of interest to the Community in the petroleum, natural gas and electricity sectors.

⁴⁸ Council Directive 75/405/EEC of 14 April concerning the restrictions of the use of petroleum products in power stations.

⁴⁹ Council Directive 75/404/EEC of 13 February concerning the restrictions of the use of natural gas in power stations.

artículos 5 y 213), las medidas en caso de dificultad de abastecimiento de algunos productos (anterior artículo 103) y la capacidad de la Comunidad para actuar cuando los Tratados no le otorgan las competencias necesarias (anterior artículo 235). En otras palabras, la Comisión señaló las múltiples veredas por las que se podía desarrollar la acción comunitaria en materia de energía.

Gradualmente, los estados miembros aceptaron la necesidad de una mayor convergencia entre políticas energéticas para prevenir futuras inestabilidades en el mercado de la energía, como lo demostró la Resolución aprobada en 1980⁵⁰. En respuesta, para 1981 la Comisión trató de darle un nuevo impulso a la formación de la política energética común por medio de una Comunicación donde revisaba la estrategia de la Comunidad en el campo de la energía⁵¹. Según la propia Comisión, las prioridades para la acción comunitaria serían: asegurar un adecuado nivel de inversión tanto en alternativas al petróleo como en un uso más racional de la energía; desarrollar un enfoque común en cuanto al régimen fiscal como en la fijación de precios; el establecimiento de medidas de solidaridad para evitar la inestabilidad en los mercados; reforzar las políticas comunes en el área de la investigación, desarrollo tecnológico y demostración; y un fortalecimiento de la posición común en las relaciones exteriores de la energía (COM, 1981: 11).

La década de los 70 significó pues un cierto progreso para la política energética en el proceso de integración, teniendo avances significativos en materia de eficiencia energética

⁵⁰ Council Resolution of 9 June 1980 concerning Community energy policy objectives for 1980 and convergence of the policies of the Member States.

⁵¹ COM (1981) The development of an energy strategy for the community, Communication from the Commission to the Council. COM (81) 540.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

y diversificación de las fuentes de energía (Steenblik y Coroyannakis, 1995: 537). Paralelamente, la recesión económica de la década de los 80 facilitó la disminución de la demanda, lo que implicó un colapso en el precio del petróleo (McGowan, 1989: 549). A todas luces, esta etapa quedó marcada por la vuelta de los asuntos energéticos a la agenda política comunitaria.

3.5 DE LA REDEFINICIÓN DE LOS ASUNTOS ENERGÉTICOS A LA EMERGENCIA DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

La cuarta etapa en el desarrollo de la política energética se puede encontrar a partir de 1986 y se caracteriza por los intentos de la Comisión de generar una política energética para la UE a partir de una doble estrategia (Andersen 2000: 2). Por un lado, están los esfuerzos por incluir en los Tratados una competencia específica para la Unión en el terreno energético (Zapater 2002: 30). Por el otro lado, se ha dado una mayor participación de la Unión en política energética por medio de su actuación en el mercado interior, la política medioambiental y las relaciones exteriores (McGowan, 1996: 1), generando una redefinición en los asuntos energéticos de la UE (Andersen, 2000).

A partir de 1986 pueden encontrarse nuevas propuestas para la formación de una política energética a nivel europeo. En aquel año, el Consejo aprobó una Resolución donde establecía objetivos para una nueva política energética de la Comunidad, buscando una

cierta convergencia en las políticas de los estados miembros⁵². Acompañando esta medida surgió una Resolución para orientar la actuación comunitaria en materia de energías renovables⁵³, donde se invitaba a la Comisión a presentar propuestas para desarrollar la explotación de las fuentes de energía renovable⁵⁴. Sin embargo, un periodo de crecimiento económico donde el abastecimiento energético no fue una preocupación, combinado con las tradicionales reticencias de los estados miembros, terminó por excluir a la energía de la modificación a los Tratados constitutivos que introdujo el Acta Única Europea (AUE) en 1987 (Zapater, 2002: 28).

La tendencia de los estados miembros hacia impedir la formación de una política energética de carácter global persistió durante muchos años. No obstante, los continuos procesos de revisión los Tratados han sido una oportunidad para quienes apuestan por una competencia comunitaria en política energética. Paralelamente a la búsqueda de una competencia específica para la UE en política energética, ‘se ha venido desarrollando una política energética comunitaria de carácter sectorial [...] con acciones claramente de impacto comunitario’ (Zapater, 2009: 58). Así las cosas, la UE ha reforzado persistentemente su actuación en políticas relacionadas con la energía como el mercado interior, el medio ambiente o las relaciones exteriores. En este sentido, si bien la política energética en la UE por años se desarrolló de manera sectorial, fue finalmente la preocupación medioambiental

⁵² Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the member States. Official Journal C 241, 25/09/1986.

⁵³ Como resultado de este proceso, surgió la recomendación del Consejo de 9 de junio de 1988 sobre el desarrollo de la explotación de las fuentes de energía renovable. Resolución del Consejo, de 26 de noviembre de 1986, relativa a una orientación comunitaria de desarrollo de las fuentes nuevas y renovables de energía.

⁵⁴ Resolución del Consejo de 9 de junio de 1988 sobre el desarrollo de la explotación de las energías renovables en la Comunidad.

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

y en especial la política contra el cambio climático la que dio el ‘empujón’ final para los cambios decisivos a nivel institucional en materia energética.

En los hechos, todo comenzó en el Consejo Europeo de Hampton Court, en 2005, donde los estados miembros reconocieron la necesidad de demostrar el compromiso de la UE con los objetivos contraídos en el Protocolo de Kyoto (Piebalgs 2009: 2). En el marco de las negociaciones intergubernamentales sobre ‘cambio climático y energía sostenible’, se acogió una ‘estrategia [para] la UE a medio y largo plazo y [...el...] impulso [...] a las negociaciones internacionales sobre el cambio climático’ (Consejo Europeo 2006: 4). Para darle seguimiento a este proceso, la Comisión Europea presentó en 2006 un Libro Verde que tenía el objetivo de sentar las bases de una nueva política energética europea de carácter general y donde, además, se tratara con un enfoque integrado la problemática del cambio climático (COM, 2006b: 4-6). El desafío, según la Comisión Europea, era generar ‘un marco claro pero flexible: claro, en el sentido de que represent[e] una posición común defendida al más alto nivel, y flexible, dado que necesita[ría] una actualización periódica’ (COM, 2006b: 6).

A inicios del 2007, la Comisión lanzó la Comunicación «Una política energética para Europa», donde hizo un análisis de la situación energética europea (COM, 2007b). En una respuesta positiva, el Consejo Europeo de primavera de 2007 reconoció ‘que la producción y la utilización de energía son las fuentes principales de emisión de gases de efecto invernadero’ (Consejo Europeo, 2007: 11). Por tanto, para limitar el calentamiento global en no más de 2 grados centígrados sobre los niveles pre-industriales, los estados miembros

acordaron la necesidad de desarrollar en la UE un enfoque integrado de las políticas en el ámbito climático y energético (Consejo Europeo, 2007: 11). Así, quedó reflejada la forma en que el cambio climático se convertía en un impulso básico para el desarrollo de la política energética en la Unión.

A fin de poner en práctica esta idea, el Consejo aprobó el documento ‘Plan de Acción (2007-2009) Política Energética para Europa (PEE)’, donde se trazó el camino para la actuación comunitaria durante los próximos años en cinco áreas relacionadas con la energía: el mercado interior del gas y la electricidad, la seguridad de abastecimiento, la política exterior en materia de energía, la eficiencia energética y energías renovables, y las tecnologías energéticas. En este documento los estados miembros por fin reconocieron la necesidad de articular los objetivos largamente reconocidos sobre energía y cambio climático en pasos prácticos para el corto y medio plazo, tomando en gran medida la palabra a la Comisión.

Este avance institucional de la política energética se consolidó con la inclusión de esta área como competencia compartida entre la UE y sus estados miembros (artículo 4.2, TFEU). El TFEU trajo claridad jurídica a la actuación de la UE en política energética, derribando las barreras legales que por años dificultaron la participación de las instituciones comunitarias en esta área de política pública. Sin embargo, aunque la política energética europea está en el umbral de un periodo sin precedentes en cuanto a su consolidación, es oportuno señalar que la UE aún tiene considerables límites en este campo. Como contiene el propio artículo 194.2 de Lisboa, las medidas adoptadas a nivel europeo ‘[n]o afectarán al derecho de un

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

estado miembro 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 [...]'. Por tanto, es fundamental dejar claro que los estados miembros aún poseen un importante margen de maniobra en este sentido.

También es oportuno señalar que la competencia en energía ha venido acompañada de un contexto paradójico: cuando la UE tiene por fin un marco jurídico claro para desarrollar políticas en esta materia, la crisis económica que aqueja a sus estados miembros ha forzado un desplazamiento de las prioridades políticas de la Unión. Ya el Paquete de Energía y Clima en 2009 (del que hablaremos a profundidad en el capítulo 4) fue adoptado en un adverso contexto de crisis económica que dificultó duramente las negociaciones. Así, el asunto de la competitividad es un potencial freno a políticas innovadoras en materia energética como lo es el desarrollo de energía renovables. En palabras del Comisario Oettinger, el reto es mantener el impulso para la transformación energética en una forma que permita a la UE alcanzar sus objetivos de política energética y seguir siendo competitivos (Oettinger, 2012). Este es, sin duda, uno de los grandes retos para la emergente política energética europea.

3.6 RESUMEN: LA ENERGÍA, UN DESAFÍO PARA LA INTEGRACIÓN EUROPEA

A modo de cierre, este capítulo nos ha permitido explorar la forma en que, a partir de un inicio prometedor con la CECA y el EUROATOM, las esperanzas de una política energética común se fueron diluyendo hasta adquirir renovadas perspectivas a partir de la actuación de la UE en algunas materias relacionadas. Los persistentes retos relacionados con la energía, en especial el cambio climático y la seguridad energética, hicieron cada vez más necesaria la coordinación europea en esta materia. Cinco aspectos principales de la política energética europea en relación con el proceso de integración necesitan ser resaltados:

1. Por ahora, es la actuación coordinada entre la UE y sus estados miembros lo que define la política energética europea;
2. Su gobernanza reside esencialmente en la cooperación entre la UE y sus estados miembros;
3. La política energética europea está aún en un proceso de construcción;
4. Su resultado final es incierto;
5. En consecuencia, la política energética europea está lejos de ser una política común.

Resulta evidente que la política energética europea ya no es más aquel estrepitoso fracaso de la integración que marcó la década de los 80. Sin embargo, es mucho el camino que queda por recorrer para construir las bases necesarias que lleven a alcanzar el triple objetivo

Capítulo 3. El rompecabezas de la política energética europea

estratégico de la UE en esta materia. ¿Hasta dónde llega lo que se ha construido por el momento? Para tratar de resolver esta pregunta, esta tesis estudiará la evolución de la agenda medioambiental en tanto instrumento para facilitar la participación de la UE en política energética y, por tanto, para europeizar la política pública de los estados miembros en esta materia.

CAPÍTULO 4

LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL AL DESARROLLO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

4.1 INTRODUCCIÓN

Históricamente, el proceso de integración ha tenido la capacidad de reaccionar a problemas relacionados con la energía como la reconstrucción del abastecimiento energético tras la II Guerra Mundial, los cortes de petróleo en la década de los 70 o, más recientemente, a desafíos medioambientales como el cambio climático. De hecho, la energía es uno de los ejemplos más destacados de la capacidad de la integración para proceder informalmente en periodos entre revisiones de Tratado (Jordan, 2001: 646), ya que ésta fue la mecánica imperante en el sector de la energía hasta que el Tratado de Lisboa aportó claridad jurídica a la actuación de la UE. A falta de una competencia explícita en política energética, la UE aprovechó durante años los vacíos institucionales para desarrollar políticas relacionadas con la energía.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

La construcción *de facto* de una política energética de carácter sectorial (Andersen, 1999; Zapater, 2009) fue facilitada por que la UE se caracteriza por ser un sistema político flexible (Martín y Pérez, 2002: 351). Hasta la llegada del Tratado de Lisboa, la Unión careció de un catálogo competencial que estableciera claramente la división de tareas entre ésta y sus estados miembros. Este vacío institucional permitió que la competencia en materia de mercado común funcionara como uno de los primeros – mas no el único – motores para la expansión de competencias comunitarias (Pollack, 1994: 125: 258; Haghghi, 2007: 72; Dehousse, 2002: 2). La participación de la UE en materia energética también fue favorecida por la cláusula de flexibilidad, la cual desde los orígenes del proceso de integración otorgó al Consejo la capacidad de adoptar las disposiciones necesarias para lograr el funcionamiento del mercado interior cuando el Tratado no tuviera previsto los poderes de acción necesarios al respecto (Stettner, 2005: 218-219). Con base a este conjunto de resquicios institucionales, la UE fue forjando un acervo legislativo comunitario, desarrollado con anterioridad a la adopción del Tratado de Lisboa, que le permitió superar la parálisis institucional al respecto de la política energética (ver capítulo 3).

¿Qué produjo que, tras décadas de conflictos intergubernamentales, los estados miembros acordaran coordinar sus políticas en materia energética? Existe un importante consenso en la literatura sobre que la respuesta de la UE a los problemas que comporta el cambio climático ha sido una de los principales vectores de la

política energética a nivel europeo (Lenschow, 2002: 8; Collier, 2002; Henningsen, 2008; Buchan, 2009; Tosun y Solorio, 2011; Solorio y Zapater, 2012). De acuerdo a la exigencia de integrar las preocupaciones medioambientales con la política energética (Collier, 2002: 175), la política medioambiental permitió el desarrollo de una política energética a nivel europeo (para la expansión de las competencias comunitarias en el campo de la energía). En este sentido, si bien hay pocas dudas sobre la importancia del vector medioambiental en el desarrollo de la política energética europea (Morata y Solorio, 2012), resulta menos clara la forma en que se fue estrechando la relación entre estas dos políticas.

El presente capítulo estudia la forma en que la actuación medioambiental se fue convirtiendo en un camino para desarrollar, previo a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, una legislación comunitaria enfocada al tema energético. Este capítulo tiene una doble tarea. Primero, como fórmula para acabar de resolver el problema conceptual de esta tesis, las páginas siguientes analizan la manera en que la política medioambiental comunitaria redefinió la política energética en la UE. El segundo objetivo de este capítulo es detallar la evolución de la política europea de renovables.

La estructura de este capítulo es la siguiente. El apartado 4.2 presenta las características institucionales que permitieron a la política medioambiental comunitaria convertirse en una oportunidad para la actuación de la UE en política energética. El apartado 4.3 describe el proceso histórico que siguió la relación entre medio ambiente y energía a nivel europeo. El apartado 4.4 analiza la contribución

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

de la política medioambiental a la construcción de la política energética a nivel europeo. Por último, el apartado 4.5 extrae las aportaciones más relevantes de este capítulo de cara a los casos empíricos.

4.2 LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL COMO OPORTUNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN POLÍTICA ENERGÉTICA

Hoy en día, es difícil imaginar a la política energética a nivel europeo sin su componente medioambiental. Los objetivos medioambientales forman parte del triple objetivo estratégico de la UE en la materia (junto con la competitividad y la seguridad energética) y los instrumentos medioambientales para promover la eficiencia y el ahorro energético y las energías renovables forman parte del acervo comunitario que permite a la UE incidir en política energética. ¿Qué características institucionales permitieron a la política medioambiental comunitaria influenciar con tal intensidad la forma en que se define la energía en la UE? Esta sección centra su atención en tres elementos que favorecieron la actuación de la UE en energía a partir de su competencia medioambiental: sus objetivos, el procedimiento decisorio y el proceso de integración horizontal.

En relación con sus objetivos, el artículo 191 TFUE (antiguo 174 del TCE) establece que:

la política de la Comunidad en el ámbito de medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, *y en particular a luchar contra el cambio climático* (énfasis del autor para resaltar los cambios aportados por el Tratado de Lisboa).

Como se puede observar, sus objetivos están directamente relacionados con la política energética, sobre todo en cuanto a fomentar el desarrollo de sistemas energéticos sostenibles e impulsar la lucha contra el cambio climático mediante la promoción de eficiencia energética y de fuentes de energía bajas en carbono (Collier, 1997). En efecto, esta coincidencia de objetivos permitió que la UE explotara la flexibilidad del sistema competencial comunitario con miras a intervenir en política energética. Como explica Esther Zapater, esta elección significó la ‘subordina[ción] en la adopción de medidas sobre energía a los objetivos medioambientales’ (Zapater, 2009: 59). En otras palabras, la utilización prudente y racional de los recursos energéticos y el fomento de medidas para mitigar los impactos negativos de la cadena energética sobre el medio ambiente

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

fueron convirtiéndose en un espacio tolerado de actuación para la UE en política energética.

En cuanto a su proceso decisorio, el artículo 192 del TFUE (antiguo 175 del TCE) establece que el procedimiento regular de toma de decisiones para la política medioambiental es la codecisión, reforzando la dinámica comunitaria a partir de una mayor influencia del Parlamento Europeo en el proceso legislativo. En este sentido, la exigencia de una mayoría cualificada dentro del Consejo limita las posibilidades de bloquear una iniciativa de la Comisión (Pellegrom, 1997: 45). Para ligar su competencia medioambiental con su actuación en política energética, la UE tiene como obstáculo la excepción contenida en el Artículo 192 del TFUE (antiguo 175 del TCE) que establece:

[I]a toma de decisión pasa del procedimiento de codecisión y la mayoría cualificada dentro del Consejo, al procedimiento de Consulta y requiere la unanimidad en el Consejo cuando se hace referencia a disposiciones de carácter fiscal; y las medidas que afecten de manera significativa la elección de un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético.

Éste ha sido el principal límite para la actuación comunitaria en política energética a partir de su competencia medioambiental, tal y como se observará más adelante en esta tesis (ver capítulos 5 y 6). En este sentido, es representativo de la estrecha relación que guarda la acción de la UE en medio ambiente y energía que ésta

excepción haya sido mantenida dentro del nuevo capítulo de la energía del Tratado de Lisboa (art. 194.2, TFEU).

Otro elemento que favoreció la intervención comunitaria en materia de política energética fue el carácter horizontal de la política medioambiental. Desde el Tratado de Maastricht se insertó en el artículo 6 del TCE (artículo 11 del Tratado de Lisboa) el principio de integración como un objetivo guía de la UE (Lenschow, 2002: 9; Nilsson y Persson, 2003: 336), donde se establece que:

[L]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad [...], en particular con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Como explica Susana Aguilar, ‘el principio de integración [...] se define como la incorporación del componente medioambiental a todas aquellas políticas con efectos negativos sobre el entorno’ (Aguilar, 2003: 78), de aquí que algunos autores definan la política medioambiental como una competencia horizontal dentro del accionar de la UE (Fajardo, 2005: 56). Con el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1997, el principio de integración de políticas ambientales comenzó a traducirse en elementos prácticos (Lenschow, 2002: 3). La apertura del denominado ‘Proceso de Cardiff’ en 1998 representó un paso adelante más hacia la aplicación del concepto de horizontalidad (Aguilar, 2003: 79; Nilsson y Persson, 2003: 336). Bajo este contexto se instó a varias formaciones del Consejo a que prepararan estrategias y

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

programas dirigidos a integrar las consideraciones medioambientales en sus respectivas políticas, empezando con las de energía, transporte y agricultura.

La energía representa una asignatura principal para la integración, a causa de su importancia política y económica y debido a la complejidad de la interacción entre energía y medio ambiente (Owens y Hope, 1989: 97). Para el campo de la energía, la Comisión ha sostenido que ‘uno de los principales retos de la política energética de la Comunidad consiste en integrar la dimensión medioambiental en sus objetivos y acciones’ (COM, 2004b: 4). La Comisión definió tres objetivos principales en favor de la integración de la dimensión medioambiental en política energética: ‘la promoción de la eficiencia energética y el ahorro de energía; el aumento de la producción y la utilización de las fuentes de energía menos contaminantes; y la reducción de los impactos medioambientales de la producción y la utilización de las fuentes’ (COM, 1998a, 1998b). Es a partir de esta base, como veremos en el próximo apartado, que la actuación medioambiental de la UE fue redefiniendo la política energética de sus estados miembros.

En síntesis, a pesar de que la UE careció hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de una competencia explícita en política energética, la política medioambiental posee un conjunto de características que permitió, al margen de – o al borde de – las limitaciones competenciales, una creciente actividad a nivel comunitario en estrecha relación con la política energética. Es importante subrayar que los cambios traídos por el Tratado de Lisboa no son más que parte de un

proceso que significó el progresivo desplazamiento de la energía hacia el nivel de gobernanza europeo. En palabras de David Buchan (2009:7), la política energética europea se caracteriza por su crecimiento ‘orgánico’, donde la UE tomó prestadas competencias legales de partes económicas y medioambientales de los tratados con el fin de justificar la propuesta y aprobación de medidas en el área de política energética. No es de sorprender que una de las peculiaridades de la emergente política energética europea sea que la UE, pese al poco tiempo de contar con una competencia explícita en la materia, ya posea un número significativo de instrumentos para alcanzar los objetivos del ‘triángulo energético’ (ver apartado 4.4). El próximo apartado tiene por intención ofrecer un panorama general sobre la forma en que se ha venido dando este acercamiento entre la política medioambiental y la energética.

4.3 ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE: ¿UNA HISTORIA SIN FIN?

Este apartado se centra en distinguir las diferentes etapas por las que ha atravesado la relación entre ambas políticas a nivel europeo y explicar la manera en que la progresiva integración de las preocupaciones medioambientales dentro de la energía favorecieron la construcción de la política energética europea. Dado el interés empírico de este trabajo, este capítulo presta especial interés al eje de las energías renovables. Este desarrollo se esquematiza en la tabla 4.1.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

Tabla 4.1: Evolución de la integración entre medio ambiente y energía

	Integración medio ambiente y energía	Desarrollo política de renovables	Principales instrumentos de renovables
Fase 1 (1972-1986)	Despertar medioambiental	Etapas embrionaria	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para la investigación y el desarrollo de energías renovables
Fase 2 (1987-1991)	Competencia medioambiental	Cimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Valoren • Resolución del Consejo de 9 de junio de 1988 sobre el desarrollo de la explotación de las energías renovables en la Comunidad • Directiva 88/609/EEC sobre grandes plantas de combustión
Fase 3 (1992-1997)	Integración formal	Despegue	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Altener • Energías renovables: Libro Blanco por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitarios
Fase 4 (1998-2004)	Proceso de Cardiff (integración práctica)	Primera generación de directivas	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva 2001/77/CE relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad • Directiva 2003/30/CE relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte
Fase 5 (2005-)	Política Energética Europea	Segunda generación de directivas	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables

Fuente: elaboración propia

Fase 1: despertar medioambiental y la etapa embrionaria de la política europea de renovables (1972-1986)

Coincidiendo con las sucesivas crisis petroleras de la década de los 70, la UE comenzó a experimentar una creciente preocupación por los temas medioambientales. A partir de 1972, las reflexiones de la Comisión, así como las

resoluciones del Consejo, comenzaron a manifestar esta emergente conciencia sobre los temas medioambientales⁵⁵. La flexibilidad institucional permitió que los asuntos medioambientales fueran uno de los más tempranos y más remarcables alcances de la política de libre circulación de bienes (Pollack, 1994:124). Este escenario abrió paso a la temprana formulación y desarrollo de políticas comunitarias que intentaron atajar los problemas relacionados con la energía, tanto del lado de la oferta como de la demanda.

Por el lado de la demanda, se desarrollaron una serie de actos orientados a reducir el consumo energético, como el programa sobre el uso racional de la energía, la recomendación sobre el consumo energético para los vehículos de carretera o la recomendación para el uso racional de aparatos eléctricos en el hogar. Por el lado de la oferta, las políticas comunitarias condujeron a una *etapa embrionaria* del desarrollo de una política europea en la materia. En un contexto en que los países europeos buscaron soluciones a sus problemas de abastecimiento energético, la energía renovable apareció con cierta fuerza en la agenda comunitaria como una alternativa a los problemas energéticos que la Comunidad estaba enfrentando (ver capítulos 3). Sin embargo, dado que las fuentes de energía renovable requerían de una fuerte inversión inicial y de largos plazos de amortización, su desarrollo quedó postergado ante la inmediata necesidad de resolver los problemas de abastecimiento. No obstante, esta fase permitió la gestación de lo que llegaría a ser la política europea en la materia mediante el desarrollo de programas de

⁵⁵ COM (1972). Necessary progress in community energy policy. COM (72) 1200, October 4, 1972. Supplement to Bulletin of the European Communities, No. 11, 1972; COM (1974). Towards a new energy policy strategy for the European Community, COM (74) 550 final/2, Brussels, 26 June 1974.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

investigación para la demostración de la viabilidad de las renovables⁵⁶ (Johansson y Turkenburg, 2004: 14).

Fase 2: competencia medioambiental comunitaria y los cimientos de la política europea de renovables (1987-1991)

La década de los 80 estuvo marcada por una fuerte recesión económica en Europa, siendo precisamente este duro contexto el testigo del relanzamiento del proceso de integración europea. El Acta Única Europea trajo en 1987 importantes cambios como la revitalización del mercado interior (McGowan, 2008), así como la institucionalización de otras áreas importantes como la política medioambiental. La política medioambiental comunitaria se vio rápidamente reforzada.

En primer lugar, hay que hacer referencia al aumento del número de actos legislativos adoptados por la política medioambiental, así como a las sucesivas modificaciones hechas a esta política a través de las revisiones a los Tratados. En segundo lugar, se dio inicio al proceso de integración de las políticas medioambientales en otras políticas. En este sentido, es importante subrayar que la nueva competencia nació casi en paralelo al cuarto Programa de Acción (1987-92),

⁵⁶ Regulation (EEC) No 1972/83 (6) introduced a Community programme of financial support for demonstration projects in the field of alternative energy sources and whereas, following a favourable assessment of this programme; Decision 73/176 adopting a programme of research in new technologies for the EEC (use of solar energy and recycling of raw materials), OJ 1973 L189/34; Council Decision 75/510 adopting an energy research and development programme (1975-1979), OJ 1975 L231/1; Council Decision 79/785 adopting an energy research and development programme (1979-1983)

que declaraba explícitamente la integración de la dimensión medioambiental en otras políticas como parte central de los esfuerzos de la Comisión (Owens y Hope, 1989: 97). La nueva política medioambiental también fue acompañada del otorgamiento de un status jurídico al principio de integración de política ambientales (AUE, 130r (2)). La política medioambiental fue adquiriendo así cimientos sólidos para expandir su influencia hacia áreas como la energía.

Un ejemplo de la temprana integración del medio ambiente en otras políticas comunitaria fue el Programa VALOREN, aprobado por el Consejo en octubre de 1986 para favorecer el desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno⁵⁷. Su objetivo central era ‘contribuir en las regiones afectadas, respetando los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente, al refuerzo de su base económica mediante la mejora de las condiciones de abastecimiento local de energía en condiciones económicas satisfactorias, a la creación de empleos y al acceso de dichas regiones a un nivel tecnológico más elevado’⁵⁸. Medio ambiente y desarrollo regional pasaron a integrarse mediante la promoción de energía renovable.

Con el propósito de sentar bases más estables para del desarrollo de las renovables, la recomendación del Consejo de 9 de junio de 1988 sobre el desarrollo de la

⁵⁷ Reglamento (CEE) No 3301/86 del Consejo del 27 de octubre de 1986.

⁵⁸ Reglamento (CEE) n° 3301/86 del Consejo del 27 de octubre de 1986 por el que se establece un programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno (programa VALOREN)

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

explotación de las fuentes de energía renovable⁵⁹ exhortó a los estados miembros a ‘estable[cer], donde lo estim[ase]n conveniente y necesario, las legislaciones y/o los procedimientos administrativos capaces de superar, sin discriminaciones, los obstáculos que imped[ía]n el desarrollo de la explotación de las energías renovables’ (Consejo Europeo, 1988). El Consejo también pidió a los estados miembros prestar ‘especial atención al desarrollo de las energías renovables, así como las economías de energía, en coordinación con los programas correspondientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en particular el Programa VALOREN, y del Fondo Social Europeo’ (ibidem). De esta manera, el Consejo comenzó a manifestar el deseo de tener una mayor coherencia y coordinación entre las políticas europeas en esta materia, poniendo los *cimientos* para una política europea en la materia, tal y como la Comisión venía demandando desde años atrás.

Además de los programas y resoluciones adoptadas en materia de renovables, los primeros años de la competencia medioambiental estuvieron caracterizados por la falta de regulación concreta respecto a la integración del medio ambiente en la política energética, salvo la notable excepción de la directiva sobre grandes plantas de combustión⁶⁰. Sin embargo, el escenario internacional comenzó a experimentar la aparición de un tema que demostró ser clave para la relación entre energía y medio ambiente: el cambio climático (Damro et al., 2008). Desde la adopción del primer objetivo comunitario para la estabilización de las emisiones de dióxido de

⁵⁹ Resolución del Consejo de 9 de junio de 1988 sobre el desarrollo de la explotación de las energías renovables en la Comunidad.

⁶⁰ Council Directive 88/609/EEC of 24 November 1988 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants.

carbono por el Consejo conjunto de ministros de energía y medio ambiente en Octubre de 1990 (Skjaereth, 1994), la política europea contra el cambio climático se ha entrelazado cada vez más con la política energética.

Fase 3: integración formal y despegue de la política europea renovables (1992-1997)

Para entender la forma en que evolucionó la integración entre el medio ambiente y la energía a principios de la década de los 90 es indispensable seguir la interrelación entre las negociaciones internacionales sobre cambio climático y la respuestas dadas por la UE con la finalidad de demostrar su liderazgo internacional en la materia (Wurzel y Connelly, 2012; Oberthür y Kelly, 2008). En el marco de los trabajos preparativos para la Conferencia de la Tierra en Río en 1992, la UE decidió lanzar su primer paquete climático que contenía programas piloto enfocados en la energía renovable como ALTENER y SAVE (Andersen, 2000). Si bien su contenido fue fuertemente debilitado por el Consejo, es importante resaltar que su desarrollo significó la primera estrategia comunitaria para luchar contra el cambio climático, la emergencia de la política del clima en el centro de la agenda política de la UE y el paso a una nueva etapa en los temas de integración del medio ambiente en la energía (Andersen, 2000).

El cambio climático puso mayor presión en el proceso de integración entre ambas políticas, en especial por el interés europeo de ejercer el liderazgo internacional en

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

la materia (Tosun y Solorio, 2011; Wurzel y Connelly, 2012). Al tiempo que el cambio climático se ha movido al centro de la agenda política internacional, la UE ha acelerado en sus esfuerzos para reducir el calentamiento global por medio de mejorar sustancialmente sus prácticas energéticas (Henningsen, 2008). Como fórmula para reforzar el compromiso medioambiental de la UE, la integración de la política ambiental fue legalmente codificada con el Tratado de Maastricht en 1992 e incorporada en el TCE con el artículo 6 (artículo 11, TFEU) que contiene el principio de integración como objetivo central de la UE (Lenschow, 2002). En la práctica, se reconoce que '[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible' (artículo 11, TFUE). Esta integración de la política ambiental sobre el papel pronto se tradujo en acciones concretas a favor de la energía renovable.

El programa ALTENER nació en 1993 con el objetivo primordial de reducir las emisiones de dióxido de carbono en la UE mediante el impulso al desarrollo de fuentes de energía renovables (Consejo Europeo, 1993, artículo 1). La idea de este programa era financiar con 40 millones de euros cuatro categorías de acciones en el ámbito de las energías renovables:

1. 'estudios y evaluaciones técnicas destinadas a definir normas o especificaciones técnicas';
2. 'medidas de apoyo a las iniciativas de los estados miembros para ampliar o crear infraestructuras en el ámbito de la energía renovable';

3. ‘medidas que fomenten la creación de una red de información destinada a promover una mejor coordinación entre las actividades nacionales, las comunitarias y las internacionales mediante el establecimiento de los medios de intercambio apropiados, que permitan evaluar el efecto de las distintas acciones’; y
4. ‘estudios, evaluaciones y otras medidas apropiadas que tengan por objeto evaluar la viabilidad técnica y las ventajas económicas y medioambientales de explotar industrialmente la biomasa con fines energéticos, en particular la producción de calor y de electricidad’.⁶¹

Más allá del apoyo financiero, el valor de ALTENER es que fue ‘la primera vez que el Consejo reconoció la necesidad particular de incrementar los esfuerzos a nivel comunitario para facilitar la penetración de las energías renovables en el mercado’ (COM, 1996:37). La satisfacción por este programa llevó incluso a la Comisión Europea a proponer su renovación en 1997 bajo el argumento que un fortalecido ALTENER era necesario para el desarrollo futuro de las energías renovables.

La insistencia de la Comisión Europea en vigorizar el desarrollo de las energías renovables quedó de manifiesto en 1994, cuando el entonces Comisario de Energía y Transportes Abel Matutes convocó una conferencia en Madrid bajo el título ‘Un Plan de Acción para las Fuentes de Energía Renovables’. Las perspectivas para el

⁶¹ Ver 93/500/CEE: Decisión del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, relativa al fomento de las energías renovables en la Comunidad (programa ALTENER), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993D0500:ES:HTML>

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

propio Comisario Matutes eran que esta conferencia sirviera como base para una ‘Carta Europea de las Energías Renovables’. Su objetivo era alcanzar una participación del 15% del consumo primario total de energía para 2010. El compromiso alcanzado dio lugar a un documento conjunto denominado ‘Declaración de Madrid’, donde se hizo un llamamiento a la UE, a las instituciones nacionales, regionales y locales a promover e implementar un Plan de Acción para las fuentes de energía renovables en la UE⁶². Como líneas de acción, este documento estableció lo siguiente:

1. La intervención de las instituciones europeas y de los estados miembros, en el aspecto legislativo y administrativo;
2. El aspecto fiscal y financiero, que debe ser potenciado sobre la base de los beneficios socioeconómicos que generan estas energías;
3. El aspecto tecnológico, que debe ser reforzado en todas las fases: investigación y desarrollo, demostración, apoyo industrial, con la participación de los sectores implicados;
4. Acciones de información y formación.

En 1996, los resultados del proceso iniciado con la ‘Declaración de Madrid’ se tradujeron en el Libro Verde sobre las Fuentes de Energía Renovables. Su lanzamiento fue ideado como ‘la primera de las dos fases concebidas para desarrollar una estrategia destinada a garantizar un uso más extendido de las fuentes renovables de energía’ (COM, 1996: 3). La estrategia era diseminar ‘las ventajas de

⁶² Ver ‘ENERGIAS RENOVABLES : APROBACION DE UN PLAN DE ACCION EN MADRID’, IP/94/233, 22.03.1994, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-233_es.htm

un mayor uso de las fuentes renovables con respecto a los objetivos de la Comunidad', delineando 'los elementos básicos de [l]a estrategia política que se aplicará a nivel de la Comunidad y de los Estados miembros' (ibidem: 3). Los objetivos trazados por la Comisión fueron: (a) la duplicación en la contribución de las energías renovables hasta llegar a un al 12% del consumo energético interior bruto para 2010; (b) fortalecer la cooperación entre estados miembros en materia de fuentes renovables; (c) reforzar las políticas europeas con miras a favorecer el desarrollo de las fuentes de energía renovables; y (d) fortalecer la evaluación y el seguimiento de los progresos hechos en la materia (ver ibidem: 4-5).

El Libro Verde de 1996 fue el primer documento donde es posible apreciar a las energías renovables como uno de los caminos predilectos para desarrollar elementos de una política energética a nivel europeo (Bechberger, 2009:537). Sin embargo, fue la adopción del Libro Blanco - Plan de Acción Comunitario Blanco 'Energía para el futuro'⁶³ la que trajo un importante consenso europeo al respecto. Su adopción en 1997 es generalmente considerada como el nacimiento de la política europea para la promoción de la energía renovable (Howes, 2010:117), teniendo el objetivo de 'garantizar el reconocimiento de la necesidad de fomentar estas fuentes energéticas por las nuevas iniciativas políticas' (COM, 1997:7).

La política europea en la materia nació con la tarea de garantizar 'la coordinación y coherencia necesarias en la aplicación de estas políticas a escala comunitaria, nacional y local' (ibidem: 7) y con la meta indicativa de lograr una penetración

⁶³ Comunicación de la Comisión - Energía para el futuro: fuentes de energía renovables - Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios /COM/97/0599 final.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

mínima de 12% de las fuentes de energía renovable en la UE para el 2010. Para ello, este Plan de Acción señaló la necesidad de medidas en el marco del mercado interior como permitir el acceso no discriminatorio al mercado de la electricidad, así como medidas fiscales y financieras que favorecieran su desarrollo (ibidem: 16-18). De esta manera, si en el proceso de la ‘Declaración de Madrid’ a la adopción del Libro Blanco sobre energías renovables hubo una reducción en la ambición del objetivo del 15 al 12%, lo cierto es que la llegada de este último documento representó la adopción oficial de una política europea de las renovables con un apoyo explícito por parte de las diferentes instituciones comunitarias.

En unos años dominados por las preocupaciones sobre el cambio climático y la necesidad de integrar la política medioambiental con la energía, la década de los 90 bien puede ser etiquetada como el despegue de la política europea de promoción a las renovables (Bechberger 2009: 537; Hirschl 2007: 316; Howes, 2011; Hildingsson et al, 2011). En este contexto, el entonces Comisario Christos Papoutsis describió el fomento de las energías renovables como la ‘piedra angular de [la] política energética futura’⁶⁴. Ciertamente, los *años de despegue* de la política europea de renovables estuvieron marcados por instrumentos voluntarios que pretendieron poner las bases para una acción futura. No obstante, la aplicación del Plan de Acción pronto dio lugar a un par de instrumentos de política medioambiental enfocados al impulso de las energías renovables que representaron

⁶⁴ ‘Estrategia y plan de actuación para fomentar las fuentes de energía renovables’,

Reference: IP/97/1040 Event Date: 26.11.1997, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-1040_es.htm?locale=en

la primera generación de directivas comunitarias en la materia.

Fase 4: Proceso de Cardiff (integración práctica) y la primera generación de directivas europeas en materia de renovables (1998-2004)

Con la adopción del Protocolo de Kyoto en Diciembre de 1997, la UE comprendió la urgencia de adoptar medidas concretas para luchar contra el cambio climático. El lanzamiento del llamado ‘Proceso de Cardiff’ en 1998 representó un paso más hacia la integración práctica del medio ambiente en la política energética, haciendo un llamado a las formaciones del Consejo a preparar estrategias y programas enfocados en integrar las consideraciones medioambientales en sus propias políticas (Adelle et al., 2012). La estrategia de la Comisión puso especial énfasis en la promoción de la eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables (COM 1998a, 1998b).

En el marco del proceso de Cardiff, nuevas medidas ambientales fueron adoptadas con el fin de influir sustancialmente en la política energética, dando lugar a las directivas sobre electricidad renovable y biocombustibles, en 2001 y 2003 respectivamente (objeto de nuestro estudio empírico). Tras la ratificación del Protocolo de Kyoto en 2002, se aceleró la adopción de medidas alternativas para combatir el cambio climático. En este contexto fue adoptada la directiva para establecer el Sistema de Comercio de Emisiones de la UE (ETS) e incluso se alcanzó el consenso para adoptar una medida que reestructurara el marco

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

comunitario para la tasación de productos que utilizan energía. El cambio climático se reafirmó así como un factor importante en la *integración práctica* de la política ambiental en la energía. A continuación detallaremos las dos directivas que ocupan este trabajo (electricidad renovable y biocombustibles), su proceso de adopción y sus objetivos.

La directiva sobre electricidad renovable

Tras años de intentos por desarrollar un instrumento específico para la promoción de fuentes alternativas de energía, la directiva 2001/77/CE sobre electricidad renovable representó ‘el primer texto adoptado por el Consejo y el Parlamento Europeo explícitamente destinado al desarrollo de la energía renovable’ (COM, 2004a: 25). Los antecedentes directos de esta medida residen en el Libro Verde sobre Energías Renovables, donde la Comisión destacó el bajo nivel de aprovechamiento de estas fuentes en el sector eléctrico de la UE (Lauber, 2006: 4). Lo cierto, sin embargo, es que lo delicado del sector energético obligó que esta medida necesitara un debate de cinco años para ver la luz (Rowlands, 2005: 967).

La confrontación interinstitucional se centró básicamente en el objetivo a alcanzar y la conveniencia de establecer un sistema armonizado de apoyo a las renovables. En relación al objetivo a alcanzar, Comisión y Parlamento⁶⁵ buscaron que la directiva

⁶⁵ Es importante considerar que a pesar de que esta fue la posición final adoptada por el Comité de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Energía, el Comité de Medio Ambiente, Salud pública y Protección al Consumidor en su opinión emitida al primero establecía que este objetivo debía ser elevado a un 20%.

tuviera un objetivo de carácter vinculante (Rowlands, 2005: 970). En contraparte, el Consejo consideró que el objetivo indicativo de 12% era una guía útil para los esfuerzos tanto comunitarios como nacionales (Meyer, 2001: 666). Únicamente Dinamarca y posteriormente Alemania apoyaron la idea de un objetivo vinculante (Rowlands, 2005: 970). Por otro lado, el debate sobre los sistemas de apoyo se centró en dos aspectos principales: (1) en la cuestión sobre su armonización a nivel comunitario; y (2) la forma de este hipotético modelo europeo (ibidem: 971). Desde un primer momento el Parlamento Europeo apoyó a la Comisión con miras al establecimiento de un marco comunitario de apoyo a las renovables. Sin embargo, existió entre ambas instituciones una divergencia sobre la naturaleza de los sistemas de apoyo convenientes⁶⁶ (Lauber, 2006: 8).

El papel de la Comisión fue clave en la adopción de esta directiva. Para conseguir el consenso interinstitucional, esta institución flexibilizó su propuesta original (Rowlands, 2005: 969), omitiendo asuntos sensibles en la decisión comunitaria final (Andersen, 2004: 24). Como definen Atle Midttun y Anne Louise Koefoed, dio lugar a una medida relativamente débil y lejos del propósito original (Midttun y Koefoed, 2003: 684). Por su parte, el Parlamento Europeo participó activamente en el debate promoviendo opciones para otorgar un mayor papel a las instituciones comunitarias, logrando incluir varias enmiendas en la versión final de la directiva. En efecto, se generaron tareas de monitoreo y reporte para la Comisión que permitieron observar la variación en el cumplimiento por parte de los estados

⁶⁶ La confrontación surgía de que el Parlamento proponía un sistema armonizado de tarifas de alimentación garantizadas contrario a la perspectiva liberal de la Comisión, que favorecía instrumentos de mercado.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

miembros (Rowlands, 2005: 972). Por tanto, si bien esta directiva fracasó en el objetivo de armonizar los marcos regulatorios nacionales sobre energía renovable y en tener un objetivo de carácter vinculante (Jansen, 2003: 20), su adopción implicó una expansión en el espacio formal de actuación que tiene la UE dentro de la política energética. Su adopción también abrió la puerta para una futura armonización de los marcos regulatorios nacionales.

Como objetivo principal este instrumento intentó fomentar un aumento en la contribución de electricidad renovable en la UE (Johansson y Turkenburg, 2004: 10; Rowlands, 2005: 969), para lo que inicialmente estableció un objetivo indicativo global de 22,1% de electricidad renovable en el consumo de electricidad total para el 2010. No obstante, a raíz de un crecimiento en la estimación del consumo energético dentro de la UE y de la adecuación ante la ampliación en el 2007, el objetivo para la UE-27 se redujo hasta el 21%⁶⁷. Según su definición, las fuentes de energía renovables son ‘las energía renovables no fósiles’ entre las que se consideraban la energía eólica, solar, geotérmica, del oleaje, mareomotriz e hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás (artículo 2). Como veremos en los casos de estudio, la definición sobre renovables también fue fuente de fuerte controversia, pues implica un factor para reducir los costes de adaptación entre los estados miembros.

A falta de un objetivo vinculante, la directiva incluyó un mecanismo de monitoreo que exigía a los estados miembros la ‘adopción y publicación de un informe con los

⁶⁷ El objetivo de 21 de la UE-25 se mantuvo con la adhesión de Rumania con un objetivo nacional de 33% y Bulgaria con un objetivo de 11%.

objetivos indicativos nacionales y las medidas adoptadas o previstas' (Artículo 3 apartado 2), donde los objetivos indicativos nacionales tenían que estar en línea con los valores de referencia planteados en la tabla 4.2. El primer informe debía de ser publicado por parte de los estados miembros a más tardar del 27 de octubre de 2002 y a partir de entonces cada cinco años. Posteriormente, la Comisión tenía la obligación de evaluar, 'basándose en los informes nacionales', si los estados miembros habían avanzado en la realización de sus objetivos nacionales y si esta actuación corresponde al cumplimiento del objetivo indicativo global del 21% de electricidad renovable (artículo 3 apartado 4).

Tabla 4.2: Valores de referencia en la UE-15 según la directiva 2001/77/CE

	E-FER 1997 %	E-FER 2010 %
Alemania	24,91	12,5
Bélgica	1,1	6,0
Dinamarca	8,7	29,0
Grecia	8,6	20,1
España	19,9	29,4
Francia	15,0	21,0
Irlanda	3,6	29,4
Italia	16,0	25,0
Luxemburgo	2,1	5,7
Países Bajos	3,5	9,0
Austria	70,0	78,1
Portugal	38,5	39,0
Finlandia	24,7	531,5
Suecia	49,1	60,0
Reino Unido	1,7	10,0
UE-15	13,9 %	22 %

Fuente: Directiva 2001/77/CE anexo

Con miras a mejorar la estructura de oportunidad para las renovables, esta directiva impulsó el desarrollo de sistemas de apoyo a nivel nacional (artículo 4), los cuales

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

debían de estar indicados dentro de los informes nacionales. Ante la falta de un modelo comunitario, la Comisión tenía la tarea de publicar una evaluación, a más tardar el 27 de octubre del 2005, sobre la actuación de los estados miembros en el desarrollo de los sistemas de apoyo con el objetivo de evaluar sus resultados⁶⁸. La directiva también exigió a los estados miembros la emisión de garantías de origen⁶⁹ con arreglo a ‘criterios objetivos transparentes y no discriminatorios’ con el fin de garantizar (artículo 5) el origen de la electricidad renovable. La fecha límite para la adopción de las medidas necesarias por parte de los estados miembros era el 27 de octubre de 2003.

Para garantizar el acceso a la red para la electricidad renovable, los estados miembros también tenían que adoptar ‘las medidas necesarias para que los operadores de los sistemas de transporte y de distribución presentes en su territorio garanticen el transporte y distribución’ de la electricidad renovable (artículo 7). También este artículo obligó a ‘dar prioridad a las instalaciones de generación de electricidad renovable cuando se gestione la interconexión a la red’. Así pues, esta directiva trató de resolver los problemas ligados a la obtención de una conexión con

⁶⁸ En este sentido, es importante destacar que los principales sistemas de apoyo en la UE son: el *sistema de primas en las tarifas* (SPT) y el sistema de *certificados verdes* (SCV). En el primero, existe un precio mínimo garantizado a largo plazo para la electricidad renovable (Meyer, 2003: 667). Como explican Johansson y Turkenburg (2004:18), en este sistema la autoridad fija el precio y el mercado determina el volumen. En el segundo, la electricidad renovable se vende a precios del mercado convencional. Sin embargo, ‘a fin de financiar’ el coste adicional de su generación existe la obligación por parte de los consumidores de adquirir los certificados verdes en el mercado (Meyer, 2003:669). De forma contraria al SPT, en este esquema la autoridad marca el volumen, y el mercado determina el precio (Johansson y Turkenburg, 2004: 18). La expectativa es que estas medidas de apoyo faciliten la penetración de las renovables en el mercado interior de la electricidad (del Río, 2005: 1239).

⁶⁹ Si bien esta directiva permitió ‘a los Estados miembros [...] transferir garantías de origen para compatibilizarlas en el objetivo de otro estado miembro [...], la realidad es que [hasta el 2009] no se ha[bía]n celebrado acuerdos de este tipo’ (COM, 2009: 4).

la red eléctrica que generalmente son la ausencia de normas en este campo y la no dedicación de recursos administrativos suficientes al tratamiento de solicitudes (COM, 2009: 6).

Para facilitar el desarrollo de la electricidad renovable, la directiva exigió a los estados miembros evaluar ‘el marco legislativo y reglamentario vigente respecto a los procedimientos de autorización para proyectos de energía renovable’ (artículo 6) Esta medida pretendió ‘reducir los obstáculos reglamentarios y no reglamentarios al incremento de la producción de electricidad renovable, racionalizar y agilizar los procedimientos administrativos y asegurarse que las normas son objetivas, transparentes y no discriminatorias’.

Como objetivo hacia el futuro, esta directiva trató de sentar las bases para una armonización de los marcos regulatorios nacionales (Jansen, 2002: 20). En otras palabras, procuraba reducir a medio plazo el margen de maniobra que se brindaba a los estados miembros en las cuatro áreas antes mencionadas. Con este propósito, la Comisión tenía que presentar en su informe propuestas reglamentarias para su modificación y mejora. El primer informe se presentó en mayo del 2005, y en él se destacaba el proceso de constitución de un marco reglamentario global sobre electricidad renovable (COM, 2004a: 51). El segundo informe se presentó a principios del 2008 y contenía una propuesta de directiva para reformar la 2001/77/CE y reforzar la actuación comunitaria en el área de las energías renovables.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

La directiva sobre biocombustibles

Cuando en 1997 la UE adoptó el Plan de Acción sobre energía renovable, se reconoció que un prerequisite para su difusión era la promoción de tecnologías nuevas e inmaduras, entre ellas los biocarburantes (Eikeland y Andreassen: 2007: 13). Los biocombustibles son ‘combustibles para el transporte producidos a partir de materia orgánica’ (COM, 2007a: 2) y, para algunos autores, representan la única fuente de energía renovable que, en el corto plazo, pueden potencialmente sustituir al petróleo en el sector del transporte (Wiesenthal et al., 2009: 790; Bomb et al., 2007: 2256), atrayendo una considerable atención a nivel político como solución potencial para luchar contra el cambio climático, mejorar la seguridad energética y responder a los incrementos en los precios del petróleo (Bomb et al., 2007: 2256; Charles et al., 2007: 5737; Ryan et al., 2006: 3184).

Tras seguir el modelo de la directiva sobre electricidad renovable, la UE alcanzó el consenso suficiente para la adopción de la directiva sobre biocarburantes (Lucia y Nilsson, 2007: 533). La directiva 2003/30/CEE fue el primer instrumento legislativo comunitario que explícitamente promovía el uso de los biocombustibles en el transporte y su adopción reafirmó el creciente interés político que, desde la adopción del Libro Blanco de Energías Renovables en 1997, estaban teniendo los biocombustibles como alternativa en la UE para ocupar un lugar importante en el mix energético (Eikeland, 2006; Ryan et al., 2006; Charles et al., 2009). También la adopción de esta medida fue una respuesta política al Libro Blanco de la Comisión

‘La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad’ que pronosticó un aumento de las emisiones de CO₂ en el sector de transporte de 50% entre 1990 y 2010 y por ello recomendó entre otras políticas un uso creciente de los biocarburantes (Bechberger, 2009: 550). En el caso de esta directiva, las limitaciones competenciales de la UE nuevamente provocaron que ésta fuese adoptada con base en el marco jurídico medioambiental, argumentando que ‘el mayor uso de biocarburantes para transporte forma parte del paquete de medidas necesarias para cumplir el Protocolo de Kyoto y de cualquier conjunto de medidas para nuevos cumplir compromisos en esta materia’ (Preámbulo 6).

De manera similar a lo ocurrido con la directiva sobre electricidad renovable, el Consejo no aceptó que el objetivo de biocarburantes fuese vinculante (Lucia y Nilsson, 2007: 535), esta vez alegando incertidumbres sobre la capacidad de abastecimiento alimentario y las consideraciones de equidad derivadas de la aportación *per cápita* de tierra cultivable entre estados miembros (Jensen, 2003: 29). No obstante, al momento de adoptar la directiva, ‘la UE reconoc[ió] que el logro de los niveles fijados para 2010 pod[r]ía exigir el establecimiento de un sistema de objetivos muy riguroso al que podría, incluso, conferirse el carácter de obligatorio’ (COM, 2007a: 5). Por tanto, es posible afirmar que el proceso que vivió esta directiva fue en gran medida una réplica a la de su par sobre electricidad (Howes, 2011).

Con el objetivo de contribuir al ‘cumplimiento de los compromisos en la materia de cambio climático, la seguridad en el abastecimiento energético en condiciones

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

ecológicamente racionales y la promoción de energías renovables' (artículo 1), la directiva sobre biocombustibles buscó 'fomentar la utilización de biocarburantes u otros combustibles renovables como sustitutos del gasóleo o la gasolina a efectos de transporte' (Artículo 1). Para ello, la directiva urgió a los estados miembros a asegurar una participación mínima de 2% de biocombustibles⁷⁰ en el consumo total de combustibles de transporte para el 2005 y un 5.75% para el 2010 (Eikeland, 2006; Charles et al., 2009; Di Lucia y Nilsson, 2007; Bomb et al., 2007). Con base en los valores referenciales fijados para la UE en su conjunto, los estados miembros debieron establecer objetivos indicativos nacionales a perseguir en el marco de esta directiva (artículo 3). Lo cierto, sin embargo, es que este compromiso fue principalmente moral y no vinculante (Lucia y Nilsson, 2007: 535).

Con miras a alcanzar los objetivos de esta directiva, los estados miembros tuvieron la posibilidad de emplear los instrumentos y medidas que mejor se acomodaran a sus condiciones nacionales e intereses domésticos para alcanzarlos⁷¹ (Di Lucia y Nilsson 2007: 533). En paralelo a la directiva sobre biocombustibles, la UE adoptó

⁷⁰ La directiva indicó diez productos que podían ser considerados como biocarburantes (artículo 2): bioetanol, etanol producido para su uso como biocarburante a partir de la biomasa o de la fracción biodegradable de los residuos; biodiesel, éster metílico producido a partir de un aceite vegetal o animal de calidad similar al gasóleo para su uso como biocarburante; biogás, combustible gaseoso producido a partir de la biomasa y/o a partir de la fracción biodegradable de los residuos y que puede ser purificado hasta alcanzar una calidad similar a la del gas natural para su uso como biocarburante; biometanol, metanol producido para uso como biocarburante a partir de la biomasa; biodimetiléter, dimetiléter producido para su uso como biocarburante a partir de la biomasa; bioETBE, ETBe producido a partir del bioetanol; bioMTBE, combustible producido a partir del bioetanol; biocarburantes sintéticos, hidrocarburos sintéticos o sus mezclas producidos a partir de la biomasa; biohidrógeno, hidrógeno producido a partir de la biomasa y/o de la fracción biodegradable de los residuos para su uso como biocarburante; aceite vegetal puro, aceite obtenido a partir de las plantas oleaginosas mediante presión, extracción o procedimientos comparables.

⁷¹ Por el lado de la demanda, básicamente existen dos formas de impulsar los biocarburantes: las exenciones fiscales y la prescripción de una cantidad obligatoria de consumo. Por el lado de la oferta, los biocarburantes han sido apoyados mediante instrumentos que promueven su producción como la Política Agrícola Común (Lucia y Nilsson, 2007; Baka et al. 2007; Eikeland 2006).

la Directiva 2003/96/CE para permitir a los estados miembros aplicar exenciones totales o parciales o reducciones del nivel de imposición a los productos energéticos incluidos los biocarburantes. De hecho, desde la introducción de la directiva sobre tasación de productos energéticos muchos países han dado un apoyo fiscal a los biocombustibles para favorecer la demanda (Ryan et al., 2006: 3190; Eikeland 2006: 18; Petillion, 2005: 9).

Resulta evidente que la directiva sobre biocombustibles dejó un importante grado de discreción en tanto a la forma de conseguir los objetivos nacionales. Antes del 1 de julio de cada año, los estados miembros debían informar a la Comisión sobre: ‘las medidas adoptadas para fomentar los biocarburantes’, ‘los recursos nacionales asignados a la producción de biomasa para usos energéticos distintos a transporte’ y ‘las ventas totales de combustibles para transporte y sobre la cuota correspondiente a los biocarburantes’ (artículo 4). En su primer informe, los estados miembros también debían de comunicar ‘el nivel de sus objetivos indicativos nacionales para la primera fase’ y en el año 2006 sobre la segunda fase. En respuesta, la Comisión tenía la obligación de evaluar ‘para el Parlamento Europeo y el Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2006, y cada dos años desde esa fecha, sobre los progresos realizados en los estados miembros respecto a la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables’ (artículo 4).

En definitiva, aún cuando *la primera generación de directivas comunitarias* en materia de renovables se enfrentó a los problemas típicos derivados de la falta de un objetivo obligatorio, es importante no desdeñar su potencial aportación en cuanto a

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

expandir el espectro formal de actuación comunitaria. En efecto, las dos medidas antes presentadas marcaron un antes y un después en la actuación de la UE en política energética, abriendo la puerta a cambios impredecibles a nivel doméstico y sirviendo como base para una futura regulación de carácter más estricto.

Fase 5: surgimiento de la política energética europea y la segunda generación de directivas en materia de renovable (2005-hasta la fecha)

En 2005, la UE comenzó una nueva fase de su programa contra el cambio climático con la mira puesta en preparar una estrategia de medio y largo plazo para enfrentar este desafío (COM, 2005). Incluso el Consejo Europeo percibió la necesidad de demostrar que los compromisos europeos de Kyoto iban más allá del papel y tenían implicaciones prácticas (Piebalgs, 2009: 2). Con este telón de fondo, la Comisión comenzó a impulsar la idea de establecer un debate en torno a la energía que ayudara a sentar las bases para una nueva política energética de carácter global (COM, 2006b, 2007b).

Con la ‘Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura’ en 2006, la Comisión puso sobre la mesa propuestas concretas para implementar la nueva política energética europea con la finalidad de orientar el debate sobre política energética y su papel en la lucha contra el cambio climático (COM, 2006b). En breve, la Comisión presentó su revisión estratégica sobre los retos que enfrentaba la política energética a nivel europeo con el ‘Plan de actuación de la

Unión Europea en Pro de la Seguridad y la Solidaridad en el sector de la energía’, donde trazaba el conocido 20-20-20 (energía renovable, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) como objetivo concreto de la UE para luchar contra el cambio climático. El desafío, según la Comisión Europea, era generar ‘un marco claro pero flexible: claro, en el sentido de que represent[e] una posición común defendida al más alto nivel, y flexible, dado que necesita[ría] una actualización periódica’ (COM, 2006b: 6).

Para traducir esta serie de ideas en avances concretos, a inicios del 2007 la Comisión lanzó el documento ‘Una política energética para Europa’, en el que hacía un ‘análisis estratégico de la situación energética europea’ (COM, 2006b) y donde establecía que:

Europa deberá convertirse en una economía de alta eficiencia energética y baja emisión de CO₂ en la que se engendraría una nueva revolución industrial; en ella se aceleraría la evolución hacia un crecimiento bajo en carbono y, al cabo de unos años, aumentaría significativamente la producción y consumo de energías locales con un bajo nivel de emisión. El reto consiste en lograr este objetivo potenciando además las ventajas competitivas que de ello se derivan para Europa y limitando los costes.

En un avance sin precedentes, el Consejo Europeo de primavera adoptó el Plan de Acción (2007-2009) como ‘un hito en la creación de una Política Energética para

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

Europa y un trampolín para la actuación ulterior’ (Consejo de la Unión Europea, 2007: 13). En cuanto a la integración del medio ambiente en la energía, el Consejo resaltó que:

Habida cuenta de que la producción y la utilización de energía son las fuentes principales de emisión de gases de efecto invernadero, para lograr este objetivo se requiere un enfoque integrado de las políticas en el ámbito climático y energético

El Consejo remarcó la importancia práctica de la integración al reconocer la importancia que tenían la eficiencia energética y las energías renovables para mejorar la seguridad energética de la UE, frenar el aumento en los precios de la energía y reducir los gases de efecto invernadero (Consejo Europeo, 2007: 20). En respuesta a los movimientos del Consejo, la Comisión presentó en enero del año siguiente el documento ‘Dos veces 20 para el 2020: El cambio climático, una oportunidad para Europa’, donde presentaba un paquete de medidas para traducir la dirección política en acción, el comúnmente denominado como ‘Paquete de Energía Clima’ (COM, 2008).

De acuerdo con su evaluación de la implementación de la primera generación de directivas, a principios de 2008, la Comisión presentó una propuesta de directiva para reforzar su actuación en el área de las energías renovables. La propuesta de renovar los instrumentos básicos para la promoción de las energías renovables en la UE fue favorecida por una serie de cambios institucionales, que dieron a la

Comisión mayor margen de maniobra en política energética. Por un lado, desde el año 2006 las instituciones comunitarias vinieron desarrollando un importante consenso sobre la necesidad de reforzar la participación de la UE en política energética. El Consejo Europeo de primavera 2007 ratificó este proceso al adoptar un documento estratégico en política energética que significó el nacimiento oficial de la política energética europea, donde se buscaba una integración con las políticas del clima y para lo que las renovables tenían un papel primordial (ver capítulo 4). Por el otro, como resultado de la dificultad para alcanzar los objetivos de la primera generación de directivas en materia de renovables, tanto Consejo como Parlamento aceptaron la necesidad de tener objetivos vinculantes en este terreno.

Para la Comisión Europea (2008a:10), el futuro marco regulatorio debía por lo menos basarse en los principios: ‘de obligatoriedad en los objetivos a largo plazo’; ‘incluir mayor flexibilidad entre sectores al fijar objetivos’; ‘abarcar el conjunto de sectores, incluido el de la calefacción y refrigeración’; ‘suprimir los obstáculos que se oponen [...] al despliegue de renovables; tener en cuenta los aspectos sociales y ambientales’; ‘garantizar la rentabilidad de las medidas’; y ‘ser compatible con el mercado interior de la energía’. A parte de los cambios institucionales antes mencionados, la propuesta de la Comisión se vio reforzada por las presiones de la industria de las renovables y el Parlamento Europeo por tener un objetivo más ambicioso (Toke, 2008). Sólo existió un elemento que puso verdaderamente en desacuerdo a las partes: la homogeneización o no de los esquemas de apoyo a las renovables y qué forma debería adoptar el supuesto esquema europeo.

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

Al respecto, la postura de la Comisión no había sido muy clara. Incluso en un Documento de Trabajo publicado el año anterior, 2007, la Comisión había declarado que existía la necesidad de ‘volver a examinar [...] la situación de los sistemas de apoyo a las energías renovables de los Estados Miembros, con el fin de evaluar su funcionamiento y la necesidad de proponer la armonización de regímenes de apoyo’ (COM, 2007a:14). La mesa estaba servida para un fuerte debate europeo en torno a este tema, por lo que los meses previos al lanzamiento de esta propuesta estuvieron caracterizados por una fuerte actividad de *lobby*, especialmente en cuanto al sub-sector eléctrico. Como era de esperarse, el enfrentamiento se tradujo entre los partidarios de las tarifas de retroalimentación y aquellos que promovían el comercio verdes comercializables (Nilsson et al., 2008).

Si el *lobby* anti-tarifas de retroalimentación aventajó en sus contactos con el entonces Comisionario Pielbags para proponer un sistema basado en el intercambio de certificados verdes, lo cierto es que esto hizo prender los focos rojos en aquellos países con esquemas de apoyo basados en las tarifas de retroalimentación (Toke, 2008:3003). Pese a que países tan importantes como el Reino Unido promovieron la primera opción (de intercambios de certificados verdes), los gobiernos de Alemania y España, apoyados por Letonia y Eslovenia, hicieron frente a esta propuesta por medio de una carta dirigida al propio Comisario Pielbags para forzarlo a dar marcha atrás (Bechberger, 2009: 588-89). Cuando la Comisión lanzó la propuesta de directiva en enero de 2008, nuevamente el objetivo de homogeneizar los marcos regulatorios fue abandonado. Nilsson et al. (2008) afirman que el abandono de la propuesta de homogeneizar los esquemas de apoyo

con base al intercambio de certificados verdes respondió a: (1) la creciente preocupación política por la seguridad energética y la competitividad; (2) la falta de un *lobby* contundente por parte de los promotores de este modelo; y (3) la experiencia acumulada durante la implementación de la primera generación de directivas que expone el potencial de los sistemas *Feed-in-Tariff*.

Por la parte de los biocombustibles, la dificultad para alcanzar los objetivos de biocarburantes también hizo encender los focos rojos y pensar en la necesidad de tener un objetivo de carácter obligatorio con un régimen de cumplimiento. Así lo expresó la Comisión en su informe de 2007, donde planteó la necesidad de ‘establecer unos requisitos mínimos por lo que respecta a la cuota de biocarburantes para el 2010 (10%)’ (COM, 2007a: 17). El Consejo Europeo de 2008, aceptó la ‘necesidad de un objetivo vinculante mínimo del 10%, para todos los estados miembros, con relación al porcentaje de biocombustibles en el conjunto de los combustibles de transportes consumidos en la UE en 2020’ (Consejo Europeo, 2008: 22).

La negociación final de la directiva renovada de energías renovable se hizo en conjunto con el Paquete de Energía y Clima. En este contexto, la crisis económica que la UE comenzaba a padecer se convirtió en un obstáculo adicional y, durante la cumbre europea de diciembre de 2008, Polonia fue uno de los principales actores en cuestionar el coste de la modernización económica en un periodo de críticas circunstancias económicas. Sin embargo, las fuertes presiones políticas que existieron en torno al Paquete de Energía y Clima en general, y en particular sobre

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

la directivas de renovables, obligó a la necesidad de acuerdo entre las partes (Nilsson et al., 2008). Tras su adopción el 23 de abril del 2009, el Presidente de la Comisión manifestó que se había logrado así ‘una de las principales prioridades de esta Comisión’⁷².

Este paquete contiene cuatro medidas principales: (1) una revisión del Sistema de Comercio de Emisiones; (2); una nueva medida para compartir el esfuerzo de reducción de gases de efecto invernadero a través del establecimiento de objetivos vinculantes para los sectores no sujetos al ETS (transporte por carretera y marítimo, edificios, servicios, agricultura y fábricas pequeñas (3) una nueva directiva sobre energías renovables; (4) y un marco legal para promover el desarrollo y uso seguro de la captura y almacenamiento de carbono. El Consejo y Parlamento también adoptaron una regulación que establece los primeros estándares de emisión de CO₂ de los nuevos vehículos de pasajeros y una revisión de los estándares medioambientales de los combustibles (Para un análisis a fondo de este paquete ver Kulovesi et al., 2011). El Paquete de Energía y Clima representa, así, la expresión más concreta de la integración entre las políticas de medio ambiente y energía, una prueba de lo que la nueva política energética de la UE es capaz de generar.

En tanto a la directiva sobre energías renovables⁷³, sus principales novedades son (1) la integración en un único instrumento que regula la actuación de la UE en los tres sectores claves para la energía renovable: la electricidad, los biocombustibles, y

⁷² Pressnote, ‘La Comisión se felicita por la adopción del paquete de medidas sobre el clima y la energía’, IP/09/628, Bruselas, 23.04.2009.

⁷³ Para una revisión de esta directiva ver Neuhoff et al (2008).

la calefacción y la refrigeración (artículo 1); (2) el establecimiento de un objetivo vinculante de una cuota de 20% de las renovables en el consumo total de energía de la UE y una cuota de 10 % para los biocarburantes (artículo 3); y (3) la adopción de planes nacionales de acción en el área de energía renovables para alcanzar los objetivos establecidos (artículo 4). Su transposición se fechó para más tardar el 5 de diciembre de 2010 (artículo 27), mientras que las directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE quedarían totalmente derogadas con efectos a partir del 1 de enero de 2012 (artículo 26). A partir de las novedades regulatorias, esta directiva bien puede ser considerada como *la segunda generación* de medidas comunitarias en la materia.

Centrándonos en el desarrollo de electricidad renovable, esta directiva presentó cambios en dos áreas fundamentales con respecto a su antecesora. En primer lugar, el artículo 11 contempla el desarrollo conjunto de sistemas de apoyo, aunque siempre sobre una base voluntaria. Ello genera un marco formal para el proceso de *coordinación facilitada*, a través del cual la Comisión ha buscado suplir la carencia de un modelo europeo. En segundo lugar, el artículo 15 aborda la transferencia de garantías de origen como mecanismo para favorecer el mercado interior de la electricidad. Al mismo tiempo, aclara que las garantías de origen tienen la única función de proporcionar información al consumidor final sobre la fuente de electricidad renovable y diferenciando claramente las garantías de origen de los certificados verdes utilizados en los sistemas de apoyo (preámbulo 52). Lo anterior, permitió acallar las voces de aquellos estados miembros que consideraban las

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

transferencias de garantías de origen como la antesala para la homogeneización de los sistemas de apoyo con base en el SCV.

Por la parte de los biocombustibles, sin duda el principal avance ha tenido que ver con los criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos (artículo 17). Así pues, resulta obvio por que la adopción de esta directiva marcó una nueva etapa de la política europea de renovables y el surgimiento de una segunda generación, más completa y coordinada, de instrumentos para su promoción en la UE. Aunque estas novedades no representaron la homogeneización de los marcos regulatorios, ciertamente implicaron un paso hacia delante en el proceso de armonización a nivel europeo. El resultado de este proceso es que, hoy en día, hay una mayor coherencia en la actuación de la UE y sus estados miembros en el área de energía renovable y que la posición comunitaria ante los problemas de incumplimiento de los objetivos nacionales fue reforzada.

4.4 LA CONTRIBUCIÓN DE LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL A LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

Cuando se piensa en la política energética europea, generalmente se le considera como una política débil a nivel comunitario (ver capítulo 3). Sin embargo, uno de los efectos más notorios de su origen ‘orgánico’ es que, pese a ser una política nueva dentro de la ‘familia’ de políticas comunitarias, actualmente existe un cuerpo

legislativo considerable para ejecutar los principios de la política energética europea. ¿Cuál es la contribución específica de la política medioambiental en este sentido? ¿Qué importancia tiene el medio ambiente en comparación con el resto de vectores de la política energética europea? Este apartado tiene la tarea de clarificar los aspectos antes mencionados sobre el origen sectorial de la política energética en la UE y el papel de la política medioambiental.

Analizar el registro de la legislación comunitaria en política energética puede ser un ejercicio decepcionante. Por ejemplo, una simple búsqueda en EUR-lex sobre la legislación en vigor en materia energética arroja la sorprendente cifra de 437 actos legales (último acceso Agosto 2011); esto es, lejos de la imagen de la energía como una política débil a nivel comunitario. De forma interesante, si se mira más con detalle el contenido de esta cifra el resultado puede ser revelador de la trayectoria de la política energética en Europa. En efecto, 184 actos del total pertenecen a actividades relacionadas con la energía nuclear y, por tanto, bajo el paraguas del EUROATOM. Si a esto se le suma que otra cantidad importante de actos corresponde a actos legislativos enfocados a la industria del carbón (96), parece que los orígenes de la energía en Europa con la CECA y el EUROATOM aún tienen un peso considerable en la actividad comunitaria.

Sin duda alguna, una búsqueda más profunda en la base de datos de EUR-lex podría arrojar una mayor cantidad de legislación relacionada con la energía. Sin embargo, esto implicaría el riesgo de inflar la cifra de actos legislativos relacionados con el desarrollo de la política energética europea. Por tanto, resulta

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

esencial definir un método sistemático para lidiar con la institucionalización de la política energética en la UE. Dado que esta sección está interesada en el desarrollo de reglas, normas y procedimientos, formales e informales, que hoy día gobiernan la política energética de la UE, en adelante nos basaremos en la ‘Síntesis de la legislación de la UE’ como base de datos para explorar la legislación en este campo. Su ventaja reside en que ésta recoge los principales aspectos de la legislación de la UE de forma concisa, clara y objetiva, además de excluir las ‘decisiones jurídicas que revisten interés únicamente de forma temporal, como por ejemplo las decisiones sobre subvenciones’. En efecto, es una herramienta útil para presentar un panorama general sobre la institucionalización de la política energética en la UE. La Tabla 4.3 presenta una visión sistematizada de los resultados que arroja esta base de datos (a fecha de Diciembre 2010). Para dar mayor claridad al análisis, no son tomados en cuenta los actos legislativos relacionados con el EUROATOM.

Tabla 4.3: Vectores de la política energética europea

<i>Vector</i>	<i>Número de medidas</i>
Objetivos generales	5
Dimensión medioambiental	41
Mercado Interior de la Energía	20
Seguridad en abastecimiento y dimensión exterior	13
Total	79

Fuente: elaboración propia.

El registro legislativo de la UE en política energética consiste de un amplio rango de instrumentos que van desde las medidas liberalizadoras del mercados, instrumentos de mercado (como impuestos, subsidios o el ETS), el desarrollo de nuevas tecnologías (especialmente para la eficiencia energética, las renovables y tecnológicas bajas en carbón) e instrumentos financieros. No obstante, hay un claro predominio de la dimensión medioambiental como vector en la institucionalización de la política energética. Estos resultados están en sintonía con el desarrollo histórico presentado en la sección anterior.

La legislación comunitaria adoptada en el marco del vector medioambiental de la política energética europea es tanto cualitativamente como cuantitativamente importante. Por un lado, el análisis arriba mostrado ilustra la forma en que los instrumentos relacionados con la agenda medioambiental exceden en número a los otros vectores tradicionales de la política energética europea. Por el otro, también parece claro que los actos legislativos adoptados han contribuido a construir un modelo energético más sostenible a nivel europeo y la dimensión medioambiental es, como lo recoge el Tratado de Lisboa, hoy día una prioridad de la nueva política energética europea (Solorio y Zapater, 2012).

Siguiendo nuestro análisis de los instrumentos adoptados, es también oportuno resaltar el papel que ha tenido el vector del mercado interior en la institucionalización de la política energética. Esto adquiere aún más relevancia si se considera la interacción que existe entre la política medioambiental y el mercado interior como vectores de la política energética europea, pues en última instancia el

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

mercado interior es el estadio en que se aplican estas medidas. Los datos arrojados también son consistentes con los tempranos esfuerzos por liberalizar los mercados energéticos en Europa (ver capítulo 3).

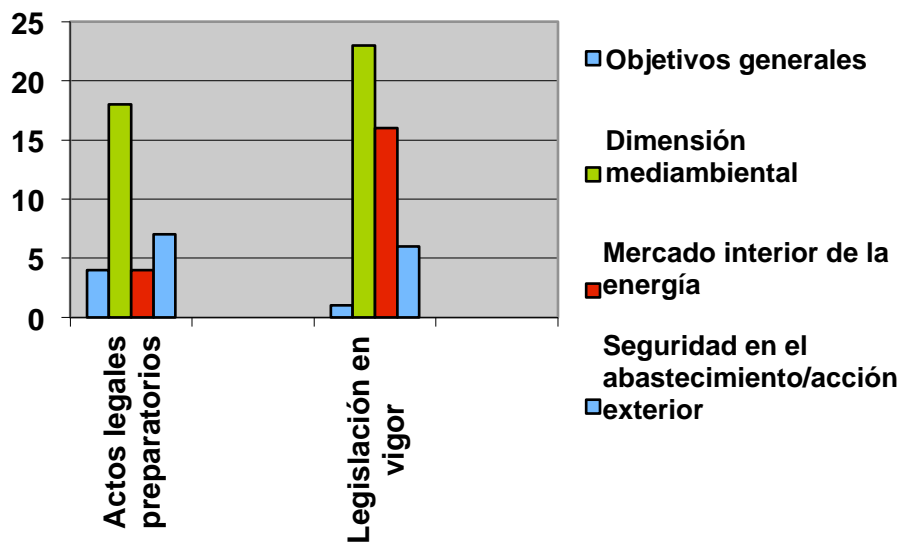
Un último factor a remarcar es el pobre impacto de la seguridad en el abastecimiento y la dimensión exterior como vector de la política energética europea. Si bien este vector se caracteriza por un doble origen: (a) como consecuencia de la internacionalización de ciertos estándares relacionados con la energía y que emergieron de instituciones internacionales como la Agencia Internacional de la Energía ; y (b) la legislación enfocada a implementar las redes trans-europeas, lo cierto es que existe una distancia considerable en la contribución para la institucionalización de la política energética europea en comparación con los vectores anteriormente analizados (Solorio y Zapater, 2012).

En breve, la dimensión medioambiental es ciertamente uno de los vectores más importantes de la política energética europea. No obstante, la importancia del vector medioambiental frente al mercado interior aún no queda del todo clara con el análisis antes presentado. Así, se vuelve necesario clarificar este ejercicio con un análisis más cualitativo. El gráfico 4.1 presenta un análisis de la institucionalización de la política energética en la UE, tomando en consideración la diferencia entre documentos preparatorios (por ejemplo, Comunicaciones de la Comisión) y la legislación actual (por ejemplo, decisiones, directivas y regulaciones).

Tras este gráfico, la imagen es claramente diferente. Esta variación se debe a que

existe una gran cantidad de documentos preparatorios o instrumentos de ‘soft law’ en la dimensión medioambiental de la política energética que modifican sensiblemente los datos de su institucionalización. La Comisión ha utilizado de forma creciente actos como Libros Verdes o Comunicaciones como herramientas básicas del proceso político (Braun, 2008:430). Así las cosas, al analizar los datos sobre la legislación en vigor existe tan sólo una ligera diferente entre ambos vectores (18 actos respecto al mercado interior vs. 23 actos respecto al vector medioambiental).

Gráfico 4.1: Análisis de la institucionalización de la política energética europea



Fuente: elaboración propia.

Como es posible apreciar, la adopción de instrumentos legislativos derivados de la dimensión medioambiental ha implicado un avance estratégico para la política energética europea. En este sentido, la adopción de Libros Verdes y

Capítulo 4. La contribución de la política medioambiental al desarrollo de la política energética europea

Comunicaciones estrechamente relacionados con la lucha de la UE contra el cambio climático ha sido un vector fundamental en la definición y consolidación de la política energética europea. En otras palabras, la dimensión medioambiental de la política energética de la UE ha contribuido de forma definitiva a la planificación estratégica global de la política energética europea contra la fragmentación generada por el mercado interior de la energía y las redes trans-europeas (básicamente a causa del carácter técnico y específico de esta legislación).

4.5 RESUMEN: LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA Y SU DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL

Para resumir, de esta perspectiva histórica sobre la evolución de la relación medioambiente-energía en la UE es posible remarcar al menos tres factores fundamentales para la comprensión de la actual política energética europea. En primer lugar, existe una clara continuidad en el componente medioambiental como resultado de acciones específicas dentro del sector de la energía. En segundo lugar, el amplio concepto de integración de política ambiental se ha centrado, al menos dentro del campo de la energía, en el sub-sector de la política del clima (al respecto, ver Tosun y Solorio, 2011; Dupont y Primova, 2011; Schmidt y Schulze, 2011). Finalmente, tras esta revisión histórica resulta innegable la trascendencia de la política medioambiental europea en la formación de la política energética de la UE, siendo un vector trascendental para el desarrollo de la política europea de renovables.

Una característica del vector medioambiental de la política energética en la UE ha sido su capacidad para generar un debate al nivel europeo sobre la necesidad de contar con una política energética coherente. También el vector medioambiental ha sido una herramienta útil para facilitar el consenso entre los estados miembros y las instituciones comunitarias (que muchas veces falta en temas relacionados con el mercado interior y la dimensión exterior o de seguridad energética). Así las cosas, en un terreno complejo como lo es la política energética, donde es limitada la capacidad regulatoria de la UE, la Comisión ha adoptado el papel de nodo estratégico en la red de gobernanza de la UE con el fin de facilitar los acuerdos necesarios (Braun, 2009:431).

Concluyendo, este capítulo ha ilustrado la relevancia del vector medioambiental para la política energética de la UE. Tras estudiar la importancia de la política medioambiental comunitaria para el desarrollo de la nueva política energética europea, el próximo paso parece por demás claro: ¿cuál ha sido el impacto de este proceso en la política energética de los estados miembros? La segunda parte de esta tesis se centra en estudiar la manera en que la política medioambiental comunitaria, a partir del impulso a las energías renovables, se ha convertido en una oportunidad para la europeización de las políticas energéticas nacionales en España y el Reino Unido.

CAPÍTULO 5

EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

5.1 INTRODUCCIÓN

De acuerdo al paradigma europeo, España define sus objetivos generales de política energética a partir del triángulo de la seguridad en el suministro, la competitividad de los mercados y la protección del medio ambiente (Entrevista telefónica, MITyC, 2010). Lo primero que salta a la vista al aproximarse al estudio de la política energética española es que, según el vigente Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (MITyC, 2010), este país basa sus metas en la línea trazada por la naciente política energética europea. Ahora bien, España constituye un caso especial en lo que respecta a la ‘encrucijada energética’ a la que se enfrentan sus pares europeos (Sánchez de Tembleque, 2009: 119) y destaca de la media europea por agrupar una serie de características que se resumen en una fuerte dependencia energética, un elevado consumo energético por unidad de producto interior bruto y un nivel alto en emisiones

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

de gases de efecto invernadero⁷⁴ (MITyC, 2010). La particularidad del caso español es explícitamente reconocida por su Gobierno, quien expresa que ‘[l]a política energética en España ha avanzado a lo largo de estos ejes comunes de manera armonizada con los países europeos, pero al mismo tiempo se ha singularizado para dar respuesta a los principales retos que han caracterizado tradicionalmente el sector energético español’ (MITyC, 2010: 7).

Hoy en día, es limitado el conocimiento que se tiene sobre la manera en que la europeización ha influido en la política energética española. Como se profundizará en las siguientes páginas, España ha estado sometida a diversos impulsos europeos para modificar su modelo de política energética (por ejemplo, a partir de medidas de liberalización del mercado o regulaciones medioambientales). Hasta ahora, algunos autores han recogido la manera en que la liberalización de los mercados eléctricos europeos repercutió en España (Levi-Faur, 2002; Fabra, 2006; Moral Soriano, 2008; Del Río, 2008; Sánchez de Tembleque, 2009). Sin embargo, llama la atención que, aunque es ampliamente reconocida la influencia europea en el caso español (Club de la Energía, 2010: 42), sean insuficientes los esfuerzos por investigar la manera en que la relación con la UE ha modificado la política energética española en su vertiente más medioambiental; es decir, energías renovables⁷⁵ y eficiencia energética.

⁷⁴ En el ‘Inventario de Gases de Efecto Invernadero de España’ del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente consta que, dentro de esta tendencia creciente (desde 1990 hasta 2005), fue hasta 2006 que España registró un descenso en sus emisiones, coincidiendo con una mayor participación de la energías renovables en el sistema eléctrico. Este descenso se acentuó en 2009 y 2010 producto de la crisis económica, hasta 2011 que se registró un nuevo ascenso como resultado de las ayudas estatales al carbón, http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/sumario_de_inventario_nacional_de_emisiones_gei_serie_1990-2010_tcm7-1741.pdf

⁷⁵ Bechberger (2009) es una excepción sobre el estudio de la actuación española en el marco de la política europea de renovables.

El campo de las energías renovables concentra características favorables para conocer la influencia de la europeización en España. Lo interesante del caso español en cuanto renovables es que este país ha sido tradicionalmente considerado como un precursor de su desarrollo y un impulsor de esta política a nivel europeo (Sánchez de Tembleque, 2009). Ante esta favorable posición de arranque (Dinica y Bechberger, 2005) y por la manera en que se desarrolló la primera generación de directivas en la materia, el caso español es representativo de la ausencia de desajuste como mecanismo de cambio a nivel nacional. Así, este caso se vuelve atractivo para estudiar la capacidad de la UE para influir en la política doméstica por medio de mecanismos alternativos de europeización.

El presente capítulo tiene la tarea de analizar los recientes progresos de España en esta materia bajo el prisma de la europeización. Para cumplir este objetivo, se realiza un seguimiento sobre la implementación de la directiva de 2001 sobre electricidad renovable y de 2003 sobre biocombustibles (ver capítulo 4). Las páginas de este capítulo están dedicadas a responder tres preguntas en lo que concierne a la europeización de la política energética española:

- ¿Cuáles han sido los principales mecanismos de europeización que han ejercido influencia sobre España?
- ¿Qué impacto ha tenido la europeización en la política energética nacional?
- ¿Qué papel han tenido las variables domésticas en la europeización de la política energética española?

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

Este capítulo está estructurado de la siguiente manera. El apartado 5.2 presenta los antecedentes de la relación entre España y la UE en política energética, incluyendo su relación en cuanto a la liberalización de los mercados energéticos y el despegue de la política europea de renovables. España tuvo papeles opuestos en cada una de estas áreas. Mientras en la liberalización de los mercados energéticos este país fue considerado como un mero receptor de las políticas europeas, por el lado de las renovables este país fue un pionero a nivel europeo y se ‘subió al carro’ de los estados que promovieron esta política. El apartado 5.3 explica el temprano alineamiento español con las directrices de la UE en materia de energías renovables. El caso de España ilustra la manera en que este país fue progresivamente adoptando los acuerdos que en esta materia se alcanzaron durante la década de los 90. Como veremos más adelante, la estrecha relación que guardó España con el surgimiento de la política europea en materia de renovables redujo en gran medida los costes de adaptación a la primera generación de directivas sobre renovables. Penetrando en el caso de la electricidad renovable, el apartado 5.4 estudia la forma en que la europeización pasó de generar un ambiente propicio para el desarrollo de las renovables, en los primeros años de implementación de esta directiva, a forjar un escenario donde los logros de la europeización chocaron con fuertes resistencias por parte de *grupos domésticos de veto*. Por su parte, el apartado 5.5 ahonda en el caso de los biocombustibles para observar la manera en que los problemas de diseño de la política europea han llevado a un estrepitoso fracaso en su implementación en España. Por último, el apartado 5.6 resume las principales aportaciones de este capítulo de cara al estudio comparativo que se realizará en el capítulo 7.

5.2 LA ENERGÍA: PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE ESPAÑA Y LA UE

UE y renovables, piezas claves para el caso español (1986-1993)

España dio sus primeros pasos en el desarrollo de fuentes alternativas de energía a inicios de los años 70, como consecuencia de las recurrentes crisis petroleras que sacudieron el escenario energético mundial. La intención de explotar fuentes de energías renovables ‘tuvo en un primer momento un origen estratégico’ (Entrevista personal AEE, 2010a) y, ante la escasa presencia de recursos en su territorio, el gobierno español se embarcó en una política dirigida hacia alcanzar el ahorro energético y el desarrollo de energías renovables (Dinica y Bechberger, 2005: 264). El primer paso exploratorio en la búsqueda de soluciones innovadoras de política energética fue la creación del Centro de Estudios de la Energía en 1974 (antecedente del actual Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDAE). Ante de la necesidad de aproximar ‘la planificación energética en España a una política energética global y completa’ (Cuerdo, 1999: 162), en 1975 el Consejo de Ministros aprobó el Primer Plan Energético Nacional (PEN). Los objetivos de este PEN fueron: ‘alinearse a los países occidentales en su respuesta al *shock* petrolífero’ y ‘reafirmar la necesidad de una planificación integral para hacer frente a la crisis’ (ibidem: 162). Sin embargo, a causa de las turbulencias políticas que trajo consigo el fin del régimen franquista, el primer PEN nunca entró en vigor (Bechberger, 2009: 322).

La década de los 80 reportó una ola de transformaciones para España. Por un lado, la transición política en este país implicó cambios sustantivos en política energética

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

(Cuerdo, 1999). Así, aunque el primer PEN tenía una duración prevista de diez años, los Pactos de la Moncloa en 1977 se tradujeron en reformas en materia energética (ver Cuerdo, 1999). La nueva política energética española tuvo su base en la Constitución de 1978, avalando un cierto grado de auto-gobierno para las Comunidades Autónomas españolas en esta materia. La Constitución Española de 1978 significó un intento por descentralizar el Estado unitario al tiempo que exploraba fórmulas para mantener la cohesión política (Bukowski: 1997, Moreno, 2002, Maiz et al, 2010). El nuevo panorama político reportó una sucesión de Planes Energéticos en 1978 y 1983, pero no fue hasta la adopción de la Ley 82/80 de Conservación de la Energía que España tuvo su primer marco legal para el apoyo de las energías renovables (Dinica y Bechberger, 2005: 263). Como consecuencia, en los años 80 se desarrollaron nuevas tecnologías como la eólica, la fotovoltaica o la termoeléctrica, en los que España concentró parte de sus recursos humanos y financieros (Club de la Energía, 2010: 41). No fue hasta años después que energías como los biocarburantes o tecnologías geotérmicas vieron su despegue.

Por otro lado, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) marcó el inicio de la europeización de su política energética. ¿Cómo podemos trazar la influencia europea en aquellos años en que la Comunidad Europea daba forma a una etapa embrionaria de su política para promover la energía renovable? Sin lugar a dudas, uno de los instrumentos más visibles de europeización en estos tempranos años fue el Programa VALOREN (Valorización Energética de Recursos Endógenos), destinado a facilitar los recursos económicos y financieros para la mejora de la eficiencia energética y al desarrollo de las energías renovables entre los años 1986 y 1991 (Club de la Energía, 2010: 42; Pérez y Rivero, 2005). El ingreso de España a la CEE potenció la

incipiente legislación española de apoyo a las renovables por la llegada de recursos comunitarios destinados a su aplicación (Club de la Energía, 2010: 42). Durante aquellos años, España fue uno de los principales países en la recepción de fondos comunitarios, la cual hasta la desaparición del Programa VALOREN giró en torno a los 445 millones de pesetas anuales⁷⁶. Como reconoce el propio gobierno español, VALOREN se tradujo en ‘un ascenso significativo de las renovables’ (MITyC, 1999: 193). Tras la desaparición del Programa VALOREN, este país continuó siendo un receptor importante de fondos comunitarios a través de programas como Save, Altener y Thermie.

En definitiva, los antecedentes del caso español destacan por dos características básicas: su peculiaridad estructural por la carencia de fuentes endógenas de energía (exceptuando un carbón nacional poco competitivo internacionalmente) y la profunda transformación que acompañó su entrada a la CEE. En cuanto a la primera, ésta derivó en que desde mediados de la década de los 70 España tuvo incentivos para desarrollar soluciones innovadoras de política energética mediante el impulso a fuentes renovables de energía. En tanto su relación con el proceso de integración, su ingreso a la CEE acompañó la profunda transformación nacional que siguió al fin del régimen franquista. Los impulsos europeos en materia de energías renovables vinieron a reforzar la incipiente política española de apoyo a las renovables, principalmente por la llegada de recursos comunitarios destinados a su aplicación. En efecto, la necesidad de desarrollar energías renovables y la contribución de recursos materiales por parte de la CEE se

⁷⁶ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, V Legislatura, Comisión Industria, Energía y Turismo, Sesión Celebrada el lunes 18 de octubre de 1993, Comparecencia del Director General del Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE), Serrano Martínez, página 1177, http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO_044.PDF

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

convirtieron en dos piezas claves del rompecabezas para entender el escenario español de política energética en estos años.

España: el ajuste ante la liberalización de los mercados energéticos (1994-1998)

Cuando hablamos de la relación de España con la UE, lo primero que siempre viene a la mente es el importante flujo de recursos que facilitó el crecimiento español tras su ingreso a la CEE (Morata y Popartan, 2008). Con la política energética pasa algo parecido y regularmente no se toma en cuenta la influencia que pudo haber ejercido la UE en el desarrollo del modelo español en tanto a renovables se refiere. A medida que empezó a ‘tomar fuerza en el seno de las Comunidades Europeas la necesidad de creación de un mercado único de la energía’ (Pérez y Rivero, 2005), España se fue adaptando de manera perceptible al modelo europeo de liberalización. De hecho, producto de los impulsos europeos, el mercado energético español sufrió un sustancial reajuste a partir de la segunda mitad de la década de los 90 que afectó de forma importante al sub-sector de la electricidad y al de los combustibles.

En 1994 hubo un primer intento por reorganizar la industria eléctrica con la Ley 40/1994 de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (conocida como Ley LOSEN). En líneas generales, la Ley LOSEN trató de adaptar el modelo energético español al proceso de liberalización impulsado desde la UE (Dinica y Bechberger, 2005: 263). En palabras del entonces Ministro de Industria y Energía, Eguiagaray Ucelay, el propósito de esta ley fue:

[...] servir al objetivo primordial de otorgar la máxima seguridad jurídica a al funcionamiento del sistema eléctrico nacional [...], sobre todo en un contexto como el europeo, en el que se han producido ya cuatro iniciativas legales en los últimos años y un debate importante sobre lo que haya de ser el mercado interior energético de la Unión Europea.⁷⁷

Para adecuar el sistema eléctrico español al mercado interior de la energía, la ley LOSEN desarrolló una serie de medidas como: (1) el abandono de la noción de servicio público; (2) la separación de las actividades reguladas como transmisión y distribución, de las actividades no reguladas como generación y venta al público; y (3) la adaptación del régimen al sistema de mercado (Moral Soriano, 2008). Para entender el impacto de esta serie de regulaciones en favor de la liberalización, basta decir que '[h]asta el año de 1997, el sector eléctrico español estaba compuesto exclusivamente por empresas verticalmente integradas que desarrollaban en su seno todas las actividades propias del suministro energético: esto es, generación, transporte y distribución' (Agosti et al, 2007: 22). La perspectiva gubernamental era que con la Ley LOSEN España 'no tendr[í]a especiales problemas para la adaptación a la evolución europea'⁷⁸.

¿Cómo afectó la Ley LOSEN a la política española de promoción a las renovables? Pues bien, entre sus objetivos estuvo el establecimiento de dos regímenes diferenciados de generación eléctrica: el régimen ordinario y el régimen especial. Para el primero, 'la retribución al productor de la energía generada se hac[ía] por el sistema de ofertas a tra-

⁷⁷ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, V Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Sesión Celebrada el jueves 29 de septiembre de 1994, Presentación del Ministro de Industria y Energía (Eguiagaray Ucelay , página 4805, http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/PL/PL_094.PDF

⁷⁸ Ibidem

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

vés del operador del mercado' (Ministerio de Economía, 2002: 1). Para el segundo, 'el precio de la electricidad v[enía] establecido por la suma al precio medio de mercado de una prima fija predeterminada por el Gobierno' (ibidem: 1). Entre las excepciones al libre mercado en la actividad de producción eléctrica esta ley apostó por:

[...] la potenciación de las energías renovables como fuentes de producción eléctrica, por lo que ref[orzaba] el régimen jurídico singular para este tipo de instalaciones; [...] tanto a la venta de su energía (ya que para instalaciones de una determinada potencia se reconoce la posibilidad de verter toda la energía que produzcan a la red, al margen del sistema de ofertas) como a su mecanismo de retribución mediante el reconocimiento del derecho a una prima sobre el precio de la electricidad que permita garantizar la viabilidad económica de estas instalaciones.⁷⁹

La principal aportación de la Ley LOSEN al desarrollo de energía renovable fue que, en los esfuerzos por acoplarse a la liberalización del mercado energético europeo, esta ley definió el concepto de régimen especial como base para el sistema español de apoyo a las renovables basado en una tarifa de retroalimentación. La Ley LOSEN sentó las bases regulatorias más importantes para el régimen especial español a partir de establecer el objetivo del 12% de renovables hasta 2010 y el derecho de percibir una prima que debía tener un rango de 80-90% de la tarifa eléctrica (excepto para la energía fotovoltaica, para la cual directamente se podían fijar tarifas/primas más altas). En paralelo, el RD 2366/1994 explicitó los elementos del régimen especial (sobre todo en cuanto al

⁷⁹ Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, VI Legislatura, Pleno y Diputación Permanente, Sesión Celebrada el jueves 18 de septiembre de 1997, Presentación del Ministro de Industria y Energía (Pique i Camps, página 5076-77, http://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/DS/PL/PL_101.PDF

régimen retributivo basado en una tarifa regulada compuesta por un factor de potencia y de energía) e introdujo los reglamentos específicos de acceso prioritario a la red (un rasgo esencial de los impulsos europeos). Estas reformas en el marco del mercado interior continuaron con el Real Decreto 2818/1998 que estableció la posibilidad de elegir entre un *Feed-in Tariff* puro o una opción más próxima al mercado (Bechberger 2009: 390). Resulta por tanto evidente que la reordenación del sistema eléctrico sirvió de oportunidad para potenciar el desarrollo de energías renovables por medio de una renovada estructura de oportunidades para su desarrollo, especialmente gracias a la eliminación de barreras a la competencia. La europeización repercutió en la política energética española no sólo derribando barreras para la entrada de las renovables al mercado (a partir de impulsar una estructura menos vertical), sino también alterando la estructura de oportunidades para sus productores a partir del régimen especial.

Si la Ley LOSEN transformó el sistema eléctrico español en línea con los aires de liberalización provenientes de Bruselas, en 1998 la Ley 34/1998 hizo lo propio con el sector de los combustibles. El propósito de esta ley era generar ‘una regulación más abierta para el sector de los hidrocarburos, en la que los poderes públicos salvaguarden los intereses generales a través de la propia normativa, limitando su intervención directa en los mercados cuando existan situaciones de emergencia’ (BOE, Ley 34/1998, Título I). En su intento por reordenar el sector, esta ley desarrolló una definición explícita sobre los biocarburantes, considerando los siguientes productos destinados a uso con fines de combustión en cualquier tipo de motor, directamente o mezclados con carburantes convencionales:

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

- El bioetanol: alcohol etílico producido a partir de productos agrícolas o de origen vegetal, ya se utilice como tal o previa modificación o transformación química.
- El biometanol: alcohol metílico, obtenido a partir de productos de origen agrícola o vegetal, ya se utilice como tal o previa modificación o transformación química.
- El biodiesel: ester metílico producido a partir de aceite vegetal o animal (BOE, Ley 34/1998, Disposición adicional XVI).

Esta ley estableció que la ‘distribución y venta de estos productos se regirá por lo dispuesto en el Título II de la misma, tanto si se utilizan como carburantes como si se emplean mediante combustión con fines de producción de calor’ (BOE, Ley 34/1998, Disposición adicional XVI). Las actividades de producción, distribución y venta de biocombustibles quedaron, por tanto, sujetas a ‘ser realizadas libremente en los términos previstos en la presente Ley, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de otras disposiciones, de la correspondiente legislación sectorial y, en especial, de las fiscales, de las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente y de protección de los consumidores y usuarios’. También por medio de esta ley España adoptó objetivos anuales de biocarburantes: de 1.9% del consumo para 2008; 3.4% para el 2009; y de 5.83% para el 2010. Las nuevas reglas impuestas para el sector hidrocarburos en España significaron la entrada de los biocombustibles a este mercado, generando una nueva estructura de oportunidad para su desarrollo al someterlo a las normas de competencia. Este hecho se reforzó mediante el Real Decreto 6/2000 que, en su artículo 6 referente a Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, señalaba que ‘[e]l Gobierno promoverá la utilización

de los biocombustibles a que se refiere la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998 [...], garantizando, en todo caso, la calidad final de los productos comercializados' (BOE, RD, 6, 2000).

España no fue uno de los grandes promotores de la liberalización a nivel europeo. Por el contrario, este país más bien fue un receptor del modelo liberal, donde la eliminación de barreras a la competencia y la construcción del mercado interior de la energía se convirtieron en un factor fundamental de cambio para la política energética española. Sin lugar a dudas, este hecho se vio beneficiado porque este país dejaba atrás una estructura verticalmente integrada de los mercados energéticos y las directrices europeas se convirtieron en una guía para revertir este modelo. Muchos de los cambios en la política energética española sucedidos en la década de los 90 respondieron básicamente al compromiso de este país con la política regulatoria impulsada desde la UE para liberalizar los mercados energéticos y facilitar la competencia. A este respecto, son varias las voces que argumentan que de no haber sido por la UE, los cambios desarrollados en la política energética española hubieran sido difíciles de realizar (Entrevista personal, Club de la Energía, 2010).

Al final de cuentas, la liberalización del mercado energético europeo facilitó un consenso nacional sobre la necesidad de derribar barreras a la competencia, comprometiéndose en una política regulatoria liberalizadora impulsada desde la UE. Así, se cumplieron los augurios del Plan Nacional de Energía 1991-2002 que aseguraba que el sector energético, al igual que la economía española en su conjunto, se vería profundamente afectado por la entrada en vigor del Mercado Único Europeo en 1993,

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

transformando las relaciones entre los miembros de la Comunidad Europea al unirlos en una única región económica (MICyT, 1991).

España: el precursor que adopta y promueve (1994-1998)

En contraste al proceso de liberalización de los mercados energéticos, durante el proceso de despegue de la política europea de renovables – íntimamente ligado al mercado interior de la energía – España adquirió un papel más activo. Uno de los hitos menos conocidos para el surgimiento de esta política contó con una destacada presencia española: la Conferencia y Declaración de Madrid de 1994. En ella, ‘el [Comisario] Matutes recordó la importancia de la consecución del mercado interior de la energía’ y ‘el importante papel que pueden jugar las energías renovables sobre los objetivos políticos’ de la UE.⁸⁰ La ‘Declaración de Madrid’ dejó una huella significativa en la política energética española, no sólo por que sentó las bases para la futura acción europea en esta materia, sino también por lograr movilizar a la mayoría de actores de la política energética española: el Ministerio español de Industria y Energía, representantes del sector y la industria energética, así como del mundo de la investigación. Para algunos actores presentes, este evento demostró el papel de España como uno de los países europeos promotores de esta política a nivel europeo (Entrevista personal, APPA, 2010a).

Los resultados de la Declaración de Madrid alcanzaron una forma más concreta a través del Libro Blanco de 1997, que trajo consigo principios como el acceso no

⁸⁰ Ver ‘ENERGIAS RENOVABLES : APROBACION DE UN PLAN DE ACCION EN MADRID’, IP/94/233, 22.03.1994, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-233_es.htm

discriminatorio al mercado de la electricidad para las renovables; la necesidad de cuotas específicas para aumentar la cuota de mercado de la electricidad renovables y los biocarburantes; la necesidad de medidas de apoyo tanto fiscales como financieras, entre otros (COM, 1997). Parte sustancial del Libro Blanco, en especial lo referente a los objetivos y el horizonte a largo plazo, se vio pronto reflejada en el marco normativo de este país. Como expresa José María González, empresario del sector y ex-Presidente de la Asociación Española de Energías Renovables (APPA), ‘el objetivo del libro blanco lo incorpora en la ley del sector eléctrico vigente en la actualidad, la del año 1997’ (Entrevista personal, APPA, 2010a). Por la parte de los biocarburantes, desde la ley 34/98 España fijó los requerimientos del Libro Blanco al establecer ‘objetivos anuales de venta o consumo de Biocarburantes’ (CNE, 2009: 2).

Los años de despegue de la política europea de renovables se vieron caracterizados por una relación en dos sentidos con España. Por un lado, este país no sólo fue pionero en el desarrollo de renovables, sino también se convirtió en uno de los principales promotores de esta política a nivel europeo, tal y como lo demuestra la Declaración de Madrid que contó con el apoyo del gobierno español y que, sin duda, marcó un hito para la política europea en la materia (aunque, como veremos más adelante, ello no necesariamente se tradujo en una influencia por parte de España en las negociaciones de la primera generación de directivas sobre energía renovable). Por el otro, existe una clara alineación por parte de la política energética española en torno a los consensos marcados desde la UE, habiendo una adopción temprana de los objetivos europeos en la materia (en especial en torno al objetivo de 12%). Este último aspecto resalta el valor de la *soft-law* como instrumento al alcance la UE – en áreas como la política energética – para promover el cambio en los estados miembros.

5.3 ESPAÑA: UN PRECURSOR QUE ESCAPA AL DESAJUSTE (1999-2003)

El seguimiento que la política energética de España dio a los objetivos europeos de renovables sugería que la primera generación de directivas comunitarias en la materia no representaría reto alguno para la adaptación española. De hecho, como hemos visto previamente, evitar futuros desajustes con la política europea fue uno de los objetivos guía de la política energética española. Siguiendo la recomendación establecida por el Libro sobre la elaboración de estrategias y objetivos específicos para los sub-sectores en los estados miembros, a finales de 1999 el Gobierno español aprobó el Plan de Fomento de las Energías Renovables para el periodo 2000-2010. Este documento recogió el objetivo mínimo a alcanzar de 12% de aportación de las energías renovables sugerido por el Libro Blanco (MITyC, 1999). Ahora bien, si este temprano alineamiento le evitó a España mayores desajustes en la adaptación a la primera generación de directivas en materia de renovables, lo cierto es que su significativa experiencia en este campo no se tradujo en un liderazgo a nivel europeo durante el proceso negociador, salvo en algunos aspectos específicos como veremos a continuación.

La negociación de la directiva sobre electricidad renovable: el peso de la resistencia española (1999-2001)

Cuando la UE adoptó la primera directiva enfocada a la electricidad renovable en 2001, la competencia en medio ambiente fue el camino elegido para suplir la falta de una

competencia explícita en energía. El papel de la DG Medio Ambiente en el desarrollo de esta medida fue creciendo a medida que disminuía la influencia de la DG Competencia (Lauber, 2005). ¿Qué efecto tuvo este cambio en las relaciones de poder dentro de la Comisión Europea? Por un lado, significó la articulación de la política europea de renovables a partir de la política medioambiental comunitaria. Por el otro, el mayor énfasis puesto sobre el enfoque medioambiental fue dejando atrás el enfoque competitivo que había impulsado el anterior Comisario Papoutsis (ibidem: 42). También la llegada de la Comisaria Loyola de Palacio a la cartera de energía facilitó un mayor pragmatismo en el proceso de toma de decisiones, aceptando el poco realismo de tener al corto plazo un esquema europeo de promoción a las renovables basado en un sistema de intercambio de Certificados Verdes (modelo próximo al mercado).

Con este telón de fondo, España halló un escenario adecuado para conseguir un resultado final que no supusiera costes importantes de adaptación a su ya consolidada política de promoción a las renovables. De la mano de Alemania, España trató de convencer al resto de países de la Unión sobre las bondades de las tarifas de retroalimentación, buscando que ‘se dejara libertad a los Estados para que pudieran elegir su propio sistema’ (Entrevista personal, CNE, 2010). La resistencia de dos de los principales productores europeos de energía renovable, junto con el cambio en las relaciones de poder dentro de la Comisión, llevó a una directiva que careció de un modelo europeo de apoyo a las renovables y que daba flexibilidad a los estados miembros para elegir el modelo más conveniente a sus circunstancias nacionales para promover la energía renovable.

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

Otra aportación fundamental de la delegación española fue su determinación por mantener el objetivo de 12%, que finalmente se adoptó como objetivo indicativo de esta directiva (Entrevista personal, APPA, 2010c). Así las cosas, la capacidad que tuvo este país para influir en el proceso de negociación de la directiva, evitando un modelo europeo de apoyo basado en un enfoque competitivo e impulsando el objetivo de 12%, es un elemento fundamental para comprender la falta de desajuste al momento de transponer la directiva 2001 sobre electricidad renovable. El papel de España en las negociaciones de esta directiva se puede entender a partir de una doble estrategia: por un lado, mantener el camino trazado desde el Libro Blanco de energías renovables (que este país había ido incorporando paulatinamente en su política energética); por el otro, evitar la emergencia de un modelo europeo que supusiera grandes costes de adaptación para su política energética.

Al momento de transponer esta directiva, la política energética española ya contaba con la legislación necesaria en la mayoría de los campos que esta medida exigía (Entrevista personal, CNE, 2010). En otras palabras, ‘incluso antes de su transposición, España ya estaba en línea con su contenido’ (Entrevista personal, Club de la Energía, 2010). Por tanto, el coste inmediato de adaptación por parte de este país fue más bien limitado y el informe sobre transposición presentado por España tenía como base legislativa la Ley 54/1997, el Real Decreto 2818/1998, y el Plan de Fomento a las Energías Renovables (2000-2010, aprobado en diciembre de 1999). El único requisito que realmente implicó un coste de adaptación para España fue el relativo a las garantías de origen. En 2004 este país introdujo las garantías de origen para la cogeneración y no fue hasta 2007 con la Orden Ministerial ITC/1522/2007 que cumplió con los requerimientos establecidos para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables (ver Sánchez de

Tembleque, 2009). Si bien este hecho delata retrasos en la transposición de esta directiva por parte de España, también es sintomático de una política nacional consolidada que logró funcionar sin la inmediata adopción de las garantías de origen. De cualquier manera resulta claro que la transposición de esta directiva supuso para España un coste mínimo de adaptación.

La negociación española de la directiva sobre biocombustibles: evitar el desajuste mediante el *uploading* (2002-2003)

Siguiendo lo que fue considerado como un marco legal exitoso para la electricidad renovable, la Comisión propuso un arreglo similar para el sector del transporte (Howes, 2010, 122). El resultado, como ya hemos visto en el capítulo anterior, fue una directiva que establecía objetivos para la participación de las renovables en el transporte y que pedía a los estados miembros monitorear la sostenibilidad de estos productos (Howes, 2010: 122). En esta ocasión, a diferencia del caso de la electricidad renovable, España logró jugar sus cartas para promover a nivel europeo la reducción en la tasa impositiva como instrumento para impulsar los biocombustibles (Lauber, 2005: 49). Como argumentan Wiesenthal et al. (2009: 794), la experiencia que existía en algunos países europeos como España respecto a la promoción de los biocombustibles hizo evidente la necesidad de tener exenciones parciales o totales a los biocombustibles para su desarrollo. También España desempeñó un papel crucial para defender la necesidad de un objetivo a medio plazo (Entrevista personal, APPA, 2010c), pues algunos países como el Reino Unido se mostraron contrarios a metas específicas en este sector (ver capítulo siguiente).

De forma similar a lo ocurrido con la directiva sobre electricidad renovable, España disfrutaba de una experiencia considerable en cuanto a la promoción de biocombustibles al momento de la adopción de esta directiva (di Lucia y Nilsson, 2007: 538). Desde el 2002, este país había impuesto un tipo impositivo especial para los biocarburantes. A partir de esta medida, la política energética española había respondido al llamado hecho desde el Libro Blanco de Renovables en el sentido de que '[d]ado que el coste de producción de los biocombustibles líquidos es [...] superior al de los combustibles convencionales, debe darse prioridad a la profundización de las investigaciones y estudiar otras medidas para reducir sus costes de producción' (COM, 1997: 18). Por tanto, al momento de la implementación de esta directiva ya existía en España una exención completa de impuestos para los biocarburantes válida hasta el 2010 (Deurwaarder, 2005: 23).

Ciertamente, aunque moderado, esta directiva sí que generó movimientos en la política energética de España. Para dar cumplimiento a las medidas relativas al porcentaje de mezcla de los gasóleos y de las gasolinas con los biocarburantes, el Gobierno español adoptó el Real Decreto 1700/2003. A partir de esta medida, España respondió a las demandas de la directiva europea sobre biocombustibles, según la cual 'los Estados miembros deberán velar para que se comercialice en sus mercados una proporción mínima de biocarburantes, y contempla para ello, entre otros aspectos, una serie de medidas relativas al porcentaje de mezcla de los gasóleos y de las gasolinas con los biocarburantes' (BOE, RD, 1700/2003). De cualquier forma, es innegable el hecho de que este país evitó una vez más grandes costes de adaptación a la directiva europea.

Para el caso de los biocombustibles, tres fueron los aspectos clave para reducir la presión de la europeización sobre el modelo de apoyo a los biocombustibles de España. En primer lugar, la Comisión replicó el modelo de la directiva sobre electricidad renovable, consintiendo cierto grado de flexibilidad a los estados miembros en su implementación. En segundo lugar, hay que tener en cuenta la estrecha vinculación que había entre la planificación energética española y las primeras directrices planteadas por la UE en el tema de las energías renovables. Finalmente, está el exitoso *uploading* español en cuanto a promover un tipo impositivo especial para los biocarburantes. Sin embargo, como analizaremos en el próximo apartado, esto no fue un impedimento para que la europeización ejerciera cierta influencia en la política española de promoción de las renovables.

5.4 LA COMPLICADA EUROPEIZACIÓN EN EL SUB-SECTOR DE LA ELECTRICIDAD RENOVABLE: ¿NUEVO ESCENARIO, MISMOS OBSTÁCULOS? (2001-2010)

¿Cómo se desarrolló la implementación de la directiva sobre electricidad renovable en España? Las páginas siguientes están dedicadas a analizar la forma en que esta directiva fue gradualmente generando cambios en la política energética española. Para ello, el apartado se divide en dos secciones. La primera cubre los primeros años de implementación (2001-2006), durante los que la aplicación de esta medida convivió con un entorno doméstico favorable para el despegue de la electricidad renovable. Por su parte, la segunda sección trata los últimos años de implementación de esta medida

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

(2007-2010), en los que cambios impulsados por la UE produjeron fuertes tensiones domésticas al chocar con grupos de veto nacionales.

Primeros años de implementación (2001-2006)

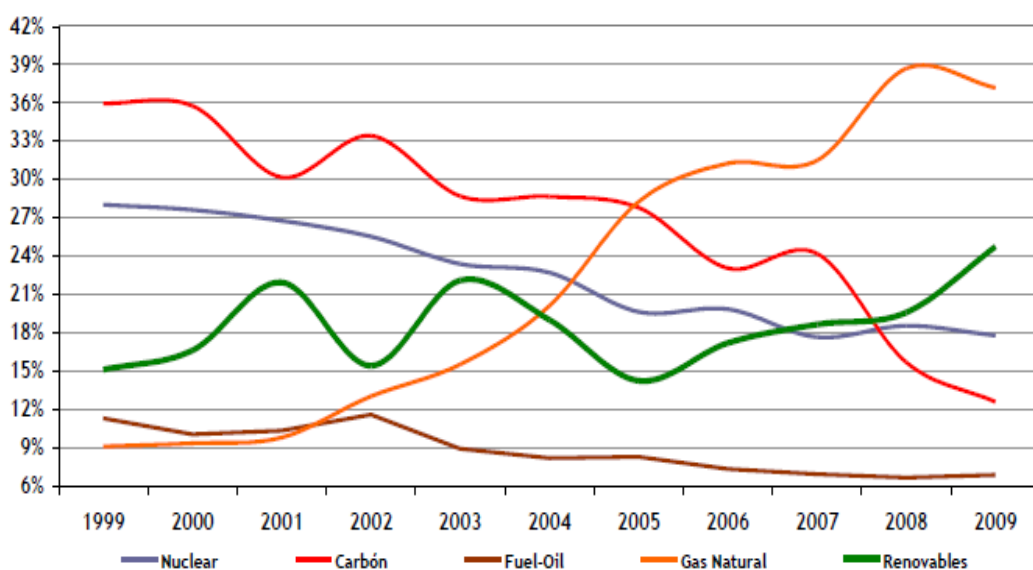
Como hemos visto en las páginas precedentes, los requisitos institucionales que promovía esta directiva habían sido incorporados en la legislación española con anterioridad a su transposición. El *desajuste* como mecanismo de europeización ejerció una influencia más bien limitada en la política energética española. ¿Qué aporte trajo entonces esta directiva para el desarrollo de las fuentes de energía renovable en el subsector de la electricidad? Pues bien, como veremos en esta sección, el caso español de electricidad renovable ilustra la forma en que, ante la carencia de un desajuste claro, mecanismos alternativos de europeización tuvieron el potencial de conducir a un cambio a nivel nacional.

Para comenzar, esta directiva tuvo la capacidad de fortalecer el apoyo doméstico a las renovables, donde el fruto más concreto fue que esta medida aportó confianza y seguridad al mercado español sobre el camino que se estaba tomando tanto a nivel doméstico como europeo (Entrevista personal, SECC, 2010). Durante los primeros años de esta directiva era ‘políticamente incorrecto no apoyar las renovables’ en España (Entrevista personal, APPA, 2010a). La europeización de las expectativas de los actores domésticos generó un ambiente propicio para el crecimiento de las energías renovables en la estructura eléctrica nacional. Como resultado, las renovables fueron ganando adeptos e incluso las grandes compañías del sector comenzaron a diversificar su

portafolio de negocios subiéndose al carro de las renovables (Entrevista personal, Club de la Energía, 2010).

Como ilustra el gráfico 5.1, las renovables tuvieron un perceptible repunte en la estructura eléctrica española a partir de la implementación de esta directiva. Este avance fue posible ya que en 2002 España tenía un déficit de cobertura eléctrica (Entrevista personal, APPA, 2010c), generando un espacio adecuado para el desarrollo de las renovables. En un periodo de crecimiento de la demanda eléctrica, la participación de las fuentes renovables creció gradualmente hasta alcanzar un 19% del balance de la energía eléctrica nacional para 2006. Por tanto, resulta evidente que el contexto energético español que acompañó los primeros años de implementación de esta directiva impidió que existiera en un primer momento una competencia real entre fuentes de energía (Entrevista personal, CARBUNIÓN, 2010; Entrevista personal, ENAGAS, 2010).

Gráfico 5.1: Participación de las distintas fuentes de energía en la generación eléctrica



Fuente: PANER 2011-2020.

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

Aparte de un espacio suficiente para su desarrollo, la electricidad renovable fue también animada por la mejora gradual en la *estructura de oportunidades* para su desarrollo. Respondiendo a la exigencia de esta directiva de desarrollar sistemas de apoyo para el desarrollo de las renovables, España puso en marcha un sistema de *Feed-in-Tariff* para facilitar su participación en el mercado. Si los apoyos del régimen especial español fueron pieza clave para garantizar la participación de las renovables en el mercado, la subvención europea facilitó las condiciones necesarias para su desarrollo. Durante el período 1996-2006, los productores de electricidad renovables recibieron ayudas públicas en varias modalidades como: subvenciones a la inversión en equipos e instalaciones de producción; subvenciones a la producción para incentivar su actividad; y medidas de acompañamiento como programas de difusión de tecnologías (MITyC, 1999: 189). Según la estimación del gobierno español, en el periodo de 2000-2005 los fondos europeos reportaron hasta un 72,8% de las subvenciones totales para la energía renovable, lo cual se tradujo en una aportación de 29.102 millones de pesetas anuales (MITyC, 1999: 196). Los fondos europeos se convirtieron en un eje fundamental para invertir la estructura de oportunidades a favor del desarrollo de las renovables.

En un contexto de cambio gradual impulsado por la directiva europea, el Real Decreto 436/2004 hizo más fácil para los productores bajo el régimen especial optar entre la venta de su producción o excedentes al distribuidor bajo la modalidad de tarifa regulada o al mercado (ver Muñoz et al., 2007). A ojos de la Comisión, esta medida fue un paso hacia delante para permitir que los productores sometidos al régimen especial pudieran participar en el mercado de una forma ‘más próxima’ al sistema de competencia (COM, 2008: 5). Para 2004, la participación de los productores en régimen especial aún era

‘anecdótica’ y ‘con poca presencia en el mix eléctrico’ (Entrevista personal, CNE, 2010). No obstante, su tendencia creciente comenzaba a generar recelo entre sus competidores por las ventajas con las que éstas participaban en el mercado (derivadas de la directiva europea). Por tanto, el Real Decreto 436/2004 debe ser visto como un intento de actualizar el sistema de retribución bajo el régimen especial de acuerdo a las nuevas condiciones del mercado, influenciadas por el propio proceso de europeización.

La tendencia alcista de las energías renovables en la estructura de la producción eléctrica se hizo aún más evidente a partir de 2005 (ver gráfico 5.1). A medida que esta directiva fue modificando las condiciones domésticas para el desarrollo de las renovables, fueron aumentando las voces discordantes con la creciente presencia de las renovables en el mix eléctrico de España. El consenso en torno a las renovables que trajo esta directiva terminó cuando la europeización comenzó a invertir la estructura eléctrica nacional. A partir de 2005 se presentó un crecimiento constante de las renovables en la generación eléctrica que, como veremos en la siguiente sección, acabó por desplazar fuentes de energías fósiles como el carbón o el gas natural.

A modo de resumen, es posible argumentar que los primeros años de implementación de esta directiva (2001-2006) fueron relativamente sencillos para España por la creciente demanda energética de su mercado, permitiendo que las renovables gozaran de espacio suficiente para su desarrollo a partir de los impulsos de esta directiva (cambio de expectativas de los actores domésticos y una estructura de oportunidades favorable). Sin embargo, en el momento en que la europeización condujo a una estructura eléctrica nacional favorable a las renovables, los impulsos de esta directiva comenzaron a chocar

con *grupos de veto nacionales*. Los años más recientes pueden ser vistos como ‘años cuesta arriba’ para el impulso a la electricidad renovable en el marco de esta directiva.

Años cuesta arriba (2007-2010)

Si los primeros años de implementación de esta directiva estuvieron marcados por un contexto económico favorable que coincidió con el crecimiento de la demanda eléctrica, los últimos años han sido testigos de una dura crisis económica que ha invertido de manera radical el escenario doméstico. España pasó de tener un crecimiento en la demanda de energía a un ritmo del 5% anual, a un decrecimiento de la misma tasa en el 2009. El gobierno español se ha encontrado sometido a fuegos cruzados: en un bando ha estado la UE, que le sigue marcando el camino a España para que vaya más allá en tanto su política de renovables; por el otro, están las presiones internas por parte de las grandes eléctricas españolas para limitar el crecimiento de las renovables.

Ciertamente, el papel de las grandes eléctricas ha sido contradictorio. Por un lado, como hemos visto en el apartado anterior, durante los primeros años de implementación de esta directiva los gigantes eléctricos españoles formaron parte del *boom* de las renovables en España. Sin embargo, con la llegada de la crisis económica y el consiguiente descenso en el consumo eléctrico⁸¹ se ha generado un exceso en la capacidad de producción con respecto al consumo. En un claro viraje de su posición

⁸¹ Según datos de Red Eléctrica Española, en 2011 la demanda anual de energía eléctrica ha registrado un descenso del 1,2% respecto al año anterior. Esta caída del consumo eléctrico ha situado el volumen de demanda al finalizar el 2011 en 255.179 GWh, valor similar al alcanzado en el 2006, http://www.ree.es/sistema_electrico/informeSEE-avance2011.asp

inicial, las grandes eléctricas españolas han presionado para controlar la expansión de las renovables en la estructura eléctrica española. En este nuevo entorno, las principales eléctricas españolas, ENDESA y Gas Natural, han cargado contra las renovables, acusándolas de ser las culpables de que sistema eléctrico español incurriera en un déficit tarifario - que rondaba en los 23 millones de euros en 2011.⁸²

Para entender la emergencia de las eléctricas como *grupos de veto* contra las renovables es necesario referirse a los propios efectos de la europeización. El problema parte de que, como fruto de la influencia de la UE, las renovables entran con preferencia a la red eléctrica. Por tanto, a medida que han aumentado los kilovatios de renovables, han descendido el número de horas que están funcionando las centrales de ciclo combinado de gas y las centrales de carbón (Entrevista personal, APPA, 2010c). Aquí se halla es justamente la raíz de las tensiones entre fuentes.

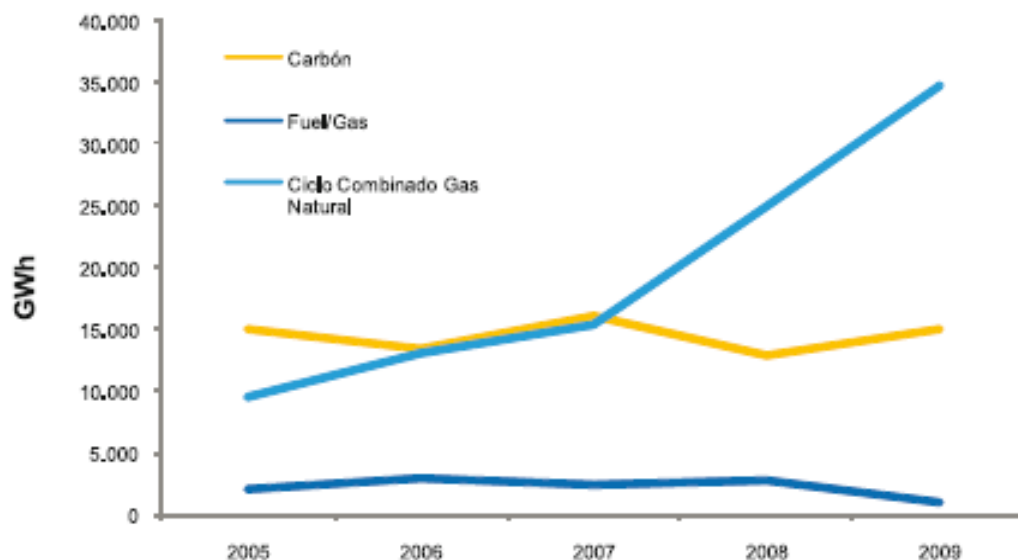
Partidarios de las renovables acusan de doble moral a las grandes compañías eléctricas españolas, que ‘se envuelven y promocionan bajo la túnica de la sostenibilidad medioambiental y el respeto a las personas, para luego atacar a las energías renovables’⁸³. El gráfico 5.2 enseña la forma en que las renovables han ganado cuota de mercado frente a otras fuentes de energía como el gas natural, donde las grandes eléctricas tienen importantes inversiones⁸⁴. Esta tendencia explica claramente la emergencia de los *grupos de veto* en el escenario español.

⁸² Ver El País, ‘Endesa y Gas Natural cargan contra las renovables y piden subida de la luz’, 9.11.2011, http://elpais.com/diario/2011/11/09/economia/1320793209_850215.html

⁸³ Ver ‘ANPIER RECHAZA DOBLE MORAL ELÉCTRICAS’, 27.07.2012, <http://anpier.org/comunicacion/noticias/post/titulo/anpier-rechaza-doble-moral-electricas>

⁸⁴ Parte de la actual sobrecapacidad del sistema eléctrico español proviene de los 27 GW de ciclos combinados de gas (de una potencia total instalado en el sistema eléctrica español de un poco más de 100 GW) que se instalaron por libre decisión empresarial por parte de las grandes eléctricas.

Gráfico 5.2: GWh de combustible fósil substituido por las renovables



Fuente: APPA (2010).

Resulta innegable que los cambios que trajo esta directiva se tradujeron en un despegue de la electricidad renovable. Sin embargo, la presión de importantes *grupos de veto* como las eléctricas, que históricamente han tenido lazos muy estrechos con el gobierno central (ver Arecena et al, 1999: 389), ha puesto cuesta arriba la implementación de esta directiva. A partir de este escenario, la única esperanza tanto para las ONG's ambientalistas como las asociaciones de productores de renovables es que la directiva renovada en la materia les ayude a conservar el territorio ganado en cuanto al desarrollo de electricidad renovable (Entrevista personal, WWF, 2010; Entrevista personal, Greenpeace 2010a; Entrevista personal, APPA, 2010b). Lo cierto, sin embargo es que la escasez de dinero ha hecho examinar el apoyo a las renovables y ha obligado a un cambio de prioridades al Gobierno español, tal y como lo demuestran los RD 1565/2010 y 1614/2010 que establecieron recortes sobre la energía eólica y la solar

termoeléctrica sobre derechos ya adquiridos y la Ley 14/2010, que aplicó medidas retroactivas sobre las plantas fotovoltaicas en funcionamiento.

Con este telón de fondo, España no logró cumplir los objetivos contraídos sobre la cuota de electricidad renovable para 2010, aproximándose a un 28.8 por ciento de su objetivo de 29.4 (ver anexo 2). Lo anterior, nos indica que la *absorción* de esta directiva ha sido insuficiente para alcanzar los objetivos de la política europea. Mientras tanto, las medidas contra las renovables por parte del gobierno español ya se han merecido un llamado de atención por parte de la Comisión Europea, que ha remarcado que la ‘suspensión de las ayudas a las energías renovables desalienta la inversión en el sector y hará difícil que España alcance sus objetivos energéticos y climáticos en el marco de la Estrategia Europa 2020’ (COM, 2012:26).

A modo de resumen, este apartado ha trazado el comportamiento español en el marco de la directiva 2001 sobre electricidad renovable. Este estudio ha mostrado la forma en que, ante la ausencia del desajuste como mecanismo de europeización, mecanismos alternativos aparecieron para transformar el escenario doméstico a favor de la electricidad renovable. En este sentido, la primera sección se ha encargado de ilustrar la manera en que los primeros años de implementación de esta directiva fueron relativamente sencillos para que los impulsos de la europeización influenciaran la estructura eléctrica doméstica. Sin embargo, al tiempo que la europeización fue invirtiendo la estructura doméstica, poderosos actores nacionales de veto surgieron para diluir la efectiva transposición de esta directiva.

5.5 LA CONTRADICTORIA EUROPEIZACIÓN EN EL SUBSECTOR DE LOS BIOCOMBUSTIBLES (2003-2010)

Si el caso de la electricidad renovable en España ilustra la capacidad de la europeización para influir la política energética española incluso a falta de un desajuste, el caso de los biocombustibles es representativo de un efecto contradictorio de la UE. Por un lado, mediante una mejorada estructura de oportunidad y el cambio de expectativas en el mercado, esta directiva logró impulsar la producción nacional de biocarburantes. Por el otro, ante la presencia de importantes *grupos de veto* nacionales y, por los propios fallos de esta medida, la europeización fue incapaz de promover el consumo doméstico. ¿Cómo es que ante dos directivas similares la política energética española respondió de forma diferente en cada uno de los casos? Mediante el estudio sobre la implementación de esta segunda directiva sobre biocombustibles, las siguientes páginas analizan las particularidades de este sector que hicieron más difícil el cambio promovido desde la UE.

Biocombustibles contra viento y marea (2003-2006)

Según sus partidarios, los biocombustibles tienen el potencial de jugar un papel importante para impulsar la transición hacia un modelo energético más sostenible en el sector transporte. Lo cierto, sin embargo, es que el consenso en torno a los biocombustibles nunca ha existido a nivel europeo, ni mucho menos español. Así las

cosas, esta segunda directiva ha cargado desde un principio con una serie de debates sobre su real beneficio, tanto medioambiental como económico y social.

Los primeros años de implementación de esta directiva fueron acompañados por una paradoja en el proceso político: esta medida generó mayores presiones de adaptación para la política energética española, pero su capacidad para invertir la estructura doméstica a favor de las renovables en el transporte fue mucho menor. Como veremos a continuación, este paradójico efecto de la europeización se debió a la suma dos factores: (1) las debilidades de la propia norma y (2) la falta de consenso nacional en torno a los biocombustibles, que derivó en una multiplicidad de grupos de veto respecto a la promoción de su consumo.

En el informe de transposición de esta directiva, España presentó como principal medida para promover el uso de los biocombustibles el tipo impositivo especial para biocarburantes adoptado en 2002. Así las cosas, la influencia que España tuvo durante el proceso de negociación le permitió reducir algunas presiones de adaptación. Sin embargo, en otros aspectos regulatorios esta directiva trajo importantes cambios para la política energética española. Para empezar, la directiva europea obligó a un reajuste en los objetivos nacionales de biocombustibles por medio del Plan de Energías Renovables 2005-2010 (MITyC, 2005). Las especificaciones técnicas sobre gasóleos (incluyendo los biocarburantes) fue otro de los campos donde España tuvo que llevar a cabo cambios regulatorios para adaptarse a esta directiva. En línea con las exigencias de esta directiva, el RD 1700/2003 impuso ‘el límite del 5% (en volumen) de biocarburantes en mezclas por debajo del cual pueden comercializarse como combustible estándar’ (APPA, 2005:63). Por tanto, resulta evidente que en lo que respecta a los requisitos

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

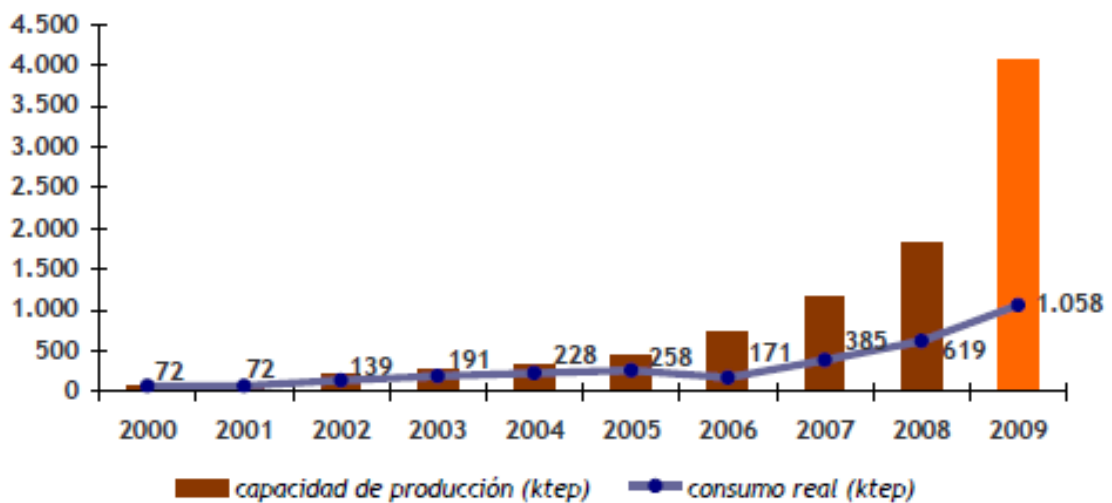
institucionales esta directiva presentó mayores exigencias para España que el caso de la electricidad renovable.

Si hubo una presión de adaptación en la política energética española, ¿cómo explicar el inmovilismo en la política energética española? Para responder a esta pregunta, es necesario comenzar precisando los propios problemas de esta directiva. Ciertamente esta medida generó, mediante las exenciones fiscales y subvenciones a la inversión, una nueva estructura de oportunidades para los biocombustibles. También esta medida influyó positivamente en las expectativas del mercado sobre los biocarburantes, forjando un notable despegue de la industria nacional a partir del 2003 (ver gráfico 5.3). Sin embargo, en comparación con el sub-sector de la electricidad renovable, en este segundo caso la directiva europea encontró dificultades para promover el consumo de biocombustibles. Como ilustra el gráfico 5.3, ‘la capacidad de producción que se ha instalado en España se encuentra por encima de la demanda necesaria para cubrir los objetivos nacionales’ (Club de la Energía, 2010: 15). En otras palabras, pese a que esta medida ha logrado impulsar el despegue en la producción nacional de biocarburantes, los logros de esta medida se han visto ensombrecidos por los fallos del lado de la demanda.

¿Cómo explicar esta brecha entre producción y consumo? Pues bien, la respuesta a esta pregunta recae directamente en los caminos elegidos por esta directiva para promover los biocombustibles. El sector español de biocombustibles enfrenta la competencia desigual y distorsionada del biodiesel procedente de fuera de la UE, que cubre una parte de la demanda y que es objeto de destasación en España (Club de la Energía, 2010: 15). Por tanto, es el propio diseño de esta directiva, que otorga indiscriminadamente una

exención fiscal a los biocombustibles independientemente de su origen, el que genera problemas de competitividad para la industria española y obliga que parte sustancial de la producción nacional se destine a la exportación.

Gráfico 5.3: Evolución de los biocarburantes (consumo y capacidad de producción)



Fuente: PANER 2011-2020.

Los fallos de esta directiva aclaran muchos de los problemas en su implementación. Sin embargo, es el rechazo a la propia política europea el que explica la resistencia al cambio promovido por la UE en cuanto al área de los biocombustibles. Desde un principio, la implementación de esta directiva se caracterizó por un doble *veto*: el de las ONGs medioambientalistas y el de los actores detrás de los hidrocarburos fósiles. El resultado fue la falta de consenso político en torno a este tipo de renovables en el sector transporte, aislando a los productores de biocarburantes en su intento por impulsar los objetivos de esta directiva.

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

Para empezar, las críticas a esta directiva vinieron por parte de las ONG's ambientalistas (Entrevista personal, Amigos de la Tierra, 2010; Entrevista personal, Greenpeace, 2010b). Por ejemplo, Greenpeace España defiende que 'la biomasa no es la única fuente renovable de energía que puede aplicarse al transporte (Entrevista personal, Greenpeace, 2010b). Otros grupos ecologistas de España se les unen a las críticas contra el uso de los biocarburantes, pero desde una perspectiva más social, criticando el uso de cosechas para la producción de biocombustible (Entrevista personal, Amigos de la Tierra, 2010). En un Documento de Posicionamiento, la Organización Amigos de la Tierra planteó que:

La biomasa puede ser ecológica y jugar un papel importante para la producción de energía, pero considerando la cantidad de suelo y energía necesaria para convertir las plantas en carburantes, sería, en principio, ecológico su uso local para proporcionar calor y electricidad y no como combustible para miles de millones de vehículos⁸⁵ (Amigos de la Tierra, 2007).

Los productores de biocombustibles no han podido convencer a los grupos ambientalistas de que los biocarburantes son 'un elemento a tener en cuenta para construir una matriz energética renovable y diversificada' (Miralles i Rull, 2008). Por tanto, a diferencia de lo que ocurre en el campo de la electricidad renovable, patronales y ONGs ambientalistas no han representado una alianza posible para llevar a cabo el cambio doméstico impulsado por la UE.

⁸⁵ DOCUMENTO DE POSICIONAMIENTO SOBRE AGROENERGÍA, 00.07.2007, http://www.tierra.org/spip/IMG/pdf/Posicion_Amigos_de_la_Tierra_Agroenergia.pdf

El segundo grupo de veto que ha completado la resistencia a los biocombustibles ha estado ligado a los intereses del petróleo. La patronal de los biocarburantes ha señalado que desde la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH), empresa líder de transporte y almacenamiento de productos petrolíferos en el mercado español, ‘no tienen en cuenta alguna de las características de los carburantes verdes y dificultan con ello su expansión’ (Eugui, 2006). Este obstáculo desvela debilidades de la propia directiva, al prestar poca atención a las fórmulas para incentivar la distribución y consumo de los biocombustibles.

En el afán de promover a los biocarburantes, sus productores también han tenido que lidiar con la oposición de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), que agrupa a petroleras como Disa, Dyneff, Esergui o Meroil. Según sus propias palabras, UPI critica las ‘inversiones realizadas sobre la base de expectativas sobredimensionadas y fomentadas con ayudas públicas que han supuesto y siguen suponiendo enormes costes para todos los ciudadanos (tipo 0 del Impuesto Especial de Hidrocarburos que supone unos ingresos para los fabricantes de biodiesel de unos 800 millones de € al año sin contar las subvenciones de cada Comunidad Autónoma)’.⁸⁶ Dicho de otra manera, la UPI carga contra la estructura de oportunidades favorable a los biocarburantes promovida por la europeización.

La falta de apoyo a los biocombustibles se tradujo en una inmovilidad política durante los primeros años de implementación de esta directiva (2003-2006). Conforme esta

⁸⁶ EnergíasRenovables, ‘Las petroleras independientes están en contra de las cuotas para el biodiésel español’, 07.03.2011, <http://www.energias-renovables.com/articulo/las-petroleras-independientes-estan-en-contra-de>

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

directiva fue implementándose, quedó de manifiesto que uno de sus principales problemas estaba en promover el consumo. Esto lo vinieron apuntando los productores de biocombustibles al señalar justamente la distribución como uno de los cuellos de botella para el desarrollo del consumo. Durante los primeros años de esta medida, la principal demanda del sector fue establecer ‘un sistema de obligación de biocarburantes para las empresas suministradoras de productos petrolíferos’ (Eugui, 2006). Sin embargo, los productores de biocombustibles se han encontrado solos a la hora de promover las reformas impulsadas por la política europea de renovables. Así las cosas, las deficiencias de la propia directiva sumadas a este doble veto doméstico explican la imposibilidad de la europeización por invertir la estructura doméstica en el sector transporte.

En resumidas cuentas, los primeros años de implementación de esta directiva contemplaron un cambio en las expectativas del mercado sobre el uso de los biocombustibles y una mejora en la estructura de oportunidades para el desarrollo de este tipo de renovables dentro del sector transporte. No obstante, a pesar de estos logros de la directiva sobre biocombustibles en España, las propias deficiencias de esta medida y el doble veto doméstico generaron que la europeización del sector deviniera en un desequilibrio entre la oferta y la demanda nacional. Para ser claros, en estos primeros años el cambio fue únicamente de forma (a partir de la introducción de nuevas regulaciones), pero en cuanto al fondo este sector se mantuvo resistente al cambio inducido desde la UE.

Una solución por la tangente (2007-2010)

Como era de esperarse, en su informe de 2006 sobre la implementación de esta directiva en los estados miembros, la Comisión resaltó los problemas de España en alcanzar su objetivo indicativo nacional y sus dificultades para promover el consumo (COM, 2006a). Ante un panorama de retrasos generalizados en la implementación de la directiva, la Comisión tomó la opción de poner sobre la mesa de la necesidad de un objetivo vinculante (COM, 2007a). ¿Qué efecto tuvo en España la sombra de la jerarquía de la UE? Como veremos en esta sección, las perspectivas de tener una política reforzada a corto plazo, sumadas a los problemas de transposición de esta directiva (en especial en cuanto a la promoción del consumo de biocarburantes), resultaron en un intento por mejorar las condiciones para los biocombustibles en España. A partir de 2007, se adoptó una postura más decidida en la promoción de los biocombustibles. Sin embargo, este desarrollo no necesariamente se ha traducido en una mejora de las condiciones para la industria española de biocombustibles ni para lograr el efectivo cumplimiento de la directiva europea. Así, pese a que la europeización ha continuado influyendo en la política energética española, el objetivo de la directiva europea sigue sin poder alcanzarse.

La *sombra de la jerarquía* de la UE llevó a España a reformar su marco regulatorio con miras a dar un impulso más decidido a los biocarburantes. Tras el informe de la Comisión en que se cuestionaba el avance nacional hacia los objetivos en materia de biocarburantes (COM, 2007a), España desarrolló en 2008 la orden ITC/2877/2008 que tenía por intención mejorar los siguientes aspectos regulatorios: (1) establecer un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con

fines de transporte; (2) fijar unos objetivos mínimos en línea con los compromisos a nivel europeo; (3) desarrollar mecanismos de flexibilidad temporal para la contabilización de las cantidades de biocarburantes vendidas o consumidas; y (4) desplegar un sistema de certificación y pagos compensatorios a ser gestionado por la Comisión Nacional de Energía (MITyC, 2010: 128).

El gobierno español ha seguido apostando por los biocombustibles para el sector transportes⁸⁷, pero esta política no termina de convencer a los actores nacionales de política energética. Los operadores petroleros mantienen sus reticencias al uso de biocarburantes con porcentajes mayores a los vigentes en las normas de calidad (10% en volumen en el caso del bioetanol y 7% en el caso del biodiesel). Su argumento es que ‘tales mezclas no son aptas para los motores que se fabrican actualmente’⁸⁸. Operadores petroleros avisan sobre la dificultad de cumplir con los requisitos impuestos por la directiva europea renovada en la materia, afirmando que:

El cumplimiento de estas obligaciones supone para los independientes un mayor esfuerzo dado que no disponen, en términos proporcionales, de los recursos humanos de los grandes operadores. En los últimos dos años, estas obligaciones han aumentado enormemente por la implantación del sistema de control del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes y en los próximos meses, estas obligaciones seguirán aumentando por la

⁸⁷ El Ejecutivo ha elevado al 6 % para 2011 el objetivo obligatorio de consumo de biocarburantes en diesel, una cifra que se incrementará hasta el 7 % en los próximos dos años, mientras que en gasolinas fija en un 3,9 % los objetivos para este ejercicio y en un 4,1 % para 2012 y 2013.

⁸⁸ EnergíaDiario, ‘El sector petrolero pide que se fijen objetivos posibles de cumplir para biocarburantes’, 28.09.2010, <http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article15199>

transposición en España del requisito de la sostenibilidad de los biocarburantes, exigido por la normativa comunitaria (Lasa, 2011:54).

El panorama para los productores de biocarburantes no ha cambiado mucho con la llegada de la directiva reforzada a partir de 2009. Cálculos recientes indican que España tan sólo aprovecha ‘un 10% de la capacidad de producción [...] por culpa de la competencia exterior’⁸⁹. Gran parte del problema viene de la importación de materia prima. Según datos de la CNE, en 2010 el biodiésel consumido en España fue producido principalmente a partir de soja argentina (34%) y palma indonesia (30,55%). El bioetanol consumido en España fue producido principalmente a partir de caña de azúcar (36%), maíz (30,96%) y trigo (19,54%), donde Brasil pasó en 2010 a ocupar el primer puesto en cuanto a los países de cultivo de materia prima (37,54%), seguido de España (23,36%). En 2010, las importaciones de biocarburantes se duplicaron respecto a las cantidades importadas en 2009 (+123%). Este incremento se ha observado tanto en el caso del biodiésel (+117%) como del bioetanol (+145%). Aquí es donde las ONG’s ambientalistas denuncian que una gran cantidad de zonas de selvas y bosques en terceros países pueden ser reconvertidas en plantaciones agrícolas orientadas hacia la producción de materia prima para los biocombustibles. Sus críticas son vertidas contra la trazabilidad total de los biocarburantes y a su sostenibilidad ambiental, aspecto que a su parecer no es resuelto por la directiva renovada (Entrevista personal, Greenpeace, 2010b).

⁸⁹ Nuestra Tierra, ‘El biodiesel sigue sin despegar en España’, 28.12.2010, <http://nuestra-tierra.laverdad.es/medio-ambiente/energias-renovables/2118-el-biodiesel-sigue-sin-despegar-en-espana>

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

Ante este complicado entorno, los productores se defienden argumentando que ‘para potenciar los indudables beneficios de los biocarburantes y avanzar en la lucha contra el cambio climático, se precisan medidas urgentes para asegurar la sostenibilidad económica de la industria española’ (APPA, 2011: 2). APPA Biocarburantes sigue demandando la aplicación de nuevas medidas para superar estos objetivos y otros más ambiciosos en los próximos años. Tras conseguir la aprobación de la orden de cuotas para el biodiésel comunitario, la siguiente apuesta por parte de los productores es la extensión del actual incentivo fiscal en favor de los biocarburantes en el impuesto sobre hidrocarburos más allá del 31 de diciembre de 2012 (fecha en la que expira).

Sin lugar a dudas, la nueva directiva sobre renovables marca pautas más claras en tanto la política de los biocarburantes. A la espera de que esta medida cambie el panorama nacional y de que la Estrategia de la UE para los biocarburantes facilite el camino, los productores de biocombustibles siguen protegiendo el espacio ganado a través de la europeización de este sector. Sin embargo, los grupos ambientalistas siguen enrocados en su posición contra este tipo de renovables en el sector transporte. Al analizar el efecto de la europeización en España es posible apreciar un efecto contradictorio: mientras que existe un claro *acomodamiento* en cuanto al impulso en la producción de biocombustibles, por la parte del consumo existe una *inercia* que ha dificultado la implementación de esta directiva. Ello ha llevado a este país a fracasar en su objetivo de 5.83% marcado por la directiva para el año de 2010. En este sentido, los productores de

los biocarburantes afirman que ‘el desastre no ha hecho más que comenzar’ y que todo parte de ‘una política regulatoria que está fallando’.⁹⁰

5.6 A MODO DE CIERRE

Tras analizar comparativamente la implementación de la primera generación de directivas de energía renovable se puede argumentar que el impacto limitado que en un primer momento hubo sobre España (en los dos casos de estudio desarrollados) respondió a la suma de tres factores: (1) el alineamiento que España presentó con las líneas trazadas por la UE desde los inicios de la política europea de renovables; (2) la influencia que tuvo España en la generación de ambas directivas; y (3) la flexibilidad permitida por estas normas. Dicho esto, ciertamente este capítulo arroja una serie de aportaciones al campo de la europeización que pueden sencillamente resumirse por su carácter teórico y empírico. Por el lado más teórico, el caso de las renovables en España expone la forma en que la europeización puede promover cambios incluso en ausencia de un desajuste. La europeización ha podido influir en el escenario español gracias al cambio de expectativas, requisitos institucionales y, de manera importante, el cambio en la estructura de oportunidades. Por el lado más empírico, este estudio ha expuesto que en términos de energía renovables ‘España siempre ha apostado fuertemente por Europa’ (Entrevista personal, Club de la Energía, 2010). No obstante, la estrecha vinculación entre la política europea en la materia y el desarrollo propio a escala nacional no ha evitado que este país se convierta en un incumplidor de sus objetivos

⁹⁰ Ver EuropaPress, ‘La mitad de las 36 plantas de biodiésel se encuentra parada por "competencia desleal" de EEUU’, 31.03.2009, <http://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-economia-energia-mitad-36-plantas-biodiesel-encuentra-parada-competencia-desleal-eeuu-20090331145602.html>

Capítulo 5. Europeización de la política energética en España

nacionales. De hecho, ante los reciente retrocesos en el escenario doméstico, los productores de energía renovable en España ven en el reforzamiento de la integración europea (por medio de una reforzada política energética europea) como única salida al *impasse* que padecen.

Ahora bien, ¿qué explica el hecho de que con impulsos similares por parte de la UE existan resultados tan dispares en el caso español? Sin lugar a dudas, esta pregunta encuentra dos respuestas. Primero, es indispensable señalar que la estructura de ambos mercados energéticos es totalmente distinta. Así las cosas, la experiencia que la UE tenía en tanto la liberalización de los mercados eléctricos favoreció el desarrollo de la directiva sobre electricidad renovable, pues tuvo mayor facilidad para remover las barreras domésticas (en específico, para conexión de la electricidad renovable a la red). Aunque la europeización ha logrado favorecer la producción de biocombustibles, ésta sigue chocando con la dificultad de promover el consumo interno. Relacionado a esta barrera para su desarrollo, la UE se ha visto incapaz de movilizar a los actores domésticos en favor de este tipo de renovables en el sector transporte. Por tanto, a diferencia de lo ocurrido en el caso de la electricidad renovable, el escenario doméstico español ha echado en falta una coalición de actores que promueva el cambio en la dirección propuesta por la UE. Los productores se han quedado solos al momento de promover el cambio en este sector. A partir de este escenario, el próximo capítulo se centrará en el caso de Reino Unido para analizar la europeización de la política energética británica.

CAPÍTULO 6

EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN EL REINO UNIDO

6.1 INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, la política energética del Reino Unido ha estado determinada por su posesión de recursos naturales (Helm, 2008; McGowan, 2011). Primero por la explotación de carbón y después por el aprovechamiento de sus reservas de gas y petróleo del Mar del Norte, este país disfrutó de una autonomía energética que le alejó de cualquier consenso sobre una política energética común (Skea et al 2010: 3). Con la seguridad de saberse no dependiente de la importación de energía, el Reino Unido orientó su política hacia la protección de sus reservas energéticas, bloqueando durante décadas toda iniciativa comunitaria que significase un riesgo para su soberanía en el control de sus recursos naturales (Lucas, 1977: 59). Su postura le valió ser considerado como un ‘socio incómodo’ en el seno comunitario (McGowan, 2011:187). Al acercarnos al caso de la política energética británica, lo primero a tener en cuenta es que éste es un caso muy particular en un contexto europeo altamente dependiente a la importación de

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

energía, lo que ha sido determinante en la orientación de la política británica hacia la cooperación europea en la materia (Reiche y Bechberger, 2005:21).

Si acusar de la falta de consenso europeo en materia energética a la sola oposición del Reino Unido es un tanto sobredimensionado (McGowan, 2011:199), lo cierto es que los tiempos de la política energética europea se han movido en gran medida a 'ritmo británico'. Cuando las recurrentes crisis energéticas de la década de los 70 pusieron sobre la mesa la opción de una mayor coordinación de las políticas energéticas de los socios europeos, el Reino Unido se inclinó por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para lidiar con sus problemas de abastecimiento, imposibilitando todo consenso europeo en la materia (Walton, 1976; Thorpe, 2007). A partir de la década de los ochenta, los intentos para liberalizar los mercados energéticos por parte de la Comisión Europea permitieron un paulatino acercamiento con el Reino Unido. El modelo británico se convirtió no sólo en el mejor ejemplo sobre cómo rediseñar el sector energético europeo, sino que también el Reino Unido fue el más firme apoyo de la Comisión para impulsar la agenda liberalizadora (Eising, 2002). Más recientemente, con la aparición del cambio climático en el centro de la agenda comunitaria, el Reino Unido ha tratado de liderar el camino europeo hacia una política energética baja en carbono (Rayner y Jordan, 2011). Francis McGowan (2011) ha definido la nueva postura británica como que este país pasó de ser un socio incómodo a ser un activo protagonista en el desarrollo de la política energética europea (George, 1988; McGowan, 2011).

Son tres los principales factores que definen el papel de la energía en la economía del Reino Unido: (1) la significativa falta de crecimiento en la tendencia de demanda primaria y final de energía; (2) una notable reducción a largo plazo en las emisiones de CO₂; y (3) su obligada adaptación a su recién adoptado status como país dependiente energéticamente (Skea et al, 2010: 11). Las directivas europeas han servido como un instrumento para reformar la política energética de Reino Unido y, para algunos autores (Pollitt, 2010:2), han contribuido para adoptar objetivos como los de reducción de CO₂ y de energía renovables. Empero, la acusada tradición soberanista del Reino Unido en esta materia ha hecho que recientemente comiencen a surgir inquietudes sobre la influencia que la UE ha tenido en los cambios en la política energética británica.⁹¹ Su europeización en el campo de las renovables presenta características interesantes con miras a observar el potencial de la UE para influir en la política energética británica. Al Reino Unido suele considerársele como un rezagado a nivel europeo en materia de energías renovables, pues no fue hasta la década de los noventa que hizo sus primeros intentos por promover estas fuentes de energía. Por tanto, se espera que éste sea un caso de estudio útil para conocer la capacidad de transformación de las directivas europeas cuando existe un considerable grado de desajuste entre el nivel europeo y el nivel nacional.

Para explorar la influencia europea en esta materia, este capítulo hace un seguimiento de la implementación de la directiva 2001 sobre electricidad

⁹¹ Por ejemplo, Eikeland y Andreassen (2007) enmarcan los cambios de la política energética británica en el contexto de la difusión de nuevas tecnologías en la UE.

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

renovables y de 2003 sobre biocombustibles. De igual forma que para el caso de España, este capítulo persigue responder tres preguntas:

- ¿Cuáles han sido los principales mecanismos de europeización que han ejercido influencia sobre el Reino Unido?
- ¿Qué impacto ha tenido la europeización en la política energética nacional?
- ¿Qué papel han tenido las variables domésticas en el proceso de europeización de la política energética británica?

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En un ejercicio similar al capítulo anterior, el apartado 6.2 explora los antecedentes de la relación entre el Reino Unido y la UE en cuanto a política energética, incluyendo la liberalización de los mercados energéticos y el despegue de la política europea de renovables. A diferencia de España, el Reino Unido destaca por haber sido un actor rezagado en el impulso de las renovables, pero haber liderado el proceso de liberalización de los mercados energéticos en la UE. El apartado 6.3 ilustra la forma en que el Reino Unido trató de influir en el proceso de negociación de la primera generación de directivas comunitarias en la materia con el objetivo de reducir futuros costes de adaptación. Centrándonos en el caso de la electricidad renovable, el apartado 6.4 estudia la forma en que, gracias a la creciente importancia del cambio climático en la agenda política del Reino Unido, la europeización comenzó a generar importantes cambios en la política doméstica. Por su parte, el apartado 6.5 ahonda en el caso de los biocombustibles para

estudiar la manera en que, en un efecto paradójico de la europeización, el rechazo doméstico a esta política llevó a que se produjera un reforzamiento de la oposición doméstica. Por último, el apartado 6.6 resume las principales aportaciones de este capítulo de cara al estudio comparativo que se realizará en el capítulo 7.

6.2 LA ENERGÍA: PUNTO DE DESENCUENTRO ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UE (1973-1998)

Las reservas del Mar del Norte, pieza clave para el caso británico (1973-1993)

El Reino Unido es una excepción europea en lo que respecta al grado de independencia energética por la que este país se vio favorecido hasta el año 2005. Fue esta característica la que originó una brecha entre el Reino Unido y sus socios europeos, en especial durante las recurrentes crisis de abastecimiento petrolero de la década de los 70. Por tanto, si durante el proceso de negociación para la adhesión del Reino Unido a la CEE la energía no fue un impedimento en las negociaciones, los debates en torno al tema energético se fueron intensificando conforme los cortes de petróleo afectaron a los distintos socios comunitarios (McGowan, 2011:199).

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

La Comisión Europea aprovechó la dura situación energética por la que atravesaban la mayoría de países europeos para intentar desarrollar políticas comunes en materia de energía (ver capítulo 2). Producto del acuerdo entre estados miembros de la CEE para intentar poner en común las bases para una política energética común en 1972 y 1973, el entonces Ministro británico de energía, Eric Varley, publicó un documento en el que dejó claro que, por su nivel de autosuficiencia energética, el Reino Unido tenía poco que ganar con una política energética común (Department of Energy, 1974). Así, la política británica hacia Europa se desarrolló con base en los siguientes objetivos declarados:

- Preservar las ventajas nacionales relativas a su posición energética, especialmente en cuanto a la protección de sus intereses en el Mar de Norte;
- Continuar apoyando la coordinación internacional en temas energéticos tomando en cuenta a los países de la CEE excepto Francia (país que no participó en un principio en la Agencia Internacional de la Energía y cuyo ingreso no tuvo lugar hasta 1992), Estados Unidos, Canadá, Japón y Noruega;
- Cooperar con las políticas europeas que, sin embargo, deberían ser administradas nacionalmente a menos que existiesen ventajas reales en crear nuevos poderes para la Comisión o una nueva agencia (Department of Energy, 1974).

La posición británica se caracterizó por su deseo de explotar sus recursos endógenos (Cabinet Office, 1978), por un lado, y de darle una dimensión transatlántica a la cooperación energética, aprovechando su relación privilegiada con Estados Unidos, por el otro (Walton, 1976). En tanto el primer aspecto, parte central de su política energética se basó en explotar sus reservas del Mar del Norte, aunque también en regenerar su industria del carbón (Surrey, 1990:42). Por el otro, la posición británica se tradujo en limitar al máximo posible el papel de la Comisión (McGowan, 2011: 197) e intentar no generar excesivo recelo entre sus socios comunitarios para no afectar sus intereses más amplios a nivel europeo (Department of Energy, 1974).

Reino Unido: un pionero en la liberalización de los mercados energéticos (1979-1990)

El cambio de década trajo en el Reino Unido un cambio radical en la forma de concebir su economía y su política energética (Surrey, 1996). Cuando llegó la segunda gran crisis petrolera en 1979, el historial y reputación de las industrias públicas del sector era abiertamente cuestionado por la forma en que se gestionaban los recursos (McGowan, 1998: 221). El Reino Unido vivió un duro verano en 1979, padeciendo cortes de petróleo pese a ser uno de los mayores productores a nivel mundial (Hann, 1986: 258). Este fue el entorno que atestiguó el regreso de los conservadores al gobierno del Reino Unido, trayendo consigo un

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

nuevo paradigma de política energética que dio mayor peso a los mecanismos de mercado (McGowan, 2011: 199).

El programa conservador transfirió los activos del sector público al privado, removiendo las barreras a la competencia (Helm, 2001:6). Este experimento privatizador tardó más de 10 años en cristalizar por completo (para una extensa revisión del proceso de liberalización ver Surrey, 1996). Entre la década de 1980 y 1990 la industria energética británica sufrió cambios dramáticos en su estructura (Matlárý, 1997:29), siendo este un periodo caracterizado por la privatización de una serie de industrias energéticas: petróleo en 1982-1987; gas en 1986; electricidad no nuclear en 1990-1991; carbón en 1995; y nuclear en 1996 (Ekins et al., 2010: 42). El Reino Unido se convirtió en un pionero a nivel europeo de una nueva forma de entender la política energética que transformó la realidad de esta política en Europa.

Para adaptar la estrategia gubernamental en el campo de las energías renovables, en 1982 el gobierno conservador encargó una revisión estratégica con el fin de establecer una metodología mediante la cual calcular el potencial y costes de las tecnologías renovables (Mitchell, 1996: 166). Su énfasis primordial fue valorar la perspectiva económica de las tecnologías renovables e identificar los factores que podrían llegar a hacerlas competir en el mercado (Buckley-Golder et al., 1984:112). La apuesta del gobierno conservador fue cortar progresivamente los apoyos públicos a las renovables, con la expectativa de que el sector privado retomaría el apoyo hacia las fuentes económicamente viables producto del

anterior proceso de apoyo a su investigación (Elliot, 1996:1309). Esta estrategia fracasó en atraer el capital privado para apoyar el desarrollo de las renovables (Connor, 2003:69). Así, tras los primeros años de experiencia en un entorno liberalizado, se cumplieron las advertencias de asociaciones medioambientalistas como Amigos de la Tierra de Reino Unido que, en el marco del proceso de liberalización, avisaron sobre los riesgos de confiar demasiado a los mercados la promoción de las energías renovables y la eficiencia energética (Stanford, 1998: 217).

Para dar un impulso a las renovables, en 1988 el gobierno británico lanzó una revisión estratégica que procuró estimular las fuentes renovables económicamente más viables (DTI, 1998). Su estrategia tuvo un triple objetivo: (a) estimular la explotación económica de las renovables en el Reino Unido; (b) establecer y desarrollar opciones para el futuro; (c) alentar a la industria británica para desarrollar capacidades para los mercados domésticos y de explotación. En 1989 se adoptó la *Electricity Act*, que contenía la primera obligación para el consumo de combustibles no fósiles –*Non Fossil Fuels Obligation (NFFO)*, por su término en inglés. Este mecanismo obligaba a los proveedores públicos de electricidad a comprar la electricidad producida por generadores a base de combustibles no fósiles, estableciendo precios fijos a la electricidad bajo contratos a largo plazo. La NFFO fue respaldada por un impuesto a la generación eléctrica basada en combustibles fósiles (Elliot, 1999:1268). Lo cierto, sin embargo, es que además de que el NFFO era sumamente vago y no especificaba el tipo de tecnología o la capacidad a desarrollar (Mitchell, 1995:1078), éste tuvo como principal objetivo

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

apoyar a la ya privatizada y poco competitiva industria nuclear (Elliot, 1996:1309). Como afirma Dieter Helm, la inclusión de las renovables en el NFFO partió de la consideración de que la medida sería mejor recibida bajo la etiqueta ‘no fósil’ que la menos aceptable ‘nuclear’ (Helm, 2003:350). Las renovables recibieron tan sólo 0.5% de los apoyos en el primer periodo que se puso en marcha este instrumento de 1990-91 (Connor, 2003:69).

La puesta en marcha de la primera obligación para el consumo de combustibles no fósiles (NFFO1) coincidió con el despliegue del mercado único de la energía en la UE entre finales de los 80 y principios de los 90. Utilizando las competencias del Mercado Único, la Comisión Europea impulsó también las reformas del sector de la energía (McGowan, 1989; Eising, 2002:102). La Comisión Europea emergió como una firme defensora de las reformas económicas de corte liberal y, con el apoyo británico, impulsó una agenda para liberalizar los mercados del gas y la electricidad en 1988 (Hancher, 1990: 233; McGowan, 2011:199). Durante aquellos años, la liberalización energética fue el estandarte de la política energética de la UE (Giddens, 2009:44) y el liberalizado mercado británico pasó de ser de la excepción a la regla (McGowan, 2011:199).

En este contexto, está bien documentado por la literatura la forma en que el Reino Unido ejerció un exitoso *uploading* en la liberalización de los mercados energéticos (Eising, 2002; Padgett, 2003). Tomando ventaja de su papel como pionero en materia de liberalización, el Reino Unido se convirtió en el modelo de referencia para llevar a cabo este proceso (Padgett, 2003). Paradójicamente, la

liberalización de los mercados energéticos en la UE se volvió contra el propio modelo británico. Bajo las presiones de medioambientalistas británicos, la Comisión decidió investigar los ‘arreglos especiales’ que hizo el Reino Unido para privatizar una industria nuclear que carecía de salud financiera (McGowan, 2011:201). Este caso destaca por el empoderamiento que el proceso liberalizador tuvo sobre los actores no gubernamentales como ‘vigilantes’ de las reglas comunitarias, es decir, la europeización mediante la redistribución del poder entre los actores domésticos.

Ligado a este proceso fue el debate que sostuvieron la Comisión y el gobierno británico en torno al instrumento que obligaba a los proveedores de electricidad a contratar una proporción de combustibles no fósiles, la NFFO. La intención inicial del gobierno británico fue desarrollar un instrumento que, sin distinción entre renovables y nuclear, diera un apoyo a la industria por un periodo no menor a 15 años (Mitchell, 1995, 1079). Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por algunos integrantes dentro de la Comisión que se mostraron contrarios apoyar la energía nuclear por ir en contra de las normas de competencia (Mitchell, 1996:170). Al final el resultado fue un compromiso entre gobierno británico y Comisión que estableció que este instrumento funcionara por un periodo de 8 años (Mitchell, 1995: 1079), siendo éste un caso típico en que mecanismos de europeización orientados hacia facilitar el correcto funcionamiento del mercado interior también conducen al cambio en la estructura de oportunidades al redistribuir los recursos entre los actores domésticos.

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

En resumidas cuentas, los años comprendidos entre finales de la década de los 70 y mediados de la década de los 90 se caracterizaron por un viraje en la manera de comprender la política energética británica a partir de un mayor protagonismo de la fuerza de los mercados. Esta experiencia se convirtió en el modelo de referencia para la Comisión Europea sobre la forma de extender la liberalización de los mercados europeos hacia el área de la energía. Visto así, es evidente que el acercamiento del Reino Unido a la cooperación europea en la materia se dio a partir de propuestas que encajaban con sus intereses domésticos. El proceso de liberalización de los mercados energéticos permitió, por un lado, el liderazgo británico en una política que no sólo transformó la política energética europea, sino que también contribuyó al acercamiento entre Reino Unido y la UE en esta materia. Por el otro, la construcción del mercado interior de la energía abrió la puerta a una futura influencia de la UE en la política energética británica, que marcaría la pauta de los próximos años.

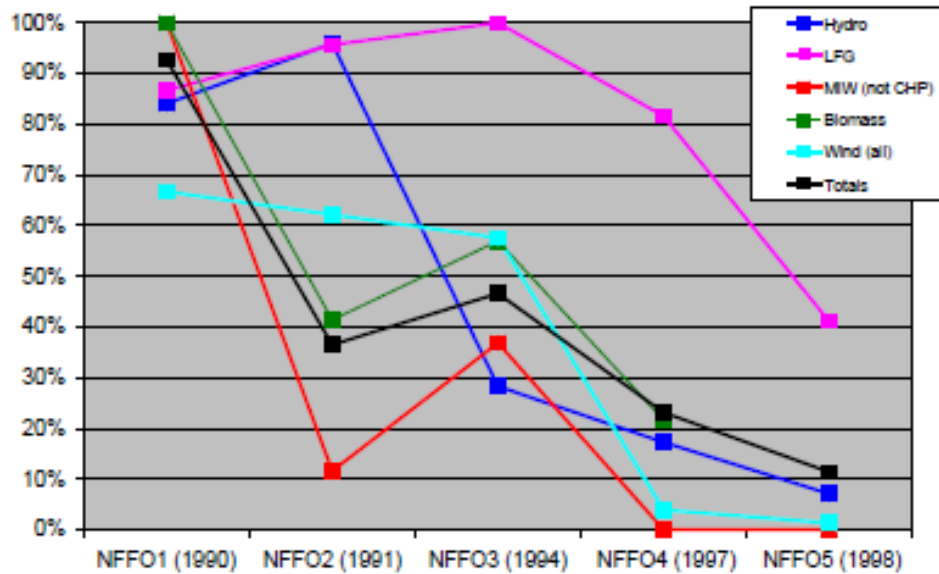
Reino Unido: el intento de promover las energías renovables (1991-1998)

La experiencia británica en el área de energía renovable fue poco satisfactoria durante la década de los 90. Con las espaldas cubiertas por la ‘carrera por el gas’ que favoreció su baja emisión de gases de efecto invernadero (Rayner y Jordan, 2011:98) y sin mayores inquietudes por su seguridad energética, el Reino Unido se mostró poco entusiasta con el creciente interés por las energías renovables que algunas instituciones europeas y estados miembros comenzaron a tener en la

década de los 90. Por dar un ejemplo, cuando la NFFO comenzó a implementarse en el Reino Unido en 1990, éste ni siquiera tenía un objetivo específico para las renovables (Mitchell y Connor, 2004:1939). Dicho de otro modo, parte importante de la decisión del gobierno británico por la NFFO respondió a que este mecanismo evitaba las restricciones del gasto público, pues los subsidios eran pagados por los consumidores y no por los contribuyentes (Mitchell, 1996:170).

La implementación del NFFO quedó lastrada por la voluntad del gobierno británico de dar preferencia a las tecnologías más competitivas al establecer una banda por tecnologías (para una explicación a profundidad ver Mitchell, 1996). Esta decisión favoreció exclusivamente a las tecnologías más establecidas como el biogás o los proyectos hidráulicos, perjudicando el desarrollo de opciones menos consolidadas como la eólica, la mareomotriz o la solar (Elliot, 1994: 1070). El gráfico 6.1 ilustra el sesgo tecnológico que afectó la NFFO durante las 5 rondas en que se aplicó. En este sentido, destaca la apuesta del Reino Unido por el biogás, manteniendo un continuado apoyo a su desarrollo durante las cinco rondas de la NFFO – a diferencia de la caída en la apuesta por la energía eólica o la hidráulica a partir de 1997- (Mitchell y Connor, 2004: 1938). Tal y como veremos más adelante, el biogás fue uno de los principales estandartes británicos en las negociaciones sobre la primera directiva sobre electricidad renovable. Por otro lado, la concentración de los apoyos en las tecnologías más competitivas hizo que incluso la aportación de fondos comunitarios fuese insuficiente para ayudar a despegar a algunas tecnologías menos maduras como las cosechas energéticas, la solar o la mareomotriz.

Gráfico 6.1: Tasas de finalización de proyectos NFFO



Fuente: Mitchell y Connor (2004).

Durante aquellos años el impulso más efectivo de la europeización fue la presión institucional para separar nuclear y renovables dentro del NFFO, que se hizo efectiva en 1996 (Connor, 2003:69). A partir de mecanismos orientados a promover la competencia en el mercado interior de la energía, la europeización forzó que de un instrumento de apoyo nacido fundamentalmente para impulsar a la industria nuclear emergiera el primer sistema de apoyo británico destinado a apoyar a las energías renovables. Como resultado, se redujo el precio por hora/kilowatt de renovables (Connor, 2003: 70), ayudando a echar abajo la imagen de las renovables como una fuente de energía cara. A su vez, este cambio mejoró las expectativas para el desarrollo de la industria de renovables (Mitchell, 1995:1084).

La NFFO sirvió al Reino Unido como una primera experiencia concreta, aunque no muy exitosa, en el desarrollo de las renovables. Michael Pollitt (2010) argumenta que al observar el fracaso de la NFFO es importante considerar que éste se da en un contexto en que las renovables eran una prioridad muy baja para el gobierno y durante un periodo que se da un cambio muy rápido de plantas de carbón a basadas en gas (Pollitt, 2010: 17). Este escenario dejó al Reino Unido muy por detrás de otros estados miembros en cuanto al desarrollo de energía renovable (Connor, 2003:67), por lo que este país enfrentó los futuros cambios regulatorios a nivel europeo en una posición de desventaja en comparación con sus pares europeos.

6.3 REINO UNIDO: LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN PARA REDUCIR LOS COSTES DE ADAPTACIÓN (1999-2003)

Hasta finales de la década de los 90, la existencia de recursos energéticos fósiles en territorio británico fue un obstáculo para el desarrollo de las energías renovables (Reiche y Bechberger, 2005:21). Para tener una idea más clara de su rezago en esta materia, basta decir que para 1999 el porcentaje de electricidad producida por fuentes renovable bajo el NFFO apenas alcanzó un 2.8% contra un 38.6% del carbón y un 31.1% de la nuclear (Memorandum from the Electricity Association, 2001), mientras que la producción de biocombustibles en el Reino Unido no comenzó hasta el año 2002 (Bomb et al. 2007: 2262). La llegada del nuevo laborismo en 1997, con un discurso orientado hacia el liderazgo británico

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

en materia de cambio climático, reavivó las esperanzas de los grupos ambientalistas sobre un cambio de rumbo en la política energética del Reino Unido (Rayner y Jordan, 2011:99). Así llegó el Reino Unido al proceso de negociación de la primera generación de directivas comunitarias en la materia. Las páginas siguientes estudian la forma en que, a través de un efectivo proceso de negociación, este país redujo los potenciales costes de adaptación de la primera generación de directivas comunitarias en materia de energía renovable.

La negociación de la directiva sobre electricidad renovable (1999-2001)

Ciertamente, el punto de arranque del Reino Unido en materia de electricidad renovable no era nada alentador como para enfrentar los cambios regulatorios que en esta materia se estaban gestando desde la UE. Sin embargo, sus intereses se vieron sensiblemente favorecidos por la dirección que tomó la primera directiva en materia de electricidad renovable. Pese a no ser un líder europeo en la promoción de energía renovables, como era el caso claro de Alemania, el Reino Unido tuvo la capacidad de influenciar el resultado final de esta directiva para evitar grandes desajustes en su política energética. La directiva tuvo tintes favorables para los intereses británicos por la suma de 3 factores: (1) los aires liberalizadores que impulsaron la directiva en un primer momento; (2) el relativo consenso dentro del Consejo para evitar que el objetivo fuese de carácter vinculante; (3) la eficaz negociación británica para ampliar las opciones

tecnológicas mediante las cuales cumplir su objetivo nacional de electricidad renovable.

En tanto el primer aspecto, los primeros momentos en que se comenzó a gestar esta directiva estuvieron caracterizados por un fuerte compromiso por parte de la Comisión Europea –en especial, las DG Energía y Competencia – y del Consejo con los instrumentos de mercado como vía para reorganizar el sector de las renovables en la UE (Lauber, 2005: 1). El Reino Unido se convirtió, junto con Italia, en el principal apoyo de la Comisión para impulsar un esquema de apoyo más próximo al mercado basado en el sistema de cuotas. En contraparte, tanto el Parlamento Europeo como organizaciones ambientalistas y parte de la industria de renovables se opusieron a dejar el futuro de las renovables en manos del mercado (Rowlands, 2005:971-972).

La llegada de Loyola de Palacio como comisaria de energía en 1999 impulsó una visión más pragmática sobre el futuro de la política europea de renovables, matizando los aires liberales de la propuesta de directiva con el objetivo de sacarla adelante (Lauber, 2005). También la entrada de un nuevo gobierno en Alemania del que formaba parte el Partido Verde rompió el consenso que hasta ese entonces había por las opciones de mercado dentro del Consejo (Lauber, 2006:15). Si bien el entusiasmo por los mecanismos de mercado fue paulatinamente disminuyendo, el impulso que la Comisión realizó junto con el Reino Unido para promover un esquema europeo basado en cuotas tuvo sus efectos en países como Polonia e Italia, que cambiaron sus esquemas de apoyo (Busch y Jörgens, 2005: 878). Tras

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

la férrea oposición por parte de España y Alemania dentro del Consejo, el resultado final fue una directiva que permitió a los estados miembros elegir su esquema de apoyo a las renovables (Rowlands, 2005:971). De cualquier manera, la directiva final permitió al Reino Unido optar por el esquema de apoyo que más se acomodara a sus preferencias.

Un segundo aspecto que redujo sensiblemente los costes de adaptación para el Reino Unido fue el debate en torno a la definición de energía renovable. En la primera propuesta de directiva, la Comisión omitió tecnologías como gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales, postura que fue rechazada tanto por el Parlamento como por el Consejo. La posición británica se reflejó en un intercambio de comunicaciones entre Lord Tordoff, entonces Presidente del Comité de Asuntos Europeos del Parlamento británico y Hon Helen Liddell, entonces Ministro de Estado de Energía, donde el primero resaltó la importancia de incluir las tecnologías excluidas por la Comisión para alcanzar su objetivo nacional de 10%⁹². La posición británica fue, junto con los Países Bajos e Italia, la de incluir las fuentes antes excluidas como opciones tecnológicas para cumplir con sus compromisos nacionales (Rowlands, 2005:968). Mediante un efectivo *uploading* dentro del Consejo, el Reino Unido logró ampliar el abanico de tecnologías posibles de incluir en sus objetivos nacionales. Para los intereses británicos, este desenlace le permitió reducir los costes de adaptación,

⁹² Letter from Lord Tordoff, Chairman of the Committee to The Rt Hon Helen Liddell MP, Minister of State for Energy and Competitiveness in Europe, 18.10.2000, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldselect/ldeucom/15/1598.htm>

especialmente por el peso que tenía el biogás dentro del mix de renovables del Reino Unido (ver Mitchell y Connor, 2004).

Finalmente, la presión que esta directiva ejerció sobre la política energética del Reino Unido se vio disminuida por la naturaleza indicativa de su objetivo. Mientras el Parlamento Europeo presionó a favor de un objetivo más ambicioso y de carácter vinculante, en el seno del Consejo existió una mayoría favorable al objetivo indicativo (Rowlands, 2005: 970). Todos los estados miembros salvo Dinamarca y Alemania se opusieron a que la Comisión tuviera mayores poderes en la implementación de esta directiva mediante objetivos obligatorios (ibidem: 970). El objetivo nacional para el Reino Unido se quedó en el modesto 10% de carácter indicativo - en comparación del 22.1 para la UE-15- que iba en línea con el objetivo de renovables que venía manejando el gobierno de Tony Blair (ver Gore y Danby, 1999). El resultado final fue una directiva que, aunque planteó algunos retos para el Reino Unido, limitó su presión de adaptación.

Para dar cumplimiento a esta directiva, el gobierno británico puso en marcha en 2002 la Renewables Obligation (RO), la cual fue destinada a los proveedores de energía que debían comprar energía y suministrar determinadas cantidades de energía proveniente de fuentes renovables (Mitchell y Connor, 2004:1939). Al elegir un mecanismo de mercado se dio preponderancia las energías renovables más competitivas. De esta manera, la política energética británica respondió a la directiva europea por medio de una *absorción* de su contenido, incorporando cambios no fundamentales sin modificar los fundamentos básicos del enfoque

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

competitivo de su política energética. Por tanto, si bien la primera directiva sobre electricidad renovable planteó retos para la política energética británica, es visible que su influencia más bien facilitó la reforma de la política británica de renovables en línea con el liberalizado mercado de la electricidad, tal y como era el objetivo del gobierno de Tony Blair (Lauber, 2005: 252).

En resumidas cuentas, este apartado ha mostrado la forma en que el Reino Unido ejerció un papel activo durante las negociaciones de esta directiva con miras a reducir los costes de adaptación en una política en la que bien podía considerársele un rezagado a nivel europeo. Durante el proceso negociador, el Reino Unido tuvo un gran activismo que le permitió reducir los costes de la pasividad con la que hasta entonces había enfrentado el tema de las energías renovables. Pese a que la directiva sobre electricidad renovable no tuvo la forma por la que este país apostó, el contenido final le permitió adaptarse a la europeización sin mayores costes de adaptación.

La negociación de la directiva sobre biocombustibles (2002-2003)

Si el Reino Unido enfrentó la directiva sobre electricidad renovable con un rezago respecto a sus socios europeos, en el caso de los biocombustibles su posición fue aún más complicada. Años atrás el Reino Unido había comenzado a apoyar un programa de investigación sobre los biocombustibles con los objetivos de evaluar técnica y económicamente las fuentes y procesos más prometedores y estimular el

desarrollo de las tecnologías más apropiadas (ETSU, 1990). Sin embargo, la producción y consumo de biodiesel no comenzó hasta 2002 y hasta 2005 para el caso de el bioetanol (Bomb. et al, 2007:2261). De esta forma, el Reino Unido contrastaba perceptiblemente con los pioneros europeos como Alemania, Francia, España, Italia y Suecia que comenzaron a impulsar el mercado de los biocombustibles desde la década de los 90 (Wiesenthal. et al, 2009:790). La alternativa para el Reino Unido fue influir el proceso negociador con miras a reducir lo máximo posible los costes de adaptación.

La propuesta inicial de la Comisión fue establecer una obligación para los estados miembros con el objetivo de que en 2005 un porcentaje mínimo de biocombustible fuese vendido en cada mercado nacional (Jansen, 2002: 29). Este objetivo iría progresivamente en aumento hasta alcanzar el objetivo de 5.75% en 2010. La respuesta del Reino Unido fue tajante al calificar la propuesta como ‘restrictiva’ y todo objetivo vinculante como ‘inaceptable’⁹³. Esta posición fue compartida por la mayor parte de estados miembros en el Consejo, lo que facilitó el trabajo de negociación británico para conquistar este resultado. En la directiva final la Comisión tuvo que renunciar no sólo a los objetivos obligatorios, sino también al establecimiento de una trayectoria anual para los estados miembros (Jansen, 2002: 29).

⁹³Letter from David Jamieson to the Chairman, Select Committee on European Union [Forty-Ninth Report](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldecom/196/19616.htm), BIOFUELS FOR TRANSPORT: (15500/01), 11.11.2002, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldecom/196/19616.htm>

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

Otra victoria británica en el proceso de negociación fue la relacionada con una reducción impositiva diferenciada de los biocombustibles con base en su impacto medioambiental. La posición británica plantó cara a la posibilidad de una tasa selectiva basada en criterios medioambientales bajo el argumento de que era inconsistente con un enfoque general de una tasa mínima común en la UE⁹⁴. Según la propia versión gubernamental, su argumento se basaba en un principio de equidad por la siguiente lógica: al tener biocombustibles con altos estándares de calidad, hubiesen tenido que dotar mayores exenciones impositivas con respecto a otros estados miembros⁹⁵. Por medio del bloqueo a la propuesta de una tasa diferenciada, el Reino Unido evitó considerables costes en la implementación de la directiva.

En correspondencia oficial, miembros del gobierno reconocieron que la posición británica fue instrumental para alcanzar el resultado final de la directiva⁹⁶. El Reino Unido evitó así mayores costes de adaptación a partir de una participación efectiva en el proceso de negociación. De hecho, en el primero informe sobre la implementación de la directiva sobre biocombustibles el Reino Unido presentó como único instrumento concreto una exención impositiva puesta en marcha desde Julio de 2002 (UK report, 2004). En línea con su compromiso doméstico de someter a consulta las medidas para promover los biocombustibles (House of Commons, 2003:15), el resto de su reporte constó más de planes y propuestas que

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ Select Committee on European Scrutiny [Nineteenth Report](#), PROMOTION OF THE USE OF BIOFUELS IN ROAD TRANSPORT, 22.02.2002, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmeuleg/152-xix/15205.htm>

⁹⁶ Ibidem

de medidas concretas. La respuesta británica hacia la directiva fue más bien de *inercia*, y no fue hasta el 2008 que implementaría la Obligación de Combustibles Renovables para el Transporte (RTFO) como mecanismo para cumplir con los objetivos de la directiva 2003 sobre biocombustibles (Chalmers y Archer, 2011: 5682).

6.4 LA EUROPEIZACIÓN DEL REINO UNIDO DENTRO DEL SUB-SECTOR DE LA ELECTRICIDAD: LA CLAVE DEL CAMBIO CLIMÁTICO (2001-2010)

Primeros años de implementación (2001-2005)

Ya que los primeros años de implementación de esta directiva estuvieron envueltos por todo un proceso de reformulación de la política energética británica (el proceso de consultas para dar forma al Libro Blanco sobre Energía en 2003 acompañó los primeros años de implementación de esta directiva), algunos analistas vieron la posibilidad de compaginar el proceso de transformación doméstica con los impulsos de reforma procedentes de la UE (Rayner y Jordan, 2011: 99). No obstante, pese a que en el discurso el gobierno británico reiteradamente expresó su voluntad de impulsar las renovables, lo cierto es que las inercias dominantes dentro de la política energética del Reino Unido dificultaron notoriamente el cambio en el sector eléctrico nacional.

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

La particular trayectoria en política energética del Reino Unido dejó un sector eléctrico dominado por unas cuantas compañías, conocidas como las ‘seis grandes’ (British Gas, EDF Energy, E.ON Energy, npower, Scottish Power y SSE). Estas compañías son las más antiguas del sector energético del Reino Unido, habiendo sido creadas con la privatización en 1990. Su cercanía con los diferentes ministerios, en especial con el DECC, el de Tesoro y el de Consumo, les ha llevado a tener considerable influencia en el proceso político⁹⁷. Por si esto fuera poco, las ‘seis grandes’ cuentan con una ‘integración vertical’ que les permite dominar no sólo la producción de electricidad, sino también controlar su transmisión y distribución en el Reino Unido⁹⁸. Por su peso en el sistema eléctrico británico (Bloomberg, 2012), las ‘seis grandes’ han sido un actor fundamental en la transposición de esta directiva y, por tanto, en el desarrollo de la electricidad renovable en el Reino Unido.

El proceso de consulta de cara al Libro Blanco sobre Energía de 2003 fue un primer indicador de la movilización de los actores domésticos en torno al tema de la energía renovable. Ante la posibilidad de abrir la puerta a una nueva generación de plantas nucleares en el Reino Unido, Greenpeace llamó al gobierno a resistir al *lobby* nuclear y a apoyar a las energías renovables⁹⁹. Este proceso se convirtió en un campo de batalla entre los diferentes *lobbies* para definir el futuro energético

⁹⁷ Ver TheGuardian, ‘Who is in charge of Britain's energy policy?’, 28.02.2012, <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/feb/28/britain-energy-politics>

⁹⁸ Ver ‘Are the ‘big six’ blocking the renewables in the UK?’, The Ecologist, 01.03.2012, http://www.theecologist.org/News/news_analysis/1261670/are_the_big_six_energy_companies_blocking_renewables_in_the_uk.html

⁹⁹ Ver ‘Greenpeace calls on Government to resist nuclear lobbying and back renewables’, 11.09.2001, <http://www.greenpeace.org.uk/media/press-releases/greenpeace-calls-on-government-to-resist-nuclear-lobbying-and-back-renewables>

del Reino Unido. Por un lado, ONGs ambientalistas y la industria de la renovable como *agentes de cambio* y, por el otro, el *lobby* de las grandes eléctricas que utilizó su influencia con el gobierno para tratar de conseguir concesiones para las energía nuclear. Las presiones políticas por parte del primero llevaron a dejar toda decisión real sobre la energía nuclear para una nueva ronda de consultas en un futuro no lejano.

De acuerdo a la directiva 2001/77/CE, el Libro Blanco sobre Energía recogió el objetivo del Reino Unido de producir 10% de la electricidad a partir de fuentes renovables para 2010 (House of Lords, 2008:10). Sin embargo, más allá de lograr fijar el objetivo nacional de renovables, la europeización encontró fuertes resistencias al cambio doméstico. En este entorno nacional, los cambios se dieron a partir de requisitos institucionales como las garantías de origen y otras cuestiones administrativas que penetraron gradualmente en la política energética británica.

En octubre del 2003, cumpliendo en tiempo justo los requerimientos de la directiva, el Reino Unido adoptó el instrumento estatutario No. 2562 enfocado a la emisión de las garantías de origen para la energía renovable (Dinica, 2005:304). Su contenido estableció, en línea con la directiva comunitaria, el significado de electricidad renovable y las fuentes a que podían asignárseles este certificado (Stationery Office, Regulation 2003 2562). La europeización por medio de requerimientos institucionales como las garantías de origen no sólo permitió a los pequeños productores vender electricidad renovable fuera del sistema de RO

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

(Dinica, 2005:304), sino que también supeditó la definición británica de electricidad renovable al acuerdo europeo.

Para responder a las exigencias europeas de simplificar los procedimientos administrativos, en octubre de 2001 el gobierno británico encargó un estudio sobre los aspectos técnicos y económicos de la planificación regional que influenciaban el desarrollo de las renovables (OXERA, 2002:1). Para 2004, el Reino Unido produjo una serie de documentos de planificación -Planning Policy Statement 22 (PPS22) y un manual guía- para animar el apropiado desarrollo de las renovables. Si bien se reconoció que estos primeros pasos no generaban los cambios necesarios para un sistema de planificación integral (House of Lords, 2004: 80), los impulsos de la directiva sobre electricidad renovable al menos consiguieron poner sobre la agenda el tema de la planificación regional como obstáculo a las renovables (Dinica, 2005:305).

Respecto a los temas relacionados con la conexión a la red, la política británica se mostró poco receptiva a la demanda de la directiva europea sobre que los operadores del sistema de transmisión y distribución debían garantizar el acceso a la red de la electricidad renovable. En 2004 se creó un mercado único de electricidad (conocido como BETTA por sus siglas en inglés, British Electricity Trading and Transmission Arrangements) que tenía entre sus objetivos mejorar el sistema de transmisión con el fin de permitir que las renovables circulen por todo el Reino Unido (Dinica, 2005:305). No obstante, su diseño más bien respondió a las necesidades de la generación eléctrica mediante grandes instalaciones,

predecible y centralizada como son el caso de las plantas de combustión y las de nuclear. Así pues, aunque ciertamente existió una respuesta a las demandas de esta directiva, los arreglos establecidos por el BETTA fueron insuficientes para resolver los problemas de transmisión para las renovables (Green, 2010: 5).

A partir del 2004, la gradual penetración de la directiva sobre electricidad renovable en la política energética británica fue impulsada por dos temas que reforzaron el debate sobre el papel de las renovables para el futuro energético del Reino Unido: el cambio climático y el agotamiento de las reservas de gas y petróleo del Mar del Norte. El primer ministro Tony Blair no se cansó de afirmar la necesidad de que el Reino Unido ejerciese un liderazgo global en materia de cambio climático, teniendo a la UE como eje de su proyección internacional¹⁰⁰. Una de las prioridades en el momento de asumir la Presidencia del Consejo Europeo en 2005 por parte del Reino Unido fue, por tanto, el cambio climático (Helm, 2005). De acuerdo a las propuestas del Reino Unido, los estados miembros acordaron en el Consejo informal de Hampton Court en 2005 poner las bases para una política energética europea dotada de un enfoque integrado para hacer a frente los retos del clima y la energía (Pielbags, 2009). Este giro de 180 grados influyó en las creencias y expectativas de los actores nacionales sobre el valor de la política energética europea y el potencial que las energías renovables ofrecían para el futuro energético del Reino Unido (Helm, 2008).

¹⁰⁰ Full text: Blair's climate change speech. Speech given by the prime minister on the environment and the 'urgent issue' of climate change, 15 September 2004. en: <http://www.guardian.co.uk/politics/2004/sep/15/greenpolitics.uk>

La UE como un actor influyente en el debate renovables vs. nuclear (2006-2010)

Tras haber impulsado en la UE la importancia de las fuentes bajas en carbón, el gobierno de Blair puso sobre la mesa con el Libro Blanco de 2007 la necesidad de enfocar la estrategia británica hacia el uso de la nuclear, el carbón y las energías renovables (DTI, 2007). Para las voces medioambientalistas como la de Stephen Hale, Director de Green Alliance, el secreto peor guardado de la política británica era que se confirmaba que el gobierno laborista quería una nueva generación de plantas nucleares¹⁰¹. Desde la ONG ambientalista Amigos de la Tierra calificaron este documento como un ‘grave error’, afirmando que era posible hacer frente al cambio climático y satisfacer las necesidades energética del Reino Unido mediante energías alternativas¹⁰². El *lobby* pro-renovables o ambientalista cuestionó frontalmente el uso por parte de Tony Blair del cambio climático como pretexto para sostener la posición gubernamental sobre la energía nuclear. Sin embargo, a pesar de su activismo, la coalición pro-renovables fue incapaz de contrarrestar la tradicional influencia de las grandes eléctricas en el *policy-making* británico.

La negociación en la UE del Paquete de Energía y Clima, que adquirió intensidad a partir del 2007, se convirtió en una segunda oportunidad para salvar el pulso de las energías renovables en el Reino Unido. Ante el escaso desarrollo de las

¹⁰¹ The Observer, ‘Obsession with nuclear power is wrong for Britain, Mr Blair, Stephen Hale’, 9.07. 2006. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/business/2006/jul/09/greenpolitics.politics>

¹⁰² The Independent, ‘Green reaction: Environmentalists express dismay at ‘a huge mistake’, 12.07. 2006

renovables en el Reino Unido, los ministros británicos comenzaron a plantearse las dificultades prácticas de alcanzar un 15% de renovables en el consumo de energía para el 2020¹⁰³, tal y como se estaba negociando en el marco del Paquete de Energía y Clima. En el momento en que se reveló que el gobierno británico pretendía diluir los objetivos de energía renovable para el 2010, las ONGs ambientalistas reaccionaron afirmando que se estaba en riesgo de rendir el liderazgo británico en cambio climático si se persistía en apoyar a la nuclear, por un lado, y por el otro desbaratar el objetivo europeo de renovables¹⁰⁴. Tras años de enarbolar el liderazgo británico en materia de cambio climático, el gobierno británico se vio atrapado en su propio discurso y los compromisos adquiridos previamente. Ello le obligó a desistir en su afán de debilitar el objetivo europeo de renovables (McGowan, 2001: 205) y a asumir unos ambiciosos objetivos en la materia.

El gobierno británico reconoció que los objetivos de renovables para 2020 eran un desafío importante y que era necesario profundizar los cambios en la política doméstica¹⁰⁵. El reforzamiento de la política comunitaria y la ampliación del objetivo para el Reino Unido generaron una cascada de reacciones tanto de ONGs ambientalistas como de la industria británica de renovables, orientadas hacia presionar al gobierno para que tomara las medidas necesarias para alcanzar el

¹⁰³ TheGuardian, 'Labour's plan to abandon renewable energy targets', 23.10.2007, Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/environment/2007/oct/23/renewableenergy.energy>

¹⁰⁴ TheGuardian, 'Britain tries to block European targets for renewable energy', 13.02.2007, Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/uk/2007/feb/13/greenpolitics.eu?INTCMP=ILCNETTXT3487>

¹⁰⁵ EurActiv, 'Wrap-up: reactions to EU climate and energy package', 24.01.2008, <http://www.euractiv.com/climate-change/wrap-reactions-eu-climate-energy-news-219302>

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

compromiso británico en la materia. Con una directiva reforzada y a la *sombra de la jerarquía* de la UE, los cambios en la política energética británica pasaron de una manera más rápida y profunda ante el reto de alcanzar un 15% del consumo total de energía proveniente de fuentes renovables (Toke, 2011:528).

La industria británica de renovables afirmó que era necesario generar entre un 35 y 40% del consumo eléctrico para 2020 si el Reino Unido pretendía alcanzar su compromiso europeo¹⁰⁶. El *lobby* pro-renovables aprovechó el momento para extraer algunas concesiones al gobierno británico para facilitar el despegue de la energía renovable (Toke, 2011:528). ¿De qué forma respondió el Reino Unido a la presión de la europeización? Su respuesta se desplegó en tres direcciones. La más radical, sin duda, la introducción en abril de 2010 de tarifas de retroalimentación para apoyar el desarrollo de electricidad renovable de pequeña escala como la solar fotovoltaica, como lo venían proponiendo las ONGs medioambientalistas (DECC, Reporte UK, 2010). De esta manera, el Reino Unido mejoró la estructura de oportunidades para las renovables utilizando un instrumento alejado de su tradicional enfoque de mercado, pero que ya había demostrado ser exitoso para otros países europeos como Alemania y España (Toke, 2010:776). Por otro lado, la Ley de Planeamiento de 2008 (*Planning Act*) significó un paso más hacia el desarrollo de un proceso administrativo más simple para el despliegue de las renovables (Stationary Office, *Planning Act*, 2008). Como parte de este proceso de adaptación el Reino Unido también dio algunos pasos hacia adelante para modificar su sistema eléctrico, poniendo sobre la mesa

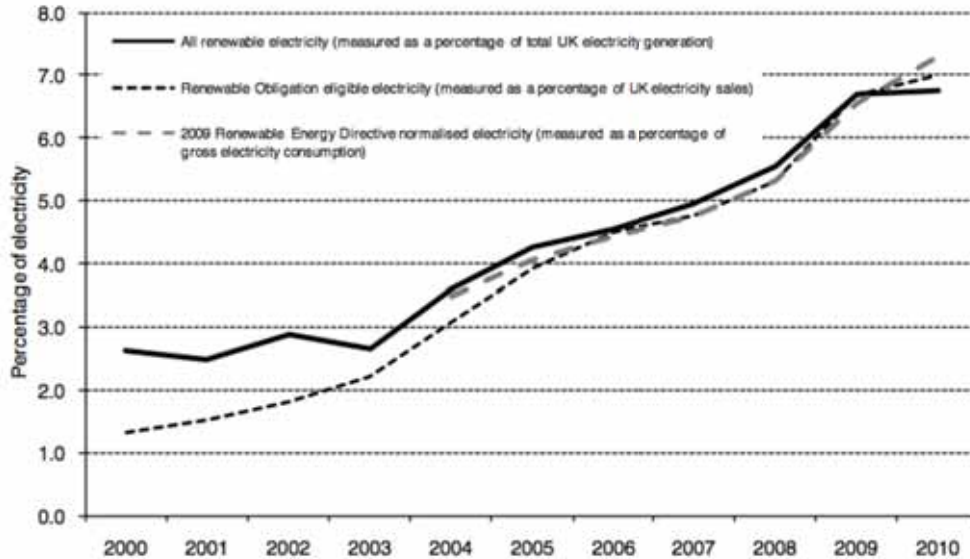
¹⁰⁶ TheGuardian, 'Britain must act quickly or fail to meet its obligations', 26.01.2008, en: <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jan/26/windpower.renewableenergy>

la importancia de un sistema de transmisión más inteligente y flexible (OFGEM, 2011).

El Reino Unido pasó de una *absorción* como forma de adaptación durante los primeros años de esta directiva (absorbiendo cambios no fundamentales, manteniendo los fundamentos básicos de su política energética) a un *acomodamiento* que permitió una mayor adaptación de sus políticas y procesos gracias al empoderamiento que la europeización ejerció a favor del *lobby* pro-renovables. Además de mejorar la estructura de oportunidad para las renovables, este proceso también ha ido logrando cambiar la estructura doméstica de oportunidades para las renovables y las creencias y expectativas de los actores domésticos sobre el potencial de estas fuentes. Greenpeace afirma que la directiva de renovables ha traído un cambio en la cultura del gobierno británico para sacar provecho del potencial del Reino Unido en energía renovable¹⁰⁷. Este cambio también se ve reflejado en el progresivo crecimiento en la generación eléctrica a partir de fuentes renovables en el Reino Unido (ver gráfico 6.2).

¹⁰⁷ Ver EurActiv, 'EU energy policy drives changes in UK- mixed results, 26.01.2012, <http://www.euractiv.com/climate-environment/eu-energy-policy-drives-changes-news-510411>

Gráfico 6.2: Crecimiento en generación eléctrica a partir de fuentes renovables desde el 2000



Fuente: DECC (2011).

Sin lugar a dudas, el gráfico 6.2 ilustra que la política energética británica, a impulso de la UE, ha logrado hacer despegar el desarrollo de las renovables. Como podemos ver, su despegue se da a partir de 2001, con un ligera bajada en 2002, para alcanzar un crecimiento sostenido a partir de 2003. Tras años de haber sido obviadas por la política energética británica, la influencia de la UE logró impulsar su desarrollo en el Reino Unido. Lo cierto, sin embargo, es que esto ha sido insuficiente para alcanzar los objetivos establecidos por la UE para 2010 (quedándose en un 8.6% de su objetivo de 10%).

Al momento de analizar las causas de este fracaso, no son pocos los que apuntan hacia las 'seis grandes' que controlan el mercado energético nacional. Su papel como *punto de veto* para diluir las reformas promovidas por la UE ha estado

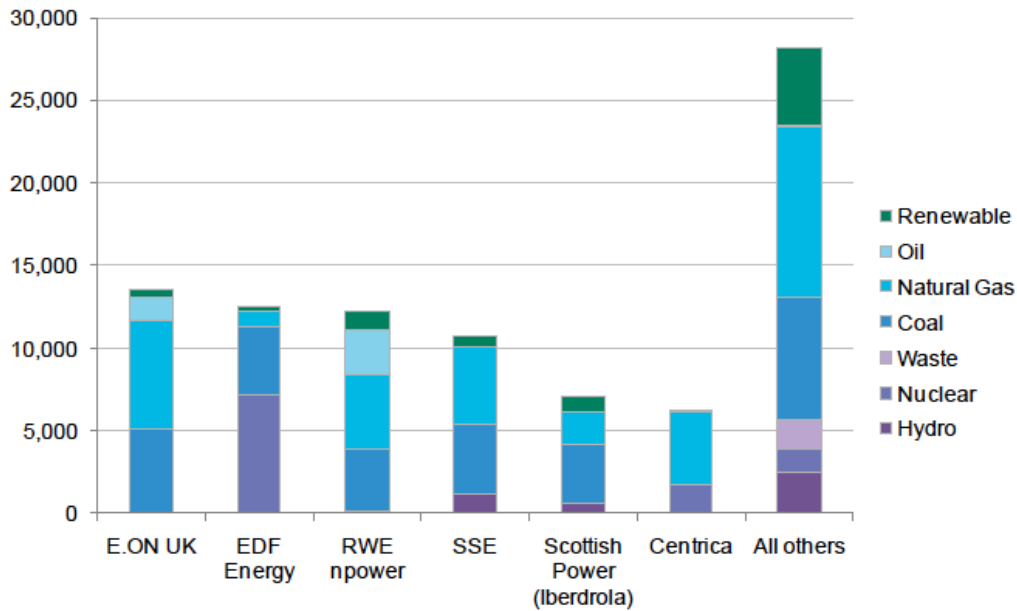
caracterizado por una doble estrategia. Para empezar, éstas han ejercido su tradicional influencia sobre los tomadores de decisión en la política energética nacional. Los intentos del Reino Unido por diluir el objetivo de la UE para renovables de cara al 2030 es prueba de ello, tratando de incluir otras fuentes como la nuclear y el carbón. Greenpeace acusa que incluir la captura de carbón y la energía nuclear en los objetivos permitiría a las ‘seis grandes’ mantener su posición de dominio en el sector, construyendo las plantas de generación que más se acomoden a sus modelos de negocio¹⁰⁸. Por si esto fuera poco, la influencia política de las ‘seis grandes’ también ha logrado dilatar la reforma del mercado eléctrico que dé mayor juego a los pequeños productores de renovables.

Además de influir la toma de decisiones políticas, las ‘seis grandes’ han impedido un mayor despliegue de las renovables por medio de su posición de dominio en el mercado. Amigos de la Tierra señala que estas compañías controlan el 99% del consumo doméstico y poseen dos tercios de la estaciones de producción de electricidad¹⁰⁹. Al tener sus principales inversiones en fuentes tradicionales de energía como el carbón, la nuclear, el petróleo y el gas (ver gráfico 6.3), las ‘seis grandes’ se han convertido en un veto fáctico para una mayor entrada de las renovables en el sistema.

¹⁰⁸ Ver ‘Government Wants To Scrap 2030 Green Energy Deadline’, 14.03.2012, <http://www.renewablesguide.co.uk/government-wants-to-scrap-2030-green-energy-deadline>

¹⁰⁹ Op.Cit. Ecologist, 2012.

Gráfico 6.3: Generación por tecnología al final del 2011



Fuente: Bloomberg New Energy Finance (2012).

A pesar de que las ‘seis grandes’ tienen el 70% de la capacidad de producción eléctrica en el Reino Unido, estas sólo tienen el 47% de la capacidad de producción de renovables (Bloomberg, 2012: 4). De aquí que los ambientalistas acusen a estas compañías de haber fallado en invertir en renovables¹¹⁰, apostando por las tradicionales fuentes de energía contaminantes. Así las cosas, el caso de estudio de la europeización de la electricidad renovable en Reino Unido muestra claramente un espectro de actores que se han movilizadado en torno a esta política. Por un lado, el *lobby* pro-renovable formado por la propia industria de renovables y las ONGs ambientales fue paulatinamente asimilando la posibilidad que esta directiva ofrecía para transformar el escenario doméstico. Por el otro, las ‘seis

¹¹⁰ Op.Cit. Ecologist (2012).

grandes' han ejercido como *punto de veto*, sacando ventaja de su posición dominante en el mercado y su estrecha relación con el gobierno británico. Mientras tanto, los pequeños productores de renovables siguen con problemas para entrar al sistema y los consumidores británicos siguen pagando los altos costes de las facturas eléctricas.

6.5 LA EUROPEIZACIÓN DEL REINO UNIDO EN EL SUB-SECTOR DE LOS BIOCOMBUSTIBLES: DE LA PARÁLISIS AL RECHAZO (2003-2010)

Los años de parálisis (2003-2006)

La implementación de la directiva comunitaria sobre biocombustibles generó un profundo debate doméstico sobre la conveniencia de impulsar el desarrollo de esta alternativa tecnológica para el sector transporte. Hasta antes de que comenzaran los debates en torno a esta directiva, el Reino Unido reusó establecer un objetivo nacional para las renovables en un sector que no fuese el eléctrico, por lo que la directiva europea sobre biocombustibles ejerció mayor presión a nivel doméstico al poner sobre la mesa la necesidad de desarrollar una política que previamente estaba limitada al área de la investigación y el desarrollo. Así, la europeización fue un impulso clave para el desarrollo de esta política.

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

Tras haber reducido de forma considerable los costes de adaptación mediante un efectivo proceso de negociación, el Reino Unido se enfrentó al reto de cumplir con los compromisos contraídos en la UE. En términos prácticos, ello significaba activar la producción y consumo de biocombustibles en el mercado británico que hasta 2002 era inexistente (Bomb et al. 2007: 2261). Lo positivo, por otro lado, fue que el Reino Unido había conseguido que cada estado miembro fuese responsable de establecer su propio objetivo para después dar cuenta a la Comisión del avance nacional. En línea con la flexibilidad que otorgaba la norma europea, en su primer informe el gobierno británico declaró que, dada la incertidumbre alrededor de los biocombustibles, no pretendía establecer un objetivo claro para el 2010 hasta julio del 2007 –fecha límite que establecía la directiva-, una vez terminados los procesos de consulta sobre los biocombustibles. Según las reglas del juego establecidas por el gobierno británico, todo podría depender de que en el proceso de consulta una coalición de actores fuese capaz de introducir los cambios regulatorios que el despegue de los biocombustibles requería.

Desde el Libro Blanco de Energía del 2003, el gobierno británico había hecho de la promoción de los biocombustibles parte de su estrategia para combatir el cambio climático (DTI, 2003: 69). Sin embargo, para 2005 este compromiso se había limitado en gran parte a un modesto objetivo de biocombustibles y a una reducción impositiva al biodiesel que en 2005 fue extendida hacia el bioetanol (Bomb et al., 2007:2261). Desde el parlamento británico se cuestionó el hecho de que al llamar a consulta en 2004 para definir los objetivos de 2005 y 2010 se

dejaba un reducido margen temporal para alcanzar el primer objetivo, lo que para los miembros del comité parlamentario de medio ambiente ponía en duda la propia ambición del gobierno británico para cumplir con los compromisos adquiridos a nivel europeo (House of Commons, 2003: 15). A saber, las respuestas a la consulta pública coincidieron en la necesidad de establecer lo antes posible una meta nacional para los biocombustibles, ante lo que el Reino Unido fijó el objetivo de 0.3% para el 2005 (UK report, 2005). Así, por medio de la presión temporal para alcanzar los objetivos nacionales de biocombustibles, la europeización fue un factor que transformó las expectativas de los actores domésticos sobre el futuro de los biocombustibles en el Reino Unido.

Para 2005, la estrategia gubernamental había conseguido incentivar la inversión en plantas para la producción de biocombustibles, aunque ciertamente la industria británica exigía mayores cambios legislativos. A finales del 2005, el gobierno británico finalmente anunció una obligación para consumo de combustibles renovables en el transporte (RTFO, por sus siglas en inglés: *Renewable Transport Fuels Obligation*) que obligó legalmente a incluir una proporción de fuentes renovables en los combustibles (Dickie, 2007:59). Su aprobación tardó cerca de dos años en llegar. No fue hasta 2007 con la Orden SI 2007/3072 que, tras un complejo proceso de consultas, la RTFO fue aprobada por el Parlamento Británico. Paradójicamente, producto del proceso de europeización, la RTFO no sólo significó un cambio radical en la estructura doméstica de oportunidades y un despegue del mercado británico de biocombustibles (ver gráfico 6.4), sino que

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

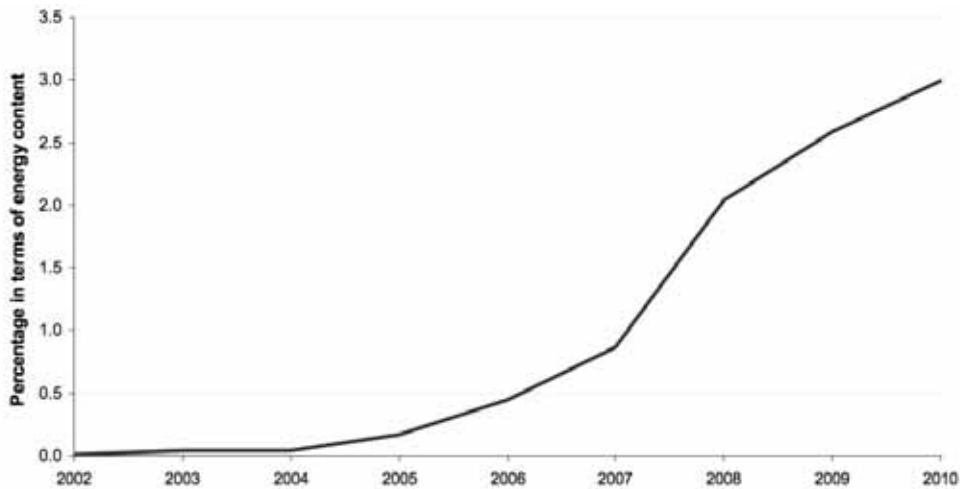
también marcó un antes y un después en la movilización de los grupos ambientalistas contra este tipo de renovables en el sector transporte.

La directiva fue recibida en un primero momento con cierta desconfianza por parte de los grupos ambientalistas, debido a los aspectos relacionados a la sostenibilidad de los biocombustibles (Bomb et al., 2007:2262). La reticencia se fue tornando en una oposición frontal al desarrollo de políticas domésticas para su promoción. Producto de los cambios impulsados desde la UE, entre 2003 y 2007 el Reino Unido fue testigo de una profunda reflexión nacional sobre la conveniencia de promover los biocombustibles (Boucher, 2001: 3). El resultado de este proceso fue que la percepción negativa sobre el uso de los biocombustibles fue gradualmente extendiéndose hacia la mayoría de actores políticos en el Reino Unido (Gallagher, 2008), aislando al gobierno británico y a la industria de los biocombustibles en su voluntad de impulsar las reformas promovidas desde la UE.

Como ilustra el gráfico 6.4, en 2005 los biocombustibles eran tan sólo una gota en el océano del mercado de los combustibles en el Reino Unido. Con una naciente industria nacional y sin el tiempo necesario para llevar a cabo reformas en la política agrícola que permitiesen la plantación de cultivos energéticos, el etanol importado de Brasil y el aceite de palma de Indonesia se convirtieron en la ruta de escape para cumplir en los primeros años con el objetivo de la directiva comunitaria (Pilgrim y Harvey, 2010). En un contexto nacional dominado por las preocupaciones sobre el cambio climático, las medidas de prevención para evitar

que la cosecha de biocombustibles incrementara la emisión de gases de efecto invernadero fueron una preocupación central por parte de las ONGs ambientalistas.

Gráfico 6.4: Proporción de biocombustibles usados en el sector transporte del Reino Unido (2002-2010)



Fuente: Department for Transport (2011).

Para dar respuesta a las preocupaciones sobre sostenibilidad de los biocombustibles, el gobierno británico trabajó desde 2005 en conjunto con la Asociación de Vehículos Bajos en Carbono (LOWCVP por sus siglas en inglés, Low Carbon Vehicle Partnership) para investigar la viabilidad de las diferentes opciones y luego diseñar un marco para reportar la sostenibilidad de los biocombustibles (Chalmers y Archer, 2011: 5682). La LOWCVP se define a sí misma como un paraguas para un amplio espectro de asociaciones y actores interesados en moverse hacia un futuro con vehículos y combustibles más limpios. Lo cierto, sin embargo, es que bajo el auspicio del gobierno británico ésta

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

ha funcionado como un punto de encuentro entre las asociaciones comerciales, compañías petroleras y productores de vehículos (Bomb et al, 2007:2262), siendo notable la ausencia de las principales organizaciones ambientalistas del Reino Unido como Greenpeace o Amigos de la Tierra. Por tanto, si bien el producto de este proceso fue un esquema que atajaba el vacío dejado por los nulos requerimientos de la política europea (Chalmers y Archer, 2011), la sostenibilidad de los biocombustibles continuó siendo el principal punto de conflicto a nivel doméstico sobre el tema.

Cuando el gobierno británico abrió la consulta sobre el RTFO, la división entre los actores domésticos fue por demás visible: mientras la LOWCP respaldó la introducción de objetivos vinculantes a nivel comunitario, apoyó la introducción de la RTFO en Reino Unido y fue pieza clave para desarrollar el esquema de monitoreo establecido (Chalmers y Archer, 2011: 5682), organizaciones ambientalistas como Greenpeace, OXFAM y Amigos de la Tierra presionaron al gobierno británico para establecer una moratoria a la aplicación del RTFO y tildaron de insuficientes las medidas de monitoreo establecidas¹¹¹. La puesta en marcha de la RTFO generó un efecto opuesto a los objetivos de la política europea, al también significar el ‘pistoletazo de salida’ de una movilización sin precedentes para detener una política que estaba siendo impulsada desde la UE.

¹¹¹ Ver ‘A bad day for the climate as biofuel legislation kicks in’, GREENPEACE UK, 15.04.2008, <http://www.greenpeace.org.uk/blog/climate/biofuel-legislation-kicks-in-20080415>

El rechazo a la política europea (2007-2010)

Cuando a finales de octubre de 2007 se aprobó la RTFO, ésta fue recibida por la industria británica de renovables como una solución a los problemas de emisión de CO₂ en el transporte (UKPIA, 2008). En la otra cara de la moneda, su aprobación fue calificada como un ‘mal día’ para la política climática del Reino Unido (Greenpeace, 2007). ¿Cómo explicar este recibimiento contrapuesto a los impactos de la directiva comunitaria? La clave reside en los problemas de sostenibilidad de los biocombustibles que, si bien ya habían sido planteados en la UE, adquirieron un protagonismo inusitado en el proceso político del Reino Unido. Dicho de otra forma, la percepción negativa sobre esta política impulsada desde Bruselas generó que, en un escenario doméstico marcado por los debates sobre cambio climático, las medidas preventivas para monitorear la sostenibilidad de los biocombustibles fueran el estandarte de batalla de los grupos medioambientalistas. Por tanto, en un mercado británico donde la incipiente industria de los biocombustibles era incapaz de satisfacer la demanda, identificar el origen de los biocombustibles importados fue visto por las organizaciones medioambientalistas como un paso clave para garantizar la viabilidad de esta medida.

Las presiones de los grupos ambientalistas británicos llevaron al gobierno a establecer un esquema de cobertura de sostenibilidad vinculado a la RTFO, convirtiéndose en un pionero a nivel europeo respecto a la certificación de la sostenibilidad de los biocombustibles (Chalmers y Archer, 2011: 5682). Sin

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

embargo, organizaciones ambientalistas como Greenpeace argumentaron que esta obligación no establecía las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los biocombustibles y demandaron una moratoria en su aplicación. Aunque las autoridades británicas desecharon la moratoria, expresaron su voluntad de presionar en la UE para vigilar que la política de biocombustibles garantizase una reducción en los gases de efecto invernadero. Este fue el contexto que presenció el desplazamiento del ‘campo de batalla’ sobre los biocombustibles hacia el nivel europeo en el marco de las negociaciones sobre el Paquete de Energía Clima. Por tanto, el proceso de europeización no sólo fue mejorando la estructura de oportunidades para la industria de los biocombustibles sino que, de manera más profunda, afectó las expectativas de los actores domésticos al hacerles entender que la UE era un escenario clave para el futuro de la política de los biocombustibles.

En un ambiente crecientemente escéptico hacia los biocombustibles, los grupos ambientalistas de Reino Unido (Greenpeace, FoE, Oxfam, WWF y RSPB) lanzaron a mediados de 2007 una fuerte campaña mediática para promover un riguroso criterio de sostenibilidad para el RTFO (Pilgrim y Harvey, 2010:9). Producto de las presiones ambientalistas, el gobierno británico se resolvió a iniciar un proceso de revisión sobre los riesgos medioambientales de los biocombustibles (ibídem:10). El Informe Gallaguer, publicado en Julio del 2008, recomendó desacelerar la introducción de los biocombustibles hasta que fuesen establecidos los controles adecuados para resolver los problemas de sostenibilidad (Gallaguer, 2008:8). Esta voz disidente a la política de Bruselas se sumó a la

proveniente del Comité de Auditoría Medioambiental del parlamento británico que en Enero del 2008 llamó a una moratoria en la política de biocombustibles hasta que no se desarrollasen suficientes garantías sobre la sostenibilidad de su uso¹¹². Como resultado de estas presiones, aunque el gobierno británico excluyó abandonar la política de biocombustibles, sí que aceptó consultar cómo reducir su objetivo para 2010 y de qué forma hacer de los esquemas de sostenibilidad parte integral de su posición negociadora.¹¹³

Con unos actores domésticos centrados en la cuestión de la sostenibilidad de los biocombustibles, la posición británica durante la negociación de la directiva se caracterizó por buscar un debilitamiento del objetivo para 2010, presionar para mantener el objetivo bajo una revisión constante a la luz de la evidencia científica y presionar para desarrollar criterios de sostenibilidad, tanto para los efectos directos como indirectos del uso de la tierra¹¹⁴. Hasta el final del proceso negociador el Parlamento Europeo y los estados miembros permanecieron divididos acerca de los criterios de sostenibilidad, especialmente en cuanto al uso indirecto de la tierra. Producto de esta negociación, al final toda referencia vinculante al monitoreo sobre el uso indirecto de la tierra fue desechado.

¹¹² Environmental Audit Committee, Committee calls for moratorium on biofuels, 21.01.2008, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/environmental-audit-committee/eac-210108/>

¹¹³ TheGuardian, 'Kelly orders biofuels review', 21.02.2008. <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/feb/21/biofuels>

¹¹⁴ Ver 'Letter to Ruth Kelly regarding biofuels and the RTFO', <http://www.greenpeace.org.uk/files/pdfs/forests/kelly-rtfo-letter-20080324.pdf>

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

La europeización de los criterios de sostenibilidad se tradujo en requerimientos menos exhaustivos que los del RTFO, por lo que el necesario efecto de la aplicación del modelo europeo fue el debilitamiento de los criterios de sostenibilidad en el Reino Unido (Chalmers y Archers. 2011: 5683-84). La nueva directiva en 2009 también implicó un cambio en los objetivos, al exigir un objetivo global de 10% para combustibles renovables en el transporte para el año 2020 –no sólo biocombustibles-. Así, los efectos de la directiva de 2009 sobre el Reino Unido fueron el relajamiento de los objetivos nacionales (de un 5% a un 3.6 para el 2010) y la ampliación de los productos elegibles para incluir al biobutanol (Orden 2009 843).

Con las crecientes dudas sobre el uso de los biocombustibles, la influencia de la directiva comunitaria ha tenido un impacto paradójico a nivel doméstico: un *atrincheramiento* de una gran variedad de actores de la política energética británica respecto de los biocombustibles. Con una política europea debilitada, actores domésticos como las ONGs ambientalistas vieron reforzados sus argumentos contra el desarrollo de esta política. El resultado final fue que el Reino Unido encontró los argumentos necesarios para justificar la reducción de sus objetivos para 2010 de un 5.75% a un 3.5%. En otro efecto paradójico de la europeización, los efectos de la política europea sirvieron para empoderar a los actores que se movilizaron contra los biocombustibles. De hecho, al pasar de los años la coalición anti-biocombustibles se ha ido haciendo más y más fuerte hasta influenciar de manera importante el resultado de las negociaciones sobre la nueva directiva de energía renovables. En este contexto inducido por la europeización, ni

siquiera la mejora de la estructura doméstica de oportunidades mediante la RTFO fue suficiente para conseguir el despegue de la industria de los biocombustibles. El Reino Unido no sólo fracasó en conseguir su objetivo de 2010 para los biocombustibles, alcanzando un modesto 2.6%, sino que también todos los acontecimientos recientes apuntan a que este país ha puesto el freno. Ya que la directiva reforzada no plantea una trayectoria para los objetivos de 2020, el Reino Unido espera apacible el resultado de la revisión de 2014 sobre el objetivo europeo de biocombustibles.

6.6 A MODO DE CIERRE

Tras analizar comparativamente la implementación de la primera generación de directivas de energía renovable es posible apreciar una serie de características que han definido el papel del Reino Unido (en los dos casos de estudio desarrollados) en esta materia: (1) su trayectoria ha ido de un considerable alejamiento a un gradual acercamiento a la cooperación europea en la materia; (2) el acercamiento del Reino Unido a la política energética europea se ha dado notablemente en casos donde los intereses domésticos empatan con las discusiones en el seno europeo (liberalización de los mercados energéticos y lucha contra el cambio climático); (3) esta aproximación ha permitido que la UE juegue un papel importante en la redefinición del papel de las renovables dentro de la política energética británica. ¿Qué lecciones podemos obtener de este capítulo? Por el punto de vista más teórico, el caso de las renovables en el Reino Unido expone la forma en que la

Capítulo 6. Europeización de la política energética en el Reino Unido

Europeización puede promover cambios independientemente del desajuste entre la política europea y la doméstica. Ciertamente, el Reino Unido fue un rezagado en esta materia, lo que hacía esperar una presión de adaptación considerable sobre su política energética. Sin embargo, la capacidad que tuvo este país para influir en el proceso de adopción de la primera generación de directivas comunitarias en la materia redujo de forma considerable su presión de adaptación.

La europeización fue capaz de producir transformaciones en el escenario doméstico gracias a mecanismos alternativos de cambio como el cambio en las expectativas de los actores domésticos y el cambio en la estructura de oportunidades, sin descontar por supuesto los requisitos institucionales que fueron abriendo paso al proceso europeizador. Por el lado más empírico, este estudio ha expuesto la particularidad del caso del Reino Unido en materia de política energética. Por la posesión de reservas de gas y petróleo, este país fue estigmatizado durante años como un socio incómodo en materia energética. No obstante, los últimos años han presenciado un acercamiento sin precedentes por parte del Reino Unido a la cooperación europea en la materia. Esta aproximación ha abierto la puerta a una europeización que se ha traducido en el progresivo despliegue de las energías renovables en el Reino Unido.

Ahora bien, ¿qué explica el hecho de que con impulsos similares por parte de la UE existan resultados tan dispares en el caso británico? Pues bien, nuestros casos de estudio nos han demostrado que el cambio climático ha tenido un papel fundamental en la implementación de la primera generación de directivas

europeas en materia de energía renovables en el Reino Unido. Sin embargo, para cada uno de los casos el desarrollo ha sido muy diferente. En el caso de la electricidad renovable, la negociación del Paquete de Energía y Clima reforzó al *lobby* pro-renovable británico para obtener concesiones por parte del gobierno respecto al apoyo de las renovables. El caso de los biocombustibles comparte con el de la electricidad renovable la importancia que tuvo el cambio climático en su desarrollo. No obstante, en contraste, en el caso de la implementación de la directiva europea sobre biocombustibles el cambio climático jugó contra al proceso de europeización al reforzar la oposición interna a este tipo de renovables en el sector transportes. Así pues, los factores domésticos y su reacción al proceso de europeización son pieza clave para entender el contraste en la penetración de la primera generación de directivas europeas sobre energías renovable en el Reino Unido.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO (2001-2010)

7.1 INTRODUCCIÓN

Después del recorrido hecho a lo largo este trabajo, no debería quedar la menor duda de que la política europea de renovables ha sido uno de los principales canales institucionales que han permitido cimentar la *nueva* política energética europea. Con certeza, podemos afirmar que una de las contribuciones fundamentales de la energía renovable a la integración europea ha sido su capacidad para generar consensos a favor de una mayor intervención de la UE en materia energética. Como bien lo ha reconocido el propio Comisario Oettinger (ver capítulo 1), la política europea de renovables se ha convertido en una de las ‘puntas de lanza’ de la europeización de la política energética. El estudio de su impacto en los estados miembros parece, por lo tanto, ser un buen indicador del poder transformador de la UE en este terreno.

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

A partir de nuestro marco analítico sobre europeización (capítulo 2), este capítulo analiza comparativamente la manera en que la política europea de renovables ha influido en España y el Reino Unido. Para explorar de forma detallada los elementos más importantes que intervinieron en este proceso, este capítulo se divide de la siguiente manera. A manera de presentar los antecedentes de nuestros casos de estudio, el apartado 7.2 explica las diferentes aproximaciones de estos dos países al proceso de integración en materia energética. Este apartado repasa la forma en que el respectivo acercamiento a la política europea explica la posición que cada país asumió durante las negociaciones de la primera generación de directivas europeas sobre energía renovable. El apartado 7.3 ‘desempaqueta’ la *variable independiente* de nuestro estudio: la política europea de renovables y sus mecanismos de europeización. En otras palabras, como un primer paso para entender el cambio doméstico, este apartado explora los impulsos europeos desplegados en cada uno de nuestros casos de estudio. Como un segundo paso, el apartado 7.4 explora la forma en que los *factores domésticos* respondieron a los impulsos de la europeización, generando una adaptación diferenciada a nivel nacional (*variable intermedia*). El apartado 7.5 se encarga de comparar el *impacto de la europeización* en España y el Reino Unido (*variable dependiente*). Por último, el apartado 7.6 cierra el capítulo con los elementos más sobresalientes del estudio comparativo.

7.2 ANTECEDENTES. ESPAÑA Y EL REINO UNIDO: DOS FORMAS DE ENCARAR A LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA (1970-2000)

Al desarrollar cualquier estudio sobre política energética en la UE, las crisis petroleras de la década de los 70 son un punto de partida fundamental para comprender la divergencia entre las diferentes políticas energéticas nacionales y su aproximación a la cooperación europea en esta materia. Como recoge el capítulo 3, las agitaciones del mercado energético internacional llevaron a los estados miembros, pese a los esfuerzos de la Comisión por evitarlo, a emprender diversos caminos para adecuarse al nuevo contexto energético. Las diferencias nacionales en política energética fueron acentuándose a partir de este momento, generando un obstáculo añadido para la persecución de una mayor integración europea en este campo.

La respuesta de España fue la de un país dependiente en materia energética y vulnerable al entorno internacional. Su camino elegido fue buscar fuentes alternativas de energía para compensar la falta de recursos energéticos en su territorio, siendo ésta la raíz de la política nacional en materia de energías renovables. Para solventar su fragilidad en materia energética, este país también apostó por alinearse a los países occidentales en respuesta a la crisis petrolera (cabe recordar que España no pasó a formar parte de la CEE hasta 1986). En contraparte, el camino elegido por el Reino Unido fue el de proteger sus intereses del Mar del Norte. La posesión de recursos energéticos se tradujo en el escaso interés británico por desarrollar fuentes de energía renovable. El nivel de autosuficiencia energética también le llevó a desechar la cooperación europea en esta materia (en especial en cuanto a temas relacionados con

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

el gas y el petróleo), llegando a ser considerado como un socio incómodo a nivel europeo.

La década de los 80 trajo cambios sustanciales en la política energética tanto de España como del Reino Unido. Para el primero, la transición democrática reportó reformas en materia energética que avalaron cierto grado de autonomía para las Comunidades Autónomas. Por otro lado, el nuevo status de España como socio comunitario significó el inicio de una estrecha relación entre España y la política europea. Durante aquellos años, España fue uno de los principales países en la recepción de fondos comunitarios, los cuales reforzaron la incipiente política española de apoyo a las renovables. Para el Reino Unido, el retorno de los conservadores al poder trajo un nuevo paradigma de política energética que dio mayor peso a la fuerza de los mercados. Pronto la Comisión Europea descubrió al modelo británico como fórmula para impulsar una política europea de energía, permitiendo un mayor acercamiento británico a la cooperación europea en materia energética.

A partir de la década de los 90, es posible apreciar una relación más compleja entre el nivel europeo y las políticas energéticas de España y el Reino Unido. Para ambos casos, existe una relación en dos sentidos con el proceso de integración europea. Por la parte de España, este país fue receptor del modelo liberal proveniente del Reino Unido y adoptado por la Comisión como fórmula para promover la cooperación europea en esta materia. En cambio, el papel español fue mucho más activo en materia de renovables, al ser uno de los principales promotores de esta política a nivel europeo. Esta apuesta dio lugar a una temprana adopción de los objetivos europeos en materia de energía renovable por parte de España, lo que llevó a que este país tratará

de salvaguardar el camino ya trazado en las negociaciones sobre la primera generación de directivas en la materia.

El caso del Reino Unido ilustra una dinámica diferente a la de España. En un contexto donde no existía el mayor interés británico por promover la energía renovable, la construcción del mercado interior se convirtió en el principal instrumento de la UE para influir en la política energética del Reino Unido a favor de las renovables. A pesar del alejamiento británico de la política europea, las normas de competencia en el mercado interior de la energía forzaron que emergiera el primer mecanismo del Reino Unido destinado a apoyar a la energía renovable. En un efecto paradójico, la misma política liberalizadora que el Reino Unido impulsó fue el principal mecanismo por el que la europeización penetró en la política energética británica. Vale la pena apuntar que el despegue de las renovables en el Reino Unido fue irrisorio durante la década de los 90, por lo que este país encaró las negociaciones sobre la primera generación de directivas en la materia con una notable desventaja respecto a otros países como España.

Como era de esperarse por la diferencia estructural entre ambos países, España y el Reino Unido desempeñaron roles opuestos durante el proceso negociador de la primera generación de directivas europeas en materia de energías renovables. Con el objetivo de reducir potenciales *costes de adaptación*, el papel de España fue tratar de mantener el camino que se había seguido hasta el momento (en especial referente al objetivo de 12% de electricidad renovable y 10% para los biocombustibles) y que ella misma había contribuido a forjar (ver capítulo 5). Por su parte, el Reino Unido trató de reducir la *presión de adaptación* mediante el debilitamiento de los acuerdos

Europeos (ver capítulo 6). El resultado final fue un par de instrumentos que ejercieron una presión de adaptación limitada a nivel nacional pero que, no obstante, abrieron el camino para una mayor influencia por parte de la UE en política energética. El próximo apartado explora los distintos mecanismos de europeización que entraron en juego durante la implementación de la primera generación de directivas europeas en materia de renovables, incluyendo algunos cambios que trajo la adopción de la directiva de 2009 en materia de energía renovable.

7.3 ‘DESEMPAQUETANDO’ A LA VARIABLE INDEPENDIENTE. LA POLÍTICA EUROPEA DE RENOVABLES Y SUS MECANISMOS DE EUROPEIZACIÓN

El objetivo de este apartado es estudiar los mecanismos de europeización desplegados por la política europea de renovables como *variable independiente* en el cambio doméstico. Por la selección temporal de nuestro diseño de investigación (2001-2010), las siguientes páginas también nos permitirán analizar la forma en que las dos directivas objeto de nuestro estudio dieron paso a la directiva reforzada en la materia y las novedades que esta directiva de 2009 aportó en cuanto a mecanismos de europeización. Este apartado se divide en tres secciones. La primera, aborda el caso de la europeización de España y el Reino Unido en el sub-sector de la electricidad renovable en el periodo 2001-2010. Esta sección comprende desde la transposición de la primera directiva sobre electricidad renovable a los primeros años con la directi-

va renovada en la materia. La segunda sección hace lo propio con el caso del sub-sector de los biocombustibles en el periodo 2003-2010; es decir, a partir de la transposición de la primera directiva en la materia hasta cubrir los primeros años con la directiva renovada. La tercera cruza los datos de nuestros casos de estudio, haciendo un estudio comparativo sobre este proceso entre los sub-sectores de electricidad renovable y biocombustibles.

La directiva sobre electricidad renovable y sus mecanismos de europeización (2001-2010)

Uno de los objetivos básicos de esta directiva fue modificar las *expectativas y creencias nacionales* para preparar el terreno para futuras reformas (ver Knill y Lehmkuhl, 2002). Sin embargo, esta medida no se movía exclusivamente en la dimensión de las *estructuras cognitivas y normativas*. Por el contrario, para cambiar el entorno político nacional ésta también echaba mano de requisitos institucionales con la capacidad de generar *presión de adaptación* a nivel nacional y de instrumentos orientados a cambiar la estructura doméstica de oportunidades. En breve, el caso de la electricidad renovable ejemplifica la forma en que la conjugación de diferentes mecanismos de europeización pueden inducir cambios a nivel nacional. Las próximas páginas detallan los mecanismos de europeización que se desplegaron en cada uno de nuestros estudios de caso como parte del proceso de implementación de estas directivas.

España

Nuestro primer caso de estudio es ilustrativo sobre la capacidad de la europeización para producir cambios a nivel domésticos, aún a falta de presiones importantes de adaptación. Al momento de transponer esta directiva, España tenía incorporada en su legislación la mayor parte de requisitos institucionales que promovía esta norma. Por tanto, el principal mecanismo de europeización en este caso fue el cambio en las *expectativas y creencias* de los actores domésticos. Como recoge el estudio empírico (capítulo 5), la europeización fortaleció el apoyo doméstico a la electricidad renovable, aportando confianza y seguridad al mercado español sobre el camino que se estaba tomando tanto a nivel doméstico como europeo.

Ahora bien, el éxito en los primeros años del caso español es incomprensible sin la mejora en la *estructura de oportunidades* para los productores de renovables que produjo la propia europeización y que España había adoptado en un temprano *downloading* (recordemos que España fue incorporando las directrices europeas desde la adopción del Libro Blanco en 1997). Por un lado, estuvieron los mecanismos orientados a remover barreras nacionales para facilitar la participación de las renovables al mercado. En este sentido, fue fundamental para la redistribución de los recursos entre los actores domésticos que se garantizase el acceso a la red a los productores de renovables y se obligase a dar prioridad a estas instalaciones cuando se gestionara la interconexión a la red. Por otro lado, estuvieron los mecanismos de corrección de mercado dirigidos a mejorar la posición de competencia de las renovables hacia sus competidores. Para ello, fue esencial la exigencia de desarrollar sistemas nacionales de apoyo a las renovables que, aunque careció de un modelo

europeo, obligó a las políticas energéticas nacionales a buscar formulas que mejorasen la estructura de oportunidad para los productores de renovables. Los diferentes mecanismos de europeización que tuvieron lugar en este proceso lograron alterar las posiciones estratégicas de los actores domésticos, al fortalecer lo suficiente a la coalición pro-renovables para impulsar las reformas domésticas.

Resulta revelador el hecho de que el reforzamiento de esta medida por medio de la directiva reforzada de 2009 no haya tenido mayor influencia en el escenario español. De hecho, su adopción más bien concuerda temporalmente con un freno español a su política de renovables. En este sentido, como explicaremos en el apartado 7.4, es fundamental entender el papel de los *puntos de veto* en España para detener el avance de la electricidad renovable y los propios fallos de la directiva de 2009 al no impulsar un desarrollo más ambicioso de la electricidad renovable en la UE. Para algunos países como España, la directiva reforzada de 2009 y la *sombra de la jerarquía* de la UE no implicó mayores presiones de adaptación, manteniendo una actuación caracterizada por el *business as usual*.

Reino Unido

El caso británico enseña una dinámica diferente en su relación con la política europea. A diferencia del primer caso estudiado, el Reino Unido tenía frente a sí un enorme reto para cumplir con los lineamientos de esta política, por lo que la *presión de adaptación* fue mucho mayor que en el primer caso. Aún así, durante los primeros años de implementación de esta directiva el único mecanismo de europeización que se

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

hizo presente fue la presión institucional mediante requisitos como las garantías de origen y los procedimientos administrativos. Ni tan sólo los mecanismos orientados a redistribuir los recursos entre los actores domésticos alteraron de forma considerable las posiciones estratégicas de los actores de la política energética británica a favor de la electricidad renovable, como lo demostraron los arreglos establecidos por el BETTA (que seguían beneficiando a la electricidad producida por grandes instalaciones como la nuclear). Con este telón de fondo, el cambio en las *creencias y expectativas* de los actores nacionales sobre el futuro de las renovables en la política doméstica tampoco se hizo presente como mecanismo alternativo de europeización.

En 2004-2005 se dio un viraje en la política energética del Reino Unido. Las claves para este nuevo escenario están, por un lado, en la importancia doméstica que fueron adquiriendo los debates sobre cambio climático y en el progresivo agotamiento de las reservas del Mar del Norte, por el otro. El primero ministro británico, Tony Blair, hizo del liderazgo británico en materia climática y de la transformación energética hacia una economía baja en carbono un estandarte de su gobierno. La apuesta del gobierno laborista fue utilizar a la UE como una plataforma para subir los intereses y preferencias británicas. Tras décadas de ser considerado como un socio incómodo en materia energética, este país se convirtió en pieza fundamental para la construcción de una política energética europea en 2007. Este proceso también abrió la puerta a un periodo sin precedentes para la europeización de la política energética británica.

Las negociaciones del Paquete de Energía y Clima permitieron a la UE modificar las *expectativas* de los actores británicos sobre el valor de la política europea en materia de renovables y el potencial de esta fuente para el futuro energético del Reino Unido.

Ante un escenario doméstico tradicionalmente inclinado a favor de la energía nuclear, la *sombra de la jerarquía* de la UE logró empoderar lo suficiente a los actores británicos pro-renovables para obtener concesiones por parte de su gobierno de cara a los objetivos marcados para 2020. En definitiva, éste es ilustrativo de un caso donde los mecanismos de europeización encontraron un escenario doméstico resistente a los impulsos europeos. Ésta fue la dinámica en el Reino Unido hasta que la *sombra de la jerarquía* (producto de la propia lógica de esta medida, orientada a preparar el futuro para futuras reformas más demandantes) fue abriendo camino al cambio en la política energética británica, como lo demostró la posterior simplificación del proceso administrativo mediante una Ley de Planeamiento o la mejora de la *estructura de oportunidades* mediante un *Feed-In-Tariff* para las renovables a pequeña escala.

Estudio comparativo de los mecanismos de europeización en el sub-sector de la electricidad renovable

El caso comparado de la electricidad renovable apunta a una complementariedad entre mecanismos de europeización, donde los casos de España y el Reino Unido indican la importancia de que *las presiones de adaptación* vayan acompañadas de cambios en las *expectativas y creencias* de los actores domésticos que faciliten la transformación nacional. En este sentido, cuando la presión de adaptación fue el primer mecanismo en generar cambios domésticos, éste no fue una condición suficiente para transformar las políticas energéticas nacionales. De hecho, en los dos casos de estudio presentados el *cambio de expectativas* acompañó los cambios más importantes en las respectivas políticas energéticas. Por tanto, este mecanismo de europeización se presenta, al

menos dentro de nuestros casos de estudio, no nada más como una fórmula para suplir la falta de capacidad regulatoria de la UE, sino como una condición necesaria para alcanzar el cambio a nivel doméstico.

Es importante recordar que, pese a los cambios inducidos por la UE, ninguno de los dos estados miembros estudiados cumplió con sus objetivos de electricidad renovable para el 2010 (un patrón que se repitió en la mayor parte de estados miembros, ver anexo II). De hecho, los límites en la capacidad de transformación de esta directiva llevaron a su propio reforzamiento mediante la directiva del 2009 sobre energías renovables. Parafraseando a Sharpf (1993), la falta de resultados hizo que los actores se volvieran eventualmente hacia una dirección más jerárquica.

En resumen, en la europeización dentro del sub-sector de la electricidad renovable su variable independiente (política europea) destaca por:

- (1) Su capacidad para promover cambios regulatorios a nivel nacional a favor de la electricidad renovable;
- (2) Su capacidad para mejorar la estructura doméstica de oportunidad a favor de la electricidad renovable;
- (3) Su capacidad de estimular y fortalecer el apoyo doméstico a la electricidad renovable;
- (4) Por haber abierto el camino a una mejora regulatoria que, aunque limitada, representó un paso adelante para la política europea de renovables.

El sub-sector de los biocombustibles: la falla de mecanismos jerárquicos de europeización y la falta de los mecanismos alternativos de europeización (2003-2010)

Como mencionamos en el capítulo 4, la directiva de biocombustibles siguió básicamente el mismo modelo de política pública que la directiva de electricidad renovable, por lo que en este caso nuevamente estamos hablando de una directiva orientada a preparar el terreno para futuras reformas más demandantes. Además de un objetivo de carácter no vinculante, la directiva dejó total discreción a los estados miembros para desarrollar los instrumentos y medidas que mejor se acomodarán a su condición nacional. La única herramienta que se generó para favorecer la demanda fue la aplicación de exenciones totales o parciales a los biocombustibles. Por tanto, resulta evidente que, pese a seguir un mismo modelo que la de electricidad renovable, esta segunda directiva fue mucho más limitada en cuanto a instrumentos regulatorios orientados a promover el cambio doméstico.

Por si esto no fuese suficiente, esta directiva cargó desde un principio con fuertes cuestionamientos sobre la sostenibilidad real de los biocombustibles. A saber, éste fue un obstáculo para estimular y fortalecer el apoyo doméstico a las reformas europeas en este campo. Como veremos a continuación, el resultado no fue únicamente la dificultad de esta directiva para promover cambios a nivel nacional, sino que los mecanismos europeización incluso han servido para activar y fortalecer a la oposición interna. En pocas palabras, el caso de los biocombustibles ejemplifica la forma en que el mal diseño de la política europea y la ausencia de algunos mecanismos de europeización contribuyeron al fracaso de esta política de la UE. Parafraseando a

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

Tanja Börzel (2000), para entender la implementación de esta directiva en España y el Reino Unido es necesario prestar atención al papel de los *factores genéticos*; es decir, a los problemas de carácter estructural de la política.

España

Nuestro primer caso de estudio en este sub-sector ilustra los problemas de diseño de esta directiva. Fiel a su apuesta por la política europea de renovables, España nuevamente gozó de un temprano *downloading* de los contenidos de esta medida. Por tanto, al momento de su transposición, España ya tenía incorporada en su legislación la mayor parte de requisitos institucionales esta norma que promovía. Para corregir las inequidades del mercado y redistribuir los recursos entre los actores domésticos, España adoptó una tasa impositiva especial para promover el uso de los biocarburantes e impuso especificaciones técnicas para gasóleos (donde se estableció el límite de 5% de biocarburantes en mezclas por debajo del cual pueden comercializarse como combustible estándar). En el marco de una política que fue desarrollándose de la mano de la UE, los cambios generados por la implementación de esta directiva animaron el despegue de la producción nacional de biocarburantes.

El resto de la historia marca los fallos regulatorios de esta política europea. Para comenzar, esta directiva trató de impulsar el desarrollo de los biocombustibles sin tener clara una política que vigilará los impactos medioambientales de su producción. El desarrollo de esta medida echó en falta requisitos institucionales que promovieran la sostenibilidad de los biocombustibles. Por tanto, la implementación de esta medida

en España fue acompañada de críticas sobre la trazabilidad de los biocombustibles, lo que imposibilitó se desarrollara una coalición de actores que impulsará las reformas promovidas por la UE (ver apartado 7.4). Entrelazado a este primer factor está el hecho de que, al promover el consumo de biocombustibles, esta directiva no distinguió entre biocombustibles europeos y biocombustibles importados. La penetración de esta directiva en la política energética española generó una competencia desigual y distorsionada provocada por el biodiesel proveniente de fuera de la UE (sin garantías de trazabilidad). Así, esta medida careció de mecanismos que permitieran un mercado eficiente para los biocombustibles producidos en España, diluyendo las ventajas producidas por la distribución de recursos entre los actores doméstico producto de la propia europeización.

La directiva reforzada de 2009 aportó ciertamente algunos elementos positivos, aunque no suficientes, para mejorar las perspectivas de los biocombustibles en España. Por un lado, dado que este país carecía de criterios de sostenibilidad para los biocombustibles, la nueva norma reportó por primera vez unos criterios de sostenibilidad para los biocombustibles. La *sombra de la jerarquía* de la UE también empoderó lo suficiente a los productores de biocombustibles como para obtener la aprobación de una cuota para el biodiesel comunitario que permite mejorar la estructura de oportunidades. Sin embargo, lo cierto es que el cambio en las *expectativas y creencias* de los actores españoles como mecanismo de europeización sigue brillando por su ausencia, entorpeciendo todo cambio en la estructura

doméstica. Al respecto, los productores de biocarburantes afirman que ‘el desastre no ha hecho más que comenzar’ y que todo parte de una política que está fallando¹¹⁵.

Reino Unido

Antes de la llegada de esta directiva, la política británica en la materia era prácticamente nula. De hecho, fue su *presión de adaptación* la que activó a una oposición interna antes inexistente. Con los amagos del gobierno británico de mejorar la estructura de oportunidades a favor de los biocombustibles (según las directrices de esta directiva), la europeización fue testigo de un *cambio en las expectativas y creencias* de los actores británicos. Sin embargo, éste fue justamente en el sentido contrario al inducido por la UE, convenciendo a más actores domésticos, en especial las organizaciones ambientalistas, sobre los riesgos medioambientales de apoyar a este tipo de renovables en el sector transporte.

Con estos elementos en juego, la negociación de la directiva renovada en la materia tuvo la capacidad de empoderar justamente a los actores opuestos a los biocombustibles. La movilización de los actores ambientalistas británicos no sólo logró diluir la implementación de esta medida en el Reino Unido (como veremos en el próximo apartado), sino también consiguió el debilitamiento de los propios objetivos europeos de biocombustibles. A diferencia de lo sucedido con la electricidad

¹¹⁵ Ver EuropaPress, ‘La mitad de las 36 plantas de biodiésel se encuentra paradas’, 01.04.2009, <http://www.europapress.es/castilla-lamancha/cuenca-00364/noticia-mitad-36-plantas-biodiesel-dos-ellas-cuenca-encuentra-parada-competencia-desleal-eeuu-20090331175639.html>

renovable, en este segundo caso la *sombra de la jerarquía* de la UE poco pudo hacer para fortalecer el apoyo doméstico a los biocombustibles. Por el contrario, dado que la negociación de la directiva renovada llevó a un debilitamiento de los objetivos europeos sobre biocombustibles, los cambios regulatorios más bien favorecieron el abandono de los objetivos de biocombustibles por parte del Reino Unido.

Estudio comparativo de los mecanismos de europeización en el sub-sector de los biocombustibles

Tras analizar comparativamente los mecanismos de europeización que actuaron en nuestros casos de estudio, es evidente que las lecciones que podemos extraer son diferentes a las del caso de la electricidad renovable. Para comenzar, nuestro estudio comparativo nos ha enseñado que cuando una política europea goza de una percepción mayoritariamente negativa, su implementación se puede traducir en una movilización de actores en el sentido contrario al deseado por la UE. Por tanto, en vez de abrir el camino a *percepciones comunes* a los problemas de política pública, se puede generar un efecto contrario en que la europeización favorezca la dispersión entre estados miembros; es decir, que los estados miembros sigan caminos totalmente distintos el uno del otro como producto de un mismo impulso europeo.

Los casos de España y el Reino Unido también nos han apuntado hacia la importancia de que la europeización vaya acompañada de cambios en las creencias y expectativas de los actores domésticos que faciliten la transformación en los estados miembros. En este sentido, cuando las *presiones de adaptación* lograron abrirse paso a nivel

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

nacional, éstas de nueva cuenta no fueron una condición suficiente para impulsar la europeización de las políticas energéticas nacionales. A diferencia del caso de electricidad renovable, el estudio de los biocombustibles nos muestra lo que puede pasar cuando una política europea tiene una percepción mayoritariamente negativa. En este sentido, los mecanismos de europeización pueden actuar justamente en dirección contraria a la deseada por la UE y fortalecer a la oposición interna a las reformas promovidas (ver apartado siguiente). Por si esto fuera poco, los mecanismos orientados a influir en la estructura doméstica de oportunidades a favor de los biocombustibles tuvieron un impacto limitado ante los fallos regulatorios de la propia norma.

Dicho esto, es esencial recordar que ninguno de los dos estados miembros estudiados cumplieron con sus objetivos de biocombustibles para el 2010 (un patrón que se repitió en la mayor parte de estados miembros, ver anexo II). Los límites en la capacidad de transformación de esta directiva llevaron a tratar de reforzarla mediante la directiva del 2009 sobre energías renovables. Sin embargo, pese al carácter vinculante del nuevo objetivo, lo cierto es que esta directiva significó más bien un relajamiento de los objetivos sobre biocombustibles en la UE. La nueva directiva especifica que cada ‘estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte’ (artículo 3.4). A diferencia de la primera generación de esta medida, los objetivos para renovables en el transporte ahora están abiertos a la gasolina, el diésel, los biocarburantes consumidos en los transportes por carretera y ferroviario, y la *electricidad* (cursivas del autor). En otras palabras, esta directiva renovada se ha abierto al uso de otro tipo

de renovables en el sector transporte, poniendo en competencia a los ya cuestionados biocombustibles frente a fuentes que gozan de una mejor recepción general como la electricidad renovable.

En resumidas cuentas, en la europeización dentro del sub-sector los biocombustibles su variable independiente (política europea) se distingue por:

- (1) Su limitada capacidad para promover cambios regulatorios a nivel nacional a favor de los biocombustibles;
- (2) Su limitada capacidad para mejorar la estructura doméstica de oportunidad a favor de los biocombustibles;
- (3) Su limitada capacidad de estimular y fortalecer el apoyo doméstico a favor de los biocombustibles;
- (4) Por haber conducido a un relajamiento de los propios objetivos de biocombustibles.

Antes de dar paso al estudio del papel de los actores domésticos en este proceso, la próxima sección cruza los datos sobre de nuestro estudio sobre los mecanismos de europeización en el sub-sector de la electricidad renovable y en el sub-sector de los biocombustibles.

Estudio comparativo de los mecanismos de europeización en el sub-sector de la electricidad renovable y en el sub-sector de los biocombustibles

Una vez analizados de forma comparativa los mecanismos de europeización desplegados tanto el caso de la electricidad renovable como el caso de los biocombustibles, resulta a todas luces evidente que la principal diferencia entre una y otra medida ha estado en la capacidad para estimular y fortalecer el apoyo doméstico a las reformas europeas. En este sentido, la dificultad de la directiva de biocombustibles por modificar las expectativas y creencias de los actores nacionales es la principal explicación (más no la única, como veremos en el siguiente apartado a través del estudio de los factores domésticos) de los diferentes resultados en la implementación de una y otra directiva.

Tal y como ilustra la tabla 7.1, otra diferencia clave ha estado en la capacidad para desarrollar mecanismos que distribuyan los recursos y el poder a favor de los actores que promueven a las renovables. Para ser claros, las características del sector eléctrico permitió que, mediante la obligación sobre distribución e interconexión a la red para la electricidad renovable, se removieran de forma considerable algunas de las barreras para su participación en el mercado europeo de la electricidad. Por el contrario, el sub-sector de los biocombustibles ha arrastrado largamente el problema sobre cómo promover el consumo y facilitar la distribución de este producto en el mercado. En otras palabras, por las características físicas del sector transportes, la UE ha visto más difícil la tarea de alterar las posiciones estratégicas de los actores domésticos a favor de los biocombustibles. A esto se le debe sumar el hecho de que la europeización ha

logrado una mejor distribución de los recursos entre los actores domésticos para el caso de la electricidad renovable.

Por último, otra cuestión a rescatar sobre la comparación entre los mecanismos de europeización desplegados tanto para el sub-sector de la electricidad renovable como para los biocombustibles es la presencia de la *presión de adaptación* como mecanismo de cambio a nivel doméstico. Así, la prescripción de requisitos institucionales se presenta como el principal mecanismo de europeización dentro de la política europea de renovables. No obstante, por la limitada capacidad regulatoria de la UE en la materia, ésta sólo puede ser ejercida a través de cuestiones concretas como las garantías de origen. Por tanto, su potencial impacto es más bien reducido. En este sentido, dado que no existe un *desajuste* fundamental entre los estilos y estructuras de la política energética a nivel europeo y nacional (como el que existiría en caso de un modelo europeo de apoyo a las renovables), los estados miembros no presentan mayores problemas de adaptación. Este análisis sobre los mecanismos de europeización desplegados en nuestros casos de estudio se resumen en la tabla 7.1

Como sintetiza la siguiente tabla, resulta claro que una diferencia clave entre la actuación de la UE en estos sub-sectores ha estado en el diseño de la propia política y en los mecanismos de europeización desplegados. Mientras que en el caso de la electricidad renovable podemos ver que los límites de la europeización han estado principalmente en el potencial regulatorio de la UE y, por tanto, en la forma que cada estado miembro ha implementado la norma, para el caso de los biocombustibles la europeización se ha visto limitada, antes que por cualquier otro elemento, por los propios fallos *sistémicos* del impulso europeo. Tras esta explicación sobre los

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

mecanismos de europeización desplegados en nuestros casos de estudio, el próximo apartado se centra en explorar la reacción de los actores domésticos de España y el Reino Unido, como mediadores de la europeización, a los impulsos generados por la UE.

Tabla 7.1: Política europea de renovables y mecanismos de europeización en España y el Reino Unido

		Modelo institucional de adaptación doméstica	Cambio en estructura doméstica de oportunidades	Cambio de creencias de actores domésticos
España	Electricidad renovable	+	+	+
	Biocombustibles	+	+	-
Reino Unido	Electricidad renovable	+	+	+
	Biocombustibles	+	-	-

+ mecanismo de europeización presente para apoyar la reforma europea

- mecanismo de europeización ausente para apoyar la reforma europea

Fuente: elaboración propia

7.4 VARIABLE INTERMEDIA. FACTORES DOMÉSTICOS Y LA EUROPEIZACIÓN EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO

Como apunta la literatura de la europeización, la influencia de los factores domésticos es fundamental ya que son los que median entre las presiones europeas y las respuestas de los estados miembros. En este sentido, nuestros casos de estudio han ilustrado la manera en que los puntos de veto y los agentes de cambio tienen la capacidad de determinar la respuesta diferenciada a nivel nacional¹¹⁶. Para detallar mejor el porqué de los resultados de la europeización, este apartado explora el papel de los factores domésticos y su función como mediadores de los impulsos europeos.

Electricidad renovable: la coalición ‘verde’ y el veto de las eléctricas

Al hacer un seguimiento del sub-sector de la electricidad renovable, los casos de España y el Reino Unido nos enseñan un caso donde la europeización ha dado paso a una coalición ‘verde’ conformada por ONGs ambientalistas y productores de renovables, orientada a dar apoyo a las reformas promovidas por la UE. Su papel como *agentes de cambio* ha estado marcado por sus creencias sobre la necesidad de transitar hacia un sistema eléctrico basado en las renovables y sus acciones se han orientado hacia convencer a otros actores a reconsiderar sus metas y preferencias para sumarse al carro de la revolución energética. Este patrón se ha repetido tanto para el caso de España como del Reino Unido, donde los estudios de caso han demostrado

¹¹⁶ Recordemos que, por diseño de investigación, en este trabajo no hemos hecho un seguimiento a las instituciones facilitadoras o cooperativas como otro factor doméstico que puede mediar en la europeización de los estados miembros.

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

que, incluso en un sector como la energía, la UE ha aparecido como una emergente estructura de oportunidad con la capacidad de dotar a los *agentes de cambio* con recursos legales y políticos para perseguir sus metas.

Ahora bien, donde claramente ha habido una diferencia entre los casos ha sido en los puntos de veto nacionales y su papel en diluir la efectiva transposición de esta directiva. España es ilustrativo de un escenario donde, al principio de la transposición de la directiva, se logró generar una estrategia donde ‘todos ganaban’, actores tradicionales del sector (grandes eléctricas), productores de renovables y ONGs ambientalistas. De hecho, el caso de España se caracteriza por que las grandes eléctricas también apostaron por las renovables al principio de este proceso (2001-2006). Sin embargo, cuando la europeización emparejada con la crisis económica logró realmente invertir la estructura de abastecimiento eléctrico, las grandes eléctricas aparecieron como puntos de veto para presionar al gobierno español de poner un freno a las renovables y proteger así sus inversiones en otras fuentes como las centrales de ciclo combinado. Este viraje en la posición de las eléctricas logró diluir la europeización en un escenario donde se estaba logrando alcanzar el objetivo de las reformas promovidas por la UE: la expansión de la energía renovable.

Por su parte, el Reino Unido es característico de un escenario donde siempre ha existido un *punto de veto* por parte de las grandes eléctricas, con intereses ligados a la energías nuclear, para evitar el desarrollo de las renovables. Como apunta Catherine Mitchell (2012)¹¹⁷, EdF, la compañía nuclear francesa y las compañías no nucleares

117 Ver TheGuardian, ‘Who is in charge of Britain's energy policy?’, 28.02.2012, <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/feb/28/britain-energy-politics>

parte de las seis grandes que controlan el sector en el Reino Unido (British Gas, EDF Energy, E.ON Energy, npower, Scottish Power y SSE) tienen una cercanía importante con los diferentes ministerios, en especial con el DECC, el de Tesoro y el de Consumo. Nuestro estudio de caso ilustró la forma en que esta cercanía representó un obstáculo para abrir paso a las reformas impulsadas por la UE a favor de las renovables. Si bien las negociaciones del Paquete de Energía y Clima lograron empoderar a la coalición ‘verde’ para obtener concesiones del gobierno británico de cara a perseguir los objetivos de energía renovable para 2020, lo cierto es que nada apunta a que este haya sido un punto de quiebre definitivo a favor de las renovables.

El proceso político vivido en España y el Reino Unido evidencia que la política europea de renovables se ha convertido en una variable fundamental para comprender el fortalecimiento de la coalición pro-electricidad renovable en los estados miembros de cara a impulsar las reformas promovidas por la UE. Por tanto, a pesar del papel de los grupos de veto que ha limitado la influencia de la europeización, hay dos elementos que no deben obviarse de este proceso: (1) la política europea ha limitado la acción de reguladores y distribuidores de la energía para facilitar la penetración de la electricidad renovable; y (2) la europeización ha empoderado a la coalición pro-electricidad renovable como promotores de las reformas promovidas por la UE, lográndolos dotar de recursos legales y políticos para promover el cambio en el sistema eléctrico (un elemento que incluso fue reforzado por medio del objetivo vinculante para 2020 que contiene la directiva reforzada de 2009).

Biocombustibles: la coalición imposible y el veto de los ambientalistas

Al hacer un seguimiento del caso de la europeización en el sub-sector de los biocombustibles, sorprende que en este segundo caso los grupos ambientalistas y productores de biocombustibles no hayan representado una coalición posible para impulsar las reformas promovidas por la UE. Por el contrario, a diferencia del caso arriba analizado, el caso sobre los biocombustibles se distingue por tener una multiplicidad de puntos de veto a nivel nacional, donde los grupos ambientalistas se han caracterizado por ser la oposición más activa a la implementación de la legislación europea en la materia. Tanto para el caso de España como del Reino Unido, los productores de renovables han ejercido en solitario el papel de *agentes de cambio* para convencer a otros actores sobre la importancia de los biocombustibles para transitar hacia un nuevo modelo de transporte. Por si esto fuera poco, las debilidades de la propia norma han hecho que en este caso la europeización dote de menores recursos legales y políticos para promover a los biocombustibles. El resultado ha sido que, en este segundo caso, la UE no ha podido emerger como una estructura de oportunidad de oportunidad para facilitar el cambio hacia el modelo impulsado por esta política o siquiera limitar la acción de quienes se oponen a ella.

En este sentido, la oposición a esta política, tanto en España como en el Reino Unido, ha venido de los actores que tradicionalmente han dominado el sector de los combustibles. Operadores petrolíferos y distribuidores han manifestado en repetidas ocasiones la dificultad de cumplir con los requisitos de las demandas europeas en materia de biocombustibles. Esto se ha traducido en que los productores de biocombustibles han tenido que remar contra corriente, sin una coalición ‘verde’

posible y con una norma que más que ayudarlos los perjudica (por la competencia de los biocombustibles provenientes de fuera de la UE). Así las cosas, España y el Reino Unido representan dos casos donde la europeización no se ha visto beneficiada por la mediación de los actores domésticos.

¿Dónde se encuentra entonces la diferencia fundamental entre nuestros dos casos? Sin duda, la principal diferencia está en la fortaleza que dentro del panorama político nacional tienen los grupos ambientalistas. A diferencia del caso de España (donde los grupos ambientalistas son relativamente débiles y marginados del proceso político), en el Reino Unido los grupos ambientalistas cuentan con una fuerte tradición de influir en la política pública del país (Krieger y Rogers, 2010). La mayor capacidad de actuación que tienen los grupos ambientalistas británicos determinó el efecto diferenciado de la europeización en dos países que se caracterizaron por una movilización bastante similar por parte de los actores, influyendo incluso los resultados de las negociaciones europeas.

En resumidas cuentas, la experiencia de los biocombustibles arroja tres importantes lecciones sobre este proceso: (1) La percepción mayoritariamente negativa sobre los biocombustibles ha hecho imposible la emergencia de una coalición ‘verde’ (como en el caso de la electricidad renovable) para impulsar las reformas promovidas por la UE; (2) por fallas en el diseño de la propia política, la europeización poco ha podido hacer para empoderar a los únicos actores que se desempeñan como *agentes de cambio*: los propios productores de biocombustibles; (3) y finalmente, en este caso la europeización tampoco ha podido limitar la acción de reguladores y distribuidores de la energía para facilitar la penetración de los biocombustibles. Para cerrar este

sombrío panorama para los biocombustibles, todo parece apuntar a que la directiva renovada de 2009 aporta pocos cambios para darle la vuelta a estas condiciones.

Actores domésticos y europeización en España y el Reino Unido: un análisis comparativo

Tras haber revisado el papel de los actores domésticos en la europeización de los subsectores de electricidad renovable y biocombustibles en España y el Reino Unido está mucho más clara la fotografía sobre las causas de una adaptación diferenciada a un mismo impulso europeo. La tabla 7.2 resume la forma en que los actores domésticos de nuestros casos de estudio reaccionaron a los impulsos de la europeización. Como es posible apreciar, a todas luces destaca la mejor acogida que recibió por parte de los actores domésticos la directiva sobre electricidad renovable, facilitando las reformas domésticas en el sentido promovido por la UE.

Tabla 7.2 Europeización y la posición de los actores domésticos

	España		Reino Unido	
	Electricidad renovable	Biocombustibles	Electricidad renovable	Biocombustibles
Organizaciones Ambientalistas	Agente de cambio	Punto de veto	Agente de cambio	Punto de veto
Productores renovables	Agente de cambio	Agente de cambio	Agente de cambio	Agente de cambio
Actores tradicionales del sector	Punto de veto	Punto de veto	Punto de veto	Punto de veto

Fuente: elaboración propia.

Esta tabla nos arroja una serie de elementos explicativos sobre el papel de los factores domésticos en la europeización de las políticas energéticas de España y el Reino Unido que es preciso remarcar. En primer lugar, resulta claro que la europeización ha tenido en los tradicionales actores de política energética un importante obstáculo. De hecho, en todos nuestros casos de estudio estos actores han aparecido como un punto de veto para diluir los cambios promovidos por la europeización, tanto en el sub-sector de la electricidad renovable como en el de los biocombustibles. En segundo lugar, el estudio comparativo entre los dos sub-sectores nos ha enseñado la importancia que tiene la percepción existente sobre la política europea. En este sentido, el ejemplo de los biocombustibles ilustra que una percepción negativa puede conducir a la imposibilidad por desarrollar coaliciones que promuevan la adaptación nacional, debilitado el apoyo doméstico las reformas promovidas por la UE. Finalmente, de este estudio comparado también hemos podido ver la importancia de que los instrumentos políticos y legales con los que la europeización dota a los *agentes de cambios* sean los adecuados. De lo contrario, la europeización puede devenir en un aislamiento de los *agentes de cambio*, dejados a su suerte por una política europea mal diseñada.

Una vez analizado el papel de los factores domésticos en la europeización diferenciada en España y el Reino Unido (*variable intermedia*), el próximo apartado hará una revisión sobre los impactos de la europeización en nuestros casos de estudio.

7.5 VARIABLE DEPENDIENTE. LA EUROPEIZACIÓN Y SUS EFECTOS

Como hemos podido observar, nuestros casos de estudios indican que la llegada de la primera generación de directivas europeas en materia de energía renovable provocó transformaciones en los estados miembros. Ahora, lo que falta es medir hasta dónde llegaron los cambios impulsados por la UE. Siguiendo la literatura de europeización y sobre *policy convergence* (ver capítulo 2), este apartado tiene la tarea de trazar el impacto de la europeización en nuestros casos de estudio y analizar su efecto comparado.

La política europea en el sub-sector de electricidad renovable y su poder transformador

El estudio comparativo sobre el caso de la electricidad renovable es el retrato de una política que logró transformar de forma considerable las políticas energéticas nacionales con el objetivo de generar un mejor contexto para el desarrollo de las renovables. Como vimos en el apartado anterior, tanto España como el Reino Unido fueron casos donde emergieron coaliciones que lograron impulsar los cambios promovidos por la europeización. Esto permitió que, aunque con ciertos límites, las políticas energéticas nacionales probaran cierto cambio en forma de adaptación.

El caso de España ejemplifica un proceso donde la europeización convivió en los primeros años con un contexto doméstico favorable a las reformas promovidas desde la UE. Con una política ya consolidada de promoción a las renovables, España modificó lo mínimo necesario para mantener el proceso de adaptación a las políticas europeas en la materia. La prueba más clara de la *absorción* en la política energética española es la transformación que fue sufriendo su esquema de *Feed-in-Tariff* para irse adaptando a las normas de competencia. También la forma en que este país fue adoptando los requisitos institucionales de la norma europea es prueba de los cambios no fundamentales en la estructura doméstica.

Ahora bien, la reacción del gobierno español tras la crisis económica de 2007 ciertamente evidencia que este cambio no fue sustancial ni en sus procesos, políticas o instituciones de política energética. Por tanto, cuando el desarrollo de las renovables impulsado por la propia europeización comenzó a afectar a instituciones centrales de la política energética española (como son las grandes eléctricas que dominan el mercado y que se caracterizan por estrechos vínculos con el gobierno), los *puntos de veto* aparecieron para poner límites a la europeización. El resultado ha sido el debilitamiento de este proceso por medio de dar marcha atrás a su política de renovables, siendo el caso de España la historia de una *transformación truncada* hacia un nuevo modelo de abastecimiento eléctrico basado en la energía renovable.

El del Reino Unido es un caso diferente de cambio promovido por esta política. Los primeros años de implementación de esta directiva tuvieron un impacto más bien limitado en la política energética británica. Sin embargo, cuando a partir de 2004-2005 el nuevo escenario doméstico (la lucha contra el cambio climático y el fin de los

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

recursos del Mar del Norte) forzó un mayor acercamiento del Reino Unido a la política energética europea, la europeización encontró un espacio de oportunidad adecuado para impulsar las transformaciones en la política energética británica. El empoderamiento que la negociación del Paquete de Energía y Clima dio a la coalición pro-renovable permitió un *acomodamiento* de la política energética británica. Sin embargo, lo cierto es que el Reino Unido adaptó sus procesos, políticas e instituciones a los requerimientos de la política europea, pero sin cambiar sus rasgos esenciales o entendimientos colectivos.

Los más recientes desarrollos en el Reino Unido apuntan más hacia mantener los fundamentos básicos de la política energética británica que hacia profundizar los cambios impulsados por la europeización. La realidad de la política energética británica es que las energías renovables prosiguen en su lucha contra otras fuentes bajas en carbono, en especial contra la energía nuclear. De hecho, el Reino Unido se ha destacado a nivel europeo por impulsar la inclusión de la energía nuclear dentro de los objetivos de renovables para el 2020¹¹⁸ y proponer un sistema de Feed-In-Tariff para la energía nuclear¹¹⁹, algo que a todas luces es desventajoso para el desarrollo de las renovables y que va contra los cambios promovidos por la UE en esta materia.

¿Qué resultado arroja la europeización en términos comparativos? Los casos de España y el Reino Unido nos enseña que, aunque ha existido una asimilación de los *objetivos* impulsados por la UE, lo cierto es que en otros campos de la política pública

¹¹⁸ Ver, TheGuardian, 'UK opposes a 2030 renewable energy target', 11.03.2012, <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/mar/11/uk-renewable-energy-target-nuclear-power>

¹¹⁹ Ver, 'Is the Unthinkable Possible: Feed-in Tariffs for Coal and Nuclear?', Wind-works.org, 29.10.2012

se ha mantenido una considerable brecha entre estados miembros. Este es el caso de los *estilos políticos* y los *instrumentos de política pública*, donde la falta de un modelo europeo generó que cada país eligiera su propio mecanismo de apoyo a las renovables según su propio estilo y tradición de política pública (*Feed-in-Tariff* en España versus mecanismos de mercado en el Reino Unido). Ahora bien, es importante apuntar que la adopción del *Feed-in-Tariff* por parte del Reino Unido en 2010 es una potencial muestra de la forma en que se pueden transferir las mejores prácticas a nivel europeo. Así las cosas, aunque la directiva estudiada no ha generado una convergencia entre las políticas energéticas de los estados miembros, por lo menos ha logrado aproximar los modelos de apoyo a las renovables. Conviene resaltar que esta es una posibilidad que se ve mejorada con la directiva de 2009 sobre energía renovable, que incluso prevé proyectos conjuntos entre los estados miembros.

La política europea en el sub-sector de los biocombustibles: ¿la historia de un fracaso anunciado?

El estudio comparativo sobre el caso de los biocombustibles es el retrato de una política que fracasó en generar los cambios necesarios a nivel doméstico. De hecho, la implementación de esta política se encuentra más bien en el polo negativo de los impactos de la europeización, al haber sido capaz de activar la oposición interna a los biocombustibles. Como resultado, en ninguno de los dos casos existió una coalición lo suficientemente fuerte como para impulsar las reformas promovidas por la UE.

Capítulo 7. Análisis comparativo de la europeización de la política energética en España y el Reino Unido

El caso de España ilustra el caso menos negativo sobre los efectos de la europeización. Lo cierto, sin embargo, es que pese al *acomodamiento* en la política española (como las especificaciones técnicas para gasóleos), el rechazo a los biocombustibles que existe por parte de los grupos medioambientalistas en España ha impedido que exista una coalición capaz de sacar adelante esta política. El resultado de la implementación de esta fallida política europea en España ha sido una política que más bien se sobrepone a la tradicional política de transporte, poniendo a la deriva el futuro de los biocombustibles en España.

El caso del Reino Unido se encuentra en el polo negativo de los efectos de la europeización. Antes de que este país comenzara a implementar la política europea, la política doméstica de biocombustibles era prácticamente inexistente. Los primeros años de implementación de esta directiva fueron más bien de *inercia* para la política energética británica, inmersa en una reflexión sobre la conveniencia de apoyar a los biocombustibles. No obstante, conforme la presión de adaptación fue generando cambios en el Reino Unido, la europeización tuvo el efecto de activar la oposición interna a esta política promovida por la UE. Como vimos en el capítulo 6, el *atrincheramiento* en el Reino Unido es un elemento fundamental para comprender del debilitamiento de la política europea sobre biocombustibles y, por consiguiente, del debilitamiento del propio objetivo británico en la materia.

Ahora bien, ¿cómo ha aproximado la europeización los diferentes escenarios de política energética? Los casos de España y el Reino Unido nos muestran una divergencia en todas las dimensiones de política pública. Mientras España ha asumido los objetivos europeos de biocombustibles, el Reino Unido se ha aprovechado de los

cambios en la directiva europea de renovables del 2009 para abandonar su objetivo en esta materia. De aquí se deriva una divergencia en los *instrumentos de política pública, el estilo político* y los *resultados políticos*. Todo parece apuntar a que los resultados de esta política europea son un indicador de una errónea elección para buscar alternativas energéticas en el sector transporte.

Impacto comparado de la política europea de renovables en España y el Reino Unido

Como hemos podido apreciar, a grandes rasgos el impacto de la europeización en el sub-sector de la electricidad renovable ha sido capaz de generar cambios en el sentido de las reformas promovidas por la UE. Mientras tanto, el impacto en el sub-sector de los biocombustibles oscila más bien en el polo negativo de los efectos de la europeización. La tabla 7.3 ilustra claramente esta diferencia en los resultados de la política europea de renovables a nivel nacional, donde todos los indicadores apuntan a un fracaso de la política de biocombustibles y un éxito parcial en la política de electricidad renovable.

Con este panorama, la europeización se ha traducido en una mayor convergencia en las políticas energéticas nacionales de España y el Reino Unido dentro del sub-sector de la electricidad renovable. Sin embargo, para el sub-sector de los biocombustibles la europeización se ha traducido en una divergencia entre los caminos adoptados por cada país para buscar soluciones al problema de los combustibles en el sector transporte.

Tabla 7.3 Los efectos de la europeización en España y el Reino Unido

	Electricidad renovable	Biocombustibles
España	Absorción	Acomodamiento
Reino Unido	Acomodamiento	Atrincheramiento

Fuente: elaboración propia.

7.6 RESULTADOS DEL EJERCICIO COMPARATIVO

A partir de nuestro estudio comparativo hemos podido profundizar en el conocimiento sobre la influencia de la UE en las políticas energéticas nacionales a partir de la política de renovables. En un área con una capacidad regulatoria limitada como lo es la energía, la europeización se ha abierto paso por medio de la formulación de políticas que comprenden diferentes mecanismos de europeización. ¿De qué manera los resultados de este estudio contrastan con las expectativas planteadas en el capítulo 1? Nuestra investigación ha contribuido a la literatura de la europeización al aportar un caso donde, pese a la ausencia de un *desajuste* fundamental entre el nivel europeo y el nacional, los impulsos europeos se han logrado abrir paso en la política energética de los estados miembros. Sin lugar a dudas, esto indica que la política energética europea tiene la capacidad de influir en los estados miembros, aún siendo incapaz de generar modelos de política pública a implementar a escala nacional.

Aunque nuestro estudio ha podido ilustrar la capacidad de la europeización para transformar las políticas energéticas nacionales, la evidencia empírica también apunta a los límites en la influencia de la UE. Así las cosas, la aproximación que ha generado la europeización entre los diferentes escenarios nacionales ha sido relativa. Como ilustra el caso de los biocombustibles, el efecto diferenciado de la europeización tiene la capacidad de aumentar la divergencia política entre los estados miembros. En este sentido, tal y como apunta la literatura, la europeización tiene en los grupos nacionales de veto, en especial en un sector tan importante como el energético, uno de los principales límites para promover el cambio doméstico.

En definitiva, nuestros estudios de caso han servido para conocer más a fondo la europeización de las políticas energéticas nacionales por medio de la política europea de renovables. En este sentido, si bien nuestro estudio se ha enfocado a la primera generación de directivas en la materia, lo cierto es que nada hace prever un cambio en los escenarios aquí plasmados (ni por la parte de la variable independiente ni por la parte de las variables intermedias). Si acaso, algunos elementos apuntan a un reforzamiento de las dinámicas presentadas en nuestros casos de estudio. De tal manera, esta investigación nos permite extraer importantes conclusiones sobre la europeización de las políticas energéticas nacionales, la política europea de renovables y el futuro de la política energética europea. En las próximas páginas, el capítulo conclusivo resumirá las principales aportaciones teóricas y empíricas de esta investigación.

CAPÍTULO 8

REFLEXIONES FINALES

Como apuntamos en la introducción a este trabajo, el estudio sobre la europeización de la política energética en la UE y sus estados miembros se encuentra en una fase inicial. La política energética llegó tarde al desarrollo de los estudios sobre europeización y apenas ahora se comienzan a sentar las bases para comprender los efectos de la actuación de la UE en esta materia. En este sentido, el capítulo 3 recogió el rompecabezas que ha significado la política energética en el proceso de integración europea, tratando de poner orden en una literatura (la de la evolución de esta política desde la década de los 50) que ciertamente es útil a la hora de comprender mucho de lo que pasa en esta materia. Esta investigación parte del entendido de que, para analizar la *nueva* política energética europea, es necesario echar un vistazo al tumultuoso camino que ésta ha recorrido. Esto representa explorar el papel de la energía como motor de la integración tras la II Guerra Mundial hasta llegar al capítulo dedicado a la energía en el Tratado de Lisboa (que entró en vigor el 1 de diciembre del 2009).

A lo largo de este trabajo, hemos explorado el marco analítico de la europeización, la historia de la política energética en la UE, el desplazamiento de su gobernanza hacia

Capítulo 8. Reflexiones finales

las instituciones comunitarias, el papel de la política medioambiental para moldear la política energética europea, el desarrollo de la política europea de renovables y su impacto comparado en España y el Reino Unido. Tras este esfuerzo, las siguientes páginas están destinadas a recapitular, a modo de epílogo, algunas de las principales lecciones que podemos extraer de este trabajo, tanto analíticas como empíricas, de cara al estudio de la política energética europea, la política europea de renovables, la europeización de la política energética en los estados miembros y las perspectivas futuras de investigación que se abren.

8.1 LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA: DE SU NATURALEZA SECTORIAL A LOS PROBLEMAS DE TENSIÓN INTERNA

Un tópico recurrente en los estudios sobre política energética europea es la paradoja que representa que, siendo la energía motor de la integración (con dos de las tres Comunidades originarias enfocadas como mínimo parcialmente a esta materia), ésta represente una de las políticas más débiles a nivel europeo. Claro está que la política energética no es más aquella área olvidada que en los años 80 fue calificada como ‘fracaso de la integración’ (Andersen, 1999:1). Sin embargo, lo reciente de su inclusión en los Tratados hace imposible que esta política goce de una coherencia interna en su desarrollo que le quite su carácter fragmentado. Por el contrario, como argumenta David Buchan (2009: 9), esta política se caracteriza por los recurrentes conflictos entre su triple objetivo y sus respectivas áreas en la política energética europea: el mercado interior relacionado con la competitividad; el medio ambiente

relacionado con los objetivos de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático; y las relaciones exteriores con el delicado objetivo de seguridad energética.

El capítulo 4 ha ilustrado la enorme influencia que ha tenido la política medioambiental europea para dar forma a lo que hoy se conoce como la *nueva* política energética europea. En este sentido, una característica fundamental del vector medioambiental de la política energética de la UE ha sido su capacidad para generar un debate a nivel europeo sobre la necesidad de contar con una acción coordinada entre la Unión y los estados miembros. Como nos demostró el seguimiento de la política europea de renovables, esto ha permitido superar la marginación a la que la Unión estuvo sometida durante años en esta materia.

Sin duda, la adopción de una ‘Política Energética para Europa’ en 2007 es una de las pruebas más concretas sobre el legado medioambiental (junto con el Paquete de Energía y Clima) en la política energética de la UE. Al adoptar un enfoque integrado entre la política climática y de la energía, el Consejo Europeo intentó un viraje con tintes ambientalistas que creó expectativas sobre una revolución energética en la UE (Piebalgs, 2009). Sin embargo, la propia realidad ha hecho poner los pies sobre la tierra, incluso a los más firmes creyentes de la alternativa del cambio de modelo energético. Las negociaciones del Paquete de Energía y Clima fueron uno de los primeros avisos sobre las dificultades de alcanzar los ambiciosos objetivos europeos plasmados en el 20-20-20, donde el acuerdo sólo pudo abrirse paso tras fuertes concesiones hechas a países como Polonia. Conforme la debacle económica comenzó

Capítulo 8. Reflexiones finales

a arreciar en la UE, los estados miembros fueron haciéndose más renuentes a los costes de hacer más sostenible su sistema energético¹²⁰.

Con todo esto, está por verse la forma en que la UE saca provecho de la aplicación del proceso ordinario legislativo en temas relacionados con la energía (una de las aportaciones del Tratado de Lisboa). Mientras tanto, lo cierto es que la política energética europea sigue arrastrando problemas de *trade-offs* entre sus objetivos. Aquí se encuentra, sin duda, uno de los grandes retos de la política energética europea.

8.2 LA POLÍTICA EUROPEA DE RENOVABLES: ENTRE LOS SUEÑOS POR UN MUNDO ‘VERDE’ Y LOS INTERESES TRADICIONALES DEL SECTOR DE LA ENERGÍA

La primera parte de nuestro trabajo ilustró la relevancia del valor medioambiental para el desarrollo de la *nueva* política energética europea, siendo la política de promoción de la energía renovable fundamental en este sentido. El impacto medioambiental de la producción y consumo de energía, aunado a la necesidad de encontrar un antídoto para mitigar el cambio climático, hicieron de las energías renovables uno de los caminos predilectos de la UE para transformar la política energética de sus estados miembros. En este sentido, si bien es cierto que hasta el Proceso de Cardiff este papel protagónico fue compartido con la eficiencia y el ahorro energético, la llegada de la primera generación de directivas comunitarias en materia

¹²⁰ En este sentido, Kérébel (2009) ilustra la forma en que la crisis económica cambió los escenarios de cara a conseguir los objetivos europeos para 2020 de reducción de gases de efecto invernadero.

de energía renovable trajo una mayor atención, tanto política como académica, a esta opción para hacer el sector energético europeo más sostenible.

Una de las características que más llamaron la atención sobre la primera generación de directivas en materia de energía renovable es que fue la primera vez que la UE desarrollaba una medida con la capacidad de afectar el abastecimiento energético de los estados miembros. Si bien es cierto que las directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE se quedaron cortas para las ambiciones de la Comisión (por la incapacidad de generar modelos de apoyo a nivel europeo y de tener un objetivo de carácter vinculante), éstas coadyubaron a construir la imagen de la UE como líder global en la lucha contra el cambio climático (Oberthür y Roche Kelly, 2008). La UE intentó ser un ejemplo sobre cómo desarrollar una transición de modelo energético, dejando atrás la dependencia a los combustibles fósiles (Piebalgs, 2009). Sin embargo, más allá de sus objetivos generales, la implementación de estas medidas en los estados miembros no puede dejar satisfecho a nadie. Como ilustra el anexo 2, son sólo algunos estados miembros los que han cumplido con sus objetivos para el 2010, generando una grieta en su credibilidad de la UE como líder internacional en la lucha contra el cambio climático (Oberthür y Roche Kelly, 2008:39).

La parte II de este trabajo ahonda la forma en que el fracaso en materia de renovables se debió tanto a factores genéticos como sistémicos (Börzel, 2000); es decir, tanto a problemas de carácter estructural en la política, como a las cuestiones específicas de las instituciones políticas y administrativas de cada estado miembro. El caso de la electricidad renovable es más bien representativo de cuando la política europea se enfrenta a una fuerte resistencia al cambio a nivel nacional. Por el carácter estratégico

Capítulo 8. Reflexiones finales

de la electricidad, existe una cercanía histórica entre las empresas que dominan el sector y los gobiernos nacionales. Aquí ha estado el principal *punto de veto* para las reformas promovidas por la UE, donde el caso británico es paradigmático de cuando esta resistencia se presenta desde el principio de la transposición de esta directiva y el caso español de cuando este *punto de veto* emerge sólo en el momento en que sus intereses se ven directamente afectados. En este sentido, si bien la UE logró dotar a los *agentes de cambio* de importantes recursos políticos y legales para promover reformas domésticas a favor de las renovables, lo cierto es que los *puntos de veto* en este sub-sector tuvieron la influencia suficiente como para diluir la transposición de esta medida, además de haber sido beneficiados por un delicado entorno económico que ha hecho cuestionar el gasto en las renovables.

El caso de los biocombustibles, por su parte, ejemplifica claramente lo que pasa cuando la norma europea está mal diseñada. Esta directiva, a diferencia de la primera sobre electricidad renovable, acarrió desde un principio dudas sobre el beneficio medioambiental de este producto como alternativa a los combustibles fósiles. Como resultado, la UE no encontró una *coalición* que impulsara las reformas domésticas en este sub-sector. Tan sólo los productores de biocombustibles actuaron como *agentes de cambio*, aislados en un entorno donde su principal opositor estuvo en los grupos ambientalistas. En este sentido, mientras el caso español ejemplifica una política nacional de promoción a los biocombustibles que navega sin ninguna dirección clara, el del Reino Unido es paradigmático de cuando los impulsos europeos activan a la oposición interna. De hecho, la fuerza de los grupos ambientalistas británicos no sólo condujo a un abandono de los objetivos británicos de biocombustibles, sino también a un relajamiento de los propios objetivos a nivel europeo.

A partir del 1 de enero de 2012, las directivas 2001/77/CE sobre la promoción de electricidad renovable en el mercado interior de la electricidad y 2003/30/CE sobre la promoción de los biocombustibles quedaron derogadas. ¿Cuáles son las enseñanzas que nos quedan de nuestro estudio desarrollado para analizar el futuro de esta política? Sin duda alguna, el objetivo de carácter vinculante dará a la Comisión mayor fuerza para perseguir a los estados miembros que incumplan con esta directiva. No obstante, la UE ha enviado señales contradictorias al reemplazar las directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE antes de alcanzar su objetivo. Con todos los ojos puestos en los objetivos hacia 2020, pocos han volteado a ver al fracaso que fue la primera generación de directivas en términos de cumplimiento de objetivos. Como argumentó uno de nuestros entrevistados durante el trabajo de campo, ‘esto abre la puerta a que en 2019 aprobemos una nueva directiva que nos permita olvidarnos de los objetivos para 2020...’ (Entrevista personal, APPA, 2010a). Dicho lo anterior, está por verse cómo evolucionarán los mecanismos de europeización desarrollados por la directiva de 2009 sobre energía renovable y la forma en que la debacle económica de la UE afectará el cumplimiento del famoso *20-20-20*.

8.3 LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LOS ESTADOS MIEMBROS: ¿HASTA DÓNDE VALE LA PENA SU ESTUDIO?

Con un panorama como el antes presentado, muchos podrán preguntarse hasta qué punto vale la pena estudiar la europeización de la política energética de los estados

Capítulo 8. Reflexiones finales

miembros. Uno de los contraargumentos más escuchados durante el desarrollo de este trabajo fue: ‘para qué estudiar la europeización en energía si ya sabemos que la UE no importa en este campo’. Pues bien, nuestro trabajo empírico ha arrojado importantes pistas sobre el papel de la UE en el cambio político de los estados miembros. Se ha visto que, incluso en un sector tan sensible como la energía, la UE tiene la capacidad de irrumpir como una estructura de oportunidad capaz de invertir el escenario doméstico de sus estados miembros.

Para empezar, es importante remarcar la importancia que ha tenido nuestro estudio para ilustrar la forma en que la UE puede producir cambios en sus estados miembros aún a falta de un modelo propio. En un área tan sensible como lo es la energía, esto es un indicador sobre el *potencial transformador* de la UE pese a su limitada capacidad regulatoria. Así las cosas, el estudio comparativo en los sub-sectores de electricidad renovable y biocombustibles nos ha demostrado la importancia que tienen en este proceso los cambios en las expectativas y creencias de los actores domésticos como mecanismos de europeización. En efecto, los *impactos* más importantes producidos por la europeización han ido acompañados de este último elemento, lo que resalta su relevancia en el cambio político.

Ahora bien, es innegable que el papel de los *puntos de veto* y los resultados obtenidos por esta política son una evidencia de los límites de la europeización. Sin embargo, este estudio merece crédito por haber presentado una visión general sobre la forma en que se desarrolló la europeización en España y el Reino Unido. De hecho, este trabajo muestra que, incluso para un sector tan especial como la energía, el marco analítico de

la europeización es una herramienta válida para entender los cambios domésticos producto de los impulsos europeos.

Por si los argumentos antes presentados no fuesen suficientes, existe un elemento importante que refuerza el llamado a estudiar la europeización de las políticas energéticas nacionales: la construcción de una política energética común en la UE. Como demostraron nuestros casos de estudio, la europeización de la política energética puede conducir a efectos paradójicos que generen la dispersión/diferenciación entre los estados miembros, generando un obstáculo añadido para alcanzar a la tan evocada política común. Por ello, pese al limitado poder regulatorio de la UE, es fundamental conocer cuáles han sido los efectos de su influencia en la política energética de los estados miembros.

8.4 FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Un trabajo tan amplio como éste abre la puerta a numerosas líneas de investigación para el futuro. No obstante, con el objetivo de contribuir a la emergente literatura sobre política energética europea, en esta sección final queremos apuntar algunos caminos por los cuales creemos que se debe transitar para tener un mejor entendimiento de esta política, sus procesos y perspectivas.

1. El primer camino por el que creemos se debe transitar es el desarrollo de estudios similares con casos de estudio donde las variables domésticas fuesen diferentes, como puede ser la utilización de estados miembros de reciente

adhesión. Los países aquí analizados nos muestran dos políticas energéticas más o menos consolidadas al momento de la transposición de las directivas europeas. Aunque por las limitaciones regulatorias de la UE no existió un desajuste fundamental entre el nivel europeo y nacional, la presión de adaptación sí que jugó a favor de los cambios en estas políticas energéticas. ¿Cómo podría desarrollarse este proceso en países donde la fragilidad de sus instituciones hagan que éstas no sean suficientemente robustas como para poner a prueba las políticas, las instituciones y los procesos europeos? La respuesta nos podría ayudar a seguir explorando la capacidad transformadora de la europeización ante la ausencia del desajuste como mecanismos de cambio.

2. Como hemos podido ver, la política europea de renovables juega con las diferentes formas de gobernanza para compensar la limitada capacidad regulatoria de la UE. En este sentido, la directiva renovada de 2009 aporta algunos elementos interesantes de cara a reforzar la gobernanza europea en esta política. Entre ellos destacan diversos mecanismos de cooperación para generar proyectos y esquemas de apoyo conjuntos entre los estados miembros. Examinar estas herramientas bajo la lupa de las diversas formas de gobernanza de la UE (Treib et al., 2007) puede ser un método útil para conocer el potencial de cambio político que existe en esta nueva directiva de cara a los objetivos de 2020. Éste es un estudio que se debe desarrollar si es que se quiere seguir explorando el potencial transformador de la UE.

3. Por último, otra línea de investigación por la que creemos necesario transitar es explorar el impacto de la UE a partir de otras políticas relacionadas con la energía como el mercado interior o el sector de la eficiencia energética. Por medio de explorar la influencia de otras variables independientes, podríamos obtener la fotografía completa sobre la forma en que la UE está impactando en la política energética de sus estados miembros. Contar con esta información puede ser una guía útil para conocer a profundidad cuáles son los retos a los que enfrenta la construcción de una política energética común en la UE.

A modo de cierre, es preciso remarcar que la europeización de la política energética tiene el potencial de convertirse, tanto por la relevancia del sector como por los retos analíticos que presenta, en una línea de investigación fructífera dentro de los estudios europeos. Esta tesis ha tratado de dar un primer paso en este sentido, arrojando algunas respuestas y también una serie de preguntas orientadas a seguir clarificando este proceso. Conforme la política energética europea vaya expandiendo su influencia a más ámbitos de la realidad política de sus estados miembros (en temas como la eficiencia energética, el autoconsumo energético o la transparencia de los mercados), la necesidad de conocer su impacto a nivel nacional irá siendo cada vez mayor. Por eso es ineludible seguir trabajando en reforzar el conocimiento en esta área.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

BOE (1998), 'Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos', 8.10.1998,

<http://www.boe.es/boe/dias/1998/10/08/pdfs/A33517-33549.pdf>

BOE (2000), 'REAL DECRETO-LEY 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios',

24.06.2000, <http://www.boe.es/boe/dias/2000/06/24/pdfs/A22440-22458.pdf>

BOE (2003), 'Real Decreto 1700/2003, de 15 de diciembre, por el que se fijan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo, y el uso de biocarburantes', 307/2003, 24.12.2003,

http://www.biodieselpain.com/articulos/real_decreto_1700_2003.pdf

CABINET OFFICE (1978), *Benefits of North Sea Oil. Note by the Secretary of the Cabinet*, CP (78)16, 06.02.1978.

COM (1968), 'First Guidelines for a Community energy policy (Memorandum presented by the Commission to the Council on 18 December 1968)', COM (68)

1040, 18.12.1968, <http://aei.pitt.edu/5134/>

COM (1972), 'Commission of the European communities (1972). Necessary progress in community energy policy', COM (72) 1200, Supplement to Bulletin of the

European Communities, No. 11, 4.11.1972, <http://aei.pitt.edu/5146/>

COM (1974), 'Towards a new energy policy strategy for the European Community',

COM (74) 550 final/2, Brussels, 26.06.1974, <http://aei.pitt.edu/5190/>

COM (1976), 'Community Energy Policy. Texts of the relevant legislation', Brussels

and Luxembourg, 1.01.1976, <http://aei.pitt.edu/8519/1/8519.pdf>

- COM (1981) ‘The development of an energy strategy for the community, Communication from the Commission to the Council’, COM (81) 540, 2.10.1981, <http://aei.pitt.edu/1508/>
- COM (1996), ‘Comunicación de la Comisión - ENERGÍA PARA EL FUTURO: FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES - Libro Verde para una estrategia comunitaria’, /* COM/96/0576 FINAL */, 00.11.1996.
- COM (1997), ‘Comunicación de la Comisión - ENERGÍA PARA EL FUTURO: FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES - Libro Blanco para una Estrategia y un Plan de Acción Comunitarios’, COM(97) 599 final.
- COM (1998a), ‘Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 - Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea (Cardiff - junio de 1998)’, [COM (1998) 333 - no publicada en el Diario Oficial], 27.05.1998.
- COM (1998b), ‘Comunicación de la Comisión, de 14 de octubre de 1998: reforzar la integración de la dimensión del medio ambiente en la política energética europea’, [COM (98) 571--no publicada en el Diario Oficial], 14.10.1998.
- COM (2000), ‘Libro Verde Hacia una estrategia de seguridad en el abastecimiento energético’, COM (2000) 769 final, 29.11.2000.
- COM (2004a), ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La cuota de energías renovables en la UE. Informe de la Comisión de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 2001/77/CE. Evaluación de la incidencia de los instrumentos legislativos y otras políticas comunitarias en el desarrollo de la contribución de las fuentes de energías renovables en la UE y propuestas de medidas concretas’, COM (2004) 366 final, 26.5.2004.

COM (2004b), 'Documento de trabajo: Integración de las consideraciones medioambientales en otras políticas: balance del proceso de Cardiff', Bruselas, COM (2004) 394 final, 01.06.2004.

COM (2005), 'El apoyo a la electricidad generada a partir de fuentes de energías renovables. Comunicación de la Comisión', COM (2005) 627 final, Diario Oficial C 49, 28.2.2006.

COM (2006a), 'Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Acción de seguimiento del Libro Verde Informe sobre el Progreso de la electricidad renovable', COM (2006) 849 final.

COM (2006b), 'Libro Verde de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, «Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura»' [COM (2006) 105 final - no publicado en el Diario Oficial].

COM (2007a), 'Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible. Comunicación de la comisión al Consejo y al Parlamento Europeo', COM (2006) 848 final, 10.01.2007.

COM (2007b), 'Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, «Una política energética para Europa», [COM (2007) 1 final - no publicada en el Diario Oficial], 10.01.2007.

COM (2008), 'Commission staff working document. The support of electricity from the renewable resources. *Accompanying the document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and the council on the promotion of the use of energy from renewable resources*', COM (2008) 19 final.

COM (2012), 'Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de ESPAÑA para 2012 que acompaña al documento Recomendación

de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España para 2012-2015', COM(2012) 310 final, 30.5.2012.

COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARBÓN Y EL ACERO (CECA) (1951), 'Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero', París, 18 de abril de 1951, <http://ebookbrowse.com/traites-1951-ceca-pdf-d366229588>

CONSEJO DE LA UE (2006), 'Conclusiones de la Presidencia', CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS, 23 y 24 DE MARZO DE 2006', 7775/1/06 REV 1.

CONSEJO DE LA UE (2007), 'Conclusiones de la Presidencia', CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 8 Y 9 DE MARZO DE 2007 CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA, 7224/1/07 REV 1.

DEPARTMENT OF ENERGY (1974), 'EEC ENERGY POLICY. Note by the Secretary of State for Energy', C(74) 38, 07.05.1974.

DEPARTMENT OF ENERGY (1976) Development of the Oil and Gas Resources of the United Kingdom, Department of Energy: London.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986), 'Acta Única Europea', (OJ L 169), 29.6.1987.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988) 'Resolución del Consejo de 9 de junio de 1988 sobre el desarrollo de la explotación de las energías renovables en la Comunidad', Diario Oficial n° L 160, 09.06.1988, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988H0349:ES:HTML>

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), 'DIRECTIVA 2001/77/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de

septiembre de 2001 relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad’, L 283/33, 27.10.2001.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (1992), ‘Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht)’, (OJ C 191), 31.8.92.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2003), ‘DIRECTIVA 2003/30/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 8 de mayo de 2003 relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte’, L 123/42, 17.5.2003.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2007), ‘Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)’, (OJ C 306), 17.12.2007. ECO (1946), ‘Agreement for the establishment of the European Coal Organisation’, London, 04.1.1946.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), ‘Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 , relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (Texto pertinente a efectos del EEE), Diario Oficial nº L 140 de 05/06/2009 p. 0016 – 0062, 23.04.2009.

Department of Energy and Climate Change (DECC) (2010), ‘Report by the United Kingdom on achievement of the indicative target for electricity generation from renewable energy resources by 2010’, 00.01.2010, http://ec.europa.eu/energy/renewables/electricity_en.htm

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI) (1998), *Renewable energy in the UK. Prospects for the 21st Century*, London.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI) (2003), *Our energy future - creating a low carbon economy*, 00.02.2003,

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060214164302/http://dti.gov.uk/energy/whitepaper/ourenergyfuture.pdf>

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI) (2007), *Meeting the Energy Challenge. A White Paper on Energy*, 00.05.2007, http://www.decc.gov.uk/assets/decc/publications/white_paper_07/file39387.pdf

ECO (1946), 'Agreement for the establishment of the European Coal Organisation', London, 4.01.1946, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/37cdcc70-e703-406d-a77d-fb097fe30349/en>

EUROATOM (1951), 'Treaty establishing the European Coal and Steel Community', 18.4.1951, Not published in the Official Journal, http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/historic%20documents/Rome/TRAITES_1957_EURATOM.pdf

HOUSE OF COMMONS. Environment, Food and Rural Committee (2003), *Biofuels. Seventh Report of Session 2002-2003*, Volume I, 06.11.2003.

HOUSE OF COMMONS. Committee of Public Accounts (2011), Funding the development of renewable energy technologies, *Seventh Report of Session 2010-2011*, 23.11.2010.

HOUSE OF LORDS, Science and Technology Committee (2004), Renewable Energy: Practicalities, *4th Report of Session 2003-04*, 15.07.2004, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldsctech/126/126.pdf>

HOUSE OF LORDS, European Union Committee (2008), The EU's Target for Renewable Energy: 20% for 2020, *Volume I: Report*, 24.10.2008, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/175/175.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMIA (2002), 'Informe del Reino de España sobre los objetivos indicativos nacionales de acuerdo a la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de septiembre relativa a la promoción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad', 00.00.00, http://ec.europa.eu/energy/renewables/electricity_en.htm

MITyC (1991), 'National Energy Plan 1991-2000', Madrid: CIEMAT.

MITyC-IDEA (1999), 'Plan de fomento de las energías renovables en España', 00.12.1999, http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos_4044_PFER2000-10_1999_1cd4b316.pdf

MITyC (2005), 'Plan de Energías Renovables para España 2005-2010', 00.08.2005, [http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos_PER_2005-2010_8_de_gosto-2005_Completo.\(modificacionpag_63\)_Copia_2_301254a0.pdf](http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos_PER_2005-2010_8_de_gosto-2005_Completo.(modificacionpag_63)_Copia_2_301254a0.pdf)

MITyC-IDAE (2010), 'Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2011-2020', 30.06.2010, http://www.minetur.gob.es/energia/desarrollo/EnergiaRenovable/Documents/20100630_PANER_Espanaversion_final.pdf

OETTINGER, G. (2010), 'Europeanization of energy policy', Speech of Commissioner Oettinger at the Dinner Debate with the European Energy Forum Strasbourg, 19.10.2010, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-573_en.htm?locale=en

OXERA (2002) A report to the DTI and DTLR: regional renewable energy assessments',

06.02.2002,http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dti.gov.uk/energy/renewables/publications/pdfs/oxera_renew.pdf

SPAAK, P. (1956), 'Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market', (abridged, English translation of document commonly called the Spaak Report) [June 1956], <http://aei.pitt.edu/995/>

STATIONARY OFFICE (2003), 2003 No. 2562 ELECTRICITY. The Electricity (Guarantees of Origin of Electricity Produced from Renewable Energy Sources), Regulations 2003, UK: by The Stationery Office Limited, http://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/2562/pdfs/uksi_20032562_en.pdf

STATIONARY OFFICE (2008), Planning Act 2008, (C.29), http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/pdfs/ukpga_20080029_en.pdf

UK REPORT (2004), UK Report to the Commission on Biofuels 2004, http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/ms_reports_dir_2003_30_en.htm

UK REPORT (2005), UK Report to the Commission on Biofuels 2005, http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/ms_reports_dir_2003_30_en.htm

Fuentes secundarias

ADELLE, C., D. RUSSEL, and M. PALLAEMARTS (2012), A 'coordinated' European energy policy? The integration of EU energy and climate change policies, en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.) *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 25-47.

- AGOSTI, L., J. PADILLA, A. RESQUEJO (2007), 'El Mercado de generación eléctrica en España: Estructura, funcionamiento y resultados', *Economía Industrial*, Num. 364, 21-37, http://www.energias.com/wp-content/uploads/2012/08/mercado_electrica_espana.pdf
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1994), 'Convergence in Environmental Policy? The Resilience of National Institutional Designs in Spain and Germany', *Journal of Public Policy*, 14 (1), 39-56.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1997), 'Abandoning a Laggard Role?: New Strategies in Spanish Environmental Policy', en D. LIEFFERINK y M. SKOU (eds), *The Innovation of EU Environmental Policy*, Scandinavian University Press, Copenhagen, 156-172.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (2003), 'El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible', *Papers*, 71, 77-97.
- ANDERSEN, S. S. (1993), 'Towards a Common EC Energy Policy', en S.S. ANDERSEN y A.E. KJELL (eds.), *Making policy in Europe: The Europeification of National Policy-making*, London: Sage, 133-154.
- ANDERSEN, S. S. (1999), 'European Integration and the Changing Paradigm of Energy Policy: The case of natural gas liberalization', *Arena Working Papers*, 99 (12), http://www.arena.uio.no/publications/wp00_13.htm.
- ANDERSEN, S. S. (2000), 'EU Energy Policy: Interest Interaction and Supranational Authority', *Arena Working Papers*, 00 (5), http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2000/papers/wp00_5.htm.
- ANDERSEN, S. S. (2004), 'The Mosaic of Europeanization. An Organizational Perspective on National Re-contextualization', *Arena Working Papers*, 04 (11),

http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_11.pdf

APPA (2005), 'Una Estrategia de Biocarburantes para España (2005-2010)',

http://www.appa.es/descargas/Estrategia_Biocarbur_APPA.pdf

APPA (2010), 'ESTUDIO DEL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA',

<http://www.appa.es/descargas/APPA2011web.pdf>

APPA (2011), 'Los biocarburantes, indispensables en la lucha contra el cambio climático',

http://www.appa.es/descargas/Nota_Informativa_APPA_Biocarburantes_Biocarburantes_Cambio_Climatico_Abril_2011.pdf

AROCENA, P., K. KUHN, P. REGIBEAU (1999), 'Regulatory reform in the Spanish electricity industry: A missed opportunity for competition', *Energy Policy*, Vol. 27, Nr, 7, 387-399.

BACHE, I. (2008), 'Europeanization and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges', *Arena Working Paper*, No. 16, July,

http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_16.pdf

BACHE, I. y A. MARSHALL (2004), 'Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain', *Queen's Papers on Europeanisation*, No 5,

<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38447,en.pdf>

BAHGAT, G. (2006), 'Europe's energy security: challenges and opportunities', *International Affairs*, 82: 5 (2006), 961-975.

- BARBÉ, E. (2003), *Relaciones Internacionales*, segunda edición, Madrid: Tecnos.
- BARBÉ, E. (dir.), (2010), *La Unión Europea más allá de sus fronteras. ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europa oriental?*, Madrid: Tecnos.
- BARBÉ, E. y A. HERRANZ SURRALLÉS (2010), 'Dynamics of Convergence and Differentiation in Euro-Mediterranean Relations: Towards Flexible Region-Building or Fragmentation? Introduction', *Mediterranean Politics*, Volume 15, Issue 2, July 2010, pages 129-147.
- BARBÉ, E., O. COSTA, A. HERRANZ SURRALLÉS, M. NATORSKI (2009), 'Which rules shape EU external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies', *Journal of European Public Policy*, 16, Issue 6, 2009, 834 – 852.
- BARTLE, I. (1999), 'Transnational Interests in the European Union: Globalization and Changing Organization in the Telecommunications and Electricity', *Journal of Common Market Studies*, 37 (3), 363-383.
- BARTLE, I. (2002), 'When Institutions No Longer Matter: Reform of Telecommunications and Electricity in Germany, France and Britain', *Journal of European Public Policy*, 22: I, 1-27.
- BARTLE, I. (2006), 'Europeans outside the EU: Telecommunications and Electricity Reform in Norway and Switzerland', *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 19, No. 3, 407-436.
- BARNES, P. (2008), 'Security of Energy Supply in the New Europe: A Role for the European Atomic Energy Community in the European Union's Neighbourhood Policy?', *Journal of Contemporary European Research*, Volume 4 Issue 2 June 2008, 107-129.

- BAUER, M. W., C. KNILL, y D. PITSCHER (2007), 'Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns', *Journal of European Integration*, Vol. 29, No. 4, 405-424.
- BECHBERGER, M. (2009), *Erneuerbare Energien in Spanien*, Stuttgart.
- BENNET, C. (1991), 'What is Policy Convergence and What Causes It?', *British Journal of Political Science*, Vol. 21, 215-233.
- BENNET, C. y M. HOWLETT (1992), 'The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change', *Policy Sciences*, 25, 275-294
- BEHRENS.A Y C. EGEHOFER (2008) 'Energy Policy for Europe: Identifying the European Added-Value', *CEPS Task Force Reports*, 06.03.2008, <http://www.ceps.eu/book/energy-policy-europe-identifying-european-added-value>
- BEYERS, J. y B. KERREMANS (2007), 'Critical Resource Dependencies and the Europeanization of Domestic Interest Groups', *Journal of European Public Policy*, 14(2): 460-81.
- BIRCHFIELD, V. y J. DUFFIELD (2011), *Toward a Common European Union Energy Policy. Problems, Progress, and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan.
- BLOOMBERG New Energy Finance (2012), UK BIG 6 UTILITY INVESTMENT TRENDS, 23.04.2012, <http://www.greenpeace.org.uk/sites/files/gpuk/Big-Six-Investment-Trends.pdf>
- BOMB, C., K. McCORMICK, E. DEURWAARDER, y T. KABERGER (2007), 'Biofuels for transport in Europe: Lessons from Germany and the UK', *Energy Policy*, 35(4), 2256-2267.

- BOMBERG, E. y J. PETERSON (2000), 'Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?', *Queen's Papers on Europeanization*, No2/2000, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38445,en.pdf>
- BORRÁS, S., N. FONT y N. GÓMEZ (1998), 'The Europeanization of National Policies in Comparison: Spain as a Case of Study', *South European Society and Politics*, 3:2, 23-44.
- BORRÁS, S. y K. JACOBSSON (2004), 'The Open Method of Coordination and the New Governance Patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 185-208.
- BÖRZEL, T. A. (1997), 'What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance', *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 1 (1997) N° 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- BÖRZEL, T. A. (1998), 'The Greening of a Polity? The Europeanization of Environmental Policy-Making in Spain', *South European Society and Politics*, 3:1, 65-92.
- BÖRZEL, T. A. (1999), 'Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization In Germany and Spain', *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), 573-596.
- BÖRZEL, T. A. (2000), 'Why there is no...southern problem. On environmental leaders and laggards in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 7 (1), 141-162.

- BÖRZEL, T. A. (2001), 'Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact?', *Journal of European Public Policy*, 8: 5 October 2001, 803-824.
- BÖRZEL, T. A. (2002), 'Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member state Responses to Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 193-214.
- BÖRZEL, T. A. (2003), 'Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization', *Queen's Papers on Europeanization*, 2/2003, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38412,en.pdf>
- BÖRZEL, T. A. (2005), 'How the European Union interacts with its member states', en BULMER, S. y C. LEQUESNE (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 45-69.
- BÖRZEL, T. A. (2010), 'European Governance - Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy', *Journal of Common Market Studies*, 48 (2), 191-219.
- BÖRZEL, T.A. y T. RISSE (2000), 'When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change', *European Integration online Papers (EIOP)*, 4 (15), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>
- BOUCHER, P. (2012), 'The Role of Controversy, Regulation and Engineering in UK Biofuel Development', *Energy Policy*, Volume 42, 148-154.
- BRAUN, J.F. (2009), 'Multiple Sources of Pressure for Change: The Barroso Commission and Energy Policy for an Enlarged EU', *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 3, 428- 451.
- BRAUN, J.F. (2011), 'EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules: Between a new policy and business as usual', *Politics and Institutions, EPIN Working*

Papers, No. 31/ February 2011, <http://www.ceps.eu/book/eu-energy-policy-under-treaty-lisbon-rules-between-new-policy-and-business-usual>

BRUNO, I., S. JACQUOT and L. MANDIN (2006), 'Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination...toolbox or Pandora's box?', *Journal of European Public Policy*, 13:4, June 2006, 519 -536.

BUCHAN, D. (2009), *Energy and Climate Change: Europe at the crossroads*, Oxford: Oxford University Press/Oxford Institute for Energy Studies.

BUCKLEY-GOLDER, D.H., R.G. DERWENT, K.F. LANGLEY, J.F. WALKER Y A.V. WARD (1984), 'Contribution of Renewable Energy Technologies to Future Energy Requirements', *Journal of the Royal Statistical Society. Series D (The Statistician)*, 33, 111-132.

BULMER, S. (2007), 'Theorizing Europeanization', en P. GRAZIANO y V. VINK (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York: Palgrave Macmillan, 3-20.

BULMER, S. y M. BURCH (1998), 'Organizing for Europe: Whitehall, the British State and the European Union', *Public Administration*, 76, 601-628.

BULMER, S. y M. BURCH (2005), 'The Europeanization of UK Government: from quiet revolution to explicit step-change?', *Public Administration*, vol. 83, no. 4, 861-890

BULMER, S. y C. LEQUESNE (2005), 'The European Union and the Member states: An Overview', en *The Member States of the European Union*, New York, Oxford University Press, 1-20.

BULMER, S. y C. RADAELLI (2004), 'The Europeanization of National Policy?', *Queen's Papers on Europeanization*, 1/2004,

<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf>

BUSCH, P. y H. JÖRGENS (2005), 'The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations', *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 860-884.

BUSCH, P. y H. JÖRGENS (2012), 'Europeanization through diffusion? Renewable energy policies and alternative sources for European convergence', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 66-84.

CAPORASO, J. (2007), 'The Three Worlds of Regional Integration Theory', en P. GRAZIANO y V. VINK (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, New York, 23-34.

CARAFI, L. (2012), 'Domestically driven, differentiated EU rule adoption: the case of energy sector in Turkey', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 171-192.

CHALMERS, J. y G. ARCHER (2011), 'Development of a sustainability reporting scheme for biofuels: A UK case study', *Energy Policy*, 2011, vol. 39, issue 10, 5682-5689

CHARLES, M., R. RYAN, N. RYAN, R. OLORUNTOBA (2007), 'The policy and biofuels: the way forward', *Energy Policy*, 35, 5737-5746.

CHECKEL, J. T. (2001) 'The Europeanization of Citizenship?', en M. G., COWLES, J. A. CAPORASO y T. RISSE (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 180-197.

- CHECKEL, J. T. (2005), 'It's the Process Stupid! Process-Tracing in the Study of European and International Politics', *Arena working Paper*, No. 26, October 2005, http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_26.pdf
- Club de la Energía (2010), Recomendaciones y actuaciones para activar el desarrollo de las energías renovables. Comité de energías renovables, <http://www.enerclub.es/es/frontCacheReportAction.do?action=viewCategory&id=CategoryToShow=41&publicationID=1000062725>
- CIAMBRA, A. (2012), 'Exporting the good example? European energy policy and socialization in south-east Europe', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 155-170.
- COEN, D. y C. DANNREUTHER (2003), 'Differentiated Europeanization: Large and Small Firms in the EU Policy Process', en K. FEATHERSTONE y C. M. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 255-275.
- COLE, A. y DRAKE, H. (2000), 'The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation', *Journal of Common Market Studies*, 7 (1), 26-43.
- COLLIER, U. (1994), *Energy and Environment in the European Union*, Avebury: Aldershot.
- COLLIER, U. (1997), 'Sustainability, subsidiarity and deregulation: New directions in EU environmental policy', *Environmental Politics*, 6: 2, 1-23.

- COLLIER, U. (2002), 'EU Energy Policy in a Changing Climate', en A. LENSCHOW (ed.), *Environmental Policy Integration greening sectoral policies in Europe*, UK, USA: Earthscan Publications Ltd, 175-92.
- CONNOR, P. (2003), 'UK Renewable Energy Policy: A Review', *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, volume 7, no. 1, 65-82.
- COSTA, O. (2006), 'Spain as an Actor in the European and International Climate Policy: From a Passive to an Active Laggard?', *South European and Society and Policy*, 11(2), 223-40.
- COSTA, O. (2011), 'Spanish, EU, and the international climate policies: download, catch up and curb down', en WURZEL R.K.W y J. CONNELLY (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New York: Routledge, 179-213.
- COWLES, M. G., J. CAPORASO y T. RISSE (eds.) (2000), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY: Cornell University Press.
- CUERDO MIR, M. (1999), 'Evaluación de los Planes Energéticos Nacionales en España (1975-1998)', *Revista de historia industrial*, No.15, 161-178.
- DAINTITH, T. y L. HANCHER (1986), *Energy Strategy in Europe: the Legal Framework*, Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- DAMRO, C., I. HARDIE y D. MACKENZIE (2008), 'The EU and Climate Change Policy: Law, Politics and Prominence at Different Levels', *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 4, No. 3, 179-192.
- DE CARMOY, G. (1977), *Energy Policy for Europe. Economic and Political Implications*, Washington, DC.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

- DE LA PORTE, C. (2002), 'Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?', *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, March 2002, 38-58.
- DEHOUSSE, R. (2002), 'Misfits: EU Law and Transformation of European Governance', *Jean Monnet Working Paper*, 2/02, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020201.html>
- DEL RÍO, P. (2003), 'A European-wide harmonized tradable green certificate scheme for renewable energy electricity: is it really so beneficial?', *Energy Policy*, 33, 1239-1250.
- DEL RÍO, P. y M. GUAL (2007), 'An integrated assessment of the feed-in tariff system in Spain', *Energy Policy*, Volume 35, Issue 2, 994-1012.
- DEURWAARDER, E.P. (2005), 'Overview and Analysis of National Reports of the EU Biofuel Directive: Prospects and Barriers for 2005', Energy Research Centre of the Netherlands, <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2005/c05042.pdf>
- Di LUCIA, L. y L.J. NILSSON (2007), 'Transport biofuels in the European Union: The state of play', *Transport Policy*, 14, 533-543.
- DICKIE, A. (2007), 'Biofuels sustainability: A UK perspective', *Renewable Energy Focus*, November/December, 59.
- DÍEZ MEDRANO, J. (2008), 'Europeanization and the Emergence of a European Society', *IBEI Working Papers*, 2008/12, http://www.ibei.org/images/stories/papers/WP_IBEI_12.pdf
- DINICA, V. (2002), 'Policies for renewable energy support in the United Kingdom', en REICHE D. (ed.), *Handbook of Renewable Energies in the European Union - Case Studies of All Member States*, Frankfurt am Main: Peter Lang Publishing Group.

- DINICA, V. y M. BECHBERGER (2005), ‘Renewable Energy Policies in Spain, en REICHE, D. (ed.), *Handbook of Renewable Energy Policies in the European Union - Case Studies of All Member States*, Frankfurt am Main: Peter Lang Publishing Group.
- DIMITROVA, A. y B. STEUNENBERG (2000), ‘The Search for Convergence of National Policies in the European Union: an Impossible Quest?’, *European Union Politics*, 1, 201-226.
- DIMITROVA, A. y M. RHINARD (2005), ‘The power of norms transposition of the EU directives’, *European Integration Online Papers*, Vol.9, No. 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-016a.htm>.
- DOLOWITZ, D. y D. MARSH, (2000), ‘Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making’, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Volume 13, Issue 1, January 2000, 5-23.
- DUPONT, C. y R. PRIMOVA (2011), ‘Combating complexity: the integration of EU climate and energy policies’, en TOSUN, J. e I. SOLORIO (eds.), *Energy and Environment in Europe: Assessing a Complex Relationship*, European Integration online Papers (EIoP), Special Mini-Issue 1, Vol. 15, Article 8, http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2011_008a
- EIKELAND, P. (2006), ‘Biofuels – the new oil for the petroleum industry?’, FNI report 15/2005, Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute.
- EIKELAND, P. (2008), ‘EU Internal Energy Market Policy: New Dynamics in the Brussels Policy Game?’, *CANES Working Paper*, FNI Report 14/2008, Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute.
- EIKELAND, P. (2011), ‘EU Internal Energy Market Policy: Achievements and Hurdles’, en BIRCHFIELD, V. y J. DUFFIELD (eds.), en *Toward a Common*

European Union Energy Policy. Problems, Progress, and Prospects, New York: Palgrave Macmillan, 13-39.

EIKELAND, P. e I. ANDREASSEN (2007), 'Market Diffusion of the New Renewable Energy in Europe: Explaining Front-Runner and Laggard Positions', *Energy & Environment*, Vol.18, No.1, 13-36.

EISING, R. (2002), 'Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization', *International Organization*, 56 (1), 85-120.

EISING, R. (2007), 'The access of business interests to EU political institutions: towards elite pluralism?', *Journal of European Public Policy*, 14(2), 348-403.

EISING, R. y N. JABKO (2001), 'Moving Targets: National Interests and Electricity Liberalization in the European Union', *Comparative Political Studies*, 34, 742-767.

EKINS, P., J. SKEA y M. WINSKEL (2010), 'UK energy Policy and Institutions', en SKEA, J., E. EKINS y M. WINSKEL (eds.), *Energy 2050: Making the transition to secure low carbon energy system*, 41-66.

ELLIOT, D. (1994), 'UK Renewable Energy Strategy: the need for longer term support', *Energy Policy*, Vol.22 No.12, 1067-1074.

ELLIOT, D. (1996), 'Renewable Energy Policy in the UK: Problems and Opportunities', *Renewable Energy*, Vol. 2, 1308-1311.

ELLIOT, D. (1999), 'Prospects for Renewable Energy and Green Energy markets in the UK', *Renewable Energy*, Vol. 6, 1268-1271.

ESCRIBANO, G. (2006), 'Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy', EUI Working Paper RSCAS, No. 2006/19, http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/06_19.pdf

- ESCRIBANO, G. (2010), 'Convergence Towards Differentiation: The Europeanization of Mediterranean Energy Corridors', *Mediterranean Politics*, 15 (2).
- ESCRIBANO, G. y E. SAN MARTÍN GONZÁLEZ (2012), 'Morocco, the European energy policy and the Mediterranean Solar Plan', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 193-209.
- EUGUI, P. (2006), 'Entrevista a Pablo Eugui', APPA Info N°22, <http://www.appa.es/descargas/revista/APPAINfo22.pdf>
- EXADAKTYLOS, T. y C. M. RADAELLO (2009), 'Research Design in European Studies: The Case of Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, 2009. Vol. 47. No. 3, 507–530.
- FABRA, N. (2006), 'El funcionamiento del mercado eléctrico español', en GARCÍA DELGADO, J.L. y J.C. JIMÉNEZ (eds.), *Energía: Del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva*, Navarra, España: CNE y Thompson Civitas, 247-276.
- FAAIJ, A.P. (2006), 'Bio-energy in Europe: changing technology choices', *Energy Policy*, 34 (3), 322–342.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2005), *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*, Madrid: Tecnos Ensayos.
- FALKNER, G. (2001), 'The Europeanization of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies', *European Integration online Papers (EIoP)*, 5/13, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-013.pdf>
- FEATHERSTONE, K. (2003), 'In the Name of Europe', en K. FEATHERSTONE y C.M. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 3-26.

- FINON, D. y J. SURREY (1996), 'The future of EU Energy Policy', en MCGOWAN, F. (ed.), *European Energy Policies in a Changing Environment*, PHYSICA-VERLAG, 165-183.
- FISCHER, S. (2012), 'Carbon Capture and Storage: The Europeanization of a Technology in Europe's Energy Policy?', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 85-96.
- FONT, N. (2001), 'La europeización de la política medioambiental: Desafíos e Inercias', en C. CLOSA (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Ediciones Istmo, 380-399.
- GALLAGHER, E. (2008), *The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*,
http://www.bioenergy.org.nz/documents/liquidbiofuels/Report_of_the_Gallagher_review.pdf
- GEORGE, S. (1988), *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- GIDDENS, A. (2009), *The Politics of Climate Change*, Cambridge: Polity Press.
- GILLINGHAM, J. (1991), *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GORE, D. y G. DANBY (1999), 'Wind Power', House of Commons Research Paper, 99/55, www.parliament.uk/briefing-papers/RP99-55.pdf
- GRABBE, H. (2001), 'How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity', *Journal of European Public Policy*, 8:6,1013-1031.

- GREER S.L. (2006), 'Uninvited Europeanization: Neofunctionalism, Health Services and the EU', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, no. 1.
- GROTE, J. y J. LANG (2003), 'Europeanization and Organizational Change in National Trade Associations: An Organizational Ecology Perspective', en K. FEATHERSTONE and C. M. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 225-254.
- HAGHIGHI, S. S. (2007), *Energy Security. The External Legal Relations of the European Union with Major Oil-and Gas-Supplying Countries*, Oxford : Oxford Hart Publishing.
- HALL, P. y R. TAYLOR (1996), 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- HANCHER, L. (1990), 'Towards a free energy market for energy? A legal perspective', *Energy Policy*, April, 233-246.
- HANN, D. (1986), 'The process of government and UK oil participation policy', *Energy Policy*, June, 253-261.
- HARALD, D. (2002), 'The process of Europeanization: the case of Norway and the Internal Energy Market', *ARENA Working Paper*, WP 02/12, http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_12.htm
- HAVERLAND, M. (2000), 'National adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points', *Journal of Public Policy*, 20 (1), 83-103.
- HAVERLAND, M. (2003), 'The impact of the European Union on national environmental policies', en K. FEATHERSTONE y C. M. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, 203-223.

- HAYERLAND, M. (2005), 'Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research', *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 9. No. 2, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-002.pdf>
- HAYERLAND, M. (2007), 'Methodology', en GRAZIANO, P. y V. M. VINK (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York: Palgrave Macmillan, 59-70
- HELM, D. (2001), 'European Union Inquiry into Security of Energy Supplies in the EU',
http://www.dieterhelm.co.uk/sites/default/files/Security_EnergySupplies_EU_Inquiry.pdf
- HELM, D. (2003), *Energy, the State and the Market: British Energy Policy since 1979*, Oxford: Oxford University Press.
- HELM, D. (2005), 'European energy policy: Securing supplies and meeting the challenge of climate change',
http://www.dieterhelm.co.uk/sites/default/files/European_Energy_Policy251005.pdf
- HELM, D. (2008), 'Energy security without the North Sea –time to think European',
http://www.dieterhelm.co.uk/sites/default/files/Parliamentary_Monitor_Feb08.pdf
- HENNINGSEN, J. (2008), 'EU energy and climate policy- two years on', *EPC Issue Paper*, No. 55, September 2008,
http://www.epc.eu/documents/uploads/309757647_EPC%20Issue%20Paper%2055%20-%20EU%20energy%20and%20climate%20policy.pdf
- HÉRITIER, A., D. KERWER, C. KNILL, D. LEHMKUHL, M. TEUTSCH y A. DOUILLET (2001), *Differential Europe*, London: Rowman and Littlefield.

- HÉRITIER, A. y C. KNILL (2001), 'Differential responses to European policies: A comparison', en HÉRITIER et al. (eds.), *A. Differential Europe: New opportunities and restrictions for member- state policies*, Lanham: Rowman & Littlefield, 257–294.
- HÉRITIER, A. y D. LEHMKUHL (eds.) (2008), *The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance*, Special Issue *Journal of Public Policy*, Vol. 28 (1).
- HERNÁNDEZ, R., C. FERNÁNDEZ, P. BAPTISTA (2003), *Metodología de la Investigación* (tercera edición), México DF, McGraw-Hill.
- HERRANZ-SURRALLÉS, A. (2012), 'Justifying enlargement in a multi-level polity: A discursive institutionalist analysis of the elites-public gap over EU enlargement', *Journal of Common Market Studies*, 50:3, 385-402.
- HERRANZ-SURRALLÉS, A. y M. NATORSKI (2012), 'The European energy policy towards eastern neighbours: rebalancing priorities or shifting priorities?', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 132-154.
- HERRANZ-SURRALLÉS, A. y E. ZAPATER (2010), 'A toda luz y a medio gas: Relaciones energéticas entre la Unión Europea y su entorno próximo', en BARBÉ, E. (ed.), *La Unión Europea más allá de sus fronteras ¿Hacia la transformación del Mediterráneo y Europea oriental?*, Madrid: Tecnos, 61-84.
- HILDINGSSON, R., J. STRIPPLE y A. JORDAN (2010), 'Renewable Energies: a continuing Balancing Act?', en Jordan, A., D. HUITEMA, H. van ASSELT, T. RAYNER y F. BERKHOUT (eds.), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge: Cambridge University Press, 103-124.

- HIX, S. y K. GOETZ (2001), 'Introduction: European Integration and National Political Systems', en HIX, S. y K. GOETZ (eds.), *Europeanised politics? European Integration and National Party Systems*, Londres: Frank Cass, 1-26.
- HOLZINGER, K. y C. KNILL (2004), 'Regulatory competition and regulatory cooperation in environmental policy: individual and interaction effects', *Journal of Public Policy*, Vol.24, No.1, 25-47.
- HOWELL, K. E. (2004), 'Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches', *Queen's Papers on Europeanization*, 3/2004,
<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38403,en.pdf>
- HOWES, T. (2010), 'The EU's New Renewable Energy Directive', en OBERTHÜR S. y M. PALEMMMAERTS (eds.), *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Bruselas: VUB Press, 117-150.
- HUMPHREYS, P. y S. PADGETT, S. (2006), 'Globalization, the European Union, and Domestic Governance in Telecoms and Electricity', *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, Vol. 19, No. 3, 383-406.
- JANSEN, J. C. (2003), 'Policy support for renewable energy in the European Union. A review of the regulatory framework and suggestions for adjustments'. ECN Report, <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2003/c03113.pdf>
- JANSEN, J. y M. UYTERLINDE (2004), 'A fragmented market on the way to harmonisation? EU policy-making on renewable energy promotion', *Energy for sustainable Development*, Volume VIII, No. 1, March.

- JEGEN, M. (2011), 'Energy and Security in the European Union', en F. MÉRAND, M. FOUCAULT Y B. IRONDELLE (eds). *European Security since the Fall of the Berlin Wall*. Toronto. University of Toronto Press, 102-123.
- JOHANSSON, T. y W. TURKENBERG (2004), 'Policies for renewable energy in the European Union and its member states: an overview', *Energy for sustainable development*, Volume VIII, No. 1, 5- 24.
- JORDAN, A. (2000), 'The europeanisation of UK Environmental Policy, 1970-2000. A departmental Perspective', *School of Environmental Science, University of East Anglia. Working Paper*, 11/00.
- JORDAN, A. (2001), 'National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy?', *Public Administration*, Vol. 79, No. 3, 643-663.
- JORDAN, A. (2002), 'Step change or stasis? EC environmental policy after the Amsterdam Treaty', en JORDAN, A. (ed.), *Environmental policy in the European Union Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan, 53-62.
- JORDAN, A., BROUWER, R. Y NOBLE, E. (1999). 'Innovative and responsive? A longitudinal analysis of the speed of EU environmental policy-making 1967-97', *Journal of European Public Policy*, 6: 3, September, 376-98.
- JORDAN, A. y A. LENSCHOW (2010), 'Environmental Policy Integration: a State of the Art Review', *Environmental Policy and Governance*, 20, 147-158.
- JORDANA, J., D. LEVI-FAUR e I. PUIG (2005), 'The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors', *European Integration online Papers (EIOP)*, 9(10), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-010a.htm>.

- KEMP, A.G. (1990), 'An assessment of UK North Sea oil and gas policies', *Energy Policy*, September, 599-623.
- KÉRÉBEL, C. (2009), 'Implementing the EU Climate and Energy Package with the Economic Crisis: How does the crisis change EU's Greenhouse Gas Emission scenarios by 2020?', *Note de l'IFRI*, www.ifri.org/downloads/noteenergiekerebel_3.pdf
- KITZINGER, U. W. (1960), 'The Six and the seven', *International Organization*, Vol. 14, No. 1, 20-36.
- KNILL, C. (2001), 'Reforming transport policy in the United Kingdom: Concurrence with Europe but separate developments', Wn A. HÉRITIER et al., *Differential Europe: New opportunities and restrictions for member-state policies*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 57–98.
- KNILL, C. (2005), 'Introduction. Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors', *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 764-774.
- KNILL, C. y D. LEHMKUHL (1999), 'How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization', *European Integration online Papers (EIOP)*, 3(7), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- KNILL, C. y D. LEHMKUHL (2002), 'The national impact of the European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanism', *European Journal of Political Research*, 41, 255-280.
- KNILL, C. y A. LENSCHOW (2003), 'Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation', *European Integration online Papers (EIOP)*, 7(1), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm>

- KNILL, C. y A. LENSCHOW (2005), 'Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions', *Journal of Common Market Studies*, 43 (3), 583-606.
- KNILL, C. y D. LIEFFERINK (2007), *Environmental Politics in the European Union: Policy-Making, Implementation and Patterns of Multi-Level Governance*, Manchester: Manchester University Press.
- KNILL, C. y J. TOSUN (2012), *Public Policy: A New Introduction*, New York: Palgrave Macmillan.
- KNODT, M. (2004), 'International embeddedness of European multi-level governance', *Journal of European Public Policy*, 11(4), 701-719.
- KNUDSEN, J. (2012), 'Renewable energy and environmental policy integration: renewable fuel for the European energy policy?', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 48-65.
- KRIEGER, K. y B. ROGERS (2010), 'Green partnerships in Britain's energy sector – classifying non-governmental organisations and exploring their varying potential to co-operate with energy companies', *Environmental Politics*, Vol. 19(6), 910-929.
- KULOVESI, K., E. MORGERA y M. MUÑOZ (2010), 'Environmental Integration and Multi-faceted international dimensions of EU law: Unpackaging the EU's Climate and Energy Package', *Common Market Law Review*, 48, 829-891.
- LADRECH, R. (1994), 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1, 69-88.

- LADRECH, R. (2005), 'The Europeanization of Interest Groups and Political Parties', en BULMER, S. y C. LEQUESNE, *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 317–337.
- LASA, J. (2011), 'Los operadores independientes asumen las políticas de mejora de la eficiencia energética y del medio ambiente', *OILGAS*, 500, febrero 2011, http://www.upi-oil.es/imagenes/OILGAS_500_UPI.pdf
- LAUBER, V. (2005), 'Renewable at the level of the European Union', en REICHE, D. (ed.), *Handbook of Renewable Energies in the European Union*, Frankfurt: PETER LANG, 39-53.
- LAUBER, V. (2006), 'Perspectives for the regulation of renewable and of energy efficiency under European Union And National frameworks', Ph.D. Course at Aalborg University, 13-15 March 2006.
- LAVENEX, S. y F. SCHIMMELFENNIG (2009), 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics', *Journal of European Public Policy*, 16 (6), 791-812.
- LAVENEX, S. y STULBERG, A. (2009), 'Connecting the Neighborhood: Energy and Environment', en WEBER, K., M. E. SMITH y M. BAUN (eds.), *Governing Europe's New Neighborhood: Partners or Periphery?*, Manchester: Manchester University Press, 134-155.
- LENSCHOW, A. (1997), 'Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures', *Journal of European Public Policy*, 4: 1 March, 109-27.
- LENSCHOW, A. (2002), 'Greening the European Union: An Introduction', en LENSCHOW, A. (ed.), *Environmental Policy Integration: greening sectoral policies in Europe*, UK, USA: Earthscan Publications Ltd, 3-21.

- LENSCHOW, A., D. LIEFFERINK y S. VEENMAN (2005), 'When the birds sing: A framework for analysing domestic factors behind policy convergence', *Journal of European Public Policy*, 12(5).
- LERUM, E. (2008), 'Diversification of an Organizational Field. How Europe Promotes and Hampers Domestic Change', *CANES Working Paper*, FNI Report 6/2008, <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0608.pdf>
- LEVI-FAUR, D. (2002), 'On the 'Net Impact' of Europeanization. The EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national', *European Integration online Papers (EIOP)*, 6(7), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-007.pdf>
- LIEFFERINK, D., y A. JORDAN (2002), 'An 'Even Closer Union' of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the European Union', *Queen's Papers on Europeanization*, 10/2002, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38415,en.pdf>
- LIPPERT, B., G. UMBACH y W. WESSELS (2001), 'Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power', *Journal of European Public Policy*, 8:6, 980-1012.
- LIJPHART, A. (1971), 'Comparative politics and the comparative method', *American political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- LIJPHART, A. (1975), 'The comparable-cases strategy in comparative research', *Comparative Studies*, 8(2), 158-177
- LUCAS, N.J.D. (1977), *Energy and the European Communities*, London: Europa Publications.

- MAGEN, A. (2007), 'Transformative Engagement Through Law: The *Acquis Communautaire* as an Instrument of EU External Influence', *European Journal of Law Reform*, Vol. IX, no.3, 361-392.
- MAIZ, R., F. CAAMAÑO y M. AZPITARTE (2010), 'The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)', *Regional & Federal Studies*, 20: 1, 63 - 82.
- MAJONE, G. (1997), 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance', *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167.
- MAÑÉ-ESTRADA, A. (2006), 'European energy security: Towards the creation of the geo-energy space', *Energy Policy*, 34, 3773-3786.
- MATLÁRY, J. (1997), *Energy Policy in the European Union*, Nueva York: San Martín's Press.
- MARCH, J., G. y J.P OLSEN (1998), 'The Institutional Dynamics of International Political Orders', *International Organization*, 52(4), 943-70.
- MARCH, J.G. y J.P. OLSEN (2004), 'The Logic of Appropriateness', ARENA Working Papers 04/09, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/wp04_9.pdf
- MARÍN-QUEMADA, J.M., GARCÍA-VERDUGO, J. y G. ESCRIBANO (eds.) (2012), *Energy Security for the EU in the 21st Century: Markets, Geopolitics and Corridors*, Routledge, Oxon y Nueva York.
- MARÍN-QUEMADA, J.M. y MUÑOZ, B. (2012), 'Guidelines for a European Energy Security Policy', en MARÍN-QUEMADA, J.M., GARCÍA-VERDUGO, J. and ESCRIBANO, G. (eds.), *Energy Security for the EU in the 21st Century: Markets, Geopolitics and Corridors*, Routledge, Oxon y Nueva York.

- MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARÉS, J. (2002), ‘La delimitación de competencias entre la UE y los EEMM: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 12, 343-391.
- McGOWAN, F. (1988), ‘Public ownership and the performance of UK ESI’, *Energy Policy*, June 1988, 221-225.
- McGOWAN, F. (1989), ‘The single energy market and energy policy: conflicting agendas?’, *Energy Policy*, December, 547-553.
- McGOWAN, F. (1996), ‘Energy Policy in the EU –Diversity or Convergence?’, en McGOWAN, F. (ed.), *European Energy Policies in a Changing Environment*, PHYSICA-VERLAG, 1-20.
- McGOWAN, F. (2008), ‘Can the European Union’s Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of Economic Nationalism?’, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 4 Issue 2 June 2008, 90-106.
- McGOWAN, F. (2011), ‘The UK and EU Energy Policy: From Awkward Partner to Active Protagonist?’, en BIRCHFIELD, V. y J. DUFFIELD (eds.), *Toward a Common European Union Energy Policy. Problems, Progress, and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, 187-213.
- MEYER, N. I. (2003), ‘European Schemes for promoting renewables in liberalized markets’, *Energy Policy*, 31, 665-676.
- MIDTTUN, A. y A. L. KOEFED (2003), ‘Greening of electricity in Europe: challenges and developments’, *Energy Policy*, 31, 677-687.
- MIRALLÉS i RULL, R. (2008), ‘El ejemplar liderazgo ecológico de los biocarburantes’, APPA Info No. 27, <http://www.appa.es/descargas/revista/AppaInfo27.pdf>

- MITCHELL, C. (1995), 'The Renewables NFFO: A Review', *Energy Policy*, Vol. 23, No. 12, 1077-1091.
- MITCHELL, C. (1996), 'Renewable Generation – Success Story?', en SURREY, J. (ed.), *The British Electricity Experiment. Privatization: the record, the issues, the lessons*, London: Earthscan, 164-184.
- MITCHELL, C., D. BAUKNECHT, P.M. CONNOR (2006), 'Effectiveness through risk reduction: a comparison of the renewable obligation in England and Wales and the feed-in system in Germany', *Energy Policy*, 34 (2006), 297-305.
- MITCHELL, C. y P. CONNOR (2004), 'Renewable energy policy in the UK 1990-2003', *Energy Policy*, 32 (17), 1935–1947.
- MITCHELL, C. y B. WOODMAN (2010), 'Towards trust in regulation-moving to a public value regulation', *Energy Policy*, 38 (20120), 2644-2651.
- MONTPETIT, E. (2000), 'Europeanization and Domestic Politics: Europe and the Development of a French Environmental Policy for the Agricultural Sector', *Journal of European Public Policy*, 7, 576-592.
- MORAL SORIANO, L. (2008), 'New Modes of Governance in the Spanish Electricity and Gas Sectors', *Journal of Public Policy*, Vol. 28, Issue 01, 93-111.
- MORATA, F. (2004), 'Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea', en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant le Blanch, 19-50.
- MORATA, F. (2007), 'Introducción: el proceso de europeización y España', en MORATA, F. y G. MATEO (eds.), *España en Europea, Europa en España [1986-2006]*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- MORATA F. y L. POPARTAN (2008), 'Spain', en BAUN, M. y D. MAREK (eds.), *EU Cohesion Policy after Enlargement*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 73-95.

- MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.) (2012), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham: Edward Elgar.
- MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (2012), 'Conclusiones: bridging over environmental and energy policies', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 210-224.
- MORENO, B. y A. J. LÓPEZ (2008), 'The effect of renewable energy on employment. The case of Asturias (Spain)', *Renewable and sustainable energy review*, 12, 732-51.
- MÖRTH, U. (2003), 'Europeanization as interpretation, translation, and editing of public policies', en FEATHERSTONE, K. y C. M. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 159-178.
- MUÑOZ, M., V OSCHMANN, J.D. TÁBARA (2007), 'Harmonization of renewable electricity feed-in laws in the European Union', *Energy Policy*, Volume 35, Issue 5, May 2007, Pages 3104-3114.
- NATORSKI, M. (2007), 'Europeanization beyond the EU? The case of Ukrainian energy security policy', paper presented for the 6th Convention of the Central and East European International Studies Association (CEEISA) 'Global and Regional Governance – European Perspectives and Beyond', University of Wroclaw, Wroclaw, Poland, 24-26 May 2007.
- NATORSKI, M. y HERRANZ SURRALLÉS, A. (2008), 'Securitisation Moves to Nowhere?: The Framing of the European Union's Energy Policy', *Journal of Contemporary European Research*, Volume 4, Issue 2, June, 71-89.
- NEUHOFF, K., A. JOHNSTON, D. FOUQUET, M. RAGWITZ, G. RESCH (2008), 'The proposed new EU renewables Directive: an interpretation',

http://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2008/11/neuhoff_renewables_directive.pdf

NILSSON, M. (2011), 'EU Renewable Energy Policy: Mixed Emotions toward Harmonization', en BIRCHFIELD, V. y J. DUFFIELD (eds.), *Toward a Common European Union Energy Policy. Problems, Progress, and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, 113-130.

NILSSON, M., L.J. NILSSON y K. ERICSSON (2009), 'The rise and fall of GO trading in European renewable energy policy: the role of advocacy and policy framing', *Energy Policy* 37(11), 4454-4462.

NILSSON, M. y A. PERSSON (2003), 'Framework for Analysing Environmental Policy Integration', *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No. 4, December 2003, 333-359.

OBERTHÜR, S. y C. R. KELLY (2008), 'EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges', *International Spectator*, vol. 43, no. 3, 35-50.

ODELL, P. (1976), 'Europe and the cost of energy. Nuclear power or oil and gas?', *Energy Policy*, June, 109-118.

OLSEN, J. P. (2002), 'The Many Faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, 40 (5), 921-952.

OLSEN, J. P. (2008), 'EU Governance: Where do we go from here?', *ARENA Working Paper*, 10/2008, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/papers/wp08_10.xml

OWENS, S. y C. W. HOPE (1989), 'Energy and environment: The challenge of integrating European policies', *Energy Policy*, April 1989, 97-102.

- PADGETT, S. (1992), 'The single European energy market: the politics of realization', *Journal of Common Market Studies*, Vol.30, No.1, 53-75.
- PADGETT, S. (2003), 'Between synthesis and emulation: EU policy transfer in the power sector', *Journal of European Public Policy*, 10(2): 227-245.
- PARKER, W. (1952), 'The Schuman Plan — A Preliminary Prediction', *International Organization*, Vol. 6, No. 3, 381-395.
- PELLEGROM, S. (1997), 'The constraints of daily work in Brussels; the input from national capitals', en LIEFFERINK, D. y M.S. ANDERSEN (eds.), *The innovation of EU environmental policy*, Oslo: Scandinavian University Press, 36-58
- PÉREZ, L. C. y F. RIVERO (2005), 'La eficiencia energética en el proceso de construcción europea', *Revista Digital Química*, <http://www.interempresas.net/Quimica/Articulos/10932-La-eficiencia-energetica-en-el-proceso-de-construccion-europea.html>
- PETILLION, F. (2005), 'Report on the Legal Issues Regarding Biofuels for Transport', VIEWLS Project, SenterNovem, Brussels, http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/biofuels/2006_legal_issues_bi_ofuels.pdf
- PILGRIM, S. y M. HARVEY (2010), 'Battles over Biofuels in Europe: NGOs and the Politics of Markets', *Sociological Research Online*, 15 (3) 4, <http://www.epure.org/pdf/fe7f000001-112d-b398.pdf>
- POLLACK, M. (1994), 'Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community', *Journal of Public Policy*, 14, 2, 95-145.
- POLLACK, M. (1997), 'Representing diffuse interests in EC policy-making', *Journal of European Public Policy*, 4 (4), 572-90.

- POLLIT, M.G. (2010), 'UK renewable energy policy since privatisation', *Electricity Policy Research Group Working Papers*, No.EPRG1002, Cambridge: University of Cambridge.
- POUNDS, N. y W. PARKER (1957), *Coal and Steel in Western Europe. The Influence of Resources and Techniques on Production*, Bloomington: Indiana University Press.
- PÖYRY ENERGY (2008), 'Implications of the UK meeting its 2020 Renewable Energy target', A report to WWF-UK and GREENPEACE-UK, 00.08.2008, <http://www.greenpeace.org.uk/files/pdfs/climate/meeting2020renewabletarget2.pdf>
- PIEBALGS, A. (2009), 'How the European Union is preparing the third industrial revolution with an innovative energy policy', *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/11, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/10747/EUI_RSCAS_2009_11.pdf?sequence=1
- RADAELLI, C. M. (2000), 'Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change', *European Integration online Papers (EIOP)*, 4(8), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- RADAELLI, C. M. (2003), 'The Europeanization of Public Policy', en FEATHERSTONE, K. y C.M. RADAELLI (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 27-56.
- RADAELLI, C. M. (2004), 'Europeanisation: Solution or Problem?', *European Integration online Papers (EIOP)*, 8(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

- RADAELLI, C. M. (2005), 'Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment', *Journal of European Public Policy*, 12(5) October, 924-843.
- RADAELLI, C. M. (2008), 'Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance', *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10, 3, 239-254.
- RADAELLI, C.M. (2009), 'Measuring policy-learning: regulatory impact assessment in Europe', *Journal of European Public Policy*, 16:8, 1145-1164.
- RADAELLI, C. M. y R. PASQUIER (2007), 'Conceptual Issues', en VINK, M.P. y P. GRAZIANO (eds.) *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 35-45.
- RAYNER, T. y A. JORDAN (2011), 'The United Kingdom: a paradoxical leader?', en WURZEL, R.K.W y J. CONNELLY (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New York: Routledge, 95-111.
- REICHE, D. y M. BECHBERGER (2004), 'Policy differences in the promotion of renewable energies in the EU member states', *Energy Policy*, 32, 843-849.
- REICHE, D. y M. BECHBERGER (2005), 'Renewable energies in the EU-Member states in comparison', en REICHE, D. (ed.), *Handbook of Renewable Energies in the European Union*, Frankfurt: PETER LANG, 19-37.
- RHODES, R. A. (1996), 'The New Governance: governing without Government', *Political Studies*, 44 (4), 1996, 652-667.
- RICHARDS, D. (1996). Elite interviewing: approaches and pitfalls. *Politics*, 16(3), 199-204.
- RISSE, T., M. G. COWLES y J. CAPORASO (2001), 'Europeanization and Domestic Change: Introduction', en M. G. COWLES et al. (eds.), *Transforming Europe:*

- Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY: Cornell University Press, 1-20.
- ROMETSCH, D. y W. WESSELS (eds.) (1996), *The EU and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester: Manchester University Press.
- ROSE, C. (1990), *The Dirty Man of Europe. The Great Britain Pollution Scandal*, London: Simon and Shuster.
- ROWLANDS, I. H. (2005), 'The European directive on renewable electricity: conflicts and compromises', *Energy Policy*, 33 (2005), 965-974.
- RYAN, L., F. CONVERY, S. FERREIRA (2006), 'Stimulating the use of biofuels in the European Union: implications for climate change policy', *Energy Policy*, 34 (17), 3184–3194.
- SABATIER, P. (1998), 'The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe', *Journal of European Public Policy*, 5:1, 98-130.
- SÁNCHEZ DE TEMBLEQUE, L.J. (2009), 'Promoviendo un nuevo modelo energético', en MORATA, F. (coord.), *La Energía del Siglo XXI: Perspectivas europeas y tendencias globales*, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 119-142.
- SCHARPF, F. W. (1993), 'Coordination in Hierarchies and Networks', en Scharpf F. W. (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt: Campus, 125-165.
- SCHOUT, A. y A. JORDAN (2008), 'Administrative Instruments', en JORDAN A. y A. LENSCHOW (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham: Edward Elgar, 49-69.

- SCHIMMELFENNIG, F. (2007), 'Europeanization beyond Europe', *Living Reviews in European Governance*, 2:1, 2007, <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-3>.
- SCHMIDT, S. K. (1996), 'Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Tested by Telecommunications and Electricity', *Journal of Public Policy*, 16 (3), 233–271.
- SCHMIDT, V. A. (2001), 'The politics of adjustment in France and Britain: When does discourse matter?', *Journal of European Public Policy*, 8, 247-264.
- SCHMIDT, S. y K. SCHULZE (2011), 'Choosing environmental policy instruments: An assessment of the 'environmental dimension' of EU energy policy', en TOSUN, J. e I. SOLORIO (eds.), *Energy and Environment in Europe: Assessing a Complex Relationship? European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini-Issue 1, Vol. 15, Article 9, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-009a.htm>.
- SCHIMMELFENNIG, F. y U. SEDELMEIER (2008), 'After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe', *Journal of European Public Policy*, 15(6), 806-825.
- SKAERSETH, J. (1994), 'The Climate Policy of the EC: Too Hot to Handle', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No.1, 25-42.
- SKEA, J., P. EKINS y M. WINSKEL, 'Introduction', en SKEA, J., E. EKINS y M. WINSKEL (eds.), *Energy 2050: Making the transition to secure low carbon energy system*, 1-10
- SKEA, J., X. WANG, y M. WINSKEL (2011b), 'UK Energy in an Era of Globalization: Trends, Technologies and Environmental Impacts', en SKEA, J., E. EKINS y M. WINSKEL (eds.), *Energy 2050: Making the transition to secure low carbon energy system*, 11-40.

- SJIOSHANSI, F. (2001), 'Opportunities and perils of the newly liberalized European electricity markets', *Energy Policy*, 29 (2001), 419-427.
- SOLORIO, I. (2011a), 'La europeización de la política energética en España: ¿qué sendero para las renovables?', *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 26, Julio 2011, 105-123.
- SOLORIO, I. (2011b), 'Bridging the Gap between Environmental Policy Integration and the EU's Energy Policy: Mapping out the 'Green Europeanisation' of Energy Governance', *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 7. Nr. 3, 396-415.
- SOLORIO SANDOVAL, I. y F. MORATA (2012), 'Introduction: the re-evolution of energy policy in Europe', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 1-22.
- SOLORIO SANDOVAL, I. y E. ZAPATER (2012), 'Redrawing the 'green Europeanization' of energy policy', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 97-112.
- SOLORIO SANDOVAL, I., M. BECHBERGER, L. POPARTAN, (forthcoming), 'The European energy policy and its 'green dimension': Discursive hegemony and policy variations in the greening of energy policy', en BARNES P. and T. HOERBER (eds.), *Sustainable development and governance in Europe - the evolution of the discourse*, Routledge, 2013.
- SPAACK, F. (1973), 'An energy policy for the European Community', *Energy Policy*, June, 35-37.

- STANFORD, A. (1998), 'Liberalisation of the UK energy market: an opportunity for green energy', *Renewable Energy*, Volume 15, Number 1, 12 September 1998, 215-217.
- STEENBLIK, R. y P. COROYANNAKIS (1995), 'Reform of coal policies in Western and Central Europa. Implications for the environment', *Energy Policy*, Vol. 23, No. 6, 537-553.
- STETTNER, R. (2005), 'Flexibilidad en el Derecho Europeo. Complemento Autónomo del Tratado y Cooperación Reforzada', *ReDCE*, No. 3, Enero-Junio de 2005, 213-28.
- SUREL, Y. (2000), 'The role of cognitive and normative frames in policy-making', *Journal of European Public Policy*, Volume 7, Issue 4 December 2000, 495 – 512.
- SURREY, J. (1990), 'Beyond 1992-the single market and EC energy issues', *Energy Policy*, January/February, 42-54.
- SURREY, J. (1992), 'Energy Policy in the European Community: Conflicts between the objectives of the Unified Single Market, Supply Security and a Clean Environment', *Energy Journal*, Vol. 13, issue 3, 207-231.
- SURREY, J. (ed.) (1996a), *The British Electricity Experiment. Privatization: the record, the issues, the lessons*, London: Earthscan.
- SURREY, J. (1996b), 'Introduction', en SURREY, J. (ed.), *The British Electricity Experiment. Privatization: the record, the issues, the lessons*, London: Earthscan, 3-13.
- SVERDRUP, U. (2005), 'Implementation and European integration: A review essay', *Arena Working Papers*, WP 25/2005,

http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_25.pdf

- TANSEY, O. (2007), 'Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling', *Political Science & Politics*, 40, 765-772.
- THORPE, K. (2007), 'The Forgotten Shortage: Britain's Handling of the 1967 Oil Embargo', *Contemporary British History*, 21 (2).
- TOKE, D. (2007), 'Making the UK Renewables Programme FITTER. A submission to the 2007 Renewables Obligation reform', World Future Council, http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/Rob/WFC_RO_Consultation_Response.pdf
- TOKE, D. (2008), 'The EU Renewable Directive-What is the fuss about trading?', *Energy Policy*, 36 (2008), 3001-3008.
- TOKE, D. (2011), 'Ecological Modernisation, Social Movements and Renewable Energy', *Environmental Politics*, Vol 20 No 1, 60-77.
- TOSUN, J. (2011), 'When the Grace Period is Over: Assessing the New Member States Compliance with EU Requirements for Oil Stockholding', *Energy Policy*, 39(11), 7156-7164.
- TOSUN, J. y M. DOBBINS (2012), 'A different approach to energy policy?: Explaining the prevalence of market-based energy policy instrument in central and eastern Europe', en MORATA, F. e I. SOLORIO SANDOVAL (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham, UK y Northampton, USA: Edward Elgar, 115-131.
- TOSUN, J. e I. SOLORIO (2011), 'Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis', en TOSUN, J., e I. SOLORIO (eds.), *Energy and Environment in Europe:*

- Assessing a Complex Relationship, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini-Issue 1, Vol. 15, Article 7, <http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-183318/Tosun.pdf?sequence=3>
- TOSUN, J., SCHMITT, S. and SCHULZE, K. (eds.) (en prensa), *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda*, London: Springer.
- TREIB, O., H. BÄHR, G. FALKNER (2007), 'Modes of governance: towards a conceptual clarification', *Journal of European Public Policy*, 14:1, 1-20.
- TWIDELL, J. y R. BRICE (1992), 'Strategies for implementing renewable energy. Lessons from Europe', *Energy Policy*, May, 464-479.
- VINK, M. y P. GRAZIANO (2007), 'Challenges of a New Research Agenda', en GRAZIANO, P. y V. M. VINK (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, New York: Palgrave Macmillan, 3-20.
- VOGLER, J. (2011), 'The European Union as a global environmental policy actor: climate change', en WURZEL R.K.W y J. CONNELLY (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New York: Routledge, 21-38.
- WALTON, A. (1976), 'Atlantic Relations: Policy Coordination and Conflict- Atlantic Bargaining over Energy', *International Affairs*, 52(2).
- WIESENTHAL, T., G. LEDUC, P. CHRISTIDIS, B. SCHADE, L. PELKMANS, L. GOVAERTS, y P. GEORGEPOULOS (2009), 'Biofuel support policies in Europe: Lessons learnt for the long way ahead', *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13, 789-800.
- WURZEL R.K.W y J. CONNELLY (eds.) (2011), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New York: Routledge.

YONDORF, W. (1965), 'Monnet and the Action Committee: The Formative Period of the European Communities', *International Organization*, Vol. 19, No. 4, 885-912.

ZAPATER, E. (2002), *La gestión de la seguridad de aprovisionamiento energético en la Unión Europea: ¿Una cuestión política o económica?*, Madrid: Dykinson.

ZAPATER, E. (2009), 'La seguridad energética de la Unión Europea en el contexto de la nueva política energética y el tratado de Lisboa', en F. MORATA (Coord.), *La Energía del Siglo XXI: Perspectivas europeas y tendencias globales*, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 49-79.

ANEXOS

Anexo I. Lista de entrevistados

España

- Entrevista telefónica, MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (MITyC) (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA (REE) (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, SECRETARIA DE ESTADO DE CAMBIO CLIMÁTICO (SECC) (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, CLUB DE LA ENERGÍA (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA (CNE) (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE, Comisión Europea, Representación en España (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE ENERGÍA RENOVABLE (APPA) (2010a), julio, Madrid.
- Entrevista personal, ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE ENERGÍA RENOVABLE (APPA) (2010b), junio, Barcelona.
- Entrevista personal, ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE ENERGÍA RENOVABLE (APPA) (2010c), julio, Madrid.
- Entrevista personal, la ASOCIACIÓN EMPRESARIAL EÓLICA (2010a)

julio, Madrid.

- Entrevista personal, ASOCIACIÓN EMPRESARIAL EÓLICA (2010b) julio, Madrid.
- Entrevista personal, PROTERMOSOLAR (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, CARBUNIÓN (2010), julio, Madrid
- Entrevista personal, FORO NUCLEAR (2010), julio, Madrid
- Entrevista personal, ENAGAS, (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, OMEL, (2010), julio, Madrid.
- Entrevista personal, GREENPEACE (2010a), julio, Madrid.
- Entrevista personal, GREENPEACE (2010b), julio, Madrid.
- Entrevista personal, WWF/ADENA, julio, Madrid.
- Entrevista personal, AMIGOS DE LA TIERRA (2010), julio, Madrid.

Reino Unido

- Entrevista personal, OFFICE OF RENEWABLE ENERGY DEPLOYMENT, DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (DECC) (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA) (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, ROYAL COMMISSION ON ENVIRONMENTAL POLLUTION (RCEP) (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, SUSTAINABLE DEVELOPMENT COMMISSION (SDC) (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, UK ENERGY RESEARCH CENTRE (UKERC) (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, ELECTRICITY POLICY RESEARCH GROUP, agosto, Cambridge.
- Entrevista personal, INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (IEEP) (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, CARBON CAPTURE & STORAGE ASSOCIATION (2010), agosto, Londres.
- Entrevista personal, EMBAJADA ESPAÑOLA EN LONDRES, OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL (2010a), agosto, Londres.
- Entrevista personal, EMBAJADA ESPAÑOLA EN LONDRES, OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL, (2010b), agosto, Londres.

Anexo II. Progreso de los estados miembros respecto a sus objetivos de renovables para el 2010

	Electricidad		Transporte	
	Objetivo 2010 (%)	Resultado presentado PANER (%)	Objetivo 2010 (%)	Resultado presentado PANER (%)
Alemania	12.5	17.4	5.75	7.3
Austria	78.1	69.3	5.75	6.8
Bélgica	6	4.8	5.75	3.8
Bulgaria	11	10.6	5.75	1.7
Chipre	6	4.3	2.5	2.2
Dinamarca	29	34.3	5.75	1.0
Eslovaquia	31	19.1	5.75	4.1
Eslovenia	33.6	32.4	3.0	2.6
España	29.4	28.8	5.83	6
Estonia	5.1	1.7	5.0	0.0
Finlandia	31.5	26.8	4.0	5.7
Francia	21	15.4	7.0	6.4
Grecia	20.1	13.3	5.75	1.7
Hungría	3.6	9	5.75	3.7
Irlanda	13.2	20.4	4.0	3
Italia	22.5	19	5.75	3.5
Letonia	49.3	44.7	5.75	4
Lituania	7.0	8.0	5.75	4
Luxemburgo	5.7	4.0	5.75	2.1
Malta	5	0.6	1.25	2.8
Países Bajos	9.0	8.6	4.0	4.1
Polonia	7.5	7.5	5.75	5.8
República				
Checa	8	7.4	5.75	4.1
Portugal	39	41.1	10.0	5.0
Rumania	33	27.5	4.0	5.8
Suecia	60.0	55	5.75	7.4
Reino Unido	10	8.6	3.5	2.6

Fuente: elaboración propia con datos de COM (2011).

La diferencia entre el objetivo de 2010 y el del PANER refleja aquellos países de los que se espera hayan cumplido su objetivo de acuerdo a los Planes Nacionales.

