



FACULTAD DE DERECHO

LA ENERGÍA: DESAFÍO PARA LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Marta Dávila García

5.º E-3 A

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutor: Francisco Javier Benavides Malo

Madrid

Abril 2023

RESUMEN

La Unión Europea (UE) se conforma como una suerte de derechos y obligaciones, así como un marco en el cual desarrollar políticas que faciliten la transición entre modelos de actuación en innumerables ámbitos.

En las circunstancias geopolíticas y económicas actuales, el contar con un entorno como el que ofrece Bruselas y poder sumar esfuerzos para constituir un frente común que permita avanzar en la consecución de objetivos de consenso, constituye, en el ámbito energético de forma singular, una buena salvaguarda.

En el caso de España, las especiales características que hacen de ella una “isla energética”, contribuyen a que el diálogo con Bruselas se haya convertido, dentro de ese necesario consenso, en una necesidad ineludible para defender puntos de vista difícilmente entendibles en otras latitudes de la Unión.

En este contexto, tanto externo como interno, Bruselas ha de navegar, muchas veces sin planos, por unas aguas que exigen determinación, claridad de ideas y dictámenes acertados que permitan llegar a todos los miembros de la Unión Europea, a la vez, al mismo puerto, que no es otro que el de una transición energética que permita el cumplimiento de los objetivos pactados para mitigar los efectos del cambio climático, a la vez que se ofrece la necesaria seguridad de suministro que permita el libre desarrollo de los derechos por parte de los ciudadanos europeos y la defensa de los valores que propugna la Unión.

En este trabajo se realiza un recorrido desde lo general a lo particular en el ámbito de la energía, haciendo especial hincapié en el papel del legislador de la Unión Europea para adecuar las necesidades a las posibilidades y las demandas de cada uno de los países miembros, así como en la posición de España.

Palabras clave:

Unión Europea, transición energética, seguridad de suministro, fuentes de energía, legislación europea, España, gas, petróleo, energía nuclear, energías renovables.

ABSTRACT

The European Union (EU) is formed of rights and obligations, as well as a framework in which to develop policies that facilitate the transition between models of action in countless areas.

In the current geopolitical and economic circumstances, having an environment like the one offered by Brussels and being able to join efforts to form a common front that allows progress in achieving consensus objectives, constitutes, in the energy sphere, a good safeguard.

In the case of Spain, the special characteristics that make it an "energy island" contribute to the fact that the dialogue with Brussels has become, within that necessary consensus, an unavoidable necessity to defend points of view that are difficult to understand in other latitudes of the Union.

In this context, both external and internal, Brussels has to navigate, often without plans, through waters that require determination, clarity of ideas and correct opinions that allow all the members of the European Union to reach, at the same time, the same time port, which is none other than an energy transition that allows compliance with the agreed objectives to mitigate the effects of climate change, while offering the necessary security of supply that allows the free development of rights by European citizens and the defence of the values advocated by the Union.

In this work, an analysis is carried out from the general to the particular in the field of energy, with special emphasis on the role of the legislator of the European Union to adapt the needs to the possibilities and demands of each of the member countries, as well as in the position of Spain.

Keywords:

European Union, energy transition, security of supply, energy sources, European legislation, Spain, gas, oil, nuclear energy, renewable energy.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

LISTA DE ABREVIATURAS	5
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 Justificación del tema	7
1.2 Objetivos	8
1.3 Metodología y estructura	8
2. LA ENERGÍA Y LA UNIÓN EUROPEA	9
2.1 La energía como elemento vertebrador de la Unión Europea	9
2.2 La energía en el Derecho Originario	11
2.3 La energía en el Derecho Derivado	15
3. LA ENERGÍA COMO OBJETO DE REGULACIÓN	18
3.1 Ámbito político	19
<i>3.1.1. Mercado Interior de la energía</i>	<i>19</i>
<i>3.1.2. Estrategia y Seguridad Energética</i>	<i>22</i>
3.2 Ámbito económico y comercial	28
4. NUEVAS ACTUACIONES PARA EL IMPULSO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. EL PACTO VERDE EUROPEO (GREEN DEAL).....	32
5. ESPAÑA Y SU CARÁCTER DE “ISLA ENERGÉTICA”: CONSECUENCIAS.....	38
6. CONCLUSIONES	42
7. BIBLIOGRAFÍA	46

LISTA DE ABREVIATURAS

ACER	Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía
AIE	Agencia Internacional de la Energía
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y Acero
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ELP	Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FEADER	Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural
FTJ	Fondo de Transición Justa
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MRR	Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia
NZIA	<i>Net Zero Industry Act</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNIEC	Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima
PVE	Pacto Verde Europeo
RADER	Reglamento para Acelerar el Despliegue de Energías Renovables
RCDE UE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo

TTF	Facilidad de Transferencia de Títulos
UE	Unión Europea
<i>WEO</i>	<i>World Energy Outlook</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación del tema

La Agencia Internacional de Energía (“IEA”) publicó el pasado octubre su informe anual *World Energy Outlook* (“WEO”). Como cada año, la publicación más autorizada y prestigiosa del sector energético esboza las futuras tendencias y preocupaciones de la industria. Sin embargo, lo que cada año es un primer y pequeño apartado sobre el contexto actual, en el WEO de 2022 se convierte en una contextualización de gran magnitud: se habla de la primera crisis energética mundial (IEA, 2022).

Se trata de una crisis mundial, como matiza el WEO, pero Europa es su principal escenario. En Europa hemos sido testigos del peligro derivado de una dependencia energética. En Europa se han puesto sobre la mesa las dificultades de gestión, almacenamiento, adquisición e interconexiones de energía. Es este contexto el que apela a la Unión Europea (“UE”) a revisar sus prioridades y políticas en materia energética

Como desarrollaremos a lo largo del trabajo, mucha ha sido la actividad de las instituciones europeas para establecer criterios y dar coherencia al desarrollo del sector energético, principalmente a través del derecho derivado que, como veremos más adelante, ha sido el instrumento que ha materializado la arquitectura de lo que hoy es el sistema energético de la UE. Ahora más que nunca se tienen en cuenta los condicionantes planteados por el cambio climático, los compromisos internacionales adquiridos en cuanto a la progresiva disminución del empleo de combustibles fósiles, la apuesta por energías renovables y el abandono unilateral, por algunos estados miembros, de la energía nuclear.

Toda esta actividad, sin embargo, no ha contado siempre con el respaldo decidido de todos los estados miembros. A modo de ejemplo, basta con mencionar la situación generada entre Francia y España a consecuencia del gasoducto Midcat que uniría ambos países a través de los Pirineos (Europa Press, 2022) o las discusiones en el Consejo Europeo de mayo de 2022 en el que se planteó la especial situación de España y Portugal, conocida como “isla energética” (Consejo Europeo, 2022a).

Por todo lo expuesto, nos encontramos en un punto de inflexión en la regulación de la UE en materia energética. Por ello, y porque a todos nos atañe el futuro de Europa, es digno de estudio y reflexión el desafío que supone la energía para la legislación de la UE.

1.2 Objetivos

El objeto de investigación es el marco legal del sector energético en la Unión Europea, así como los desafíos que debe afrontar con la incorporación de medidas que obedecen a objetivos de transición energética. Para ello, se persiguen los siguientes objetivos a lo largo del trabajo:

- Conocer la evolución del marco de regulación de la Unión Europea en materia energética.
- Definir las distintas formas de tratamiento legal de los recursos energéticos en la Unión Europea.
- Analizar la adecuación de nuevas actuaciones para el impulso de la transición energética en el marco legal actual.
- Enmarcar la figura de España como “isla energética” en la regulación de la Unión Europea y reflexionar sobre sus implicaciones.
- Determinar posibles desafíos de los próximos años y cómo encuadrarían dentro de la actual regulación, para sugerir posibles alternativas.

1.3 Metodología y estructura

El método empleado para la confección de este trabajo se ha basado en la recopilación, síntesis y análisis de la información, para lo cual se ha procedido a la consulta de legislación nacional y comunitaria, bibliografía y webgrafía tanto de fuentes oficiales, destacando las propias de la Unión Europea, como las de otras organizaciones de reconocido prestigio en el sector energético.

Con respecto a la estructura, se parte del nacimiento de la UE, que tuvo a la energía como primer motor de unión, para entender el lugar que ocupa la misma en el derecho originario, y posteriormente, en el derecho derivado. Así, se sigue con el tratamiento de la energía como objeto del trabajo legislativo de la UE, teniendo en cuenta que el mismo se realiza en contextos diferentes; como son el económico, el comercial y el político. Posteriormente, se procede a un recorrido por las actuaciones destinadas a posibilitar la transición energética y, finalmente, se analiza el caso concreto de España y su carácter de “isla energética”.

2. LA ENERGÍA Y LA UNIÓN EUROPEA

2.1. La energía como elemento vertebrador de la Unión Europea

Cada 9 de mayo se celebra el “Día de Europa”, conmemorando que ese día de 1950 comenzó la construcción de lo que hoy podemos llamar Unión Europea. Aquel 9 de mayo de hace casi 75 años, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, dirigió a Alemania la célebre Declaración que proponía la puesta en común de la producción del carbón y del acero.

Tan solo habían pasado cinco años desde el final de la Segunda Guerra Mundial y las potencias europeas todavía no se habían recuperado. Lo vivido hacía necesario unir a Europa y evitar otro enfrentamiento. En palabras de Schuman: *“La puesta en común de las producciones de carbón y de acero (...) cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas”* (Unión Europea, s. f.).

Con estas palabras, Schumann propone una nueva forma de cooperación política que comienza por la unión de energía. Así fue como nació la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (“CECA”), constituyéndose en el Tratado de París firmado el 18 de abril de 1951 (Centro de Documentación Europea y *Europe Direct* de la Comunidad de Madrid, 2018).

Más tarde, los países signatarios de este Tratado pasarían a firmar los Tratados de Roma (1957), que darían lugar a la Comunidad Económica Europea (“CEE”) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (“EURATOM”).

No obstante, aunque la energía ha estado en el origen de la creación de la UE –pues fue el eje central de dos de los tres Tratados constitutivos de lo que hoy es la UE– éstos no dieron pie a una regulación específica en materia de política energética que desarrollara cuestiones ajenas al tratamiento que el carbón y la energía nuclear tenían en los mencionados tratados. También hemos de tener en cuenta que las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial todavía estaban muy presentes y tanto el carbón como la energía nuclear eran materias de carácter estratégico para los países.

La primera gran reforma de los Tratados constitutivos tiene lugar con el Acta Única Europea. De acuerdo con su preámbulo, los objetivos perseguidos eran: *“mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos”*, y *“asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades”*.

El objetivo principal que perseguía era completar el desarrollo del mercado interior, un espacio que permitiera la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales no más tarde del 1 de enero de 1993, ampliándose la actuación de la Comunidad Europea a otros ámbitos que incluyen la energía y el medio ambiente. A su vez, modificó las normas de funcionamiento de las instituciones europeas, introduciendo la regla de la mayoría cualificada en ámbitos antes restringidos a la unanimidad y dotando al Parlamento Europeo de mayores competencias y poderes reforzados. (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023)

Tras este paso adelante en el proceso de integración, el siguiente gran hito fue el Tratado de Maastricht, que, a partir de su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993, supuso el paso de la CEE a la actual UE y la creación de la Ciudadanía Europea.

Hemos de recordar que, durante estos años, el continente europeo atravesaba un momento político inestable, pues se desarrollaba la guerra de la antigua Yugoslavia. De esta forma, primaba realizar un esfuerzo en la búsqueda de una política exterior y de seguridad común y en impulsar cuestiones como la justicia y la acción policial en el ámbito de la UE.

Desde entonces, el grado de integración europea y la colaboración entre los Estados miembros de la Unión ha recorrido un camino ascendente, aunque hubo turbulencias debido a los diferentes intereses en juego, y fue necesario adoptar los Tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2000) para configurar, con una mayor aceptación por parte de los Estados miembros, las instituciones europeas existentes y crear otras nuevas, así como dar paso a la Unión Europea y Monetaria, que no fue aceptada por todos los miembros.

Es decir, la cooperación comunitaria en materia de energía ha sido una de las áreas que ha tardado más en desarrollarse, a pesar de ser una parte fundamental del origen de la UE. Especialmente porque se trata de un elemento clave históricamente en el desarrollo industrial y económico de los países, éstos siempre han apostado por mantener la competencia en este ámbito. Por ello, la UE ha venido actuando en materia energética de forma indirecta, a través de otras políticas (principalmente a través de las políticas de mercado común y medioambientales) (Energía y Sociedad, 2023).

De hecho, aunque las instituciones de la Unión elaborasen en ese período importantes normas jurídicas en materia energética (liberalización de mercados del gas y la electricidad, cuestiones medioambientales, seguridad energética, etc.), la falta del necesario respaldo de los Estados miembros y las pocas capacidades de las instituciones europeas en la materia hicieron

que en esas normas no se pueda apreciar la necesaria coherencia y coordinación para considerarlas un conjunto de documentos legales que respaldan una política europea de la energía (Urrea Corres, 2011).

Es a partir del Tratado de Lisboa (Tratado de Funcionamiento de la UE) cuando, como veremos en el siguiente punto, la energía adquiere protagonismo como elemento vertebrador de la UE. Ello se debe a que en él se incluye un título dedicado a la energía (Título XXI) en virtud del cual la Unión dispone de competencia propia y capacidad para actuar en dicha materia.

2.2. La energía en el Derecho Originario

Atendiendo a lo expresado en el punto anterior, es en el Tratado de Funcionamiento de la UE (“TFUE”) donde debemos comenzar a fijarnos para tener una idea de qué significa y cuál es el papel de la energía en la UE, así como su encaje y tratamiento.

Se trata de establecer la importancia que se le da a la energía y cómo se configura el trabajo de las instituciones. Con ello, se pretende discernir cuál de ellas debe tener el protagonismo a la hora de establecer políticas y marcar líneas rojas, así como de aclarar el papel que los estados miembros han de asumir en este ámbito porque éstos no han aceptado ceder algún tipo de competencia.

Así, en el TFUE se establecen cuáles son las competencias exclusivas de la Unión, las que comparte con los Estados miembros y aquéllas en las que puede apoyar o complementar la acción de los estados, así como la exigencia de la protección del medioambiente.

En su artículo 3, se señala que:

*“1. La Unión dispondrá de **competencia exclusiva** en los ámbitos siguientes:*

- a) la unión aduanera;*
- b) **el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;***
- c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;*
- d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;*
- e) **la política comercial común.***

Se establece pues, en este artículo, que la UE tendrá competencias exclusivas en el establecimiento de normas que regulen el funcionamiento del mercado interior, así como en la

política comercial común. Aspectos ambos que, como veremos en el desarrollo de este trabajo, son cruciales en el ámbito de la energía.

Asimismo, en su artículo 4, punto 2, se establece lo siguiente:

*“2. Las **competencias compartidas** entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:*

- a) **el mercado interior;***
- b) **la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;***
- c) **la cohesión económica, social y territorial;***
- d) **la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;***
- e) **el medio ambiente;***
- f) **la protección de los consumidores;***
- g) **los transportes;***
- h) **las redes transeuropeas;***
- i) **la energía;***
- j) **el espacio de libertad, seguridad y justicia;***
- k) **los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado”.***

En este artículo se especifican las competencias compartidas, señalándose claramente que la energía es una de ellas, pero también otras que influyen directamente en el consumo, desarrollo, comercio y producción de las fuentes de energía como son el medio ambiente, el mercado interior, la protección de los consumidores, los transportes y las redes transeuropeas.

Se va definiendo así el marco de actuación del legislador en la UE y el porqué de las actuaciones que se han venido sucediendo especialmente en este siglo y, más concretamente, en su segunda decena, anticipando situaciones como la que Europa experimenta actualmente con el uso, por parte de Rusia, de la energía como palanca de presión.

Por otra parte, la UE ha sido la principal valedora de la lucha contra el cambio climático y ha hecho de la defensa del medio ambiente una política transversal que incide de pleno en el ámbito de la energía, impulsando políticas de desarrollo sostenible e inversiones en innovación, además de elaborar legislación y programas de actuación que faciliten la transición ecológica. Estos aspectos serán también tratados a lo largo de este estudio.

Así, en su artículo 11, señala que:

“Las exigencias de la protección del medioambiente 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”.

Especialmente significativo para España en estos momentos es el artículo 122, que permite que la UE adopte medidas que palién dificultades graves en el suministro de energía. El artículo 122 dispone:

“1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía”.

Un ámbito especialmente relevante en el sector de la energía, tanto en su comercio como en la seguridad de suministro, es el del establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en varios sectores, incluido el de la energía. Establece así el artículo 170 que:

“1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

2. En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión”.

Se quiere resaltar también que en el punto 2 de este artículo se hace referencia a la problemática que sufren algunos países de la Unión por su situación geográfica, entre los que se encuentra España, debiéndose favorecer la interconexión. Este aspecto se tratará en el apartado “ESPAÑA Y SU CARÁCTER DE “ISLA ENERGÉTICA”: CONSECUENCIAS”.

Finalmente, los Tratados Fundacionales de la Unión, implicando a varios de los organismos que forman parte de su arquitectura, también contemplan, en los artículos 192 y 194, aspectos relacionados con materias objeto de actividad legislativa en los ámbitos económico y

comercial, que son objeto de tratamiento en este trabajo. En este sentido, el artículo 192 establece que:

“1. (...), el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

- a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal;*
- b) las medidas que afecten a:*
 - la ordenación territorial;*
 - la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos;*
 - la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos;*
- c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.*

(...)

4. Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medioambiente.

5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, dicha medida establecerá las disposiciones adecuadas en forma de:

- excepciones de carácter temporal,*
- apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177, o ambas posibilidades”.*

Por su parte, en el artículo 194 se señala que:

“1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medioambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

- a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;*
- b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;*
- c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y*
- d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.*

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. No afectarán al derecho de un 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, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192”.

Los cuatro objetivos señalados en el Artículo 194 en ocasiones son llamados “los cuatro pilares de la política energética europea”: la competitividad, la seguridad del suministro, la sostenibilidad, y las interconexiones (De Carlos Izquierdo, 2016).

Como puede apreciarse, la UE, tanto directamente como actuando en cooperación con los estados miembros, tiene un importantísimo papel en materia de energía, bien sea en el ámbito económico, el comercial o el político. No obstante, pese a que la energía ha supuesto un aspecto relevante del proceso de integración de la UE desde sus inicios, nunca se dispuso de una base sobre la que articular una política energética comunitaria, si bien en sus orígenes y en los tratados quedó establecido, como antes se ha señalado, que la energía constituye un elemento más del mercado interior y que el desarrollo de la política medioambiental y el de las redes transeuropeas tienen en ella un claro exponente (Mišík, 2019).

2.3. La energía en el Derecho Derivado

Más allá del TFUE, la UE ha plasmado en planes y legislación derivada los hitos que han ido jalonando la construcción de un sistema energético para toda la Unión dentro del marco del desarrollo sostenible y la asunción de los compromisos internacionales adoptados, entre otros destacan los Acuerdos de París, adoptados en diciembre de 2015 durante la 21ª Conferencia de las Partes (“COP21”) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París, Francia. Su objetivo principal es limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2 grados Celsius sobre los niveles preindustriales, aunque se aboga por tratar de limitar el aumento a 1.5 grados Celsius.

Ya en 2006, en el Libro Verde, “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”, la UE presentó una estrategia para desarrollar un sistema energético sostenible, competitivo y seguro. Su objetivo es reducir la dependencia de los combustibles fósiles y

mejorar la seguridad energética de la UE, promoviendo las fuentes de energía limpia y la mejora de la eficiencia energética.

La estrategia propone medidas para aumentar la producción de energía renovable, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (“GEI”) y mejorar la eficiencia energética en todos los sectores de la economía. También propone medidas para mejorar la seguridad energética de la UE mediante la diversificación de las fuentes de suministro y la mejora de la infraestructura energética (se hace referencia a la necesidad de incrementar la capacidad de interconexión eléctrica y se señala concretamente a España y Francia, así como a la necesidad de estimular las inversiones privadas y públicas).

Además, el Libro Verde también propone mecanismos para fomentar la investigación y el desarrollo en tecnologías energéticas limpias y promover la cooperación a nivel internacional en la lucha contra el cambio climático. En general, la estrategia del Libro Verde es una llamada a la acción para que la UE se convierta en un líder mundial en la transición hacia una economía baja en carbono y en la reducción de sus emisiones de GEI.

Concretamente, la Comisión Europea señalaba en el mismo, describiendo una situación que puede considerarse de grave, en cuanto al crecimiento de la demanda y a la dependencia de terceros países, y exigente, en cuanto a inversiones y toma de decisiones, lo siguiente (Libro Verde, 2006):

“Existe una urgente necesidad de inversiones: sólo en Europa, se precisarán en los próximos 20 años inversiones cercanas a un billón de euros para cubrir la demanda de energía prevista y sustituir la infraestructura obsoleta.

Nuestra dependencia respecto de las importaciones va en aumento: si no conseguimos otorgar una mayor competitividad a la energía autóctona, en los próximos 20 o 30 años un 70 % de las necesidades energéticas de la Unión se satisfarán mediante productos importados (algunos de ellos procedentes de regiones situadas bajo la amenaza de la inseguridad), frente al 50 % actual. (...)

Los precios del petróleo y el gas están aumentando. En los dos últimos años, se han multiplicado prácticamente por dos en la UE, y los precios de la electricidad siguen una tendencia idéntica. Se trata de una situación difícil para los consumidores. Habida cuenta de la creciente demanda global de combustibles fósiles, la saturación de las cadenas de abastecimiento y la creciente dependencia respecto de las importaciones, es probable que los precios del petróleo y el gas se mantengan elevados. Pero quizá eso propicie el incremento de la eficiencia energética y de la innovación. (...)

Europa aún no ha desarrollado unos mercados interiores de la energía plenamente competitivos. Sólo cuando existan esos mercados podrán los ciudadanos y las empresas de la UE beneficiarse plenamente de la seguridad de abastecimiento y de unos precios más bajos. Con ese fin, es preciso desarrollar las interconexiones, implantar marcos legislativos y reguladores eficaces y darles plena aplicación, y velar por la rigurosa ejecución de las normas comunitarias de competencia. Además, la consolidación del sector de la energía deberá regirse por las normas de mercado si se pretende que Europa responda eficientemente a los múltiples retos que tiene ante sí y si se desea invertir adecuadamente para el futuro” (p.3).

Ante esta coyuntura, si bien no todo ha sido perfecto, es verdad que la UE reaccionó y comenzó un proceso de racionalización y liderazgo que, como no podía ser de otra forma, empezó por arreglar las deficiencias en el seno de la Unión. Así, un paso decisivo se dio en 2010, cuando la UE legisló sobre el mercado interior de la energía respecto al gas natural y la electricidad en materia de infraestructuras energéticas de carácter transeuropeo. Asimismo, relevante es también la elaboración y presentación, por parte de la Comisión Europea, de la Unión de la Energía para crear un mercado único energético y disminuir el grado de dependencia externo. Finalmente, en 2017 vio la luz el Reglamento de Seguridad de Suministro de Gas (UE) 2017/1938, que insta a los países miembros a la cooperación regional para establecer de forma conjunta riesgos de suministro y medidas que los prevengan y mitiguen.

No obstante, incluso teniendo en cuenta que el esfuerzo realizado puede considerarse titánico, la realidad reciente nos demuestra que el sistema energético del que dispone la UE sigue sin ser lo robusto que debería esperarse. Siguen existiendo disensiones y prioridades diferentes entre los países miembros y no se ha sido capaz, hasta ahora, de establecer un auténtico mercado interior de la energía ni una Unión Energética.

En estos momentos, la crisis generada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia está haciendo florecer esas diferentes aproximaciones al problema energético, primándose la problemática nacional sobre la transnacional y haciéndose difícil tomar decisiones que impliquen un volumen elevado de inversiones y, por supuesto, adoptar posiciones de conjunto que hagan de la UE el actor relevante que es a escala mundial.

En este sentido, merece la pena hacer referencia a la Brújula Estratégica aprobada por el Consejo en marzo de 2022, que señala en su introducción lo siguiente (Consejo de la UE, 2022):

“Con 27 países miembros y 450 millones de ciudadanos, nuestra Unión es el mayor mercado único del mundo, el más importante socio comercial e inversor para muchos países, en particular

en nuestra vecindad, y la mayor fuente de ayuda al desarrollo. La UE establece normas y estándares y ha liderado de forma consistente la inversión en soluciones multilaterales efectivas. Con nuestras misiones de manejo de crisis y operaciones en tres continentes, hemos demostrado que estamos preparados para asumir riesgos por la paz y asumir nuestra parte de responsabilidad en la seguridad global”.

3. LA ENERGÍA COMO OBJETO DE REGULACIÓN

De acuerdo con lo expresado por la Comisión Europea, los cinco objetivos principales de la política energética de la Unión Europea son: (i) garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía y la interconexión de las redes energéticas; (ii) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; (iii) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético; (iv) “descarbonizar” la economía en coherencia con lo recogido en el Acuerdo de París; (v) y fomentar el desarrollo de las energías nuevas y renovables (Ciucci, 2022a).

Para la consecución de esos cinco objetivos, la UE se ha dotado de un considerable conjunto de textos legales (a lo largo de este trabajo se presenta una pequeña pero significativa parte del mismo) que abarca actuaciones en los ámbitos político, económico y comercial. En el desarrollo de esa estructura legal queda plasmado el elevado interés de la Unión, a través de las diferentes presidencias de la Comisión, en hacer de ella el exponente mundial de la eficiencia en materia energética, a la vez que se constituye en adalid de la batalla contra el cambio climático.

Por otra parte, en esos documentos también se insta a los estados miembros a que asuman su cuota de responsabilidad y legislen internamente de forma coherente con los esfuerzos realizados a nivel supranacional y se afanen por materializar su implicación en la consecución de los objetivos de la UE.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha tenido como derivada la exacerbación de las consecuencias del aumento de los precios de la energía tras la pandemia del COVID, y ha obligado a la Comisión a redoblar sus esfuerzos por mantener el camino marcado en la transición energética planteada, proponiendo la adopción de medidas en diferentes ámbitos para que no se produzca un descarrilamiento en la preservación de los valores que inspiraron la creación de la UE y que se han transformado en referencia en el mundo.

A continuación se realizará un recorrido por las actuaciones en cada uno de los ámbitos señalados anteriormente: político, económico y comercial.

3.1. **Ámbito político**

Actualmente, la energía es un tema clave en el ámbito político de la UE. La idea es desarrollar un sistema energético sostenible, seguro y competitivo que permita aumentar la producción de energía renovable, reducir las emisiones de GEI, mejorar la eficiencia energética y mejorar la seguridad energética de la UE. La política energética de la UE está dirigida por la Comisión Europea y se basa en la idea de que la transición hacia un sistema energético sostenible es esencial para garantizar un futuro seguro y sostenible para Europa y para el mundo.

Las actuaciones en el ámbito político se han reflejado de forma significativa en la búsqueda de una política energética integral, intentando alcanzar un **mercado interior de la energía** y huyendo del riesgo que supone ser dependiente de unos pocos suministradores de energía, con el fin último de garantizar la **seguridad energética**. Para ello, el funcionamiento eficaz del mercado interior es el principal objetivo y esto no es posible sin un alto grado de interconexión entre los países miembros.

3.1.1. *Mercado Interior de la energía*

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 3 del TFUE establece la competencia exclusiva de la UE para el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, mientras que la base jurídica de la política energética de la UE está recogida en el artículo 194 del TFUE.

El desarrollo de este mercado interior ha sido constante desde la creación de la UE, pues esa es la esencia de su creación. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, hay que reconocer que costó mucho dar los primeros pasos por la propia dinámica de toma de decisiones establecida. Quizás la desconfianza entre los propios países que crearon la Unión y el intento de limitar un desarrollo descontrolado supusieron la imposición de la unanimidad como método de toma de decisiones, lo cual lo convierte en un proceso muy lento, y la exigencia de un método de armonización legislativa demasiado farragoso y minucioso (Ratcliff et al., 2022).

Fue a partir de que se dictaran dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**TJUE**”), en los asuntos *Dassonville* (asunto 8/74), de 11 de julio de 1974, y *Cassis de Dijon*

(asunto 120/78), de 20 de febrero de 1979¹, cuando se dio un impulso a la creación del mercado interior (Ratcliff et al., 2022).

Como se ha señalado antes, es con la entrada en vigor del Acta Única Europea cuando se concreta el plazo para el establecimiento del mercado interior, el 31 de diciembre de 1992, y se produce un cambio en los mecanismos de decisión. A través de él se introdujo la votación por mayoría cualificada en diferentes ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios y la libre circulación de capitales, mientras que también se produjo una aproximación de las legislaciones nacionales.

Pero no es hasta la primera década del siglo XXI cuando se afianza la construcción del mercado único, y lo hace con el Acta del Mercado Único (Comisión Europea, 2010), en la que se señala que *“El mercado único es una garantía fundamental de nuestra competitividad internacional. Sin él, no tendríamos tanto peso en el equilibrio mundial de las fuerzas económicas, en el preciso momento en que emergen nuevos actores”*.

En octubre de 2012, la Comisión presentó el Acta del Mercado Único II para seguir desarrollando el mercado único y explotar sus posibilidades como motor de crecimiento. El Acta establece doce medidas fundamentales que giran en torno a los cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el mercado único (Comisión Europea, 2012):

1. redes integradas;
2. movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas;
3. la economía digital;
4. medidas para reforzar la cohesión y los beneficios de los consumidores.

Este año 2023, la UE celebra el trigésimo aniversario del mercado único, uno de los principales logros de la integración europea y uno de sus principales motores. En palabras de Thierry Breton, comisario responsable de Mercado Interior, pronunciadas el dos de enero de 2023 (Comisión Europea, 2023a):

“El mercado único es mucho más que un mero marco jurídico o incluso un mercado. Tenemos que preservar, mejorar y reinventar continuamente este formidable recurso. En primer lugar, debemos garantizar que las normas que hemos acordado conjuntamente también se apliquen de

¹ Se estableció la ilegalidad de las restricciones a la importación que tenían un efecto similar a las restricciones cuantitativas. En su lugar, se implementó el principio de reconocimiento mutuo, que establece que la venta de un producto legalmente comercializado en un Estado miembro no puede ser prohibida en otro (aunque existen excepciones aplicables)

manera colectiva. En segundo lugar, debemos hacer que el núcleo de la competitividad europea sean las pymes. En tercer lugar, debemos garantizar que las personas y las empresas tengan acceso a los bienes y servicios que necesiten cuando los necesiten. El mercado único dio a la Unión Europea una dimensión continental y, por tanto, la capacidad de proyectarse en la escena mundial. Hoy, en su trigésimo aniversario, el mercado único me da confianza y determinación para hacer frente a los retos futuros”.

En el sector energético, la creación del mercado interior de la Unión tiene como objetivo garantizar el funcionamiento del mercado, materializándose en un acceso justo y un alto grado de protección de los consumidores, y en unos niveles adecuados de interconexión y de capacidad de generación. Lo acertado de estas finalidades se ha visto de forma extraordinariamente evidente con la crisis energética derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

Como en el caso del mercado único global, la consecución del específico de la energía no ha sido tarea fácil y sigue en la actualidad siendo perfeccionado y adaptándose a la realidad a la que se enfrenta la UE, así como a los intereses de los países miembros de la Unión.

Así, como detalla Ciucci (2022b), se han ido sucediendo desde los años 90 diferentes paquetes de legislación que siguen actualmente siendo complementados. El primero de ellos supuso la promulgación de las primeras directivas de liberalización, adoptándose en 1996 la de electricidad y en 1998 la del gas, con la exigencia de que fueran incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros no más tarde de 1998 y 2000, respectivamente.

La segunda remesa de directivas fue adoptada en 2003 con la exigencia de incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados miembros antes del final de 2004. Este conjunto legislativo permitió la libre elección de proveedores de gas y electricidad tanto a los consumidores industriales como a los particulares. Este paquete legislativo se vio complementado en 2009 con otro que introducía modificaciones y suponía la piedra angular de la realización del mercado interior de la energía. Se materializa así la competencia entre proveedores, lo que redunda en un beneficio para los consumidores.

En junio de 2019 se adoptó un cuarto paquete energético, integrado por una directiva y tres reglamentos². Introdujo nuevas normas aplicables al mercado de la electricidad para las energías renovables y para atraer las inversiones, incentivos para los consumidores y establecía un nuevo límite de elegibilidad para que las centrales eléctricas reciban subvenciones como mecanismos de capacidad. Asimismo, obligaba a los Estados miembros a preparar planes de contingencia para posibles crisis de electricidad y aumentaba las competencias de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (“ACER”) en materia de cooperación reglamentaria transfronteriza en los casos que impliquen un riesgo de fragmentación nacional y regional.

El quinto paquete energético, denominado “Objetivo 55”, se publicó el 14 de julio de 2021 y su finalidad es adaptar los objetivos energéticos de la Unión a las nuevas exigencias climáticas europeas para 2030 y 2050.

3.1.2. Estrategia y Seguridad Energética

Especial mención merece, en la realidad que nos ha tocado vivir con la invasión rusa de Ucrania, la creación, en 2014, de la Estrategia de la Seguridad Energética, una de las bases del proyecto de la Unión de la Energía. La Estrategia establece las áreas en las que han de adoptarse decisiones o medidas concretas a corto, medio y largo plazo para responder a las cuestiones de seguridad energética. Se basa en ocho pilares fundamentales que, en conjunto, promueven una cooperación más estrecha en beneficio de todos los Estados miembros, respetando las preferencias energéticas nacionales, y se apoyan en el principio de solidaridad (Comisión Europea, 2014):

1. medidas inmediatas para aumentar la capacidad de la UE de hacer frente a problemas graves durante el invierno de 2014/2015;
2. reforzar los mecanismos de emergencia y de solidaridad, incluida la coordinación de las evaluaciones de riesgos y los planes de contingencias, y protección de las infraestructuras estratégicas;
3. moderar la demanda de energía;
4. desarrollar un mercado interior efectivo y plenamente integrado;

² Directiva (UE) 2019/944 sobre la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/943 sobre la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER).

5. aumentar la producción de energía en la Unión Europea;
6. reforzar el desarrollo de las tecnologías energéticas;
7. diversificar las fuentes externas de abastecimiento y las infraestructuras correspondientes;
8. mejorar la coordinación de las políticas energéticas nacionales y actuar con una sola voz en la política energética exterior.

Esa Estrategia de la Unión de la Energía y el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, teniendo en cuenta los ocho pilares apuntados, son los documentos que definen las dimensiones de la política energética de la UE. Hace una apuesta decidida por (i) diversificar las fuentes de energía de la UE; (ii) conseguir un mercado interior de la energía eficiente e integrado; (iii) mejorar la eficiencia energética y la interconexión de las redes de energía y reducir las emisiones; (iv) llevar a cabo una fuerte reducción del carbono conforme a los compromisos establecidos en el Acuerdo de París; y (v) promover la investigación en tecnologías de bajas emisiones de carbono y energía limpias, priorizando el impulso de la transición energética y la mejora de la competitividad.

Cuando se alumbra la Estrategia de la Unión de la Energía, la Comisión (2014) ya hacía referencia a los problemas generados para la Unión como consecuencia del enfrentamiento en ese momento que existía entre Rusia y Ucrania en los siguientes términos: *“En vista de los acontecimientos actuales en Ucrania y de la posibilidad de que se produzcan problemas con el abastecimiento energético, las medidas a corto plazo deben centrarse en los países dependientes de un único suministrador de gas”*.

En la situación generada tras la invasión el 24.02.2022, la realidad ha hecho más evidente, si cabe, la necesidad de la UE de contar con herramientas adecuadas para garantizar la seguridad de suministro. Tal como se expresa en el Informe sobre el estado de la Unión de la energía (Comisión Europea, 2022c), *“Rusia ha estado manipulando el suministro de gas con el objetivo de socavar la solidaridad y la seguridad energética de la UE. En total, trece Estados miembros se han visto directamente afectados por recortes parciales o totales del suministro y cinco Estados miembros (Bulgaria, Polonia, Lituania, Letonia y Finlandia) ya no reciben ningún tipo de suministro de gas de Rusia. Gazprom ha reducido gradualmente los flujos de gas del Nord Stream 1 a cero a principios de septiembre, y los recientes incidentes relacionados con el Nord Stream 1 y el Nord Stream 2 han sido otra llamada de atención para que la UE refuerce la seguridad del suministro y se prepare mejor para hacer frente a situaciones de grave perturbación”*. En el caso de Alemania, motor de la economía de la UE, su dependencia de Rusia es relevante. En lo que respecta a España, la falta

de interconexiones significativas con el resto de los países de la Unión ha hecho que nuestra dependencia se haya diversificado más, pero la afectación de los precios de la energía está teniendo consecuencias muy negativas (se tratará sobre este asunto en el apartado “ESPAÑA Y SU CARÁCTER DE “ISLA ENERGÉTICA”: CONSECUENCIAS”).

Desde la invasión, la Comisión Europea se ha puesto manos a la obra y ha llevado a cabo un variado conjunto de actuaciones de carácter legal, tanto en el seno de la Unión como en el exterior, con la mirada puesta en el mantenimiento de la senda de la transición energética y la defensa del medio ambiente, en el que ha primado la desconexión entre el gas y el precio de la energía y una profunda reforma del mercado de la electricidad, así como un aumento del ritmo de alejamiento de la dependencia de los combustibles fósiles de la Federación Rusa.

Así, el 18.05.2022, la Comisión presentó *REPowerEU*, un plan para reducir rápidamente la dependencia de los combustibles fósiles rusos y adelantar la transición ecológica, en respuesta a las dificultades y a las perturbaciones del mercado mundial de la energía. Está respaldado por medidas financieras y jurídicas para acometer la construcción de la infraestructura energética necesaria y el sistema energético que Europa necesita (Comisión Europea, 2022a).

Tenemos que entender que la situación anterior a la guerra respecto de los combustibles fósiles, pese al repunte experimentado por los precios del gas, podía ser manejable porque se movía dentro de la dinámica del mercado. La actuación rusa para influir en este mercado hace que no valgan las reglas y que el consumidor final, ya sean las empresas o los ciudadanos, vea muy complicado asumir el coste. Si esto se deja exclusivamente en manos del mercado, los consumidores finales no podrán soportarlo.

Nos encontramos en un momento crítico para la política energética mundial. El cambio climático, los cambios geopolíticos, los avances tecnológicos y el aumento de la demanda mundial de energía crean un entorno difícil que requiere adaptar los sistemas energéticos y las relaciones.

Solo en un año se han hecho muchas cosas; no obstante, será necesario adoptar decisiones cruciales en materia de energía tanto en la UE como a nivel nacional.

Las medidas a corto plazo pasan por un esfuerzo considerable para diversificar el suministro de gas. Se han establecido nuevos contratos con suministradores alternativos tanto de gas natural licuado como del transportado por gasoducto, y se han afanado por la

construcción de nuevas infraestructuras gasísticas, asimismo se ha recurrido temporalmente al carbón para la generación de electricidad y se ha pospuesto el cierre de plantas nucleares, mientras que también se han puesto en práctica medidas de reducción del consumo de gas.

En estas actuaciones a corto plazo no sólo ha jugado la UE, los países han debido realizar un esfuerzo considerable para adaptarse, legislando y estableciendo medidas de contingencia para disminuir el consumo y revisar los precios para el consumidor final y sectores especialmente castigados, fomentar el ahorro y la eficiencia energética, así como la electrificación de la economía y un despliegue en consonancia de energías renovables y el autoconsumo.

En España se aprobó Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, contempló medidas adicionales como la bonificación del precio de los combustibles para el transporte e introdujo algunas modificaciones en relación a las medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y ayudas directas para el sector; el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural; y el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Estos Reales Decretos-Ley han tenido que ser adoptados en circunstancias excepcionales y han producido algún que otro enfrentamiento político, bien por la forma en la que se han implantado las medidas, bien por la duración o por sus consecuencias.

Las políticas a largo plazo se han focalizado principalmente en la aceleración de la transición verde, lo que pasa por liberar a Europa de la dependencia de la importación de combustibles fósiles, fomentando el desarrollo de proyectos de energías renovables así como el empleo intenso de soluciones técnicas que primen la energía limpia.

Si ya de por sí la energía ha estado plenamente presente en el marco de las decisiones tanto de la UE como de los gobiernos de los Estados miembros, en este último año se ha realizado un verdadero ejercicio de iniciativa legislativa para hacer frente a situaciones que, si bien ya se venían dando antes de la invasión de Ucrania por Rusia, se han visto exacerbadas por su

desarrollo y duración, así como por unas perspectivas nada prometedoras y que hacen pensar en que va a ser complicada una vuelta a la situación anterior. La apuesta de la UE y también de los Estados miembros es la modificación del statu quo existente respecto a la configuración de la política energética, favoreciendo la transición ecológica y el fomento de fuentes de energía que supongan una alternativa fiable, sostenible y segura a los combustibles fósiles.

Esta situación generará, sin duda, un mayor esfuerzo de las instituciones europeas en su papel legislador, así como de los parlamentos nacionales de sus Estados miembros, que habrán de esforzarse por alcanzar acuerdos que faciliten la realización de inversiones coherentes que permitan ver resultados tangibles, teniendo en cuenta que se necesita tener visión a largo plazo para que así sea.

Por otra parte, todavía es pronto para ver si la actuación legislativa que se ha realizado en el pasado inmediato ha podido provocar controversias que tengan que ser dilucidadas ante los diferentes tribunales. Pero es de esperar que así sea pues, de hecho, no han sido pocas las veces que el TJUE, el Tribunal Constitucional (“TC”) o el Tribunal Supremo (“TS”) han intervenido para arrojar luz respecto a la construcción del mercado interior y el fomento de las energías renovables, entre otras.

El caso de las energías renovables es paradigmático en España, pues todavía siguen produciéndose arbitrajes internacionales a costa de las supuestas pérdidas en las inversiones realizadas por compañías extranjeras con motivo de la publicación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. Se establecía un sistema que garantizaba a los inversores de energías renovables el cobro de una retribución durante toda la vida útil de la planta, ya fuera eólica, termo solar o fotovoltaica. Es lo que se conoce como las “primas a las renovables”, unas ayudas con cargo a la factura de la luz que garantizaban una elevada rentabilidad de este tipo de energías, por lo que inversores nacionales y extranjeros con intereses en el sector se vieron atraídos.

Por su parte, en el ámbito del TJUE, también existen pronunciamientos relacionados con las energías renovables, entre los cuales es relevante destacar el asunto C-492/14 *Essent Belgium* de 29 de septiembre de 2016, que supuso un cambio jurisprudencial respecto a la compatibilidad de las políticas energéticas nacionales con las normas europeas en la materia. La sentencia consideró que una ley regional que excluya de las ventajas energéticas a la electricidad procedente de fuentes renovables producida fuera del territorio nacional es

incompatible con el derecho de la UE (Sánchez Galera, 2017). En concreto, la sentencia señala lo siguiente:

“Habida cuenta del carácter indirecto, incierto y aleatorio de los sistemas de apoyo a las renovables y de la circunstancia de que existen otros medios, como la concesión de certificados verdes, que contribuyen de manera cierta y efectiva a la consecución del objetivo de incrementar la producción de la electricidad verde, sin menoscabar el reconocimiento del libre acceso de los terceros a las redes de distribución en condiciones no discriminatorias, previsto por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2003/54, como una de las medidas esenciales para la realización del mercado interior de la electricidad, procede considerar que las normativas regionales del tipo de las controvertidas en el litigio principal no cumplen las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad y que, en consecuencia, ese objetivo no puede justificar la limitación del libre acceso antes referido y de la libre circulación de mercancías”.

Resulta tan relevante esta sentencia porque, hasta que se dictó, el TJUE se había mostrado partidario de defender el derecho interno de los estados y no parecía incluir a la energía dentro del principio de libre circulación de mercancías dentro de la UE.

Por otra parte, la Comisión es beligerante con los Estados miembros a la hora de exigir la aplicación correcta de las Directivas en vigor. A modo de ejemplo se señalan a continuación algunos de los procedimientos de infracción de enero de 2023 (Comisión Europea, 2023b):

La Comisión Europea ha instado a España a transponer plenamente la Directiva (UE) 2018/2001 sobre fuentes de energía renovable, que establece un objetivo vinculante del 32% de energía renovable para 2030, medidas para garantizar un apoyo rentable a estas energías y medidas para simplificar los procedimientos administrativos. España, hasta ahora, solo ha transpuesto parcialmente la Directiva. Por ello, la Comisión envió una carta de emplazamiento dándole un plazo de dos meses para cumplir con la obligación de transposición de la Directiva. De no cumplir, la Comisión recalca que el asunto podría ser remitido al TJUE.

Como segundo ejemplo, la Comisión Europea ha decidido llevar a Bulgaria y a Eslovaquia al TJUE por no haber transpuesto, de nuevo, la Directiva (UE) 2018/2001 sobre fuentes de energía renovables. Ambos países no cumplieron con el plazo de transposición que venció en junio de 2021. La Comisión envió una carta de emplazamiento y un dictamen motivado, pero al no haber una respuesta satisfactoria, ha decidido solicitar sanciones financieras de conformidad con el artículo 260, apartado 3, del TFUE.

3.2. **Ámbito económico y comercial**

El sector de la energía está experimentando una rápida evolución arrastrado por factores tecnológicos que permiten nuevos desarrollos industriales que facilitan la producción, el transporte y el almacenamiento de la energía; pero también por los actores que participan en el sector, así como por las normas que lo regulan (de Jong et al., 2015).

La energía se ha convertido en uno de los elementos centrales de la vida económica y social, lo que ha llevado a que su reflejo en el ámbito de la producción normativa sea cada vez más elevado. Por ello, la definición y sistematización de un derecho de la energía global, que integre en su ordenación todos y cada uno de los subsectores energéticos, y defina adecuadamente unos principios generales ordenadores o inspiradores de su sistema jurídico, se hace cada vez más necesario (López-Ibor Mayor, 2019).

El sector de la energía se ha globalizado de forma superlativa. Han desaparecido los monopolios que protagonizaban todos los pasos de la cadena de suministro (esfuerzo de la UE y los Estados miembros que antes se ha comentado) y han aparecido nuevos suministradores, se ha separado el negocio del suministro del de la distribución y ha aparecido también la figura del cliente, que es, a la vez, productor y pone su energía en el mercado.

Por otra parte, y dentro del contexto de la invasión de Ucrania que se viene mencionando a lo largo de este trabajo, la seguridad de suministro se ha convertido en un asunto de capital importancia y ha escalado del ámbito nacional al internacional, haciendo evidente que una paralización de una parte del mundo afectará irremediablemente al sistema internacional. En el seno de la UE es quizás donde más claramente se ha visualizado la situación y se ha trabajado para paliarla ofreciendo diferentes alternativas que se tratarán más adelante.

Y todo esto ocurre mientras se observa cómo el mundo acusa las consecuencias del cambio climático, que se intentan revertir a base de establecer diferentes objetivos que mitiguen ese impacto, lo que a veces supone imponer restricciones a la producción de energía, pero, a la vez, favorece que se desarrollan nuevas tecnologías y oportunidades para el crecimiento económico.

Esta realidad queda plasmada así, por cuanto a la UE se refiere, en palabras de Mangas Martín (2021): *“La UE tiene un gran desafío interior y exterior para mejorar nuestra posición y posibilidad de influencia en el marco de la globalización. Que la batalla ya no es europea sino global. Lo que preocupa hoy no es la paz ni el horizonte indefinido y abierto de la construcción europea (la Europa existencial). El proceso tiene un alto nivel de integración y*

lo que importará es cómo hacer Europa más competitiva, cómo preservar nuestra prosperidad y cómo hacer que Europa sea influyente, que cuente en el mundo (la Europa instrumental) y pueda proteger a sus ciudadanos y sus intereses” (p. 401).

La energía constituye una cuestión clave en los ámbitos económico y comercial de la UE, dentro de su objetivo de desarrollar un sistema energético sostenible, seguro y competitivo. Como se ha ido desgranando a lo largo de este trabajo, la Unión ha realizado, a lo largo de décadas, un ímprobo esfuerzo legislativo que se ha transformado en medidas dedicadas al control del desarrollo de sistemas energéticos, la imposición de gravámenes, la defensa de la competencia, la creación de condiciones de mercado justas tanto dentro como fuera de la UE, el establecimiento de estándares de fabricación y utilización de técnicas e infraestructuras, el apoyo a la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias y avanzadas, la promoción de la inversión en infraestructuras, la interconexión de los mercados de energía en Europa y la cooperación con otros países en la importación y el transporte de energía, además de la implementación de políticas para mejorar la eficiencia energética, por nombrar solo algunas de las finalidades de esa potencia legislativa.

De toda esa producción legal, merece la pena destacar las que han supuesto la ordenación del mercado único de la energía y han repercutido especialmente en la electricidad y el gas. Así, en 2015, la UE se abrió a una nueva configuración del mercado de la energía en la que aspiraba a transformarlo con el objetivo de atraer nuevas inversiones, primando ofrecer una energía fiable y asequible para toda la ciudadanía y conseguir los objetivos establecidos para 2030 (Comisión Europea, 2015).

Extraña, pues, ante esta necesidad de normalización, claridad, rigor y certidumbre, que una de las mayores necesidades que expresan los actores privados españoles en el marco de este sector sea la necesidad de “seguridad jurídica”. Esta situación se retrotrae a lo acontecido con las energías renovables y el paso de las condiciones establecidas en el RD 661/2007, a las impuestas por la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, pasando por el Real Decreto Ley 9/2013 (Parejo Alonso, 2015).

Tanto ha sido así, que España se ha visto envuelta en un número considerable de arbitrajes internacionales y el TC ha tenido que pronunciarse también sobre la cuestión (sentencias 270/2015, de 17 de diciembre; 19/2016, de 4 de febrero; 29/2016, de 18 de febrero; 30/2016, de 18 de febrero; y 61/2016, de 17 de marzo), y analizar la inconstitucionalidad del Real Decreto Ley 9/2013, fallando que el mismo no suponía la vulneración de los principios de

irretroactividad, seguridad jurídica y confianza legítima a la que se hacía mención en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos.

No obstante, y a pesar de estos pronunciamientos, cuando los máximos responsables de las empresas del sector energético español se pronuncian en público (El Periódico de la Energía, 2021), de forma reiterada hacen referencia a la necesidad de un marco jurídico estable para que el desarrollo de las energías renovables alcance la velocidad requerida por la UE (Agencia EFE, 2023).

En este contexto de transición energética en el que nos hallamos, se produce una constante revisión de la normativa en vigor y la aprobación de otras nuevas. La característica fundamental de buena parte de estas normas es que no tienen vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, siendo pronto reemplazadas por otras que, en algunos casos, contienen incluso elementos contradictorios.

Para ilustrar esta situación, baste con señalar la regulación de la caducidad de los permisos de acceso y conexión a las redes eléctricas de transporte y distribución en relación con los hitos administrativos que han de cumplir los promotores de las plantas de generación. Primero, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, y, más tarde, el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, han abordado la cuestión de la caducidad de estos permisos de forma contradictoria. Como consecuencia, los operadores han quedado sujetos, en un año y medio, a normativas diferentes que afectan significativamente al establecimiento y desarrollo de sus proyectos (Galán Sosa & Pont Esteban, 2022).

Como expresa el Profesor y decano de la Facultad de Derecho de Comillas-ICADE, Veiga Copo (2022), *“Solo un dique último, seguridad jurídica, normas razonables, coherentes, completas, con poso y pretensión de permanencia en el tiempo, sin que los horizontes basculen a las primeras de cambio ante bandazos políticos. Ninguna norma puede tener la pretensión de su imperdurabilidad, pero sí de generar marcos de confianza y atracción de inversión segura y estable. Algo que apunta no solo a normas mercantiles y administrativas, también fiscales o tributarias”*.

En este contexto, suscribo las palabras del profesor López-Ibor Mayor (2023) cuando afirma que *“El resultado de todo ello son marcos legales demasiado cargados de excepcionalidad, singularidad y provisionalidad, sobre temas -muchos- de largo plazo y alcance, cuando lo que*

necesitamos es un Derecho de la Energía robusto, estable, anclado en principios rectores, facilitador de marcos que atraigan financiación e innovación y nos protejan de la pérdida de patrimonio ambiental”.

La incertidumbre constituye un importante obstáculo para la inversión. Por eso, la UE tiene que ofrecer certezas, sobre todo en un ámbito en el que las infraestructuras son muy costosas y tienen dilatados plazos de ejecución, por lo que han de plantearse y planearse con la suficiente antelación. Piénsese, sin ir más lejos, en las interconexiones de los sistemas energéticos de los Estados miembros y las dificultades de toda índole que su desarrollo acarrea, entre las cuales no es menor la económica. En este aspecto, la UE ha establecido la iniciativa de los proyectos de interés común (Comisión Europea, s. f.-a), que son el principal instrumento para integrar los mercados nacionales de electricidad y para diversificar sus fuentes de energía.

Por otra parte, ante la necesidad de facilitar el desarrollo de infraestructuras de producción de energía renovable que permitan conseguir los objetivos de descarbonización planteados para 2050, tanto el legislador de la UE como los de los estados miembros están haciendo un esfuerzo significativo por para implantar nuevas medidas para agilizar la aprobación de proyectos de energías renovables (Alcaraz & Rueda, 2023).

Así, a finales de diciembre de 2022 se publicaron dos nuevas normas, una de ámbito nacional y otra de la UE, con la finalidad de flexibilizar y agilizar los trámites para la autorización de determinados proyectos de energías renovables: Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, y un día después se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (“DOUE”) el Reglamento (UE)2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (“RADER”), directamente aplicable en todos los Estados miembros.

Finalmente, es de interés hacer referencia a los instrumentos de financiación que la UE ha puesto a disposición de los estados miembros y, por lo tanto, de las empresas radicadas en la UE.

El Fondo de Modernización, que se financia mediante los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, tiene por objeto apoyar a diez países de la UE (Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía) en la modernización de su sector eléctrico, el fomento de la eficiencia energética y la facilitación de una transición justa. En su primer año

de funcionamiento, el Fondo ha utilizado 898,43 millones de euros. (Comisión Europea, 2022b).

Asimismo, es destacable la existencia del Fondo para la Transición Justa, establecido en el marco del Pacto Verde Europeo, que se tratará más adelante en este TRABAJO. Forma parte de la Política de Cohesión para 2021-2027 y dispone de 19.300 millones de euros. Su finalidad es mitigar los efectos negativos de la transición climática en los ámbitos social, económico, medioambiental, demográfico y sanitario. Está destinado a todos los países miembros, pero su aplicación se restringe a las regiones de ellos que se vean afectadas más negativamente (Happaerts et al., 2023).

Existen más instrumentos de financiación para conseguir que los compromisos adquiridos por la UE respecto a la transición climática y la energética, puedan ser alcanzados en los plazos previstos. Pese al esfuerzo que supone la adopción de las medidas que se han establecido, también se ofrece una oportunidad de inversión en nuevas tecnologías y en el desarrollo de proyectos que ayudarán a la necesaria transformación económica, comercial y social que llevarán aparejadas.

En este sentido, merece la pena hacer un apunte aquí, aunque en el siguiente epígrafe se tratará con más detalle, sobre la existencia de los instrumentos de financiación derivados del *Next Generation EU*: el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia, dotado con 672.500 millones de euros y el Fondo REACT-EU, dotado con 47.500 millones de euros.

4. NUEVAS ACTUACIONES PARA EL IMPULSO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. EL PACTO VERDE EUROPEO (GREEN DEAL)

El cambio climático está teniendo ya consecuencias medioambientales, económicas y sociales muy graves, tal como pone de manifiesto el 6.º Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (“**IPCC**”). El informe indica que la temperatura global seguirá aumentando a menos que se produzcan reducciones muy significativas de las emisiones de GEI en las próximas décadas (IPCC, 2022).

En la cumbre de París de 2015, todos los países se comprometieron a luchar contra el cambio climático y a limitar el aumento de la temperatura global en 2 °C, y lo complementaron con la aspiración de limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C (UNFCCC, 2015).

El mundo se encuentra, para conseguir esos objetivos, frente al reto de desplazar, en un intervalo de tiempo relativamente corto, sus tres principales fuentes de energía (el petróleo, el carbón y el gas natural) a favor de las renovables. (Funcas, 2022).

Dervis y Strauss (2021) llaman a este reto la Paradoja de la Descarbonización: dado el nivel de consumo de combustibles fósiles, el crecimiento económico de las economías emergentes, y el tiempo disponible, la descarbonización del sistema energético parece imposible; pero, dada la importancia para la humanidad y el planeta, la descarbonización del sistema energético en un corto período de tiempo parece inevitable.

La UE ha respondido históricamente al problema del cambio climático tanto en el ámbito internacional como a través de sus políticas internas. En el ámbito global, la UE ha sido activa en el proceso de negociaciones internacionales desde la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992. Internamente, la UE cuenta con 49 leyes sobre el clima, 22 políticas climáticas, 58 casos de litigios relacionados con el clima y 57 objetivos climáticos (Grantham Research Institute, 2022).

La acción de la UE en materia de clima y energía la protagoniza el Pacto Verde Europeo (“PVE”), que constituye el mayor paquete de medidas para la transición hacia la descarbonización de la UE. La Comunicación de la UE relativa al PVE, de diciembre de 2019, establece una estrategia de crecimiento que persigue transformar la Unión Europea en una sociedad justa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de sus recursos y competitiva, y con la finalidad de hacer de la Unión Europea el primer continente neutro climáticamente en el año 2050 (Comisión Europea, 2019).

El PVE tiene por objeto hacer que las políticas climática, energética, de transporte y fiscal de la UE estén preparadas para reducir las emisiones de GEI en al menos un 55% para 2030, en comparación con los niveles de 1990, con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Este objetivo es jurídicamente vinculante y se basa en una evaluación de impacto realizada por la Comisión.

Para transformar este compromiso político en una obligación jurídica y, por lo tanto, en certidumbre para empresarios, trabajadores, inversores y consumidores, la Comisión adoptó la “Legislación europea sobre el clima³”, que establece el marco para lograr la neutralidad

3 Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”).

climática de la UE, incluye el objetivo de neutralidad climática para 2050, refuerza el marco de adaptación y establece un proceso de transparencia y presentación de informes en consonancia con los ciclos de revisión del Acuerdo de París.

Con el fin de alcanzar el objetivo del PVE, se publica en 2021 el paquete Objetivo 55 (conocido como *Fit for 55*). La expresión “Objetivo 55” remite al objetivo de reducción de las emisiones en al menos el 55% que la UE se ha fijado para 2030. Se trata de un conjunto de propuestas encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE y poner en marcha nuevas iniciativas con el fin de garantizar que las políticas de la UE se ajusten a los objetivos climáticos acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo (Consejo de la UE, 2023).

Comprende:

- la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), en particular su ampliación al transporte marítimo, la revisión de las normas sobre emisiones de la aviación y el establecimiento de un régimen de comercio de derechos de emisión independiente para el transporte por carretera y los edificios;
- la revisión del Reglamento de reparto del esfuerzo en lo que respecta a los objetivos de reducción de los Estados miembros en sectores no incluidos en el RCDE UE;
- la revisión del Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (“UTCUTS”);
- la modificación del Reglamento por el que se establecen normas sobre las emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas;
- la revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables;
- la refundición de la Directiva de eficiencia energética;
- la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía;
- un mecanismo de ajuste en frontera por carbono;
- la revisión de la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos;
- la iniciativa *ReFuelEU Aviation* para unos combustibles de aviación sostenibles;
- la iniciativa *FuelEU Maritime* para un espacio marítimo europeo verde;

- un fondo social para el clima;
- la revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios;
- la reducción de las emisiones de metano en el sector energético;
- la revisión del tercer paquete energético para el gas.

Con el objetivo de financiar el PVE, la UE anunció en 2020 la movilización de un billón de euros hasta 2030 a través del Plan de Inversión del PVE (con aportaciones tanto del presupuesto europeo como de otros instrumentos asociados). Además de la financiación pública, y para que la financiación privada se alinee con el proceso de descarbonización, la UE ha desarrollado diversos instrumentos: la taxonomía de finanzas sostenibles, el estándar de bonos verdes europeo y los *benchmarks* (Comisión Europea, s. f.-b).

A todo lo anterior se añade la respuesta de la UE a la invasión rusa de Ucrania: *REPowerEU* (Comisión Europea, 2023c). Con él se pretende acelerar la transición energética y reducir de manera definitiva la dependencia energética de Rusia. Sus objetivos van a ser complejos de alcanzar. Reducir las importaciones de gas ruso en dos tercios en menos de un año y duplicar la capacidad instalada fotovoltaica en 2025 son objetivos ambiciosos debido, entre otros factores, a los complejos procesos de negociación con otros proveedores de combustibles fósiles, a las necesidades de infraestructuras y a unos procesos administrativos que son poco ágiles.

La Comisión Europea presentó el 17.03.2023 su Green Deal Industrial Plan, la Net Zero Industry Act (“NZIA”), que pretende apoyar la inversión en capacidad de fabricación en tecnologías de "emisiones netas cero" en Europa. La Comisión prevé un nuevo Fondo de Soberanía para apoyar las cadenas de suministro de tecnologías limpias.

En el caso de España, con la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones de GEI, energías renovables y eficiencia energética para 2030 y 2050 son jurídicamente vinculantes.

En ella se recogen las figuras instauradas por el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11.12.2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima: los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (“PNIEC”) y la Estrategia de Descarbonización a 2050.

Los PNIEC orientarán las decisiones relevantes en materia de política energética y climática, así como las inversiones públicas y privadas asociadas. Están dirigidos a asegurar el logro de los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía para 2030. Por su parte, la Estrategia de Descarbonización a 2050 debe ser coherente con los objetivos de descarbonización de la economía para el año 2050 y con las actuaciones previstas a 2030, y exigirá la movilización de las distintas administraciones y actores privados.

El PNIEC español es el programa que el Gobierno de España (2020a) ha planteado para cumplir con los objetivos climáticos de la Unión Europea en 2030. Con la presentación del paquete Objetivo 55 por parte de la UE, que exige una reducción de las emisiones en, al menos, un 55% para 2030, los objetivos del PNIEC español a 2030 son:

- 23% de reducción de emisiones de GEI respecto a 1990 (lo que supone una reducción del 48% respecto a 2005).
- 42% de renovables en el uso final de la energía.
- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.

Dichos objetivos serán revisables, sin que puedan suponer una disminución del nivel de ambición medioambiental, y deberán reflejar la mayor ambición posible.

La “Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050” (“ELP”) fue aprobada por el Consejo de ministros el 03.11.2020. La ELP marca el camino hacia el objetivo de neutralidad en carbono en 2050. Su objetivo es responder de forma coherente e integrada a la crisis climática, que aproveche las oportunidades para la modernización y competitividad de la economía española y sea socialmente justa e inclusiva (MITECO, 2020).

Los principales objetivos específicos de la ELP son:

- Desacoplar el consumo de energía final del crecimiento económico.
- 97% de energías renovables en el consumo final de energía.
- 100% de renovables en el sector eléctrico.
- Disminuir la dependencia energética exterior del 73% hasta el 13%, ahorrando 344.000 millones de euros en importación de combustibles fósiles.

- Al menos la mitad de la economía estará electrificada, instalando en torno a 250 GW de potencia renovable para ello.
- Desarrollo del hidrógeno y combustibles renovables.
- 90 por 100 de reducción de emisiones con respecto a 1990, alcanzando la neutralidad climática gracias a los sumideros de carbono.
- Avanzar en la adaptación al cambio climático, la cual tiene importantes sinergias con la mitigación.

La ELP marca la ambición climática de España, tratando de situarla como uno de los países europeos que impulse el cambio y apoyándose en los potenciales recursos renovables del país.

Por otra parte, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética servirá para acelerar la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (“**ODS**”), que constituyen el eje central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en Naciones Unidas el 25.09.2015, y cuya implementación el Consejo de Ministros del 29.06.2018 plasmó en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (Gobierno de España, 2020b), donde se definen las políticas que servirán para acelerar la implementación de los ODS.

En la ley se establece que el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (“**PNACC**”) es el instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente frente a los efectos del cambio climático. El PNACC define los objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para fomentar la resiliencia y la adaptación, e incluirá la adaptación frente a impactos en España derivados del cambio climático que tiene lugar más allá de las fronteras nacionales y priorizará la adaptación al cambio climático basada en ecosistemas.

Finalmente, es relevante señalar que el Consejo Europeo, celebrado el 21.07.2020, acordó un paquete de medidas de gran alcance que combinan la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación, *Next Generation EU*, por valor de 750.000 millones de euros, financiados mediante la emisión de deuda comunitaria, al que se suman los 1,074 billones de euros del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 reforzado, lo que permitirá una mayor convergencia, resiliencia y transformación productiva de la UE para cumplir con los compromisos del PVE (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022).

Los dos instrumentos de mayor volumen del *Next Generation EU* son los siguientes:

- El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (“**MRR**”) constituye el núcleo del Fondo de Recuperación y está dotado con 672.500 millones de euros. Su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE.
- El Fondo *React-EU*, está dotado con 47.500 millones de euros. *React-EU* promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

Next Generation EU también aportará fondos adicionales a otros programas o fondos europeos, como el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (“**FEADER**”) y el Fondo de Transición Justa (“**FTJ**”), de los cuales España recibirá 720 y 450 millones de euros, respectivamente.

Dentro del MRR, España recibirá un total de aproximadamente 140.000 millones de euros, de los que 60.000 millones corresponden a transferencias no reembolsables. Además, podrá acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos.

En cuanto al Fondo *React-EU*, España recibirá algo más de 12.000 millones de euros para su ejecución en el periodo 2021-22.

5. ESPAÑA Y SU CARÁCTER DE “ISLA ENERGÉTICA”: CONSECUENCIAS

¿Por qué tratar este asunto en este trabajo? Aunque pueda parecer que esta singularidad, compartida con Portugal, no tiene la suficiente entidad o relación con el título de este trabajo, la verdad es que tanto el planteamiento como las respuestas que se han dado al mismo suponen un esfuerzo para el legislador y para los dirigentes políticos de la UE, así como a sus homólogos a nivel nacional, que han tenido que abordar, como veremos, este problema de forma coordinada para no incurrir en contradicciones con repercusiones legales y económicas de calado tanto para la industria como para los consumidores.

Hay consenso entre los expertos al considerar que el incremento de los precios energéticos en Europa ha sido provocado fundamentalmente por una fuerte demanda de combustibles fósiles tras el COVID 19, resistencia de la OPEP+ a aumentar la producción de petróleo, meteorología desfavorable que afectó negativamente a la generación eléctrica renovable y provocó demanda de gas, disminución de las exportaciones de gas ruso a Europa, fuerte

aumento de los precios de los derechos de emisión de CO₂, etc. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2022).

La Unión Europea se ha visto fuertemente golpeada por la subida de precios y su toma de decisiones ha estado condicionada por la necesidad de mantener sus compromisos en materia de lucha contra el cambio climático. Esta situación ha provocado que tenga que enfrentarse a una toma de decisiones que ha hecho ver cómo, en 2021, surgían entre los países miembros diferencias relevantes ante cuestiones como la regulación de los mercados eléctricos, el papel y el precio del gas natural en el mix de generación eléctrica, la consideración de la energía nuclear como “verde”, la adquisición conjunta de gas, la continuidad en la importación de combustibles fósiles de Rusia, etc., que suponen aspectos muy importantes a tener en cuenta en los compromisos que se han adquirido en la UE de cara a la implementación de la transición energética hacia la consecución de las metas establecidas para 2050, como ya se ha tratado en este trabajo.

Esta situación, aunque ha impactado a todos los países de la UE, en el caso de España y Portugal lo ha hecho, además, por la circunstancia excepcional de la baja tasa de interconexión con el resto del mercado eléctrico de la UE (REE, 2015), lo que supone que haya una menor capacidad de beneficiarse de la producción energética en el resto de los países y que se hayan tenido que arbitrar a nivel nacional, a lo largo del tiempo, otro tipo de medidas que facilitasen la adquisición y tratamiento de combustibles fósiles (plantas de regasificación de gas natural licuado), apuesta por la energía eólica y solar, así como la negociación con proveedores de combustibles fósiles.

En este contexto, dar a España y a Portugal la consideración de “isla energética” supone crear un precedente dentro de la UE. Así, desde Bruselas se observa la medida como una amenaza para la economía conjunta (Cardiel, 2022). Al beneficiar solo a dos países se teme que pueda dar lugar a una mayor percepción de solución parcial más que como una herramienta de progreso en común. Asimismo, consideran que el Mercado Único podría verse afectado por esta decisión, ya que podría reducirse la cotización en bolsa de las principales compañías eléctricas europeas y ser el mercado menos atractivo a la hora de atraer inversión extranjera.

Lo cierto es que, en el caso de la península ibérica, con muy poca dependencia del gas procedente de Rusia y con un porcentaje de integración de las renovables en el mix energético superior al 45%, establecer el precio de la electricidad tomando como base el precio de

referencia del gas establecido en el TTF holandés (Facilidad de Transferencia de Títulos)⁴ (Equipo Singular Bank, 2023), no parece, a priori, algo que debiera mantenerse en las circunstancias tan convulsas que se están viviendo y que tanto reflejo tienen en la vida de españoles y portugueses.

Sea como fuere, lo cierto es que en las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 24 y 25 de marzo de 2022, se recoge el mandato para que la Comisión Europea analice de manera urgente la compatibilidad con los Tratados y la normativa de mercado interior de medidas temporales que los Estados miembro puedan adoptar con el objetivo de mitigar el impacto del precio de los combustibles fósiles en la generación de electricidad. Esto implica el éxito de la postura de España y Portugal de defender la adopción de medidas para hacer frente a su singular situación (Consejo Europeo, 2022b).

Basándose en estas conclusiones, el gobierno español elaboró el Real Decreto-Ley 10/2022, en el que resalta la circunstancia excepcional de la situación de España y Portugal como isla energética, y hace valer que esta excepcionalidad ha quedado constatada en el Consejo Europeo antes señalado.

Este real decreto-ley desarrolla un mecanismo temporal que limita el impacto que la escalada de precios del gas natural está teniendo en el mercado mayorista de electricidad, estableciendo su artículo 1.2 que “El mecanismo de ajuste regulado en este real decreto-ley resultará de aplicación durante 12 meses contados a partir de la fecha que se determine en la Orden por la que se publique en el ‘Boletín Oficial del Estado’ la Autorización del mecanismo de ajuste por parte de la Comisión Europea prevista en la disposición final primera. En ningún caso el mecanismo de ajuste regulado en este real decreto-ley resultará de aplicación más allá del 31 de mayo de 2023”.

Como decíamos antes, esta decisión de carácter nacional no puede escapar a la autorización de la Comisión Europea; por eso, tanto en el artículo 1 como en la disposición final en la que se contempla su entrada en vigor, se hace referencia a la fecha de la autorización del mecanismo por parte de la UE.

Con posterioridad a la publicación del referido decreto-ley, y como fruto de diferentes mandatos del Consejo Europeo, la UE ha elaborado un conjunto de medidas legislativas que

4 TTF es un centro de intercambio virtual para el comercio de gas natural holandés donde se realizan un elevado número de transacciones y se ha convertido en la referencia para las transacciones de gas en Europa.

inciden de forma directa en la resolución de las circunstancias que hacen de la península ibérica una isla energética, entre las que destacan las siguientes:

- Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 347/2013.
- Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022 sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas.
- Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos.
- Reglamento (UE) 2022/2578 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un mecanismo de corrección del mercado para proteger a los ciudadanos de la Unión y la economía frente a precios excesivamente elevados.

No obstante, todavía no existe un resultado satisfactorio para el desarrollo de infraestructuras que, a la luz de los acontecimientos que vivimos actualmente, se muestran muy necesarias.

Así, en el Reglamento (UE) 2022/869 se señala que ya “el Reglamento (UE) n.º 347/2013 establece un marco para que los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes trabajen conjuntamente en un contexto regional para desarrollar redes energéticas mejor conectadas con el objetivo de conectar regiones actualmente aisladas de los mercados europeos de la energía, reforzar las interconexiones transfronterizas existentes y promover otras nuevas, y contribuir a integrar las energías renovables”. En el caso de España no ha sido así, principalmente porque Francia no ha estado muy dispuesta a colaborar en el establecimiento de unas conexiones lo suficientemente generosas como para hablar de una plena integración en el Mercado Único de la Energía. Su bloqueo a la integración energética de Portugal y España en Europa ha generado mucha frustración al paralizar sistemáticamente proyectos (Escribano, 2022).

Asimismo, tampoco ha sido fácil establecer el resto de medidas, como la de adquisición de gas de forma coordinada estableciendo una plataforma y que se recoge en el Reglamento (UE) 2022/2576, donde no todos los estados miembros han querido participar.

Lo que está claro, a tenor de estas circunstancias, es que España tiene que hacer valer sus capacidades y dotarse de las infraestructuras necesarias para garantizar un suministro estable, eficiente y en consonancia con los compromisos de descarbonización adquiridos y liderados por la UE. Por eso, solo cabe felicitarlo cuando los informes de Red Eléctrica sobre el ejercicio de 2022 (el del sistema eléctrico y el de energías renovables) se afirma que se han sumado 5,9 GW de nueva potencia renovable que han permitido que se registren récords de producción eólica y fotovoltaica; y que 2023 va a ser un año clave para la transición ecológica en España, pues, según las estimaciones de Red Eléctrica (2023), las energías renovables podrían alcanzar el 50% de la generación eléctrica anual. Estos datos, sujetos todavía a una elevada incertidumbre, prevén que el aporte de la eólica y toda la solar podría llegar al 42%.

Finalmente, cabe señalar que, en este avance hacia las emisiones cero en 2050, la legislación nacional debe acompañar buscando claridad, ofreciendo certidumbre y eliminando trabas para que los inversores puedan tener agilidad y confianza a la hora de acometer proyectos.

6. CONCLUSIONES

Europa se ha construido sobre la base de dos tratados cuyo fundamento es el combustible para la producción de energía. Ese fue el elemento aglutinador, aunque es verdad que en las primeras décadas, quizás por las reticencias de los Estados miembros a verse privados del control sobre una cuestión considerada estratégica, quizás por el carácter de monopolio que imperaba sobre la producción de energía, por la ausencia de interés en invertir en infraestructuras que conectaran todos los territorios y por las tensiones políticas que protagonizaron el desarrollo de la UE principalmente hasta los años 90, la energía no recibió carta de naturaleza en los sucesivos acuerdos que fueron jalonando el camino hacia la integración.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, no ha sido hasta el siglo XXI, con el TFUE cuando la energía ha conseguido ver reflejada su verdadera importancia y ha permitido a la UE legislar de forma abundante y marcar estrategias. No obstante, se ha de reconocer que los países siempre han tenido capacidad de modular, primando sus intereses nacionales, las directrices emanadas de Bruselas. Valga como ejemplo la situación de España con respecto a las interconexiones con Francia, que sistemáticamente ha dificultado su desarrollo, y actualmente

se ha tenido que reconocer a España y Portugal por parte de la UE, no sin cierta oposición de los socios del norte de la Unión, el carácter de “isla energética”, como se ha analizado antes, para poder adoptar medidas que mitiguen el sufrimiento de ciudadanos y empresas por la subida de los precios del gas y la electricidad, algo que, además, se ha conseguido con carácter temporal y con estrictas condiciones.

Esto nos demuestra que España ha de hacer un esfuerzo considerable por encontrar el sitio que le corresponde en la UE, tanto en este ámbito como en otros, tanto para contribuir como para recibir ayuda. En este sentido, es significativo que la Comisión tenga que “llamar la atención” a España por no haber traspuesto una Directiva sobre energías renovables en tiempo y forma.

Desgraciadamente, la situación política que atraviesa España no deja mucho margen de maniobra para hablar con una sola voz que refleje posturas sólidas y perdurables. La pertenencia a la UE debería tener la consideración de cuestión de estado y ser consensuada en detalle, independientemente de que pueda haber matices en la implementación de medidas en los diferentes sectores que abarca esa pertenencia.

España tiene voluntad de permanencia en la UE y fuera de ella hace “mucho frío”. Por eso la participación ha de ser acorde con la voluntad del pueblo español, no debería valernos el “¡que inventen ellos!” de Unamuno y que nosotros nos aprovechemos. Especialmente las generaciones que hemos sufrido la crisis de 2008, la de la COVID 19 y la situación en la que ahora nos encontramos, exigimos tener oportunidades, muchas de las cuales están asociadas a los objetivos que plantea la UE con su estrategia de transición energética.

Otra de las cuestiones que se ha tratado en este trabajo es la profusión de legislación tanto a nivel de la UE como nacional. En el caso de la UE, las diferencias en los intereses nacionales en juego son las que probablemente han impedido que la Comisión haya podido ser en los primeros decenios más proactiva y directa en la creación de una política energética acorde al ideal de la creación de un mercado único. No ha sido hasta la aprobación del Tratado de Lisboa cuando la energía y el medio ambiente se convierten en un elemento clave de la Unión y se da vida a multitud de iniciativas que marcan y han marcado el camino de una integración superlativa, aunque no exenta de problemas.

Es a partir de ese momento cuando se ha visto la titánica actuación de las instituciones europeas sobre energía y medio ambiente y el protagonismo internacional que la UE ha liderado en la mitigación de los efectos del cambio climático. Aun así, no se ha sido capaz de llegar a

tiempo para evitar el desafío de Rusia con la invasión de Ucrania y la manipulación del suministro de combustibles fósiles. Si bien ha habido avances innegables y la UE se ha consolidado como líder en la lucha contra el cambio climático, ha tenido que reaccionar de forma dramática para impedir que la acción de Moscú hiciera descarrilar toda la arquitectura diseñada para hacer de la UE un espacio geográfico descarbonizado, teniendo que admitir excepciones en la aplicación de las normas en algunos Estados miembros.

Los modelos energéticos tienen una gran inercia, pues implican numerosos procesos e infraestructuras que exigen inversiones y plazos generosos, por lo que los cambios han de ser previstos a largo plazo. Se necesitan decisiones políticas para articular y buscar el equilibrio entre los objetivos mencionados de la política energética.

La toma de decisiones unilaterales en el marco actual, terriblemente influido por la invasión de Ucrania por la Federación Rusa, sólo conducirá a la ralentización de la aplicación de medidas que son absolutamente necesarias para los habitantes de la Unión Europea en su conjunto.

Por otra parte, da la sensación de que una gran parte de la sociedad aún no está preparada para enfrentarse a los cambios que supone alcanzar los objetivos de cero emisiones, gestionar adecuadamente la transición energética global y ampliar el uso de las energías renovables.

Todos esos cambios implicarán una inevitable necesidad de alcanzar consensos y establecer normas para una adecuada gobernanza del orden mundial. La UE está en la mejor disposición para liderar la transformación, ninguna otra organización internacional ha sido capaz de proporcionar tan valiosa acumulación de respaldo normativo a su actuación y ha sido capaz de exportarla más allá de sus fronteras. En palabras de Mangas Martín (2018), *“es prácticamente imposible valorar cuánto ha contribuido el ordenamiento jurídico de la UE a la propia integración. Desde luego, sin la norma europea (tratados y derecho derivado), sin su buena técnica jurídica, jamás hubiéramos podido soñar el nivel tan profundo y extenso de integración. Igualmente, cuánto se le deba al Tribunal de Justicia y a los jueces nacionales es imposible de calcular y valorar. El sistema de normas europeas se ha visto posibilitado y favorecido por una aplicación judicial en el día a día que ha llevado de forma muy temprana a asentar grandes principios como el del efecto directo (sentencia Van Gend en Loos de 1963), sin el cual las consecuencias de las normas europeas no hubieran llegado a los ciudadanos”* (p. 86)

Por otra parte, es necesario tener presente, en el contexto del esfuerzo legislativo en el sector energético, tanto en la UE como en España, la cuestión de si las normas que se están

aprobando con la finalidad de articular jurídicamente el proceso de transición energética cumplen con los principios de buena regulación contemplados en el TFUE y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, si se trata de normas que sean necesarias, eficaces, proporcionales, transparentes, eficientes y que aporten seguridad jurídica al ordenamiento jurídico.

Atendiendo a los casos que se han presentado en este trabajo, no parece que en todas las ocasiones haya sido así, por lo que se hace necesario un esfuerzo por huir del apresuramiento, la falta de técnica jurídica y las negociaciones de último momento para sacar adelante legislación sin que se haya contado con el necesario estudio.

Muy posiblemente no somos conscientes del impacto social de la transición energética. Las exigencias serán muchas y una de las bazas para responder a ellas es contar con una legislación adecuada que permita más integración en el seno de la UE y que ofrezca seguridad jurídica, tanto a nivel de la Unión como en los Estados miembros.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Legislación

Instrumento de ratificación del Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986. (BOE 3 de julio de 1986)

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa (DOUE 30 de marzo de 2010)

Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015 (BOE 2 de febrero de 2012)

Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 994/2010 (BOE 28 de octubre de 2017)

Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 663/2009 y (CE) nº 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (BOE 21 de diciembre de 2018)

Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE (DOUE 14 de junio de 2019)

Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE 14 de junio de 2019)

Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DOUE 9 de julio de 2021)

Reglamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) n° 347/2013 (DOUE 3 de junio de 2022)

Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022 sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas (DOUE 8 de agosto de 2022)

Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos (DOUE 29 de diciembre de 2022)

Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DOUE 29 de diciembre de 2022)

Reglamento (UE) 2022/2578 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un mecanismo de corrección del mercado para proteger a los ciudadanos de la Unión y la economía frente a precios excesivamente elevados (DOUE 29 de diciembre de 2022)

Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE 21 de diciembre de 2018)

Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE 14 de junio de 2019)

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].

Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial (BOE 1 de junio de 2007)

Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (BOE 13 de julio de 2013)

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE 28 de diciembre de 2013)

Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (BOE 25 de junio de 2020)

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE 21 de mayo de 2021)

Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables (BOE 23 de diciembre de 2021)

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE 31 de marzo de 2022)

Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista (BOE 14 de mayo de 2022)

Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma (BOE 27 de junio de 2022)

Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural (BOE 2 de agosto de 2022)

Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (BOE 28 de diciembre de 2022)

7.2 Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto 8/74 Caso *Dassonville*, de 11 de julio de 1974.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto 120/78 *Cassis* de Dijon, de 20 de febrero de 1979.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-492/14 *Essent Belgium*, de 29 de septiembre de 2016

Sentencia del Tribunal Constitucional 270/2015, de 17 de diciembre de 2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2016, de 4 de febrero de 2016.

Sentencia del Tribunal Constitucional 29/2016, de 18 de febrero de 2016.

Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2016, de 18 de febrero de 2016

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2016, de 17 de marzo de 2016

7.3 Obras Doctrinales

De Carlos Izquierdo, J. (2016). La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea y España. *Boletín IEEE*, 1, 557-574.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5992487.pdf>

de Jong, J., Pellerin-Carlin, T., & Vinois, J.-A. (2015). Governing the differences in the European Energy Union: EU, regional and national energy policies. *Jacques Delors Institute*, 144. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/pp144governanceenergyunionjavinoisjdjongidioct2015.pdf>

Escribano, G. (2022). Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia. *Análisis Del Real Instituto Elcano*, 23.
<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/ari23-2022-diez-contribuciones-de-espana-a-una-seguridad-energetica-europea-autonoma-de-rusia.pdf>

Galán Sosa, J., & Pont Esteban, M. (2022). La aplicación de los principios de buena regulación en el marco de la transición energética: Una aproximación crítica. En *ANUARIO Jurídico Secciones del ICAM 2022* (pp. 303-311). Sepín. <https://web.icam.es/wp-content/uploads/2022/08/Trabajo-energia.pdf>

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2022). *Energía y Geoestrategia* (N.º 083-18-071-7). Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_y_Geoestrategia_2022.pdf

- López-Ibor Mayor, V. (2019, 20 diciembre). Un nuevo derecho de la energía. *EXPANSION*. Recuperado 4 de enero de 2023, de <https://www.expansion.com/juridico/opinion/2019/12/20/5dfbc0fce5fdea49798b45a6.html>
- Mangas Martín, A. (2018). La potencia normativa de la Unión Europea: sesenta años de integración jurídica. En E. Nasarre, F. Aldecoa Luzárraga, & M. A. Benedicto Solsona (coords.), *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa en la Haya* (pp. 69-87). Madrid: Marcial Pons
- Mangas Martín, A. (2021). La conferencia sobre el futuro de Europa: razones para un espacio de diálogo ciudadano. En *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (Vol. 98, pp. 389-402). https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2020-10038900402
- Mišík, M. (2019). *External Energy Security in the European Union. Small Member States' Perspective*. <https://doi.org/10.4324/9781351106535>
- Parejo Alonso, L. (2015). Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad. En *Riesgo regulatorio en las energías renovables* (Vol. 1, pp. 29-72). Thomson Reuters Aranzadi.
- Sánchez Galera, M. D. (2017). Nuevos desarrollos en la jurisprudencia europea sobre las energías renovables: la sentencia *essent Belgium*. *Revista española de derecho administrativo*, 186, 213-221. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6108883>
- Urrea Corres, M. (2011). La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa. *Cuadernos de Estrategia (Ministerio de Defensa)*, 150, 115-143. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3837169.pdf>

7.4 Recursos de Internet

- Agencia EFE. (2023, 26 enero). Las empresas piden seguridad jurídica para desarrollar capacidades renovables. *La Vanguardia*. Recuperado 5 de marzo de 2023, de <https://www.lavanguardia.com/vida/20230126/8710914/empresas-piden-seguridad-juridica-desarrollar-capacidades-renovables.html>

- Alcaraz, C., & Rueda, J. (2023, 25 enero). *Se agilizan proyectos de energías renovables*. KPMG Tendencias. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://www.tendencias.kpmg.es/2023/01/nuevas-medidas-agilizar-aprobacion-proyectos-energias-renovables/>
- Cardiel, D. (2022, 23 mayo). ¿Qué es la isla energética que proponen España y Portugal? *Ethic*. <https://ethic.es/2022/05/que-es-la-isla-energetica-que-proponen-espana-y-portugal/>
- Centro de Documentación Europea y Europe Direct de la Comunidad de Madrid. (2018). *Origen y Evolución de la Unión Europea*. Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado. https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/2_origen_y_evolucion_de_la_ue_.pdf
- Ciucci, M. (2022a, septiembre). *La política energética: principios generales*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. Recuperado 13 de abril de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales>
- Ciucci, M. (2022b, septiembre 1). *El mercado interior de la energía*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. Recuperado 5 de febrero de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/45/el-mercado-interior-de-la-energia>
- Comisión Europea. (2010, 27 octubre). *Hacia un Acta del Mercado Único. Por una economía social de mercado altamente competitiva. Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos* [Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0608&from=en>
- Comisión Europea. (2012, 3 octubre). *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento* [Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0573&from=ES>

- Comisión Europea. (2014, 28 mayo). *Estrategia Europea de la Seguridad Energética* [Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo]. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)
- Comisión Europea. (2015, 15 julio). *Lanzamiento de un proceso de consulta pública sobre la nueva configuración del mercado de la energía* [Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0340&from=ES>
- Comisión Europea. (2019, 11 diciembre). *El Pacto Verde Europeo* [Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2022a, marzo). *Factsheet – REPowerEU* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_1513
- Comisión Europea. (2022b, junio 8). *El Fondo de Modernización invierte 2.400 millones de euros para acelerar la transición ecológica en siete países beneficiarios* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3488
- Comisión Europea. (2022c, octubre 18). *Estado de la Unión de la Energía 2022* [Informe de al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0547>
- Comisión Europea. (2023a, enero 2). *El mercado único europeo cumple treinta años* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7897
- Comisión Europea. (2023b, enero 26). *Paquete de procedimientos de infracción de enero: principales decisiones* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_23_142
- Comisión Europea. (2023c). *REPowerEU: una energía asequible, segura y sostenible para Europa*. Un Pacto Verde Europeo. Recuperado 7 de febrero de 2023,

de https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es

Comisión Europea. (s. f.-a). *PCI examples and their benefits*. Energía. Recuperado 9 de febrero de 2023, de https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/projects-common-interest/pci-examples-and-their-benefits_en

Comisión Europea. (s. f.-b). *Financiación y el Pacto Verde*. Un Pacto Verde Europeo. Recuperado 7 de febrero de 2023, de https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_es

Consejo de la Unión Europea. (2022, 21 marzo). *Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

Consejo de la Unión Europea. (2023, 29 marzo). *Objetivo 55*. Pacto Verde. Recuperado 7 de febrero de 2023, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

Consejo Europeo. (2022a, 31 mayo). *Conclusiones del Consejo Europeo, 30 y 31 de mayo de 2022* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-30-31-may-2022/>

Consejo Europeo. (2022b, 25 marzo). *Conclusiones del Consejo Europeo, 24 y 25 de marzo de 2022* [Comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/25/european-council-conclusions-24-25-march-2022/>

Dervis, K., & Strauss, S. (2021, 17 febrero). The Decarbonization Paradox. *Project Syndicate*. Recuperado 7 de febrero de 2023, de https://www.project-syndicate.org/commentary/rapid-decarbonization-may-be-both-impossible-and-inevitable-by-kemal-dervis-and-sebastian-strauss-2021-02?utm_source=twitter&utm_medium=organic-social&utm_campaign=page-posts-february21&utm_post-type=link&utm_format=16:9&utm_creative=link-image&utm_post-date=2021-02-17

El Periódico de la Energía. (2021, 6 octubre). Los productores eléctricos piden seguridad jurídica para las renovables. *El Periódico de la Energía*. Recuperado 5 de marzo de

- 2023, de <https://elperiodicodelaenergia.com/los-productores-electricos-piden-seguridad-juridica-para-las-renovables/>
- Energía y Sociedad. (2023). *Manual de la Energía: Electricidad*. Recuperado 9 de abril de 2023, de <https://www.energiaysociedad.es/pdf/documentos/manuales-energia/manual-electricidad.pdf>
- Equipo Singular Bank. (2023, 20 enero). ¿Quién decide el precio del gas? *blog.selfbank.es*. Recuperado 5 de marzo de 2023, de <https://blog.selfbank.es/quien-decide-el-precio-del-gas/>
- Europa Press. (2022, 7 septiembre). Así es el MidCat, el proyecto de gasoducto entre España y Francia estancado desde 2019. *europapress*. Recuperado 13 de abril de 2023, de <https://www.europapress.es/economia/noticia-asi-midcat-proyecto-gasoducto-espana-francia-estancado-2019-20220907133338.html>
- Funcas (2022). El Futuro de la Energía. *Papeles de Economía Española*, 174. <https://www.funcas.es/revista/el-futuro-de-la-energia/>
- Gobierno de España. (2020a). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030*. Recuperado 3 de enero de 2023, de https://www.miteco.gob.es/images/es/pniecCompleto_tcm30-508410.pdf
- Gobierno de España. (2020b). *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030*. <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCIÓN%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACIÓN%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- Grantham Research Institute (2022). *European Union - Climate Change Laws of the World*. Recuperado 13 de abril de 2023, de <https://climate-laws.org/geographies/european-union>
- Happaerts, S., Galiano Bastarrica, L., & Olivieri, G. (2023, marzo). *JTF: Leaving no region behind in the climate transition*. Data. European Structural and Investment Funds. Recuperado 10 de abril de 2023, de <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/28yb-762c>
- International Energy Agency. (2022). *World Energy Outlook 2022*, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>

- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>
- López-Ibor Mayor, V. (2023, 5 marzo). El derecho en la transición energética. *ABC*. Recuperado 5 de marzo de 2023, de <https://www.abc.es/economia/derecho-transicion-energetica-20230305182523-nt.html>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2023, 17 febrero). *El Acta Única Europea*. Hablamos de Europa. Recuperado 2 de abril de 2023, de <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/El-Acta-%C3%9Anica-Europea.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022, 1 septiembre). *Next Generation EU*. Fondos Europeos. Fondos relacionados COVID. Recuperado 7 de febrero de 2023, de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>
- MITECO. (2020). *Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (ELD)*. Recuperado 3 de enero de 2023, de https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf
- Noticias Jurídicas. (2022, 23 junio). Los expertos reclaman una política energética común y un marco regulatorio estable para poder alcanzar la transición energética. *Noticias Jurídicas*. Recuperado 4 de marzo de 2023, de <https://noticias.juridicas.com/actualidad/el-sector-legal/17304-los-expertos-reclaman-una-politica-energetica-comun-y-un-marco-regulatorio-estable-para-poder-alcanzar-la-transicion-energetica/>
- Ratcliff, C., Martinello, B. V. L., & Litos, V. (2022, 1 julio). *El mercado interior: principios generales*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. Recuperado 3 de abril de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/33/el-mercado-interior-principios-generales>
- Red Eléctrica de España (REE). (2015). *¿Qué son las interconexiones internacionales y por qué son necesarias?* Recuperado 1 de marzo de 2023, de https://www.ree.es/sites/default/files/guion_video_interconexiones.pdf

- Red Eléctrica de España (REE). (2023, 23 marzo). *Presentación de los Informes del sistema eléctrico y de Energías renovables 2022* [Comunicado de prensa]. https://www.ree.es/sites/default/files/paragraph/2023/03/file/230323_NP_ISE.pdf
- UNFCCC (2015). *What is the Paris Agreement*. The Paris Agreement. Recuperado 13 de abril de 2023, de <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>
- Unión Europea. (s. f.). *Declaración de Schuman (mayo de 1950)*. Historia de la Unión Europea. Recuperado 9 de abril de 2023, de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es
- Veiga Copo, A. (2022, 18 mayo). *Hacia una transición energética desde la seguridad jurídica. Cinco Días*. Recuperado 5 de marzo de 2023, de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/05/17/opinion/1652787153_123024.html