



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LAS SANCIONES ENERGÉTICAS DE LA
UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA:**

Análisis jurídico de su eficacia y tensiones con el principio de
seguridad de suministro

Autora: Lucía Ramírez Hernández

5ºE5 – Grado en Derecho y Relaciones Internacionales

Área de Derecho Internacional Público

Madrid
Marzo 2026

RESUMEN

La invasión rusa de Ucrania en 2022 supuso un punto de inflexión en las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa evidenciando la vulnerabilidad derivada de la dependencia energética europea. Como respuesta, la Unión adoptó un amplio régimen de sanciones, especialmente en el ámbito energético, con el doble objetivo de limitar la capacidad económica rusa y reducir dicha dependencia.

Este trabajo analiza sus implicaciones jurídicas y económicas centrándose en dos cuestiones principales: su eficacia como instrumento jurídico y de política exterior, y su compatibilidad con la obligación de garantizar un suministro energético seguro.

El estudio se basa principalmente en el análisis del marco jurídico europeo aplicable, especialmente los artículos 21 del TUE y el 194 del TFUE, informes institucionales y estudios académicos. Los resultados muestran que la Unión ha logrado articular un régimen sancionador jurídicamente sólido que ha contribuido a reducir su dependencia energética de Rusia, aunque con costes económicos relevantes y ciertas tensiones internas entre Estados miembros.

PALABRAS CLAVE: Sanciones energéticas; Derecho de la Unión Europea; Seguridad energética; Seguridad de suministro; Solidaridad energética; Mercado interior

ABSTRACT

The 2022 Russian invasion of Ukraine marked a turning point in EU–Russia relations, exposing structural vulnerabilities linked to Europe’s energy dependence. In response, the European Union adopted an extensive sanctions regime, particularly in the energy sector, aimed at both limiting Russia’s economic capacity and reducing this dependence on Russian hydrocarbons.

This study examines the legal and economic implications of these measures within EU law, It focuses on two interrelated research questions: focusing on two key questions: their effectiveness as a legal and policy instrument, and their compatibility with the obligation to ensure secure energy supply.

The analysis adopts a primarily legal approach, examining the relevant provisions of primary law, particularly Articles 21 TEU and 194 TFEU, together with institutional reports and academic literature on the economic and energy effects of the sanctions. The findings suggest that the EU has constructed a legally robust sanctions regime capable of exerting significant pressure on Russia, while simultaneously preserving the continuity of energy supply within the Union, albeit with notable economic costs and internal asymmetries.

KEY WORDS: Energy sanctions; European Union law; Energy security; Security of supply; Energy solidarity; Internal market.

*Europe will be forged in crises,
and will be the sum of the solutions adopted for those crises*

Jean MONNET

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. LA ENERGÍA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: MARCO COMPETENCIAL Y PRINCIPIOS RECTORES	11
1. LA ENERGÍA COMO COMPETENCIA COMPARTIDA	11
2. LA PROGRESIVA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA	13
3. EL ARTÍCULO 194 TFUE	14
4. VALOR JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD DE SUMINISTRO	17
CAPÍTULO II. LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO ENERGÉTICO COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA DE LA UNIÓN	19
1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD DEL SUMINISTRO EN LA UE	19
2. LEGISLACIÓN PRINCIPAL SOBRE SEGURIDAD DE SUMINISTRO	21
2.1. El Reglamento (UE) 2017/1938 sobre seguridad del suministro de gas	21
2.2. Reglamento (UE) 2019/943 y Directiva (UE) 2019/944, sobre el mercado interior de la electricidad	23
2.3. Plan REPowerEU	24
2.4. Reglamento (UE) 2022/1032 sobre almacenamiento de gas	27
CAPÍTULO III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	29
1. LAS SANCIONES EN EL DERECHO INTERNACIONAL	29
2. NATURALEZA Y BASE JURÍDICA DE LAS SANCIONES EN DUE	31
3. LÍMITES DERIVADOS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DE LA UE	32
CAPÍTULO IV. LAS SANCIONES ENERGÉTICAS CONTRA RUSIA	34
1. CONTEXTUALIZACIÓN NORMATIVA Y EVOLUCIÓN ENTRE 2014 Y 2022	34
2. TIPOLOGÍA DE LAS SANCIONES ENERGÉTICAS	36
2.1. Restricciones sobre inversión y financiación del sector energético ruso	37
2.2. Restricciones sobre exportación de bienes, tecnología y servicios para la industria energética	37
2.3. Prohibiciones de importación de recursos energéticos rusos	38
2.4. Restricciones sobre transporte y servicios habilitantes vinculados a exportaciones energéticas	38
3. ARQUITECTURA NORMATIVA Y ALCANCE DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ENERGÉTICO	39

4. EFICACIA JURÍDICA DE LAS SANCIONES ENERGÉTICAS	41
<i>CAPÍTULO V. COMPATIBILIDAD ENTRE SANCIONES ENERGÉTICAS Y SEGURIDAD DEL SUMINISTRO</i>	44
1. TENSIÓN ESTRUCTURAL ENTRE ART. 21 TUE Y ART. 194 TFUE	44
2. IMPACTO REAL EN SEGURIDAD DE SUMINISTRO	45
2.1 Dependencia y diversificación	45
2.2 Precios y asequibilidad	47
2.3 Impacto en el mercado	48
3. RIESGOS JURÍDICOS	50
3.1 Fragmentación y asimetrías entre EM	50
3.2 Solidaridad como estándar jurídico	52
<i>CONCLUSIONES</i>	54
1. EFICACIA DE LAS SANCIONES ENERGÉTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA	54
2. COMPATIBILIDAD ENTRE LA POLÍTICA SANCIONADORA Y LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO	55
3. LECCIONES Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA	56
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	57
LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL	57
Legislación	57
Documentos institucionales	59
JURISPRUDENCIA	61
OBRAS DOCTRINALES	62
Libros y Capítulos de libros	62
Artículos Doctrinales	63
RECURSOS DE INTERNET	65

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIE — Agencia Internacional de la Energía

BCM — Billones de Metros Cúbicos (de gas)

BOE — Boletín Oficial del Estado

CECA — Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CFUE — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

COM — Comunicación de la Comisión Europea

DIP — Derecho Internacional Público

DOUE — Diario Oficial de la Unión Europea

DUE — Derecho de la Unión Europea

EEPR — European Energy Programme for Recovery (Programa Europeo de Energía para la Recuperación)

EM — Estados miembros

EPRS — European Parliamentary Research Service

EURATOM — Comunidad Europea de la Energía Atómica

GNL — Gas Natural Licuado

PESC — Política Exterior y de Seguridad Común

REPowerEU — Plan REPowerEU (COM(2022) 230 final)

TFUE — Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE — Tratado de la Unión Europea

TJUE — Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Tribunal General — Tribunal General de la Unión Europea

UE — Unión Europea

INTRODUCCIÓN

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha supuesto un punto de inflexión en la dinámica de la Federación Rusa con la Unión Europea. Si bien las relaciones ya se encontraban bastante deterioradas desde la anexión ilegal de Crimea en 2014, el estallido de la guerra en Ucrania confirmó la voluntad expansionista de Moscú y aceleró la sensación de amenaza entre los miembros de la Unión¹. Esto hizo que la Unión Europea reaccionara rápidamente, enviando un contundente mensaje político ante la agresión e intentando disminuir la dependencia, que había mantenido con Rusia.

La respuesta europea ha supuesto un entramado sin precedentes de sanciones, articuladas en sucesivos paquetes de medidas restrictivas dirigidas a mermar la capacidad económica, financiera y tecnológica de Rusia. Dentro de esta red, las sanciones energéticas ocupan un lugar central, no solo por la importancia estructural del sector energético en la economía rusa, sino también porque la Unión mantenía una dependencia muy elevada de los hidrocarburos rusos para su abastecimiento, procediendo de Rusia casi la mitad de sus importaciones de gas y una parte muy significativa del petróleo y el carbón². En consecuencia, el conflicto puso de manifiesto que la energía no constituye únicamente un ámbito técnico o económico, sino también un espacio de dependencia estratégica y vulnerabilidad estructural para la Unión Europea.

La seguridad del suministro energético, que durante años había sido tratada principalmente como una cuestión funcional del mercado interior, ha pasado a adquirir una dimensión claramente geopolítica y existencial para la UE. Por ello, las sanciones, si bien han de ser contundentes en su mensaje y ejercer presión, han de ponderarse con los intereses energéticos de la propia Unión. En este sentido, el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea³ establece entre los objetivos de la política energética europea garantizar

¹ Vid. López Jiménez, J.A. “Diplomacia normativa versus asertividad geopolítica: treinta años de desencuentros entre la Unión Europea y Rusia”, en José Ángel López Jiménez (coord.), *Rusia, UE y derechos humanos: 30 años de complejo encaje*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, prólogo, pp. 13-15 y 28.

² Agencia Internacional de la Energía (IEA), “How Europe can cut natural gas imports from Russia significantly within a year”, *Press release*, 3 de marzo de 2022. En 2021 la UE importaba aproximadamente al 45 % del gas de Rusia. Disponible en: <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year> (última consulta: 14 de marzo de 2026).

³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 83, 30 de marzo de 2010, art. 194.

la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, lo que introduce un límite jurídico relevante a la actuación europea en este ámbito.

Desde una perspectiva jurídica, esta situación sitúa el análisis en la confluencia de dos lógicas normativas distintas pero estrechamente relacionadas. Por un lado, la acción exterior de la Unión Europea, orientada por los valores y objetivos recogidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea⁴. Por otro lado, las obligaciones internas en materia de seguridad del suministro y funcionamiento del mercado energético derivadas del Derecho primario de la Unión, en particular del citado artículo 194 TFUE, así como de los mecanismos previstos en el artículo 122 TFUE⁵ para situaciones de graves dificultades en el suministro energético.

La respuesta europea ha tratado de combinar, por ello, dos dinámicas paralelas. Por un lado, la limitación progresiva de las importaciones de productos energéticos procedentes de Rusia, así como la restricción de actividades relacionadas con su transporte, financiación o aseguramiento. Por otro, el impulso de instrumentos destinados a preservar o reforzar la seguridad del suministro energético dentro de la propia Unión.

Sobre esta base, el presente trabajo se articula en torno a dos preguntas de investigación estrechamente relacionadas.

La primera consiste en determinar qué eficacia han tenido las sanciones energéticas adoptadas por la Unión Europea frente a Rusia. La eficacia se entiende aquí, no como sinónimo de validez jurídica o corrección procedimental, sino en un sentido más amplio, atendiendo tanto a la implementación efectiva de la norma como a su capacidad de producir efectos y alcanzar los fines perseguidos⁶.

La segunda pregunta de investigación, directamente conectada con la anterior, se refiere a la compatibilidad entre las sanciones energéticas y la obligación de garantizar a los ciudadanos europeos un acceso estable y asequible a la energía. Esta cuestión desplaza el análisis desde la dimensión externa de la política europea hacia sus efectos internos.

El interés del presente estudio radica precisamente en el punto de contacto entre dos ámbitos del Derecho de la Unión que tradicionalmente han sido analizados por separado: la política de

⁴ Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 202, 7 de junio de 2016.

⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *op.cit.*, art. 194 y 122.

⁶ *Vid.* Fueyo, J. F., *Legitimidad, validez y eficacia: la significación jurídica y política del sistema de producción de normas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

sanciones y la política energética. Mientras que la literatura jurídica sobre sanciones suele centrarse en su base jurídica o en su función dentro de la acción exterior de la UE, los estudios sobre energía han prestado mayor atención al funcionamiento del mercado energético o a la transición hacia fuentes de energía más sostenibles.

Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque fundamentalmente jurídico-dogmático basado en el análisis del marco normativo de la Unión Europea y de la doctrina relevante en la materia, prestando especial atención al marco establecido por el artículo 194 TFUE en materia de política energética. Asimismo, se examina el Derecho derivado más relevante en materia de seguridad del suministro energético y de sanciones contra Rusia, así como las principales medidas restrictivas adoptadas por las instituciones europeas tras el inicio de la guerra. Este análisis se complementa con el estudio de la doctrina académica y de diversos informes institucionales que permiten contextualizar el impacto económico y energético de las medidas adoptadas. El objetivo no es realizar un análisis económico exhaustivo, sino aportar tangibilidad a la dimensión material de la eficacia y a las consecuencias del régimen sancionador.

Por ello, la estructura del trabajo responde a esta lógica. En primer lugar, se examina el marco jurídico general de la política energética de la Unión Europea y los principios que rigen la seguridad del suministro energético. A continuación, se analiza el régimen jurídico de las sanciones de la Unión y su funcionamiento dentro del ordenamiento europeo. Posteriormente, el estudio se centra en las sanciones energéticas adoptadas contra Rusia y en su evolución normativa desde el inicio del conflicto. Finalmente, el trabajo abordará la cuestión de su eficacia y analizará su compatibilidad con las exigencias jurídicas de seguridad del suministro energético dentro de la Unión.

En definitiva, este trabajo parte de la idea de que la guerra en Ucrania no solo ha desencadenado una crisis internacional y energética, sino que ha puesto a prueba la capacidad del Derecho de la Unión para gestionar contradicciones internas. La Unión ha debido reaccionar frente a la agresión sin renunciar por ello a su deber de garantizar la seguridad del suministro energético. De ese difícil equilibrio surge el núcleo del problema jurídico aquí analizado: comprobar hasta qué punto las sanciones energéticas han sido eficaces y si esa eficacia ha podido alcanzarse sin vaciar de contenido las exigencias del artículo 194 TFUE. Ese es, en último término, el hilo conductor de toda la investigación.

CAPÍTULO I. LA ENERGÍA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: MARCO COMPETENCIAL Y PRINCIPIOS RECTORES

1. LA ENERGÍA COMO COMPETENCIA COMPARTIDA

Por el momento histórico en el que nos encontramos, la energía ocupa actualmente una posición central dentro de la política y legislación de la Unión Europea. Este protagonismo, sin embargo, no ha estado presente desde los inicios del proceso de integración, sino que es el resultado de una evolución progresiva marcada por la reticencia de los Estados miembros a ceder competencias en un ámbito estrechamente vinculado a la soberanía, el control de los recursos naturales y la seguridad nacional⁷.

La competencia en política energética se incorpora expresamente a los Tratados con el artículo 194 TFUE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009⁸. Ello supuso el reconocimiento formal de la energía como ámbito en el que la Unión puede establecer objetivos y principios específicos. El artículo 4.2.i. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea señala la energía como una de las materias compartidas⁹, reforzando la idea de que tanto la Unión como los Estados miembros están habilitados para legislar. De conformidad con el régimen general de las competencias compartidas, previsto en el artículo 2.2 TFUE: *Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya*¹⁰. De manera que, en base al principio de subsidiariedad (art. 5 del Tratado de la Unión Europea¹¹), se consagra una lógica de primacía funcional de la acción cuando resulte más eficaz para alcanzar los objetivos comunes¹².

La explicitación de la competencia energética constituye una de las innovaciones más relevantes introducidas por el Tratado de Lisboa. Antes de su entrada en vigor, los Tratados

⁷ Cfr. Palazuelos, C., *El principio de solidaridad energética de la Unión Europea*, Trabajo Fin de Máster, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2022, pp. 5-6.

⁸ Cfr. Wilson, A. B. y Dobрева, A., *Energy supply and security*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 630.275, julio de 2019, p.4.

⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *op.cit.*, art. 4.2.i.

¹⁰ *Ibid.*, art. 2.2

¹¹ Tratado de la Unión Europea, *op.cit.*

¹² Sobre el principio de subsidiariedad como criterio de asignación de competencias al nivel más próximo capaz de actuar eficazmente, *vid.* Stein, T., “El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, 1995, p. 71.

carecían de una base jurídica específica en materia de energía, lo que obligó a la Unión a articular su actuación de forma indirecta, apoyándose en otros títulos competenciales. En particular, la política energética europea se desarrolló fundamentalmente a través de las disposiciones relativas al mercado interior (artículos 26 y 27 TFUE), al medio ambiente y la lucha contra el cambio climático (artículos 191 a 193 TFUE), así como a las redes transeuropeas (artículos 170 a 172 TFUE).

Aunque este enfoque propició el progreso en áreas fundamentales como la interconexión de infraestructuras, la liberalización de los mercados de energía, la disminución de emisiones contaminantes o la optimización de la eficiencia energética, tenía limitaciones significativas en términos de seguridad jurídica y coherencia sistemática. Por ello, la incorporación de la energía como competencia explícita proporciona un fundamento jurídico más sólido y claro a la acción de la Unión¹³.

Ahora bien, el reconocimiento de una competencia energética de la Unión no implica una cesión plena de soberanía por parte de los Estados miembros. El mismo artículo 194.2 TFUE introduce una cláusula de salvaguarda al disponer que las medidas adoptadas por la Unión no afectarán al derecho de los Estados a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su elección entre distintas fuentes de energía, ni la estructura de su abastecimiento¹⁴. Esta previsión refleja la voluntad del legislador de preservar el control estatal sobre el denominado *mix energético*¹⁵ y garantiza un margen significativo de autonomía nacional: la Unión puede fijar marcos comunes, objetivos generales y mecanismos de coordinación, pero no sustituir las decisiones estatales en materia de suministro.

Este equilibrio competencial se refuerza además mediante garantías procedimentales. Por ejemplo, el artículo 194.3 TFUE requiere la unanimidad en el Consejo para tomar decisiones de índole principalmente fiscal en relación con la energía. Por su parte, el artículo 192.2.c. TFUE establece que para procedimientos relacionados con el medioambiente que tengan un impacto significativo sobre la elección de fuentes energéticas de un Estado miembro

¹³ Cfr. Wilson, A. B. y Dobрева, A., *op. cit.* p.6.

¹⁴ Cfr. Palazuelos, C., *op. cit.*

¹⁵ Cfr. Wilson, A. B. y Dobрева, A., *op. cit.* p.2.

o sobre la estructura general de su abastecimiento se necesita también unanimidad. Ambas previsiones funcionan como garantías complementarias de la soberanía estatal¹⁶.

2. LA PROGRESIVA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

A diferencia de otras políticas de la Unión Europea, la energía no se configuró desde el inicio como una de las temáticas principales. Pese a haber estado presente en los orígenes del proyecto europeo a través de la CECA y EURATOM, la integración energética quedó relegada durante décadas a un segundo plano¹⁷. Ni el Tratado de Roma (1957), ni los tratados posteriores atribuyeron competencias claras en este ámbito por las ya mencionadas resistencias nacionales. Aunque Maastricht sí sentó las bases de la liberalización del mercado energético¹⁸.

No obstante, la ausencia de una base jurídica expresa no impidió que se produjera una integración silenciosa a través de otros títulos competenciales. Principalmente el artículo 114 TFUE de armonización del mercado interior. Durante los años noventa, la Comisión utilizó esta base competencial para promover la liberalización progresiva de los mercados energéticos, reforzar la competencia y establecer mecanismos de supervisión regulatoria, comenzando con el primer Paquete Energético (1996-1998) y continuando con sucesivas reformas en 2003 y 2009¹⁹.

Asimismo, dado que el medio ambiente no era una competencia tan recelada por los Estados, se aprovechó para adoptar medidas que, aunque formalmente orientadas a la protección del clima, condicionaron de facto las decisiones nacionales sobre fuentes energéticas. En este sentido, la creación en 2003 del régimen europeo de comercio de derechos de emisión constituye un ejemplo paradigmático de cómo una medida concebida desde la política climática terminó alterando de manera profunda los incentivos económicos del sector energético²⁰.

¹⁶ Vid. Holtrop, P., “¿Artículo 194 TFUE nos impide el efecto directo de la Directiva 28/2009/CE?”, 18 de enero de 2011.

¹⁷ Cfr. Urrea Corres, M., “La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”, en *Dialnet*, 2011, p. 117.

¹⁸ Cfr. Valdés, J., “Evolución y consistencia en la política de seguridad energética de la UE: los proyectos de interés común”, *Papeles de Europa*, vol. 29, n. 2, 2016, pp. 69-93 (disponible en <https://doi.org/10.5209/pade.55799>; última consulta 24/02/2026)

¹⁹ Cfr. Wilson, A. B. y Dobreva, A., *op. cit.*, p. 2.

²⁰ Vid. Furfari, S., “The Evolution of the EU’s Regulatory Role in Energy”, *Baku Dialogues Journal*, 9 de diciembre de 2025 (disponible en <https://bakudialogues.idd.az/articles/the-evolution-of-the-eus-regulatory-role-in-energy-09-12-2025>; última consulta 24/02/2026).

Como vemos, este proceso de integración indirecta no se desarrolló de forma espontánea ni lineal, sino que se vio impulsado por una serie de crisis externas que pusieron de manifiesto las limitaciones de un enfoque exclusivamente nacional. En particular, las interrupciones del suministro de gas ruso a través de Ucrania en 2006 y 2009 evidenciaron que la seguridad energética de un Estado miembro podía verse gravemente afectada por factores externos. A raíz de estas crisis, distintos informes del Parlamento Europeo subrayaron la necesidad de reforzar la coordinación entre los Estados miembros y avanzar hacia mecanismos comunes en materia de seguridad de suministro²¹.

La respuesta política a estas carencias se concretó en iniciativas como el Libro Verde de 2006²² y la Comunicación de la Comisión de 2007²³ sobre una política energética para Europa, en las que se identificaron de manera coherente los objetivos de seguridad, competitividad y sostenibilidad que debían guiar la acción de la Unión en este ámbito. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa vino así a cerrar este proceso evolutivo, proporcionando una base jurídica expresa a una política energética que, en la práctica, ya se había ido configurando con anterioridad.

3. EL ARTÍCULO 194 TFUE

Adentrándonos en materia aún más concreta, el artículo 194 TFUE, que hemos identificado como eje vertebrador de la política energética europea, fija cuatro objetivos que han de guiar la acción de la Unión y evoca a la solidaridad entre estados miembros en su precepto 1²⁴:

- 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.*

²¹ Cfr. Wilson, A. B. y Dobreva, A., *op. cit*

²² Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM(2006) 105 final, Bruselas, 8 de marzo de 2006.

²³ Comisión de las Comunidades Europeas, *Una política energética para Europa*, COM(2007) 1 final, Bruselas, 10 de enero de 2007 (disponible en EUR-Lex; última consulta 24/02/2026).

²⁴ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 83, 30 de marzo de 2010, art.194.1

La referencia al mercado de la energía como primer objetivo refleja claramente la fase previa a la integración basada en la liberalización que hemos explicado *supra*. Sin embargo, este objetivo no puede operar de manera absoluta, sino que ha de conjugarse con otros intereses generales introducidos por el artículo 194, especialmente la seguridad de suministro, pues la experiencia demostró que un mercado liberalizado, si bien favorece la competencia, no garantiza por sí solo autonomía estratégica ni estabilidad frente a crisis externas²⁵.

El artículo 194.1.b TFUE eleva así la seguridad de suministro a prioridad estratégica de la Unión, y tras las sucesivas crisis del gas vividas con el principal proveedor, Rusia, este mandato terminó por ser desarrollado mediante normativa sectorial, destacando el Reglamento (UE) 2017/1938²⁶, que establece obligaciones de planificación preventiva, cooperación regional y un mecanismo jurídicamente vinculante de solidaridad en situaciones de emergencia grave de gas²⁷.

En tercer lugar, el objetivo de fomentar la eficiencia energética y las energías renovables del 194.1.c TFUE ha cobrado fuerza vinculante a través de instrumentos como la Directiva 2012/27/UE²⁸ de eficiencia energética, o la Directiva (UE) 2018/2001²⁹ de promoción de energías renovables, entre otras. Estas establecen metas cuantitativas de ahorro de energía y de cuota de renovables en el mix, respectivamente, así como medidas obligatorias para los Estados: planificación nacional, subvenciones, eliminación de barreras; en línea con las metas climáticas de la UE para 2020, 2030 y 2050³⁰.

Un aspecto crucial que introduce el artículo 194 TFUE es la inclusión del principio de solidaridad, que se complementa con el artículo 122 TFUE, el cual permite la adopción de medidas excepcionales cuando surjan graves dificultades en el suministro de productos energéticos. Esta disposición confirma que la seguridad del suministro no es un interés nacional

²⁵ Cfr. Papadopoulou, C., “A Brief Overview of the Principle of Energy Solidarity in EU Law and Its Interplay with Divergent National Strategies of Member States”, *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 11, n. 1, 2026, pp. 33-55, esp. p. 36

²⁶ Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, relativo a las medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010 (DOUE L 280, 28 de octubre de 2017).

²⁷ Palazuelos, C., *op. cit.* pp.16 y 40

²⁸ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (DOUE L 315, 14 de noviembre de 2012).

²⁹ 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 L 328, 21 de diciembre de 2018).

³⁰ Wilson, A. B. y Dobрева, A., *op. cit.*

aislado, sino un interés común europeo susceptible de justificar respuestas coordinadas. Además, la solidaridad no se agota en momentos de emergencia. La interpretación jurisprudencial del principio de solidaridad energética refuerza este razonamiento. En su sentencia de 15 de julio de 2021, dictada en el asunto C-848/19 P, República Federal de Alemania c. República de Polonia (caso OPAL), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que el artículo 194.1, al mencionar un "espíritu solidario entre los Estados miembros", no debe ser interpretado restrictivamente ni limitarse solo a situaciones de crisis o a la seguridad en el suministro de gas. Se trata de un principio jurídico vinculante que orienta la totalidad de la política energética de la Unión y obliga a instituciones y Estados a tener en cuenta sus efectos al adoptar, interpretar y ejecutar medidas en este ámbito³¹.

Sin perjuicio de ello, recordamos que el TFUE en su artículo 194.2 mantiene salvaguardas de soberanía nacional sobre su mix energético³². La Unión tiene la capacidad de armonizar componentes del mercado y de las redes, pero no puede forzar alteraciones significativas en el mix de fuentes energéticas de un Estado sin su aprobación³³. Si una medida de la Unión tiene un impacto importante en estas prerrogativas, el Tratado requiere que se tomen decisiones por unanimidad en el Consejo, siguiendo lo establecido en el artículo 194.2 TFUE, después de consultar al Parlamento Europeo. En consonancia con el artículo 194.3 TFUE, esta exigencia también se aplica a las políticas energéticas que son fundamentalmente fiscales, como la imposición energética³⁴.

En la práctica, este balance se ha manifestado en soluciones negociadas, al igual que sucedió con los objetivos obligatorios de energías renovables para 2020, cuya implementación buscó respetar el derecho de los Estados a tomar decisiones de manera. Así, el artículo 194 TFUE establece un marco común de metas energéticas que fusiona la soberanía estatal en decisiones estratégicas con el principio de solidaridad³⁵.

³¹ Cfr. Palazuelos, C., *op. cit.*, p. 50.

³² Cfr. Wilson, A. B. y Dobрева, A., *op. cit.*, p. 4

³³ Cfr. Holtrop, P., *op. cit.*, apartado relativo al art. 194 TFUE y la exigencia de unanimidad.

³⁴ Cfr. Wilson, A. B. y Dobрева, A., *op. cit.*, p. 4

³⁵ Holtrop, P., *op. cit.*

4. VALOR JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD DE SUMINISTRO

La seguridad del suministro energético, también denominada seguridad de abastecimiento, hace referencia a la capacidad de la Unión y los respectivos Estados miembros de garantizar el acceso de los usuarios, hogares, la industria y servicios a energía de manera continua, en volúmenes suficientes y a precios accesibles. Es decir, implica reducir al máximo el riesgo de interrupciones del aprovisionamiento energético, ya sea por tensiones geopolíticas (conflictos, sanciones o embargos), crisis económicas, fallos técnicos o incrementos en la demanda que no puedan ser absorbidos por el sistema de suministro. Esta responsabilidad ha recaído tradicionalmente sobre las autoridades nacionales, no obstante, el carácter cada vez más interconectado e interdependiente de los mercados energéticos europeos, tanto entre sí como con proveedores externos, hace imprescindible una coordinación supranacional³⁶.

En el plano del Derecho primario, el artículo 194.1.b TFUE configura la seguridad del abastecimiento como uno de los objetivos fundamentales de la política energética de la Unión³⁷. Ello implica que las instituciones europeas deben tener este objetivo presente al diseñar y aplicar políticas energéticas. Aunque los objetivos del Tratado no generan por sí solos derechos subjetivos directamente invocables por los particulares, sí cumplen una función esencial como criterio de interpretación y como parámetro de control de legalidad de los actos jurídicos de la Unión. Así, aquellas medidas que pongan en riesgo la seguridad de suministro y puedan provocar situaciones de desabastecimiento podrían ser anuladas por el TJUE por contravenir los objetivos del artículo 194 TFUE³⁸.

En el ámbito del Derecho derivado, la seguridad del suministro se articula mediante un conjunto de regulaciones sectoriales que concretan este objetivo en obligaciones jurídicas para la Unión y los Estados miembros. Reglamentos y directivas en materia de petróleo, gas o electricidad establecen requisitos como la planificación preventiva, la protección de determinados clientes, el mantenimiento de reservas estratégicas o el refuerzo de las interconexiones, con el fin de prevenir situaciones de escasez y fortalecer el sistema energético. A ello se suman de políticas de reducción del consumo, eficiencia y fomento de renovables, lo

³⁶ Cfr. Wilson, A. B. y Dobreva, A., *op. cit.*, p. 6

³⁷ Cfr. Holtrop, P., *op. cit.*

³⁸ *Vid.* Legal Today, “El principio de solidaridad energética puede emplearse para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la UE en el ámbito de la energía”, 23 de marzo de 2021

que contribuye directamente a disminuir la dependencia de combustibles fósiles importados y, con ello, a reforzar la autonomía energética³⁹.

Por último, desde una perspectiva jurisprudencial y doctrinal, la seguridad del suministro ha sido reconocida desde etapas tempranas como un interés público legítimo, capaz de justificar determinadas medidas estatales incluso cuando estas entran en conflicto con las normas del mercado interior. En el asunto *Campus Oil (1984)*, el TJUE admitió que la garantía de un nivel mínimo de abastecimiento de productos petrolíferos constituía una cuestión de seguridad pública que podía legitimar restricciones a la libre circulación de mercancías. En particular, el Tribunal afirmó que la continuidad del suministro energético es tan esencial para el funcionamiento de las instituciones básicas del Estado y para la supervivencia de la población que puede quedar amparada por la excepción de seguridad pública prevista en el entonces artículo 36 TCE (actual artículo 36 TFUE⁴⁰). Esta jurisprudencia consolidó la idea de que la seguridad del abastecimiento energético es un interés público de primer orden, susceptible de prevalecer, en circunstancias excepcionales y bajo un estricto control de proporcionalidad, sobre las libertades estructurales del mercado interior. Décadas más tarde, esta lógica fue reafirmada desde una perspectiva más claramente supranacional, cuando el Tribunal recurrió al principio de solidaridad, estrechamente vinculado a la seguridad del suministro, para anular una decisión de la Comisión en el mencionado Caso *Opal*, al considerar que ignorar sus efectos sobre la seguridad energética de otros Estados miembros vulneraba el espíritu del Tratado⁴¹.

³⁹ Cfr. Wilson, A. B. y Dobreva, A., *op. cit.*, p. 7

⁴⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, *op. cit.* art. 36: *las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas*, etc.

⁴¹ Legal Today, *op. cit.*

CAPÍTULO II. LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO ENERGÉTICO COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA DE LA UNIÓN

1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD DEL SUMINISTRO EN LA UE

El concepto de seguridad energética, y, por ende, de seguridad del suministro ha ido evolucionando y pasando por distintas etapas de mayor o menor securitización a medida que Europa comprobaba u olvidaba su propia vulnerabilidad ante la dependencia energética de terceros Estados. La primera toma de conciencia europea llegó con las crisis del petróleo de los años setenta, que evidenciaron que las tensiones geopolíticas pueden traducirse en escasez y fuertes incrementos de precios⁴². En respuesta, se impulsaron medidas estructurales como la creación de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en 1974, la constitución de reservas estratégicas y la diversificación de las fuentes de energía buscando otros proveedores o recurriendo a la energía nuclear o el gas⁴³.

Sin embargo, la apuesta por el gas ruso como sustitutivo del petróleo desplazó la dependencia energética hacia otro proveedor dominante, vulnerabilidad que se evidenció en las crisis del gas de 2006 y 2009, cuando las disputas comerciales entre Rusia y Ucrania provocaron interrupciones del suministro a varios Estados miembros. A partir de ahí, la seguridad del suministro empezó progresivamente a concebirse como reto un común europeo, lo que impulsó tanto inversiones en infraestructuras (como el EEPR⁴⁴ y el desarrollo del GNL) como avances jurídicos con la incorporación en Lisboa de la energía al derecho primario y el establecimiento de la seguridad del abastecimiento como objetivo de la Unión⁴⁵. No obstante, se buscó subsanar la dependencia energética con interdependencia económica, confiando en que la mutua dependencia actuaría como garantía de estabilidad y disuasión del conflicto⁴⁶; y no con alternativas estables que dotasen a la Unión de autonomía.

⁴² Vid. Valdez, A. D., “Las crisis del petróleo. Un poco de historia”, 25 de abril de 2020.

⁴³ Petróleo y Energía, El petróleo como arma: historia y consecuencias geopolíticas desde 1973 – 25 de junio de 2025 [en línea] . Disponible en: <https://petroleoenergia.com/el-petroleo-como-arma-historia-y-consecuencias-geopoliticas-desde-1973/>

⁴⁴ European Energy Programme for Recovery (Programa Europeo de Energía para la Recuperación)

⁴⁵ Cfr. Maltby, T., “European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism”, *Energy Policy*, vol. 55, 2013, pp. 435-444.

⁴⁶ Vid. Keohane, R. O. y Nye, J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Boston, 1977. La teoría de la interdependencia compleja sostiene que los Estados, al estar profundamente conectados por relaciones económicas, financieras y tecnológicas, generan una dependencia mutua que eleva los costes del conflicto, reduciendo la utilidad de la fuerza y favoreciendo la cooperación, lo que actúa como un freno estructural a la guerra.

Posteriormente, ante el resurgimiento de la amenaza rusa evidenciada con la anexión ilegal de Crimea, la Unión trató de consolidar una visión integral “segura, asequible y sostenible” de la energía a través de la Unión de la Energía (2015)⁴⁷, que cristalizó en instrumentos como el Reglamento 2017/1938 sobre la seguridad del suministro de gas, que será objeto de nuestro estudio.

Aún con todo ello, la Comisión no propone una definición propia y oficial de seguridad del suministro, y por ello, de manera general nos apoyamos en la aproximación que da la AIE, la cual se basa en el objetivo de garantizar la disponibilidad y asequibilidad del suministro; mientras que, a largo plazo, se han de hacer las inversiones oportunas para garantizar el suministro de energía en consonancia con el desarrollo económico y las necesidades medioambientales⁴⁸. La jurisprudencia ha contribuido a perfilar este concepto. Así, en el asunto *Anode*⁴⁹, el TJUE admitió que los Estados miembros puedan imponer obligaciones de servicio público a los operadores energéticos, como la fijación de tarifas reguladas para determinados consumidores, con el fin de garantizar objetivos como la seguridad del suministro, la protección del consumidor, la asequibilidad o la continuidad del servicio. Ahora bien, este tipo de intervenciones solo son compatibles con el Derecho de la Unión cuando respetan los principios de necesidad y proporcionalidad⁵⁰.

Por tanto, la seguridad del suministro ya no se limita a asegurar la mera disponibilidad de energía, sino que exige garantizar que cualquier consumidor pueda satisfacer su necesidad en todo momento, lo que conlleva obligaciones regulatorias y de infraestructuras para las autoridades. Además, incorpora de forma explícita la asequibilidad y por ello, la lucha contra la pobreza energética de las familias vulnerables. Y cada vez más, ha de englobar la resiliencia ante disrupciones, ya sea por desastres naturales o ataques deliberados, lo que refuerza la idea de la seguridad de suministro como una responsabilidad jurídica del poder público⁵¹.

⁴⁷ European Commission, “Energy Union”

⁴⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 09/2024. Seguridad del suministro de gas en la Unión Europea*, 2024

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de septiembre de 2016, asunto C-121/15, *Anode*, ECLI:EU:C:2016:637

⁵⁰ Papadopoulou, C., *op. cit.*, p.37

⁵¹ *Cfr.* Del Guayo, I., “The evolution of principles of energy law...”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, n. 1, 2022, pp. 43-60.

2. LEGISLACIÓN PRINCIPAL SOBRE SEGURIDAD DE SUMINISTRO

Dado que en el apartado anterior hemos visto cómo la seguridad del suministro evoluciona desde un punto de vista conceptual, a continuación, se examinan los principales instrumentos de la UE que traducen la seguridad de suministro en obligaciones jurídicas y mecanismos de ejecución, distinguiendo entre el marco estructural del gas y electricidad; y las medidas adoptadas a raíz de la crisis energética y la invasión rusa de Ucrania.

2.1. El Reglamento (UE) 2017/1938 sobre seguridad del suministro de gas

El Reglamento (UE) 2017/1938, que sustituye al Reglamento 994/2010⁵², no es meramente una norma sectorial más. Tras las deficiencias evidenciadas con las crisis del gas, busca articular un marco común para garantizar la seguridad del suministro de gas en la UE, con especial atención a los clientes protegidos, a través de un mercado interior integrado y competitivo, que concibe como la “mejor garantía para consolidar la seguridad del suministro de gas en toda la Unión” (*considerando 7*)⁵³.

A lo largo de sus artículos 7, 8 y 12 se reitera una idea estructural: en un mercado interconectado, las decisiones nacionales generan externalidades, lo que justifica el desplazamiento hacia la cooperación regional, especialmente en épocas de crisis.

El giro conceptual se fundamenta en la centralidad del gas en la economía europea y en la elevada dependencia de terceros países. El considerando 5 ya anticipaba el riesgo de interrupción del gas ruso, remitiéndose a la Comunicación de la Comisión de 16 de octubre de 2014⁵⁴, que concluyó que los enfoques exclusivamente nacionales resultaban insuficientes ante interrupciones graves. En coherencia con la Estrategia de la Unión de la Energía (2015), el Reglamento adopta un enfoque basado en la evaluación de riesgos como presupuesto de actuación. Sus instrumentos pueden clasificarse en preventivos y reactivos⁵⁵.

⁵² Reglamento (UE) n.º 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo

⁵³ 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 (DOUE L 280, 28 de octubre de 2017), considerando 7

⁵⁴ Comisión Europea, “Stress tests on gas supply security in the EU”, COM(2014) 654 final, 16 de octubre de 2014.

⁵⁵ *Cfr.* Pulgar Lanzaco, M., “Regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 85, 2023, p. 105.

En cuanto a los instrumentos preventivos, los artículos 7 a 10 articulan un modelo de prevención estructural y coordinada. El artículo 7 establece un sistema multinivel de evaluación de riesgos que sirve de base a la planificación preventiva y de emergencia, con obligación de notificación a la Comisión. No se limita a parámetros técnicos (infraestructuras, interconexión), sino que integra factores geopolíticos como la concentración de fuentes y rutas de suministro, reconociendo expresamente la dimensión externa del riesgo energético. La creación de grupos de riesgo regionales consolida la lógica cooperativa.

El segundo pilar preventivo, lo constituyen los planes estratégicos. Conforme al artículo 8.3, cada autoridad competente debe elaborar un plan de acción preventivo y un plan de emergencia (arts. 9 y 10), previa consulta a las partes interesadas. Ambos planes deben notificarse a la Comisión, que evalúa su compatibilidad con los principios del Derecho de la Unión, en particular con el buen funcionamiento del mercado interior y la seguridad del suministro, configurándose un modelo de gobernanza basado en la supervisión y la coordinación.

En cuanto a los mecanismos reactivos, el Reglamento establece un marco común de gestión en tres niveles: *alerta temprana*, *alerta* y *emergencia* (artículo 11). La declaración del nivel de emergencia habilita la adopción de medidas no basadas en el mercado, siempre que concurren cumulativamente: interrupción grave o demanda excepcional, agotamiento previo de medidas de mercado y riesgo para el suministro a clientes protegidos. Se trata de un umbral jurídicamente tasado que disciplina la intervención pública. Además, el artículo 12 faculta a la Comisión para declarar una emergencia a escala regional o de la Unión, reforzando la dimensión supranacional de la respuesta y evitando fragmentaciones.

Finalmente, el artículo 13 consagra el mecanismo de solidaridad como núcleo del régimen jurídico. En caso de emergencia grave, el Estado miembro requerido debe garantizar el suministro a los clientes protegidos de otro Estado miembro, incluso a costa de restringir el abastecimiento interno a clientes no protegidos. Del considerando 38 se desprende que esta obligación busca redistribuir los efectos de una interrupción grave y evitar que recaigan desproporcionadamente sobre los Estados más vulnerables. Sin embargo, funciona como un último recurso, sujeto al agotamiento de medidas de mercado y diseñado para operar

preferiblemente sobre la base de acuerdos *ex ante* que concreten sus condiciones técnicas y financieras⁵⁶.

En resumen, el Reglamento (UE) 2017/1938 establece un sistema jurídico completo de protección del suministro que se fundamenta en la prevención, la gestión escalonada de crisis y la solidaridad obligatoria, convirtiendo la interdependencia energética del mercado interior en obligaciones concretas. No obstante, su eficacia práctica depende de la operatividad real de los acuerdos *ex ante* de solidaridad y de la coordinación efectiva entre autoridades nacionales.

2.2. Reglamento (UE) 2019/943 y Directiva (UE) 2019/944, sobre el mercado interior de la electricidad

El Reglamento (UE) 2019/943⁵⁷ y la Directiva (UE) 2019/944⁵⁸ suponen una reformulación estructural del mercado interior de la electricidad, alineando la normativa eléctrica a la Unión de la Energía y el contexto de descarbonización, digitalización y descentralización del sistema eléctrico.

En este sentido, el legislador parte de dos premisas centrales ya observadas en el Reglamento 2017/1938: Un mercado interior integrado, competitivo y basado en señales de precios no distorsionadas se configura como la principal garantía tanto de la eficiencia económica como de la seguridad energética. En un sistema eléctrico interconectado, donde las decisiones estatales generan externalidades transfronterizas, la seguridad de suministro deja de vincularse a la autosuficiencia nacional y pasa a configurarse como un interés jurídico común. Lo que justifica el desplazamiento hacia reglas comunes directamente aplicables y mecanismos de coordinación regional.

En términos estructurales, el paquete asume que los precios formados libremente en base a la oferta y la demanda, reflejando la escasez y las condiciones reales del sistema, son esenciales para garantizar la inversión adecuada y la disponibilidad de capacidad a largo plazo (entre otros, considerandos 3 y 22 y artículo 3 y 10 del Reglamento). En coherencia con ello, el Reglamento limita las intervenciones nacionales que distorsionan la formación de precios o

⁵⁶ *Cfr.* Pulgar Lanzaco, M., *op. cit.*, p. 116

⁵⁷ Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DOUE L 158, 14 de junio de 2019)

⁵⁸ 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 (DOUE L 158, 14 de junio de 2019)

el comercio transfronterizo, mientras que la Directiva relega los controles de precios a un uso excepcional y transitorio, evitando que la seguridad de suministro se persiga mediante mecanismos que socavan el propio mercado interior (artículos 5.3 y 5.4; considerando 28).

En segundo lugar, ambos textos introducen una noción funcional y dinámica de seguridad de suministro, basada en la flexibilidad del sistema. Esta ya no descansa exclusivamente en la suficiencia de capacidad de generación, sino en la capacidad del sistema eléctrico para adaptarse en tiempo real mediante la gestión de la demanda, el almacenamiento y la participación activa de los consumidores. La Directiva habilita jurídicamente a estos nuevos actores, mientras que el Reglamento establece el marco operativo para que contribuyan efectivamente a la estabilidad del sistema, reforzando su resiliencia frente a situaciones de estrés o interrupciones imprevistas (artículos 6 y 7).

El Reglamento 2019/943 opera, así como un auténtico “código de mercado” europeo, imponiendo disciplina común en materia de capacidad interzonal, gestión de congestiones y coordinación operativa, mientras que la Directiva configura el marco institucional y de gobernanza necesario para su aplicación efectiva. En definitiva, si el Reglamento define el “cómo” económico y técnico de la seguridad de suministro en el mercado interior, la Directiva asegura el “con qué instituciones y salvaguardas” debe implementarse, garantizando que la seguridad del suministro se proyecte de forma coherente sobre la regulación nacional y se consolide como una obligación estructural del sistema eléctrico europeo.

A este marco de mercado se suma el Reglamento (UE) 2019/941⁵⁹, que traduce la seguridad de suministro eléctrico en deberes específicos de prevención y gestión de crisis: evaluación de riesgos, elaboración de planes de preparación frente a riesgos, cooperación y asistencia transfronteriza, y reglas para la gestión coordinada de crisis eléctricas. Con ello, la seguridad del suministro se procedimentaliza a escala de la Unión mediante obligaciones de planificación, coordinación y comunicación entre autoridades competentes.

2.3. Plan REPowerEU

Para valorar si la agresión rusa a Ucrania supuso una auténtica reorientación de la política energética europea hacia un modelo menos dependiente y más resiliente, resulta imprescindible

⁵⁹ 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

analizar el Plan REPowerEU⁶⁰. Instado por el Consejo Europeo, superando el proteccionismo al que los EM acostumbran, para eliminar de manera urgente la dependencia de fósiles rusos, especialmente en países con mayor exposición como Bulgaria y Polonia.

Aunque carece de carácter vinculante, constituye la hoja de ruta de las prioridades para las reformas legislativas posteriores y aspira a suponer un ahorro de más de 93.000 millones de euros en gastos de importación de gas, carbón y petróleo al año.

Si hubiera que resumir esta comunicación en una tesis única sería: reducir rápidamente la dependencia acelerando la transición hacia energía limpia y “uniendo fuerzas” para un sistema energético más resiliente y una “verdadera Unión de la Energía”. Para ello, se estructura en varios ejes:

En primer lugar, el ahorro energético en hasta un 5% y el aumento al 13% de la eficiencia energética se defiende como la vía más inmediata para reducir la vulnerabilidad sistémica de la UE, vinculando así mismo la reducción de la demanda con la contención de precios, por entonces al alza.

En segundo lugar, mediante un refuerzo de la dimensión externa de la política energética de la Unión se busca diversificar las fuentes de importación. En esta línea destaca la creación de la Plataforma Energética de la UE concebida como un mecanismo de coordinación voluntaria para la compra conjunta de gas, GNL e hidrógeno, mediante el cual la Unión pretende superar la fragmentación de las respuestas nacionales y reforzar su capacidad negociadora frente a proveedores externos. No obstante, la propia Comunicación es consciente de los límites jurídicos de esta herramienta y subraya la necesidad de articularla con cautela para “ajustarse a las normas de defensa de la competencia” y evitar distorsiones en el mercado interior.

En la práctica, este mecanismo se ha materializado a través de AggregateEU⁶¹, que ha servido para agregar y emparejar la demanda de miles de millones de metros cúbicos de gas desde 2023, lo cual ha permitido mejorar la coordinación entre empresas y reforzar la posición de la demanda europea ante proveedores. Si bien esto pretende que mejore a su vez el precio, su impacto es difícil de cuantificar pues la Unión no adquiere directamente el gas ni fija

⁶⁰ Comisión Europea, *REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final, 18 de mayo de 2022

⁶¹ *Vid.* European Commission, “AggregateEU”

condiciones contractuales, si no que se limita a facilitar el contacto entre los operadores privados⁶².

En tercer lugar, la sustitución progresiva de los combustibles fósiles se configura como el eje central de la estrategia a medio y largo plazo. El Plan apuesta por una aceleración del despliegue de energías renovables, del hidrógeno renovable y del biometano. Identifica como el mayor obstáculo “la complejidad de los procesos de concesión de permisos” en proyectos por ejemplo eólicos o de solares, para lo cual plantea una revisión del régimen de autorizaciones que permita compatibilizar la urgencia energética con las exigencias ambientales.

En cuarto lugar, la inversión en infraestructuras y redes busca reforzar la integración del mercado interior y la resiliencia del sistema, priorizando interconexiones eléctricas, almacenamiento y redes inteligentes⁶³.

Por último, el refuerzo de la preparación consolida una concepción amplia de la seguridad del suministro, basada en la planificación preventiva y en la capacidad de reacción coordinada en base al llenado estratégico, tal y cómo se materializó en el Reglamento (UE) 2022/1032⁶⁴, que veremos en detalle a continuación. El Plan ya anunciaba que se debía alcanzar el 80% de llenado antes del invierno de 2022, la actualización de planes de contingencia nacionales y el impulso efectivo de los mecanismos de solidaridad entre Estados miembros. Asimismo, contempla la posibilidad de activar reducciones coordinadas de demanda a escala de la Unión ante perturbaciones graves, anticipando una respuesta común que trascienda la lógica puramente nacional ante futuras crisis energéticas.

REPowerEU supone un avance frente a la legislación previa al reconfigurar la seguridad del suministro como una estrategia estructural y no meramente reactiva. A diferencia del Reglamento 2017/1938, centrado en planificación y gestión de crisis, el Plan introduce una visión sistémica que integra ahorro, diversificación, transición renovable e inversión coordinada como pilares de resiliencia. Pese a carece de carácter vinculante, su relevancia

⁶² Cfr. Nguyen, P., Defard, C. y Breucker, F., *Gas supply security in Europe: Beyond the war in Ukraine*, Jacques Delors Institute, 2023.

⁶³ Comisión Europea, *Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final, 18 de mayo de 2022, pp. 3-4, y 14-15. Se estima una necesidad adicional de inversión de unos 210.000 millones de euros hasta 2027, incluyendo alrededor de 29.000 millones para el refuerzo de redes eléctricas transfronterizas antes de 2030, y se subraya la aceleración de proyectos de interés común, entre ellos las interconexiones entre la Península Ibérica y Francia.

⁶⁴ Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2022, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en lo que respecta al almacenamiento de gas (DOUE L 173, 30 de junio de 2022).

reside en su función de impulso político y programático, sirviendo de base para la adopción de actos normativos que concretan en obligaciones la orientación estratégica.

2.4. Reglamento (UE) 2022/1032 sobre almacenamiento de gas

Como hemos mencionado, una vez iniciada la agresión rusa de Ucrania y bajo las directrices del Plan REPowerEU, las instituciones europeas actualizaron su legislación en materia energética para dar respuesta a la amenaza de interrupciones provocadas de gas y electricidad. Precisamente el Reglamento (UE) 2022/1032⁶⁵ introduce medidas excepcionales y de carácter temporal, ya que las disposiciones que introduce pretendían aplicarse sólo hasta el 31 de diciembre de 2025, modificando el Reglamento 2017/1938 y Reglamento (UE) 715/2009⁶⁶ sobre el acceso a las redes de transporte de gas natural. Principalmente busca reforzar la cláusula de solidaridad que introdujo Lisboa en el artículo 194.2⁶⁷. Además, se centra en la idea del almacenamiento como elemento crítico para la seguridad del suministro y no meramente como una fase o herramienta del mercado energético. Y, otorga una mayor gobernanza europea mediante supervisión mensual y posibilidad de imponer sanciones nacionales (art. 6 *quinquies*).

En cuanto a las modificaciones más importantes, introduce el artículo 6 *bis* en el Reglamento 2017/1938, que impone por primera vez objetivos jurídicamente vinculantes de llenado de las instalaciones de almacenamiento, fijados en el 80% para 2022 y en 90% a partir del año 2023. Dichas obligaciones, consisten en auténticas obligaciones de almacenaje acompañadas por medidas complementarias como reducciones de consumo de al menos el 35% del promedio de los últimos 5 años, permisión de ajustar la obligación de llenado para Estados con capacidades de almacenamiento superiores a su demanda, y posibilidad de excepciones tasadas por razones técnicas o por declaración de emergencia.

En esta misma línea, respecto de la solidaridad energética, el artículo 6 *quarter*, desarrolla una solidaridad de carácter material y no meramente reactiva, tal y como se hallaba tipificada en el Reglamento (UE) 2017/1938. En aras de adaptar las exigencias a las asimetrías

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005.

⁶⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 83, 30 de marzo de 2010, art.194.2

existentes entre los estados miembros en cuanto a infraestructuras de almacenamiento, aquellos Estados que no dispongan de sus propias instalaciones de almacenamiento deberán contribuir a su seguridad mediante acuerdos de uso de capacidad en otros estados o a través de mecanismos alternativos, acompañados de compensación financiera y fórmulas de flexibilidad para evitar que la solidaridad genere desequilibrios desproporcionados o distorsiones indebidas.

En su conjunto el Reglamento (UE) 2022/1032 es un texto que marca un punto de inflexión en la política energética de la Unión, haciéndola más resiliente y adaptada a las amenazas de la Guerra en Ucrania. No obstante, su carácter urgente y de modificación temporal de la normativa preexistente no resulta suficiente para solventar por sí sólo la crisis energética, ni mucho menos la dependencia energética europea.

Dado que señalamos que las modificaciones de este reglamento se esperaban implementar hasta diciembre del año pasado, cabe aclarar que la Comisión propuso en marzo de 2025 prorrogar su aplicación hasta final de 2027, lo cual se aprobó en el Reglamento (UE) 2025/1733, junto con determinadas flexibilizaciones a instancia del Parlamento⁶⁸.

⁶⁸ Cfr. Widuto, A., *Modificación del Reglamento sobre el almacenamiento de gas*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 775.840, julio de 2025.

CAPÍTULO III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. LAS SANCIONES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Las sanciones internacionales suponen un instrumento jurídico y de política exterior muy extenso en Derecho Internacional contemporáneo, utilizado como respuesta ante incumplimiento de obligaciones, tensiones geopolíticas o hechos ilícitos. Por ello, los autores distinguen entre retorsiones, que constituyen un comportamiento inamistoso, pero no ilícito; y contramedidas, las cuales, siguiendo la definición del profesor italiano Arangio Ruiz⁶⁹ son “reacciones denominadas unilaterales u horizontales de uno o varios Estados contra un hecho internacionalmente ilícito, con exclusión de la legítima defensa y los actos de retorsión”, es decir, medidas adoptadas entre Estados. En este sentido, la doctrina clásica subraya su carácter horizontal, propio de las relaciones interestatales en plano de igualdad soberana, mientras que las adoptadas por organizaciones internacionales se consideran “verticales”.

Además, la legítima defensa⁷⁰ queda fuera de nuestro objeto de estudio, por constituir una figura autónoma dotada de un régimen jurídico propio⁷¹. Igualmente, excluimos los actos de retorsión, entendidos cómo actos inamistosos que no vulneran obligación internacional alguna. Junto a estas categorías, cabe añadir las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en virtud del Capítulo VII de la Carta, que constituyen reacciones verticales de carácter obligatorio para todos los Estados miembros, y se fundan en una competencia institucional específica⁷².

Estas sanciones del Consejo de Seguridad se adoptan mediante resolución conforme al Capítulo VII de la Carta y son jurídicamente vinculantes para todos los Estados miembros en virtud del artículo 25. No obstante, su adopción depende de la ausencia de veto por parte de los miembros permanentes, entre ellos China y Rusia, lo que en la práctica dificulta la activación

⁶⁹ Arangio-Ruiz, G., “Tercer informe sobre la responsabilidad internacional de los Estados”, Comisión de Derecho Internacional, doc. A/CN.4/440, 19 de julio de 1991, p. 5.

⁷⁰ Vid. Barria García, J. A., “Las contramedidas en el derecho internacional contemporáneo”, *Agenda Internacional*, vol. 1, n.º 3, 1995, p.102.

⁷¹ Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945, art. 51

⁷² Cfr. Barboza, J., “Contramedidas en la reciente codificación de la responsabilidad de los Estados: fronteras con la legítima defensa y el estado de necesidad”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XII, 2003, p. 45.

de este mecanismo cuando alguno de estos Estados o sus aliados se encuentra directamente implicado en el conflicto⁷³.

Por el contrario, las medidas restrictivas de la Unión Europea se adoptan autónomamente mediante el mecanismo institucional previsto en los artículos 29 TUE y 215 TFUE, sin necesidad de una previa habilitación del Consejo de Seguridad. Se trata de medidas restrictivas que, una vez publicadas, tienen efecto directo en el ordenamiento de la Unión y obligan a todos los Estados miembros⁷⁴.

Esta capacidad de reacción autónoma se inserta en el marco axiológico definido por el artículo 21 TUE, que establece que la acción exterior de la Unión debe basarse en la promoción de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto del Derecho Internacional. Desde esta perspectiva, la política sancionadora no constituye únicamente un instrumento técnico de presión económica, sino una manifestación de la autopercepción de la Unión como actor normativo y promotor de los valores proclamados en los Tratados en el orden internacional⁷⁵.

En este marco, las sanciones entre Estados, pueden considerarse contramedidas si responden a un comportamiento ilícito inicial, y su principal función es poner fin a la conducta ilícita y lograr la subsanación de los perjuicios sufridos. No obstante, las sanciones de la Unión Europea, por su carácter institucional y vertical, no encajan plenamente en la categoría clásica de contramedidas en sentido estricto, sino que deben entenderse como medidas restrictivas adoptadas en ejercicio de competencias atribuidas por los Tratados⁷⁶. Esta diferencia estructural explica que la naturaleza jurídica de las sanciones de la UE sea discutida doctrinalmente, oscilando entre su consideración como contramedidas, reacciones institucionales o ejercicio autónomo de competencias propias.

El que las sanciones no se engloben como contramedidas no supone una pérdida de legitimidad, sino una afirmación de la autonomía jurídica de la Unión. En consecuencia, su

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Vid.* Calleja Crespo, D., “La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: la perspectiva de la Comisión Europea”, 8 de agosto de 2023.

⁷⁵ Díaz Narváez, “La respuesta de la Unión Europea a la invasión rusa de Ucrania: las medidas sancionadoras”, en Regueiro Dubra, R. (coord.), *La agresión de Rusia contra Ucrania: Neo-imperialismo de Putin vs. Ordenamiento internacional*, 2023, p.92.

⁷⁶ Barria García, J. A., *op. cit.*

validez no depende del cumplimiento de los requisitos genéricos del DIP, sino de lo dispuesto por su propio régimen jurídico, y consecuentemente las limitaciones de los Tratados de la Unión, los principios generales del Derecho de la UE y el control jurisdiccional del TJUE.

2. NATURALEZA Y BASE JURÍDICA DE LAS SANCIONES EN DUE

Las sanciones de la Unión Europea se denominan formalmente “medidas restrictivas” y se adoptan en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, mediante una decisión adoptada bajo el artículo 29 TUE⁷⁷, seguida, de un reglamento de ejecución basado en el artículo 215 TFUE⁷⁸. Esto permite al Consejo, a instancia del Alto Representante y de la Comisión, el desarrollo de reglamentos, de eficacia directa, para ejecutar dichas medidas.

Además, su alcance es amplio, al contemplar, tanto sanciones individuales, contra personas físicas y jurídicas concretas (prohibiciones de viajar, congelación de activos), como sectoriales (embargo de armas, vetos comerciales) y genéricas contra terceros Estados. Los reglamentos se aprueban por mayoría cualificada y, por su naturaleza, son directamente aplicables en todos los EM desde su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea⁷⁹.

Sin embargo, el requerimiento de unanimidad en la etapa previa a la adopción de la decisión PESC ha supuesto, en términos prácticos, un elemento de debilidad política, particularmente cuando se renuevan o amplían las sanciones. La oposición de uno o más Estados miembros puede obstaculizar o demorar su extensión. Hungría ha condicionado en múltiples ocasiones la implementación o actualización de paquetes sancionadores en el contexto ruso, y países como Malta o Eslovaquia han demandado ajustes, por ejemplo acerca del precio máximo o la eliminación gradual del gas, lo que demuestra cómo la exigencia de unanimidad puede provocar incertidumbre tanto a nivel jurídico como estratégico⁸⁰.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el TJUE ha señalado que estas medidas tienen fines preventivos, no punitivos, orientados a inducir un cambio de comportamiento; y que están estrechamente sujetos con los principios y objetivos de la UE (art. 21 TUE). Tal y como mencionábamos *supra*, su legalidad se examina exclusivamente a la luz del Derecho de la

⁷⁷ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*

⁷⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *op. cit.*

⁷⁹ *Cfr.* Calleja Crespo, D., *op. cit.*

⁸⁰ *Cfr.* Veber, M. T., *EU sanctions and Russia's frozen assets*, External Policies Analysis and Support Unit, Directorate-General for External Policies of the Union, Parlamento Europeo, PE 754.487, noviembre de 2025.

Unión, sin que resulte determinante su eventual calificación como contramedidas en el Derecho Internacional general⁸¹.

A su vez, hemos de conjugar estos preceptos con el artículo 122 del TFUE que contempla actuaciones de urgencia ante crisis económicas o de suministro, y que resulta esencial en nuestro estudio para entender como las sanciones pueden afectar jurídica y materialmente a otras prioridades de la Unión, como la seguridad de suministro. Así, su apartado primero permite al Consejo adoptar “medidas adecuadas a la situación económica”⁸², especialmente ante dificultades graves en el suministro de determinados productos, en particular en el ámbito de la energía.

3. LÍMITES DERIVADOS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DE LA UE

El régimen jurídico sancionador de la Unión no es discrecional, sino que se encuentra limitado *ad intra* por el propio Derecho de la Unión Europea, en especial por los principios generales como la proporcionalidad, la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos fundamentales, y se halla además sometido a un control jurisdiccional *ex post* por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En primer lugar, el principio de proporcionalidad exige que las medidas restrictivas sean adecuadas y necesarias para alcanzar el objetivo legítimo perseguido. El Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que, si bien el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación en materia de política exterior, las restricciones patrimoniales o económicas deben limitarse a lo estrictamente necesario. En el asunto *Kadi y Al Barakaat International Foundation v Council y Commission* (C-402/05 P), el Tribunal sostuvo que la congelación de activos frente a personas presuntamente vinculadas al terrorismo no podía considerarse inapropiada o desproporcionada *per se*, dado el objetivo legítimo de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, subrayó que incluso en ese contexto las medidas deben estar suficientemente motivadas y fundadas en elementos verificables, quedando sometidas a control jurisdiccional.

En relación con dicho fallo, el segundo principio a tener en consideración es el principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales

⁸¹ Calleja Crespo, D., *op. cit.*

⁸² Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art. 122.

(2000). Este principio exige que los destinatarios de sanciones dispongan de una oportunidad real de defenderse. Retomando el ejemplo del caso *Kadi I*⁸³, aunque las medidas estaban legitimadas, el Tribunal anuló la prórroga de la congelación de activos, por no haberse garantizado adecuadamente el derecho de defensa ni el acceso a los elementos probatorios. Del mismo modo, el Tribunal General ha invalidado decisiones sancionadoras por motivaciones insuficientes o vagas, exigiendo que las instituciones identifiquen con claridad los hechos imputados. Esta exigencia se vincula directamente con el principio de seguridad jurídica, que impone que los afectados conozcan con precisión las razones que fundamentan la medida restrictiva⁸⁴.

En tercer lugar, las sanciones deben respetar los derechos fundamentales, incluido el derecho de propiedad. Aunque el interés público puede justificar restricciones patrimoniales, estas no pueden vaciar de contenido el derecho protegido. En el asunto *Electrawinds*⁸⁵, se alegó precisamente que la incautación de los denominados “ingresos excedentarios” podía vulnerar el núcleo esencial del derecho de propiedad, lo que obliga al Tribunal a ponderar la medida a la luz del interés general invocado y de sus límites materiales). Así, en *Kadi II*⁸⁶ se subrayó que la preservación del orden internacional no autoriza medidas arbitrarias, sino que éstas deben ajustarse al principio del respeto a la dignidad humana (art. 4 TUE, art. 1 CFUE), y la no discriminación (art. 18 TFUE), que prohíbe decisiones que castiguen a personas únicamente por su nacionalidad o raza; así, las medidas deben aplicarse de manera neutra respecto al origen.

En conjunto, estos principios actúan como límites estructurales al poder sancionador de la Unión. El Consejo puede seleccionar destinatarios y diseñar instrumentos restrictivos, pero cuando se aprecia falta de competencia, vulneración de derechos fundamentales o desproporción manifiesta, el Tribunal no duda en anular el acto impugnado. De este modo, la política sancionadora, aun inserta en el ámbito de la acción exterior, permanece plenamente integrada en el Estado de Derecho europeo.

⁸³ Sentencia del Tribunal de Justicia, 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P.

⁸⁴ Calleja Crespo, D., *op. cit.*

⁸⁵ Sentencia del Tribunal General, *Electrawinds Shabla South EAD/Consejo*, asunto T-759/22, DOUE C 71, 24 de febrero de 2023.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia, 18 de julio de 2013, *Comisión y otros/Kadi*, asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P.

CAPÍTULO IV. LAS SANCIONES ENERGÉTICAS CONTRA RUSIA

Las sanciones energéticas constituyen uno de los ejes estructurales de las sanciones económicas, o lo que la literatura reciente identifica como *economic satetcraft*⁸⁷, en la medida en que combinan objetivos de coerción económica, al restringir el flujo de grandes cantidades de dinero hacia Rusia, y, además, con el incentivo de reducir vulnerabilidades estratégicas frente a Estados poco fiables.

Tal y como vimos en el anterior capítulo, el régimen jurídico de las sanciones de la Unión se estructura mediante una decisión adoptada en el marco de la PESC y un reglamento de ejecución basado en el artículo 215 TFUE. Sobre esta arquitectura descansa igualmente el diseño de las sanciones vinculadas a la agresión rusa contra Ucrania desde 2014.

Así, la Decisión 2014/512/PESC⁸⁸, basada en el artículo 29 TUE, define la posición política de la Unión Europea frente a las acciones rusas y delimita el contenido material de las restricciones sectoriales, incluidas las energéticas, sin producir efectos directos en los ordenamientos nacionales. Para dotar de operatividad a estas medidas, se adoptó el Reglamento (UE) 833/2014⁸⁹, y sus sucesivas modificaciones, con fundamento en el artículo 215 TFUE, que ejecuta lo previsto en la Decisión e impone obligaciones directamente aplicables a los operadores económicos en todos los Estados miembros, con la finalidad declarada de incrementar los costes de las acciones rusas y favorecer una solución pacífica del conflicto.

1. CONTEXTUALIZACIÓN NORMATIVA Y EVOLUCIÓN ENTRE 2014 Y 2022

El régimen sancionador que la Unión Europea aplica a Rusia ha evolucionado notablemente desde la anexión de Crimea en 2014, cuando el foco se centró en limitar tecnologías críticas para determinados segmentos de la industria petrolera⁹⁰; hacia una arquitectura, que, desde 2022, combina prohibiciones de importación, restricciones de inversión y financiación, y un

⁸⁷ Cfr. Omokaro, G. O., Nafula, Z. S., Iloabuchi, N. E., Efeni, O. S., Adeyanju, O. I., Janet, O. O. y Idiong, O. U., “Energy sanctions in the global economy: Geopolitical disruptions, market fragmentation, innovation and green transition”, *International Journal of Innovation Studies*, vol. 9, 2025, pp. 246-261

⁸⁸ Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L 229, 31 de julio de 2014).

⁸⁹ Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L 229, 31 de julio de 2014).

⁹⁰ Reglamento (UE) n.º 883/2014 del Consejo, de 8 de agosto de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014.

entramado de prohibiciones de servicios conexos (transporte marítimo, intermediación, asistencia técnica o seguros), reforzando la efectividad jurídica de las medidas⁹¹.

En 2014 no se perseguía la interrupción inmediata de los flujos de crudo o gas, sino la limitación de capacidades futuras del sector energético ruso mediante autorizaciones previas para la exportación de bienes y tecnologías sensibles y la prohibición de ventas vinculadas a proyectos de exploración y producción de petróleo en aguas profundas, en el Ártico o en formaciones de esquisto⁹².

El verdadero salto cualitativo se produce a partir de febrero de 2022, tras la invasión a gran escala de Ucrania. La reacción de la Unión no se materializa en un único acto, sino en una secuencia acumulativa de modificaciones del Reglamento 833/2014 y de la Decisión PESC, adoptadas en el marco de sucesivos “paquetes” de sanciones, caracterizados por su intensidad y por la amplitud de los sectores afectados⁹³.

Las medidas de la UE frente a la Guerra de invasión rusa se configuran como un régimen “horizontal” y acumulativo, adoptado en forma de paquetes sucesivos y con un alcance material que desborda ampliamente el sector energético, pese a su posición central dada su relevancia económica y estratégica⁹⁴. En términos procedimentales, la inicial exigencia de unanimidad ha condicionado de manera tangible el alcance de algunas medidas, en particular en el ámbito energético. Así, determinadas prohibiciones de importación han incorporado excepciones o calendarios diferenciados⁹⁵ a raíz de las posiciones de Estados miembros con una elevada dependencia de suministros rusos por oleoducto, como Hungría, o con preocupaciones específicas en materia de seguridad energética y transición, como Polonia⁹⁶.

Materialmente, el régimen sancionador desde 2022 combina sanciones individuales y sectoriales. Las primeras comprenden la inmovilización de activos, la prohibición de poner

⁹¹ Cfr. Batzella, F., “Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia”, *Energy Policy*, vol. 192, Septiembre 2024, pp. 1-10 DOI: 10.1016/j.enpol.2024.114233.

⁹² Decisión 2014/512/PESC del Consejo, *op. cit.*

⁹³ *Vid.* “EU restrictive measures in view of Russia’s invasion of Ukraine”, EUR-Lex.

⁹⁴ Veber, M. T., *op. cit.*

⁹⁵ Comisión Europea, “Sanciones en materia de energía”, disponible en https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_es (última consulta 20/01/2026)

⁹⁶ Veber, M. T., *op. cit.*

fondos o recursos económicos a disposición y, en el caso de personas físicas, restricciones de viaje; focalizando la presión jurídica y económica sobre responsables políticos, militares y económicos directamente vinculados a la agresión. Junto a ellas, las sanciones sectoriales se proyectan sobre el comercio, las finanzas, la energía, el transporte, la tecnología y la defensa, y los servicios, con el objetivo de limitar de forma estructural las capacidades económicas y operativas del Estado ruso. Esto se completa, además, con un conjunto específico de medidas anti-elusión, orientadas a evitar la neutralización de las prohibiciones mediante intermediarios, servicios habilitantes o flujos indirectos.

En términos cuantitativos, el Consejo informa que más de 2.700 individuos y organizaciones han sido sujetos a acciones restrictivas relacionadas con actividades que atentan contra la integridad territorial de Ucrania⁹⁷. Simultáneamente, la UE ha congelado cerca de 28.000 millones de euros en activos privados bajo su jurisdicción y ha inmovilizado alrededor de 210.000 millones de euros en activos soberanos rusos, lo que ha convertido el tema de los activos en un elemento clave para diseñar sanciones y desarrollar una estrategia de presión a medio plazo.

Finalmente, la Unión subraya que este régimen se ha desarrollado en estrecha coordinación con socios del G7, con el objetivo de maximizar su efectividad económica y reducir el riesgo de arbitraje regulatorio o desvío de flujos energéticos hacia terceros mercados⁹⁸.

2. TIPOLOGÍA DE LAS SANCIONES ENERGÉTICAS

Conviene ahora centrarnos en el ámbito energético estrictamente, que de por sí no es menor, su amplitud y diversidad aconseja seguir una tipología funcional basada en la naturaleza jurídica de las obligaciones que impone a los operadores económico. Desde esta clasificación pasaremos a estudiar cuatro grandes categorías de medidas sancionadoras.

⁹⁷ Consejo Europeo, “Guerra de Rusia contra Ucrania: sanciones de la UE”, Consilium (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/>; última consulta 20/01/2026)

⁹⁸ Veber, M. T., *op. cit.*

2.1. Restricciones sobre inversión y financiación del sector energético ruso

El Reglamento (UE) 2022/428⁹⁹ modifica el artículo 3bis del Reglamento 833/2014 introduciendo una limitación a la inversión en el sector energético ruso, prohibiendo la adquisición o ampliación de participaciones, la concesión de nuevos préstamos o créditos, la provisión de financiación, la creación de *joint ventures* y la prestación de cualesquiera servicios de inversión en proyectos relacionados.

No obstante, se permiten excepciones bajo autorización previa tanto a la financiación como para el transporte de combustibles fósiles desde o a través de Rusia si se estima que *es necesaria para garantizar el suministro esencial de energía en la Unión* o en supuestos específicos vinculados a operadores controlados por entidades constituidas conforme al Derecho Comunitario. Estas excepciones suponen una cláusula de salvaguarda del legislador, consciente de la necesidad de compatibilizar las sanciones con la dependencia de muchos de los EM y la falta de fuentes alternativas de suministros suficientes.

En conjunto, estas medidas buscan impedir la expansión o el mantenimiento de capacidades energéticas rusas mediante financiación europea, incluso cuando el objeto inmediato no sea un flujo energético importado.

2.2. Restricciones sobre exportación de bienes, tecnología y servicios para la industria energética

Esta categoría integra dos capas normativas. La primera corresponde al ya explicado régimen inicial de 2014, basado en la autorización previa para la exportación de tecnologías afectas a proyectos de la industria petrolera o de defensa del Reglamento 833/2014¹⁰⁰.

La segunda se consolida a partir de 2022, cuando el Reglamento (UE) 2022/428 también en su artículo tercero reemplaza la lógica de control administrativo *ex ante* por una prohibición general de vender, suministrar, transferir o exportar bienes y tecnologías enumeradas en el anexo II a individuos o entidades en Rusia, o para su utilización en Rusia. Esta prohibición se extiende a la asistencia técnica, los servicios de intermediación y la

⁹⁹ Reglamento (UE) 2022/428 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (DOUE L 87 I, 15 de marzo de 2022).

¹⁰⁰ Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) n.º 833/2014, art. 3.

financiación vinculada¹⁰¹. Este cambio refuerza la restricción sobre el sector energético ruso pues convierte un sistema de autorización en una prohibición con excepciones tasadas.

2.3. Prohibiciones de importación de recursos energéticos rusos

En tercer lugar, el Reglamento (UE) 2022/576¹⁰² incorpora restricciones a la importación de bienes que generan ingresos significativos para Rusia. En particular, el artículo 3 decies, prohíbe comprar, importar o transferir, directa o indirectamente, los productos enumerados en el anexo XXI, cuando sean originarios de Rusia o se exporten desde Rusia, en la medida en que dichos bienes contribuyan a financiar actividades que desestabilizan la situación en Ucrania¹⁰³. Esta disposición introduce una lógica de sanción basada no únicamente en la naturaleza del bien, sino en su aptitud para generar ingresos estratégicos para el Estado ruso.

Esta técnica se profundiza en materia energética pocos meses después con el Reglamento (UE) 2022/879¹⁰⁴ y nuevo artículo 3 *quaterdecies*. Incluyendo la prohibición de importación directa o indirecta de carbón ruso (art. 3j), ampliada al petróleo crudo y productos petrolíferos¹⁰⁵.

2.4. Restricciones sobre transporte y servicios habilitantes vinculados a exportaciones energéticas

Una de las características estructurales del nuevo régimen sancionador es que no se limita a prohibir el comercio directo de recursos energéticos, sino que incorpora un segundo nivel de restricciones dirigido a los servicios que hacen posible el transporte y la comercialización de la energía: los seguros, la intermediación, la financiación o la asistencia técnica. Esta lógica se materializa en el artículo 3 *quindécies*, introducido por el Reglamento (UE) 2022/2367¹⁰⁶, que amplía el foco a los servicios vinculados al transporte de crudo y productos petrolíferos.

¹⁰¹ Reglamento (UE) 2022/428 del Consejo, *op. cit.*

¹⁰² Reglamento (UE) 2022/576 del Consejo, de 8 de abril de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (DOUE L 111, 8 de abril de 2022).

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴ Reglamento (UE) 2022/879 del Consejo, de 3 de junio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (DOUE L 153, 3 de junio de 2022).

¹⁰⁵ *Ibid*.

¹⁰⁶ Reglamento (UE) 2022/2367 del Consejo de 3 de diciembre de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

Este diseño persigue un doble objetivo: reducir los ingresos energéticos rusos, y trasladar parte sustancial del cumplimiento a los operadores de la cadena logística y financiera mediante el mecanismo de *safe harbor*, con obligaciones de *due diligence* y de documentación impuestas a los operadores sujetos al DUE en el marco del límite de precios coordinado con el G7¹⁰⁷.

3. ARQUITECTURA NORMATIVA Y ALCANCE DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ENERGÉTICO

Una vez sistematizadas las categorías funcionales de sanciones energéticas, es esencial delimitar su alcance, interesa comprender cómo el legislador europeo ha diseñado jurídicamente el régimen sancionador energético para su correcta implementación y qué modelo de intervención económica revela dicho diseño.

En primer lugar, se observa un progreso evidente en la técnica legislativa. El régimen de 2014 se basaba en autorizaciones previas para exportaciones sensibles, mientras que desde 2022 se adopta un modelo de prohibición general con excepciones tasadas. Este, cambio intensifica la regulación al invertir la lógica del sistema. Antes la operación era posible a menos que hubiera una denegación administrativa; ahora está prohibida a menos que concurra una excepción. Esta mutación fortalece la eficacia normativa del Reglamento y reduce el margen de discrecionalidad de los Estados miembros¹⁰⁸.

En segundo lugar, el régimen sancionador energético no responde al esquema clásico del embargo absoluto, sino a un modelo calibrado y progresivo de manera que se evite un impacto excesivo en los mercados energéticos. El mayor ejemplo lo encontramos en el diseño del límite de precios al petróleo ruso acordado con la coalición del G7+, que no prohíbe toda comercialización internacional, sino que limita el precio máximo de las actividades vinculadas como los servicios de transporte marítimo¹⁰⁹. Jurídicamente, esta técnica constituye una forma de regulación indirecta del mercado global: la norma no impide la venta, pero *de facto* sí restringe el acceso a infraestructuras y servicios dominados por operadores europeos.

¹⁰⁷ Vid. Office of Foreign Assets Control (OFAC), *OFAC guidance on implementation of the price cap policy for crude oil and petroleum products of Russian Federation origin*, U.S. Department of the Treasury, 2023.

¹⁰⁸ Consejo Europeo, *Guerra de Rusia contra Ucrania: sanciones de la UE*, Consilium

¹⁰⁹ Comisión Europea, *Sanciones en materia de energía*. Disponible en https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_es (última consulta 20/01/2026).

Esta táctica demuestra una elección estratégica: disminuir los ingresos de energía de Rusia sin crear una interrupción sistémica en los mercados globales, en un contexto de interdependencia donde un embargo total podría resultar contraproducente para los países emisores¹¹⁰. El diseño normativo del legislador europeo evidencia esta ponderación, al combinar la presión económica contra el Estado agresor, con la preservación del suministro europeo. Aunque, más allá de evitar una ruptura inmediata del abastecimiento, queda examinar si las iniciativas como REPowerEU implican una transformación estructural del modelo energético europeo o si se limitan a paliar temporalmente el impacto de las sanciones.

En tercer lugar, el régimen incluye cláusulas de excepción y salvaguarda que muestran la influencia del principio de proporcionalidad. Algunas limitaciones permiten autorizaciones para asegurar el suministro fundamental de energía, o establecen períodos transitorios para contratos ya existentes. Estas excepciones no son signos de debilidad o ambigüedad del sistema, sino expresiones de una ponderación normativa entre la obligación de mantener la seguridad energética y la finalidad sancionadora¹¹¹.

Finalmente, destaca la incorporación de cláusulas anti-elusión y obligaciones de diligencia para operadores económicos. Los Reglamentos no se limitan a prohibir determinadas conductas, sino que sancionan también la participación consciente en mecanismos destinados a eludir las medidas restrictivas¹¹², incluyendo prácticas con operadores de terceros Estados o a la denominada “flota en la sombra”. En el contexto del límite de precios, los operadores sujetos al Derecho de la Unión deben verificar que el transporte o aseguramiento del crudo ruso se realiza dentro de los umbrales establecidos, lo que traslada parte sustancial del cumplimiento a los intermediarios financieros y logísticos¹¹³. La ejecución del régimen recae en los Estados, que deben establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para las infracciones.

En conjunto, el sistema sancionador refleja un modelo de intervención sofisticado y selectivo, pero condicionado por la dependencia energética previa. No nos encontramos ante un embargo tradicional, sino ante una serie de restricciones selectivas, excepciones específicas y mecanismos anti-elusión que persiguen aumentar la presión económica mientras sin generar riesgos sistémicos para la Unión. Esta calibración normativa, entre la severidad de las sanciones

¹¹⁰ Omokaro, G. O. *et al.*, *op. cit.*

¹¹¹ *Vid.* Wilson, A. B. y Dobrova, A., *op. cit.*, pp. 2-3; Papadopoulou, C., *op. cit.*, pp. 34-35.

¹¹² Consejo Europeo, *op. cit.*

¹¹³ Comisión Europea, *op. cit.*

y la conservación de la estabilidad energética, es precisamente uno de los elementos principales para evaluar, tanto el rendimiento del régimen como su concordancia con el principio de seguridad de suministro del artículo 194 TFUE.

4. EFICACIA JURÍDICA DE LAS SANCIONES ENERGÉTICAS

La eficacia de las sanciones internacionales es difícil de examinar y no puede reducirse a un único parámetro. Desde la teoría de las sanciones económicas¹¹⁴, la eficacia suele medirse en función del grado de cumplimiento por parte del Estado destinatario. En el marco de la política exterior de la Unión, parece más adecuado seguir a Ferrero-Turrión¹¹⁵ y evaluar el objetivo que persiguen dichas sanciones. Por un lado, si se busca la rectificación del comportamiento ruso¹¹⁶, objetivo que pareció establecerse desde el inicio de la invasión en 2022, frente al objetivo más limitado en 2014 y de señalización política, centrado reafirmar el orden jurídico internacional, vinculando las sanciones al cumplimiento de los Acuerdos de Minsk.

Para evaluar el impacto de las medidas y, por ende, su eficacia jurídica, procede distinguir entre la dimensión normativa, y el material, pues solo así puede examinarse después su interacción con las obligaciones derivadas del artículo 194 TFUE.

Como se ha explicado extensivamente en apartados anteriores, la eficacia normativa se ha consolidado en un progresivo régimen sancionador que ha alcanzado diecinueve paquetes de medidas. En este apartado, “eficacia jurídica” no equivale a validez formal ni a la mera aplicabilidad directa del acto, sino a su aptitud para producir efectos normativos verificables.

Las medidas adoptadas se han coordinado estrechamente con el G7, reforzando la dimensión colectiva de la respuesta. No obstante, el mecanismo del tope de precios no actúa directamente sobre el intercambio físico del crudo, sino sobre los servicios sometidos a la jurisdicción de la denominada “coalición”: transporte marítimo, seguros, intermediación y financiación. Ello implica que aquellas transacciones que prescindan de dichos servicios quedan, en principio, fuera del alcance jurídico del régimen. De hecho, se han identificado dos

¹¹⁴ Cfr. Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K. y Oegg, B., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3.ª ed., Peterson Institute for International Economics, Washington D.C., 2007.

¹¹⁵ Díaz Narváez, *op. cit.*, p. 122.

¹¹⁶ Sobre la distinción entre objetivos de modificación de conducta (*possession goals*) y objetivos de configuración del entorno internacional (*milieu goals*), que permite relativizar la eficacia estrictamente coercitiva de las sanciones, *vid.* Wolfers, A., *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 31.

métodos de adaptación: la reorientación de exportaciones hacia compradores no alineados y la expansión de una *shadow fleet*, buques con propiedad o aseguramiento fuera de jurisdicciones G7/UE, que reduce la capacidad de supervisión efectiva¹¹⁷. Estas dinámicas no neutralizan el régimen, pero sí atenúan su potencial coercitivo.

Para reforzar su operatividad, la Comisión ha establecido un estándar de diligencia debida basado en riesgo, exigiendo a los operadores programas de cumplimiento proporcionales a su exposición, así como mecanismos de detección de posibles esquemas de elusión¹¹⁸. Pero, el límite estructural está en la ejecución descentralizada. El Reglamento¹¹⁹ remite a los Estados miembros la implementación de sanciones "efectivas, proporcionadas y disuasorias", lo cual puede generar asimetrías en la persecución de la elusión. Desde este punto de vista, la eficacia normativa es robusta en su diseño; no obstante, la eficacia material depende de la habilidad para cerrar espacios de adaptación y asegurar una ejecución uniforme.

Materialmente, aunque el efecto económico y en seguridad de suministro de la propia Unión se examinará en detalle en el último capítulo, la evaluación de las sanciones energéticas obliga a analizar el efecto sobre la economía rusa. Ese impacto es relevante en el plano financiero y tecnológico, aunque no concluyente si el éxito se mide por el cambio de conducta del Estado destinatario.

Financieramente, el mayor golpe a Moscú ha sido la inmovilización de activos soberanos rusos y activos privados en jurisdicciones europeas y del G7. Este bloqueo no equivale por sí solo a una "asfixia" económica inmediata, pero restringe el acceso externo a reservas y recursos, reduce margen de maniobra y se concibe como instrumento de presión y eventual palanca en clave de reparaciones¹²⁰. Y, además, recientemente el Parlamento Europeo votó a favor de utilizar dichos activos como préstamo en apoyo de Ucrania¹²¹. No obstante, en términos macroeconómicos, la economía rusa ha mostrado una capacidad de absorción superior a la prevista en 2022, apoyada en el aumento del gasto público en defensa y la reorientación

¹¹⁷ Cfr. Caprile, A. y Leclerc, G., *Russia's 'shadow fleet': Bringing the threat to light*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 766.242, noviembre de 2024.

¹¹⁸ Comisión Europea, *Circumvention and due diligence – Frequently asked questions*, 2024, pp. 1-2.

¹¹⁹ Reglamento (UE) n.º 833/2014, *op. cit.*

¹²⁰ Veber, M. T., *op. cit.*

¹²¹ Parlamento Europeo, "Aprobado un préstamo de 35.000 millones a Ucrania financiado por activos rusos", nota de prensa, 22.10.2024, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20241017IPR24736/aprobado-un-prestamo-de-35-000-millones-a-ucrania-financiado-por-activos-rusos>

comercial hacia mercados no alineados con la UE¹²². Sin embargo, esa resiliencia es cada vez más dependiente y limitada por la falta de acceso a financiación, la inflación y la falta de acceso a tecnología avanzada¹²³. Asimismo, el encarecimiento del crédito, la presión sobre el rublo y las restricciones a importaciones estratégicas están erosionando su potencial de crecimiento. Por todo ello, el impacto de las sanciones parece real, aunque no inmediato ni disruptivo¹²⁴.

En suma, si bien un diseño más agresivo podría haber incrementado su impacto inmediato, la opción adoptada prioriza evitar disrupciones en el suministro europeo, aún a costa de dejar márgenes de adaptación que atenúan su eficacia coercitiva y favorecen la reorientación de flujos comerciales¹²⁵. Resta examinar si esta cautela estratégica, menos disruptiva, ha logrado al menos preservar la seguridad de suministro de la Unión.

¹²² Vid. Weaver, C., Conboye, J., Bhandari, A. y Stognei, A., “Russia’s surprising consumer spending boom”, *Financial Times*, 20 de agosto de 2024. 2024 (disponible en <https://www.ft.com/content/3e2b2e63-082e-4058-ba92-dea580d4f40c?syn-25a6b1a6=1>; última consulta: 22/02/2026).

¹²³ Vid. The Economist, “Russian businesses are beginning to bear the cost of war”, *The Economist* [en línea], 4 de diciembre de 2024 (disponible en <https://www.economist.com/business/2024/12/04/russian-businesses-are-beginning-to-bear-the-cost-of-war>; última consulta: 22/02/2026).

¹²⁴ Veber, M. T., *op. cit.*

¹²⁵ Omokaro, G. O. *et al.*, *op. cit.*

CAPÍTULO V. COMPATIBILIDAD ENTRE SANCIONES ENERGÉTICAS Y SEGURIDAD DEL SUMINISTRO

1. TENSIÓN ESTRUCTURAL ENTRE ART. 21 TUE Y ART. 194 TFUE

Ninguna decisión es neutra, ni en cuanto a la motivación que la impulsa ni en cuanto a los efectos que genera. Por eso, las sanciones energéticas contra Rusia no se pueden interpretar solamente como una contestación ética a la violación del Derecho Internacional, sino igualmente como una decisión con efectos directos sobre el suministro, el coste de la energía y la estabilidad del mercado interior europeo. Aunque en el corto plazo puedan implicar sacrificios económicos y tensiones en el abastecimiento, también reflejan un cambio estratégico en las relaciones con Rusia, tras constatar que la interdependencia económica no ha bastado para evitar comportamientos amenazantes¹²⁶. En este sentido, la ruptura con los hidrocarburos rusos no es sólo un gesto de solidaridad con Ucrania, sino también la respuesta lógica a la idea de que depender de un proveedor hostil debilita la autonomía de decisión europea y convierte la energía en un factor de vulnerabilidad geopolítica.

La tensión entre el artículo 21 del TUE y el artículo 194 del TFUE es estructural. Como veíamos en los primeros capítulos, el primero guía la acción exterior de la Unión hacia la protección de principios y valores como la democracia y los Derechos Humanos. Mientras el segundo establece una política energética fundamentada en el funcionamiento del mercado interior, la seguridad de suministro y la solidaridad entre EM, sin eliminar su soberanía estatal.

Como resultado, una medida que busca coaccionar externamente puede también desestabilizar internamente. El verdadero dilema no consiste tanto en determinar si la política exterior o la energética deben tener prioridad, sino en cómo armonizar las dos sin que la búsqueda de una sanción efectiva acabe poniendo en riesgo el suministro, aumentando demasiado el coste de la energía o dividiendo el mercado interno.

En términos estrictamente jurídicos, la operabilidad ante esta tensión es posible a través de una navegación exhaustiva de las bases jurídicas y reparticiones competenciales de la Unión, junto con los controles judiciales, lo que permite transformar decisiones de política exterior en obligaciones internas procurando afectar lo menos posible al mercado energético. En primer lugar, cabe destacar que el propio art. 21 TUE impone la coherencia de la acción exterior con

¹²⁶ Keohane y Nye, “Power and Interdependence”, *op. cit.*

las demás políticas de la UE y no como un compartimento aislado. A la vez, el art. 40 TUE actúa como cláusula de delimitación funcional, exigiendo que la PESC no altere las bases competenciales y procedimentales del DUE. La técnica sancionadora, tal como destaca Butler en su análisis del caso *Rosneft* (C-72/15), es doble: en primer lugar, está la decisión fundamentada en el art. 29 del TUE; y en segundo, el reglamento basado en el artículo 215 TFUE que traduce la resolución en obligaciones directas sobre los operadores económicos y asegura una aplicación homogénea. Además, este caso esclarece la competencia del TJUE para pronunciarse en vía prejudicial acerca de la validez de decisiones PESC y su ejecución, especialmente cuando se trate de medidas limitantes con impacto económico interno¹²⁷.

De igual manera, el artículo 122 del TFUE permite activar una vía de emergencia cuando el suministro o los precios se ven tensionados por la situación geopolítica o por la arquitectura de las sanciones, permitiendo una mayor adaptabilidad a los choques que puedan surgir en el mercado de manera colateral¹²⁸. De manera que se refuerza la lógica de OPAL, que eleva la solidaridad energética a estándar jurídicamente. Creando una obligación de ponderar intereses y adoptar un enfoque preventivo al diseñar las sanciones¹²⁹.

2. IMPACTO REAL EN SEGURIDAD DE SUMINISTRO

Para medir el impacto de las sanciones en la seguridad del suministro debe comprobarse si la restricción a fuentes de energía rusa comprometió materialmente la capacidad de la Unión para garantizar un abastecimiento suficiente, continuo y a un coste razonable, que es precisamente la comprensión de la seguridad de suministro dominante en la literatura y en la propia normativa europea¹³⁰.

2.1 Dependencia y diversificación

El punto de partida era claramente una dependencia muy elevada,¹³¹ por lo tanto, cualquier estrategia para desvincularse energéticamente suponía tensiones significativas para garantizar el suministro en Europa.

¹²⁷ Butler, G., “A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature”, *European Papers*, vol. 2, n.º 1, 2017, pp. 201-208.

¹²⁸ Papadopoulou, A., *op. cit.*, p. 44.

¹²⁹ TJUE, sentencia de 15 de julio de 2021, *Germany v Poland* (OPAL), C-848/19 P, *op. cit.*, apdos. 69 y 71.

¹³⁰ *Cfr.* Dulian, M., *Security of Energy Supply*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 762.410, septiembre de 2024.

¹³¹ *Vid.* Agencia Internacional de la Energía (IEA), *op.cit.*

No obstante, el impacto más significativo de las sanciones y la respuesta de Rusia no fue una interrupción del suministro en un sentido estricto, sino una reconfiguración forzada y rápida de los recursos de abastecimiento. Como resume el think tank, Bruegel¹³², el comercio energético entre Rusia y la UE pasó, en solo dos años, de ser una dependencia estructural a transformarse en un vínculo residual, con una reducción de las importaciones europeas de combustibles fósiles rusos desde unos 16.000 millones de dólares mensuales a comienzos de 2022 a aproximadamente 1.000 millones a finales de 2023. La transformación fue especialmente intensa en el caso del gas, reduciéndose las exportaciones en un 82,6%, lo cual supuso una caída tan significativa que no pudo amortiguarse con la reorientación de su mercado hacia Asia, dadas las limitaciones infraestructurales¹³³.

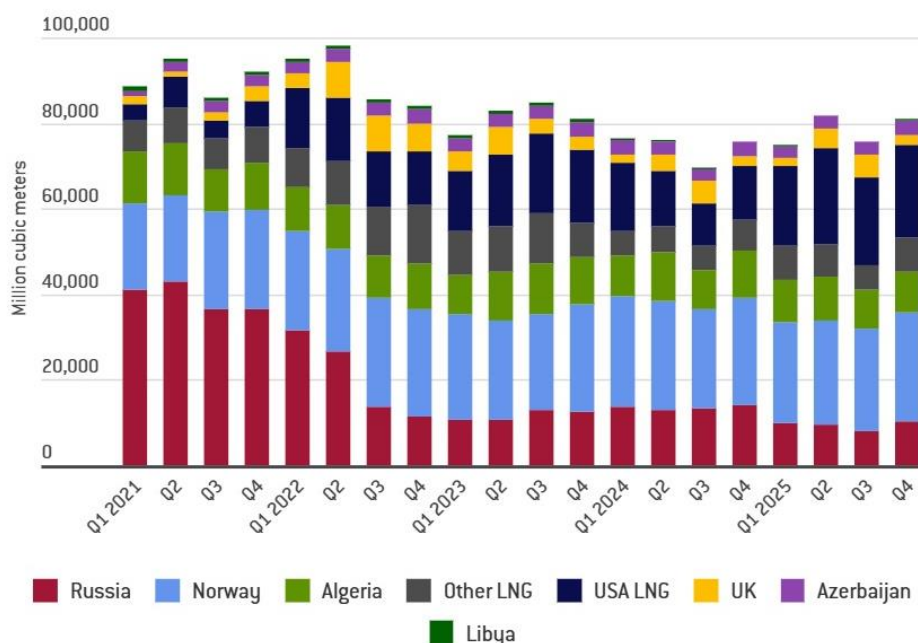


Figura 1. Evolución de las importaciones trimestrales de gas de la Unión Europea por origen (2021-2025)¹³⁴.

Mientras tanto, para la UE esta caída no supuso una interrupción generalizada del abastecimiento, porque fue absorbida mediante una combinación de importaciones alternativas

¹³² Bruegel, “The European Union–Russia energy divorce: state of play”, Bruegel Analysis (disponible en <https://www.bruegel.org/analysis/european-union-russia-energy-divorce-state-play>; última consulta: 8/03/2026)

¹³³ *Ibid.* En 2021 Rusia exportó 155 bcm de gas a la Unión Europea y solo 16,5 bcm a China. En 2023, los envíos por gasoducto a la UE se redujeron a 27 bcm, mientras que las exportaciones a China aumentaron hasta 22 bcm, lo que dejó un déficit de aproximadamente 122 bcm que no pudo redirigirse a otros mercados.

¹³⁴ Bruegel, basado en datos de ENTSOG, GIE y Bloomberg. Actualizado el 08/01/2026 (datos actualizados trimestralmente). Disponible en: <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>

de GNL, aumento de flujos desde Noruega, Argelia y Azerbaiyán, utilización intensiva de almacenamiento, medidas de reducción de demanda y aceleración de renovables¹³⁵.

En esta línea, el planteamiento principal no es que la Unión eliminara su dependencia libre de costes, sino que logró reemplazar una dependencia focalizada y geopolíticamente hostil por un esquema de abastecimiento más variado. Lo que materializa la lógica de REPowerEU: coordinar inversiones e infraestructuras, diversificar suministros, reemplazar los combustibles fósiles y ahorrar energía.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la seguridad del suministro, las sanciones no causaron un “apagón europeo”; sin embargo, mostraron una debilidad en cuanto al diseño llevado a cabo durante años. La UE había creado una interdependencia energéticamente eficaz en términos de coste y suministro, pero frágil en términos de resistencia estratégica. El desvincularse de Rusia ha mitigado parcialmente esa vulnerabilidad, pero a costa de mayores costes logísticos, contractuales y financieros a corto plazo.

2.2 Precios y asequibilidad

Como hemos visto *supra*, el verdadero punto crítico de la crisis energética derivada de las sanciones no fue tanto la disponibilidad física de energía como la fuerte elevación de los precios. En efecto, las sanciones energéticas impuestas a Rusia en 2022 contribuyeron a que el precio del petróleo superara los 120 dólares por barril, lo que afectó directamente a consumidores e industrias en los propios países sancionadores y generó costes económicos para empresas situadas en los Estados emisores de las sanciones¹³⁶.

El Banco Central Europeo enfatiza que el impacto de este shock energético fue especialmente fuerte en la zona euro: mientras que los precios mayoristas del gas fueron, en 2022, trece veces más altos que los de 2020, las alzas registradas en Asia y Estados Unidos fueron considerablemente inferiores¹³⁷. Este encarecimiento se vio reflejado directamente en la competitividad y la actividad económica. De acuerdo con el BCE, el shock energético redujo

¹³⁵ Cfr. Shoukat, W., Mustafa, Z., Muneer, M, U & Shahzadi, A. (2024). The Impact of the Russia- Ukraine War on EU Energy Security. *Social Sciences Spectrum*, vol. 3, n.º 4, pp. 337-351.

<https://doi.org/10.71085/sss.03.04.177>

¹³⁶ Cfr. Omokaro, G. O. *et al.*, *op. cit.* p. 253.

¹³⁷ Adolfsen, J. F., Kuik, F., Lis, E. M. y Schuler, T., *The impact of the war in Ukraine on euro area energy markets*, *ECB Economic Bulletin*, Issue 4/2022, Banco Central Europeo, disponible en:

https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202204_01~68ef3c3dc6.en.html

en torno a 0,6% el crecimiento de las exportaciones durante este periodo, con mayor incidencia en sectores electrointensivos como la industria química y la metalurgia¹³⁸.

Siguiendo esta línea de análisis, la literatura especializada¹³⁹ ha puesto de manifiesto que las sanciones energéticas implican costes económicos para ambas partes del conflicto. Se estima que, en el escenario más severo la pérdida económica para la Unión Europea podría alcanzar el 1,488% del PIB, además de impulsar presiones inflacionarias y provocar una reorientación de los flujos de comercio energético ruso hacia otros mercados. En una línea similar, ya en 2022 se advertía que una ruptura acelerada con los suministros rusos podía derivar en encarecimiento energético, riesgos de estanflación y menor crecimiento económico en Europa¹⁴⁰.

Sin embargo, la magnitud de los precios no se mantiene estancado. Eurostat presenta una tendencia hacia la baja en los años subsiguientes, por ejemplo, el coste promedio del gas para los hogares de la Unión Europea fue 11,43 euros por cada 100 kWh en la primera mitad de 2025, lo que equivale a una disminución del 8,1% con relación al segundo semestre de 2024¹⁴¹, aunque esto sigue siendo manifiestamente elevado si lo comparamos con los precios de entorno a 6-7 €/100Wh del periodo 2020-2021¹⁴².

2.3 Impacto en el mercado

La crisis mostró que la seguridad de suministro no solo está sujeta a que haya energía físicamente disponible, sino también al funcionamiento del mercado interno energético. El ya estudiado Reglamento (UE) 2017/1938 se basaba precisamente en esta premisa: un mercado interior del gas que opere de manera efectiva es la mejor salvaguarda contra interrupciones severas del suministro. Por el contrario, las reacciones unilaterales de los Estados miembros pueden afectar a otros y poner en riesgo el funcionamiento global del sistema.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Vid.* Chen, Y., Jiang, J., Wang, L. y Wang, R., “Impact assessment of energy sanctions in geo-conflict: Russian–Ukrainian war”, *Energy Reports*, vol. 9, 2023. El estudio se basa en un modelo de equilibrio general computable (CGE), una herramienta de simulación económica que permite estimar cómo diferentes escenarios de sanciones y contrasanciones energéticas afectarían a variables macroeconómicas como el comercio, el PIB o la inflación. Con este estudio se estima en el mencionado 1,49% la pérdida de PIB de la UE y de hasta un 4,8% para Rusia.

¹⁴⁰ *Cfr.* Cui, L., “The European energy crisis of 2022 in the context of increasing sanctions pressure on the Russian Federation”, *European Chronicle*, vol. 7, n.º 3, 2022.

¹⁴¹ Eurostat, Natural gas price statistics”, sección “Natural gas prices for household consumers”, datos del primer semestre de 2025 (disponible [en https://ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat); última consulta: 8/03/2026)

¹⁴² *Ibid.*

Las sanciones energéticas tuvieron un doble efecto desde este punto de vista. Por un lado, fortalecieron el razonamiento de profundizar en herramientas que ya están presentes en el entorno normativo europeo: interconexiones, almacenamiento estratégico, desarrollo del GNL, coordinación regional y mecanismos de respuesta conjunta.

Por otra parte, la crisis introdujo tensiones significativas en el funcionamiento ordinario del mercado interior energético. La volatilidad extrema de los precios, las intervenciones nacionales descoordinadas, los amplios paquetes de ayudas estatales y las notables diferencias en la capacidad fiscal de los Estados miembros para proteger a consumidores e industria pusieron de manifiesto las limitaciones del sistema ante un shock energético de gran magnitud¹⁴³.

Estas asimetrías se reflejaron también en la evolución de los precios finales. Según Eurostat, en el primer semestre de 2025 el precio del gas para hogares alcanzó 21,30 €/100Wh en Suecia, frente a 3,07 €/100Wh en Hungría, es decir, cerca de siete veces menos. Así mismo, países como Países Bajos o Dinamarca se situaron por encima de la media europea, mientras que Croacia o Rumanía registraron niveles más bajos, evidenciando diferencias estructurales entre mercados nacionales y en las políticas fiscales y de apoyo aplicadas para amortiguar el impacto de la crisis¹⁴⁴.

En síntesis, el objetivo de las sanciones energéticas era debilitar la posición rusa, pero su efectividad también dependía de mantener la estabilidad económica en Europa para evitar que el coste de desvincularse afectara a su base interna. Esta dinámica, es una paradoja típica de las sanciones energéticas¹⁴⁵: mientras que pueden acelerar la transición y la búsqueda de autonomía estratégica en los países emisores, también generan reajustes del mercado, fragmentaciones y costes económicos temporales. En términos generales, el impacto sobre la seguridad de suministro fue significativo, aunque no invalidante: la Unión no sufrió una interrupción generalizada del abastecimiento, pero sí tuvo que reorganizar rápidamente su estructura de aprovisionamiento y absorber un fuerte shock de precios y competitividad que tensionó tanto el mercado interior como la solidaridad entre Estados miembros.

¹⁴³ Consejo de la Unión Europea, *EU Sanctions against Russia explained*, 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia-explained/>

¹⁴⁴ Eurostat. *op. cit.*

¹⁴⁵ Omokaro, G. O. *et al.*, *op. cit.*, p. 255.

3. RIESGOS JURÍDICOS

Como hemos estado explicando, el problema de las sanciones no es tanto su legalidad o fundamento jurídico, que está razonablemente justificado, sino los impactos que acaban teniendo dentro de la propia UE. Los Estados miembros suelen responder con acciones nacionales como ayudas públicas, intervenciones en los precios o políticas de apoyo a sus industrias cuando el abastecimiento se vuelve más caro o incierto. Sin embargo, estas acciones no siempre están coordinadas entre sí.

Lo que sucede es que estas respuestas pueden crear disparidades entre los Estados miembros, debido a que algunos poseen más recursos energéticos o una mayor capacidad financiera que otros. Si esas diferencias se vuelven demasiado grandes, pueden surgir debates legales acerca de si el principio de solidaridad energética se está cumpliendo o si el funcionamiento del mercado interno está siendo alterado.

3.1 Fragmentación y asimetrías entre EM

Tal y como anticipábamos al analizar la fluctuación de precios y el impacto en el mercado, el mayor riesgo ha sido el riesgo de fragmentación. Ante el shock energético es lógico que los EM recurran a medidas rápidas para intentar proteger a sus consumidores y empresas. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica estas respuestas son ambivalentes: aunque buscan amortiguar el impacto económico y social, también pueden tensionar la lógica del mercado interior al introducir intervenciones nacionales dispares.

Este efecto se vuelve aún más delicado cuando se combina con el régimen de ayudas estatales. Tras el inicio de la guerra en Ucrania, la Comisión adoptó en marzo de 2022 el Marco Temporal de Crisis, posteriormente ampliado al Marco Temporal de Crisis y Transición, con el objetivo de permitir a los Estados miembros hacer frente al impacto económico y energético del conflicto. Este marco flexibilizó temporalmente las reglas de ayudas de Estado y habilitó distintas categorías de apoyo, como ayudas de importe limitado, medidas de liquidez, o compensaciones por el aumento de los precios¹⁴⁶.

En la práctica, los Estados adoptaron estrategias muy diferentes. Algunos optaron por intervenciones directas sobre precios o impuestos, mientras que otros recurrieron a subsidios

¹⁴⁶ Comisión Europea, *Temporary Crisis and Transition Framework for State Aid*, disponible en: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/temporary-crisis-and-transition-framework_en

focalizados. Por ejemplo, Austria redujo significativamente los impuestos energéticos y estableció límites al precio de la electricidad para determinados niveles de consumo doméstico, acompañados de transferencias directas a los hogares. Italia, en cambio, introdujo en 2025 una contribución extraordinaria de 200 euros para hogares vulnerables. Mientras que países como Suecia o Finlandia, menos dependientes estructuralmente del gas ruso, han retirado progresivamente la mayoría de las ayudas extraordinarias adoptadas durante la crisis¹⁴⁷.

Esta diversidad de respuestas refleja la capacidad de los Estados para adaptar sus políticas energéticas a sus circunstancias nacionales, pero también reabre una tensión estructural del mercado interior: los Estados con mayor margen fiscal pueden desplegar paquetes de ayuda más amplios y proteger mejor a su industria, mientras que otros quedan más expuestos al encarecimiento de la energía. El Tribunal de Cuentas Europeo señala que, aunque estos marcos temporales permitieron reaccionar con rapidez, también presentaron debilidades en su evaluación y seguimiento, además de un riesgo de distorsiones en el mercado interior¹⁴⁸.

En este contexto, la integración de REPowerEU en la arquitectura presupuestaria común de la Unión constituye el intento más directo de reducir este riesgo de fragmentación. La reforma permitió incorporar capítulos específicos de REPowerEU en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, financiados principalmente mediante préstamos no utilizados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (aproximadamente 225.000 millones de euros), además de subvenciones relacionadas con el Fondo de Innovación y la venta de derechos del sistema ETS¹⁴⁹. A ello se suma la explicada plataforma AggregateEU, diseñada para agregar la demanda europea de gas y reducir el riesgo de competencia desordenada entre Estados miembros en la búsqueda de nuevos suministros.

A estas asimetrías fiscales se suma además una en la aplicación del régimen sancionador. La amplitud y complejidad de las sanciones adoptadas contra Rusia ha generado nuevos desafíos de implementación, lo que ha obligado a reforzar los mecanismos de ejecución y a cerrar posibles vías de elusión, incluida la cooperación con terceros países. En esta línea, se destaca la adopción en 2024 de una directiva que obliga a los Estados miembros a tipificar infracciones y establecer sanciones penales mínimas por la violación o elusión de sanciones de

¹⁴⁷ Eurostat, *Natural gas price statistics*, op. cit.

¹⁴⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, *Special Report 21/2024*, European Court of Auditors, Luxemburgo, 2024 (disponible en https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_EN.pdf; última consulta: 8/03/2026).

¹⁴⁹ Comisión Europea, *REPowerEU Plan*, op. cit.

la UE, con el objetivo de reducir las diferencias nacionales en la aplicación del régimen y reforzar su coherencia práctica¹⁵⁰.

3.2 Solidaridad como estándar jurídico

Otra de las herramientas que sirven para superar la fragmentación del mercado y las asimetrías entre Estados es la cláusula de solidaridad energética. Su importancia ha pasado de entenderse como un simbolismo político de la Unión, a un estándar jurídico exigible, relevante para interpretar la legalidad de las decisiones energéticas europeas¹⁵¹.

El punto de inflexión lo marca la famosa sentencia OPAL, que afirma la necesidad de juzgar la legalidad de las decisiones de las instituciones a la luz del artículo 194. Lo decisivo no es solo el reconocimiento formal del principio, sino el contenido que se le atribuye: las instituciones y los Estados miembros deben tener en cuenta los intereses de los demás actores afectados y evitar medidas que puedan perjudicar la seguridad de suministro, su viabilidad económica o la diversificación de fuentes, precisamente porque los sistemas energéticos europeos son interdependientes¹⁵².

Esto tiene particular importancia para la ponderación de sanciones y seguridad del suministro. La solidaridad no evita que una decisión europea produzca costes desiguales entre los Estados miembros, pero sí exige que se evalúen y se justifiquen dichos importes. Es decir, requiere que se evalúen con antelación los efectos transfronterizos y que se argumente por qué el equilibrio logrado continúa siendo razonable desde el punto de vista del interés común europeo. El caso de la negociación del sexto paquete de sanciones es un ejemplo evidente; su aprobación requirió ajustar el embargo petrolero para adaptarse a la situación de países que dependen en gran medida del petróleo ruso, como Eslovaquia y Hungría. La exclusión temporal del crudo transportado por oleoducto evidencia exactamente que la implementación de sanciones energéticas no puede separarse de una evaluación previa acerca de sus impactos en la seguridad del suministro y en la factibilidad económica de ciertos Estados miembros. Sin embargo, este caso también revela el límite del principio de solidaridad: no es fácil discernir si esa flexibilidad fue una verdadera evaluación de los intereses afectados o, en cambio, un interés político por evitar un veto y preservar el acuerdo¹⁵³.

¹⁵⁰ Cfr. Caprile, A. y Leclerc, G., *op. cit.*

¹⁵¹ Cfr. Papadopoulou, A., *op. cit.*, p. 39.

¹⁵² TJUE, *Germany v Poland* (OPAL), C-848/19 P, *op. cit.*.

¹⁵³ Cfr. Palazuelos, C., *op. cit.* p. 56

Desde esta perspectiva, la solidaridad desempeña un papel fundamental. Corrige las limitaciones de un mercado interior que, por sí mismo, no asegura una protección uniforme ante crisis energéticas, e impone una lógica correctora basada en la solidaridad que obliga a mirar más allá del interés nacional inmediato, sobre todo en aquellos Estados con mayor capacidad fiscal, mejores infraestructuras u opciones de suministro¹⁵⁴.

Sin embargo, también tiene su lado negativo. La posibilidad de litigio aumenta a medida que la solidaridad se convierte en un estándar de control más sólido. La doctrina misma advierte que OPAL aclara el valor jurídico del principio, ahora bien, plantea interrogantes importantes acerca de su contenido operativo: cómo evaluar los impactos, qué importancia otorgar a cada interés en conflicto o con cuánta intensidad debe controlar el juez la ponderación realizada¹⁵⁵. Por lo tanto, la compatibilidad entre las sanciones energéticas y la seguridad de suministro no depende únicamente de que sea legítimo el objetivo político de sancionar, sino también de que haya una trazabilidad jurídica adecuada del equilibrio interno logrado. Cuando no hay evaluación, motivación y procesos de corrección, el peligro de que se impugnen las medidas que sostienen o suavizan la sanción crece¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Papadopoulou, A., *op. cit.* p. 54.

¹⁵⁵ *Cfr.* Iakovenko, I., “Case C-848/19 P Germany v Poland (OPAL): the principle of energy solidarity”, *Common Market Law Review*, 2022, pp. 436-446.

¹⁵⁶ Papadopoulou, A., *op. cit.* pp. 54-55.

CONCLUSIONES

El presente trabajo partía de dos preguntas de investigación estrechamente relacionadas. La primera, determinar la eficacia de las sanciones energéticas de la Unión Europea contra Rusia. La segunda, exigía valorar hasta qué punto la Unión ha logrado compatibilizar su política sancionadora con la obligación de garantizar un acceso estable y asequible a la energía, conforme al artículo 194 TFUE. A la luz del análisis realizado, la respuesta no puede formularse en términos absolutos, pero sí puede sistematizarse con suficiente claridad.

1. EFICACIA DE LAS SANCIONES ENERGÉTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, las sanciones pueden considerarse eficaces en su dimensión normativa. La Unión ha implementado un régimen amplio, sofisticado y progresivamente reforzado, basado en los artículos 29 TUE y 215 TFUE, que establece obligaciones directamente aplicables y ha afirmado su posición normativa en el orden internacional.

Ahora bien, esa eficacia normativa no equivale automáticamente a una eficacia material plena. Si el éxito de las sanciones se mide por su capacidad para modificar o cesar la conducta del Estado sancionado¹⁵⁷, la valoración debe ser más prudente. Si bien las medidas han contribuido a restringir ingresos, dificultar el acceso a tecnologías clave y servicios vinculados, y limitar su margen de maniobra económica. No han logrado poner fin al conflicto, ni impedir completamente la reorientación de exportaciones hacia otros mercados. Por ello, su eficacia coercitiva puede calificarse como parcial. No obstante, reiteramos que, en este contexto, la coordinación internacional en el límite a los precios del crudo ruso ha sido clave para contener los ingresos. Sin embargo, con el inicio de la Guerra en Irán, la decisión de Trump de flexibilizar este mecanismo, permitiendo la venta por encima del precio marcado para combatir la nueva crisis energética, reduce la eficacia material de las sanciones y facilita la captación de rentas por parte de Rusia¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Wolfers, A., *op. cit.*, p. 31. En la terminología de Arnold Wolfers, se trataría de evaluar las sanciones en función de *possession goals*, es decir, objetivos orientados a modificar directamente la conducta del Estado mediante la afectación de sus intereses materiales.

¹⁵⁸ *Vid.* Belton, C., “How Trump suspending sanctions on Russian oil helps Putin's war effort”, *The Washington Post*, 14 de marzo de 2026. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/2026/03/14/russia-oil-sanction-iran-war-trump/?utm_

2. COMPATIBILIDAD ENTRE LA POLÍTICA SANCIONADORA Y LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO

Desde la perspectiva del suministro en sentido estricto, entendido como continuidad, se logró evitar un escenario de desabastecimiento generalizado, pese al elevado nivel de dependencia previa, gracias a una combinación de instrumentos jurídicos y políticos: diversificación de proveedores, incremento del almacenamiento, expansión del GNL, reducción de la demanda y mayor coordinación entre EM.

Sin embargo, la continuidad del suministro se produjo con costes relevantes en términos de precio, asequibilidad y homogeneidad del mercado interior. El principal problema no fue tanto la falta de energía, sino el impacto económico del encarecimiento, la volatilidad y la desigual capacidad de los Estados para amortiguarlo. Nuestro análisis confirma que la seguridad del suministro no puede reducirse a la mera disponibilidad física de energía, sino que incluye una dimensión económica y social indisociable.

Puede afirmarse que las sanciones han sido jurídicamente eficaces, pero materialmente parciales: no provocaron desabastecimiento ni comprometieron la estabilidad del sistema, pero generaron tensiones económicas considerables. Esto conduce a la segunda cuestión, su compatibilidad con la obligación de garantizar un acceso estable y asequible a la energía conforme al artículo 194 TFUE.

La respuesta, nuevamente, debe ser matizada. La Unión logró preservar la continuidad física del suministro, lo cual resulta relevante a la luz de dicho precepto. Pero, esta compatibilidad no ha sido plena, pues implicó un fuerte incremento de los precios y notables diferencias entre EM, derivadas de su distinta capacidad fiscal, estructura energética y políticas de apoyo. En consecuencia, dicha compatibilidad puede calificarse como relativa: suficiente para garantizar la continuidad del abastecimiento, pero incompleta en términos de asequibilidad y cohesión económica dentro del mercado interior.

En este contexto, el principio de solidaridad energética adquiere relevancia como estándar jurídico, exigiendo ponderar efectos transfronterizos y articular mecanismos de cooperación. Instrumentos como el almacenamiento, la coordinación regional o REPowerEU han actuado como correctores que han permitido sostener dicha compatibilidad.

3. LECCIONES Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA ENERGÉTICA EUROPEA

El equilibrio alcanzado ha sido imperfecto. La crisis evidenció riesgos estructurales del modelo energético no atribuibles exclusivamente a la guerra o a las sanciones, entre ellos: el riesgo de fragmentación del mercado interior energético; las desigualdades materiales entre Estados; y, la persistente dependencia de proveedores externos.

La seguridad del suministro no puede seguir basándose únicamente en la lógica de absorción del mercado y en respuestas nacionales. Además, la solidaridad debe operar como un principio rector desde la propia iniciativa legislativa, traducido en instrumentos de anticipación, coordinación y mutualización de riesgos.

En este sentido, resulta necesario reforzar los instrumentos comunes de respuesta que eviten la fragmentación del mercado en situaciones de crisis, tanto en el plano del suministro como en el de las respuestas financieras y regulatorias. Además, la diversificación debe consolidarse como objetivo rector de la política energética europea y ha de aplicarse no sólo para el gas o el petróleo, sino respecto del conjunto de recursos, tecnologías y cadenas de valor críticas. Finalmente, la aceleración de las energías renovables y fuentes alternativas de suministro debe entenderse no únicamente como una exigencia climática, sino como una exigencia de seguridad estratégica. Cuanto menor sea la dependencia de proveedores externos, menor será la tensión entre política exterior, competitividad y seguridad del suministro.

Este análisis permite concluir que las sanciones energéticas no han sido un instrumento inocuo: han incrementado la presión sobre Rusia y acelerado la revisión del modelo energético europeo. Sin embargo, también han evidenciado que sancionar a un proveedor del que se depende genera costes internos inevitables y exige un esfuerzo de compensación, coordinación y adaptación. La principal aportación no es afirmar que la Unión puede sancionar sin perjudicarse, porque eso sería una simplificación difícilmente sostenible. Lo que la Unión ha demostrado es que puede asumir dichos costes siempre que refuerce simultáneamente los mecanismos comunes que permiten absorber sin vaciar el mandato del artículo 194 TFUE.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Legislación

Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, COM(2006) 105 final, Bruselas, 8 de marzo de 2006.

Comisión de las Comunidades Europeas, Una política energética para Europa, COM(2007) 1 final, Bruselas, 10 de enero de 2007.

Comisión Europea, REPowerEU Plan, COM(2022) 230 final, 18 de mayo de 2022.

Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L 229, 31 de julio de 2014).

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 L 328, 21 de diciembre de 2018).

Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 315, 14 de noviembre de 2012).

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 (DOUE L 158, 14 de junio de 2019).

Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005.

Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, relativo a las medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas (DOUE L 280, 28 de octubre de 2017).

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.

Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DOUE L 158, de 14 de junio de 2019).

Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2022, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en lo que respecta al almacenamiento de gas (DOUE L 173, 30 de junio de 2022).

Reglamento (UE) 2022/2367 del Consejo, de 3 de diciembre de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L 311, 3 de diciembre de 2022).

Reglamento (UE) 2022/428 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (DOUE L 87 I, 15 de marzo de 2022).

Reglamento (UE) 2022/576 del Consejo, de 8 de abril de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (DOUE L 111, 8 de abril de 2022).

Reglamento (UE) 2022/879 del Consejo, de 3 de junio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (DOUE L 153, 3 de junio de 2022).

Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L 229, 31 de julio de 2014).

Reglamento (UE) n.º 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo (DOUE L 295, 12 de noviembre de 2010).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 83, 30 de marzo de 2010, arts. 4.2.i, 2.2, 194.1 y 194.2.

Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 202, 7 de junio de 2016.

Documentos institucionales

Arangio-Ruiz, G., “Tercer informe sobre la responsabilidad internacional de los Estados”, Comisión de Derecho Internacional, doc. A/CN.4/440, 43.º período de sesiones, 19 de julio de 1991.

Caprile, A. y Leclerc, G., *Russia’s ‘shadow fleet’: Bringing the threat to light*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 766.242, noviembre de 2024. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766242/EPRS_BRI\(2024\)766242_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766242/EPRS_BRI(2024)766242_EN.pdf).

Comisión Europea, “Circumvention and due diligence – Frequently asked questions”, 2024.

Comisión Europea, “Commission proposes upgrade of the EU’s energy infrastructure to lower bills and boost independence”, 2025. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2945).

Comisión Europea, “Stress tests on gas supply security in the EU”, COM(2014) 654 final, 16 de octubre de 2014.

Consejo de la Unión Europea, *EU Sanctions against Russia explained*, 2024.

Dulian, M., *Security of Energy Supply*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 762.410, septiembre de 2024. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762410/EPRS_BRI\(2024\)762410_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762410/EPRS_BRI(2024)762410_EN.pdf).

Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 09/2024. Seguridad del suministro de gas en la Unión Europea*, 2024. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-09/SR-2024-09_ES.pdf

Tribunal de Cuentas Europeo, *Special Report 21/2024*, 2024. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-21/SR-2024-21_EN.pdf

Veber, M. T., *EU sanctions and Russia’s frozen assets*, External Policies Analysis and Support Unit, Directorate-General for External Policies of the Union, Parlamento Europeo, PE 754.487, noviembre de 2025. Disponible en:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754487/EXPO_STU\(2025\)754487_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754487/EXPO_STU(2025)754487_EN.pdf).

Widuto, A., Modificación del Reglamento sobre el almacenamiento de gas, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 775.840, julio de 2025. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/775840/EPRS_ATA\(2025\)775840_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/775840/EPRS_ATA(2025)775840_ES.pdf); última consulta 06/02/2026.

Wilson, A. B. y Dobрева, A., *Energy supply and security*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Parlamento Europeo, PE 630.275, julio de 2019. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630275/EPRS_BRI\(2018\)630275_f](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630275/EPRS_BRI(2018)630275_f).

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 15 de julio de 2021, Germany v Poland (OPAL), C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 7 de septiembre de 2016, asunto C-121/15, Anode, ECLI:EU:C:2016:637.

Sentencia del Tribunal de Justicia, 18 de julio de 2013, asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, Comisión y otros/Kadi. ECLI:EU:C:2013:518.

Sentencia del Tribunal de Justicia, 3 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión. ECLI:EU:C:2008:461.

Sentencia del Tribunal General, Electrawinds Shabla South EAD/Consejo, asunto T-759/22, (DOUE C 71, 24 de febrero de 2023).

OBRAS DOCTRINALES

Libros y Capítulos de libros

- Barboza, J., “Contramedidas en la reciente codificación de la responsabilidad de los Estados: fronteras con la legítima defensa y el estado de necesidad”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XII, 2003, pp. 15-47
- Díaz Narváez, A., “La respuesta de la Unión Europea a la invasión rusa de Ucrania: las medidas sancionadoras”, en Regueiro Dubra, R. (coord.), *La agresión de Rusia contra Ucrania: Neo-imperialismo de Putin vs. Ordenamiento internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- Fueyo, J. F., *Legitimidad, validez y eficacia: la significación jurídica y política del sistema de producción de normas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, s. f.
- Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K. y Oegg, B., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3.^a ed., Peterson Institute for International Economics, Washington D. C., 2007.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Boston, 1977.
- López Jiménez, J. Á., “Diplomacia normativa versus asertividad geopolítica: treinta años de desencuentros entre la Unión Europea y Rusia”, en LÓPEZ JIMÉNEZ, J. Á. (coord.), *Rusia, UE y derechos humanos: 30 años de complejo encaje*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- Regueiro Dubra, R. (coord.), “La respuesta de la Unión Europea a la invasión rusa de Ucrania: las medidas sancionadoras”, en *La agresión de Rusia contra Ucrania: Neo-imperialismo de Putin vs. Ordenamiento internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- Urrea Corres, M., “La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”, en *Cuadernos de Estrategia*, cap. III, 2011.
- Wolfers, A., *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 31.

Artículos Doctrinales

- Barriá García, J. A., “Las contramedidas en el derecho internacional contemporáneo”, *Agenda Internacional*, vol. 1, n.º 3, 1995, pp. 101-108.
- Batzella, F., “Slowly but surely? Assessing EU actorness in energy sanctions against Russia”, *Energy Policy*, vol. 192, Septiembre 2024, pp. 1-10.
- Butler, G., “A Question of Jurisdiction: Art. 267 TFEU Preliminary References of a CFSP Nature”, *European Papers*, vol. 2, n.º 1, 2017, pp. 201-208.
- Chen, Y., Jiang, J., Wang, L. y Wang, R., “Impact assessment of energy sanctions in geo-conflict: Russian–Ukrainian war”, *Energy Reports*, vol. 9, 2023.
- Cui, L., “The European energy crisis of 2022 in the context of increasing sanctions pressure on the Russian Federation”, *European Chronicle*, vol. 7, n.º 3, 2022.
- Del Guayo, I., “The evolution of principles of energy law (a review of the content of the Journal of Energy & Natural Resources Law, 1982–2022)”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, n.º 1, 2022, pp. 43-60.
- Furfari, S., “The Evolution of the EU’s Regulatory Role in Energy”, *Baku Dialogues Journal*, 2025.
- Iakovenko, I., “Case C-848/19 P Germany v Poland (OPAL): the principle of energy solidarity”, *Common Market Law Review*, 2022.
- Maltby, T., “European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism”, *Energy Policy*, vol. 55, 2013, pp. 435-444.
- Nguyen, P., Defard, C. y Breucker, F., *Gas supply security in Europe: Beyond the war in Ukraine*, Jacques Delors Institute, 2023.
- Omokaro, G. O. et al., “Energy sanctions in the global economy: Geopolitical disruptions, market fragmentation, innovation and green transition”, *International Journal of Innovation Studies*, vol. 9, n.º 3, 2025, pp. 246-261.

- Palazuelos, C., *El principio de solidaridad energética de la Unión Europea*, Trabajo Fin de Máster, Universidad de Salamanca, 2022.
- Papadopoulou, A., “A Brief Overview of the Principle of Energy Solidarity in EU Law and Its Interplay with Divergent National Strategies of Member States”, *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 11, n.º 1, 2026.
- Pulgar Lanzaco, M., “Regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 85, 2023.
- Shoukat, W., Mustafa, Z., Muneer, M. U. y Shahzadi, A., “The Impact of the Russia-Ukraine War on EU Energy Security”, *Social Sciences Spectrum*, vol. 3, n.º 4, 2024, pp. 337-351.
- Stein, T., “El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, 1995, pp. 69–84.
- Valdés, J., “Evolución y consistencia en la política de seguridad energética de la UE: los proyectos de interés común”, *Papeles de Europa*, vol. 29, n.º 2, 2016, pp. 69-93.

RECURSOS DE INTERNET

Adolfson, J. F., Kuik, F., Lis, E. M. y Schuler, T., “The impact of the war in Ukraine on euro area energy markets”, ECB Economic Bulletin, Issue 4/2022. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202204_01~68ef3c3dc6.en.html

Agencia Internacional de la Energía (IEA), “How Europe can cut natural gas imports from Russia significantly within a year”, *Press release*, 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year>

Belton, C., “How Trump suspending sanctions on Russian oil helps Putin's war effort”, *The Washington Post*, 14 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2026/03/14/russia-oil-sanction-iran-war-trump/>

Bruegel, “The European Union–Russia energy divorce: state of play” (disponible en: <https://www.bruegel.org/analysis/european-union-russia-energy-divorce-state-play>

Calleja Crespo, D., “La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: la perspectiva de la Comisión Europea”, 2023. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-10/4019403rdce75calleja-crespo.html>; última consulta 09/02/2026.

Comisión Europea, “Sanciones en materia de energía”. Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_es

Consejo Europeo, “Guerra de Rusia contra Ucrania: sanciones de la UE”, Consilium, Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions-against-russia/>

EU restrictive measures in view of Russia's invasion of Ukraine, EUR-Lex. En . Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-restrictive-measures-in-view-of-russia-s-invasion-of-ukraine.html>

European Commission, "AggregateEU". Disponible en:

https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu_en

European Commission, "Energy Union". Disponible en:

https://energy.ec.europa.eu/strategy/energy-union_en

Eurostat, "Natural gas price statistics" sección "Natural gas prices for household consumers", datos hasta octubre de 2025 (disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_price_statistics#Natural_gas_prices_for_household_consumers; última consulta marzo 2026)

Holtrop, P., "¿Artículo 194 TFUE nos impide el efecto directo de la Directiva 2009/28/CE?", *Holtrop Legal*, 2011 (disponible en: <https://holtrop.legal/y-que-pasa-con-articulo-194-tfue/>; última consulta 08/03/2026).

Legal Today, "El principio de solidaridad energética puede emplearse para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la UE en el ámbito de la energía", *Legal Today*, 23 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.legaltoday.com/actualidad-juridica/noticias-de-derecho/el-principio-de-solidaridad-energetica-puede-emplearse-para-controlar-la-legalidad-de-los-actos-de-las-instituciones-de-la-ue-en-el-ambito-de-la-energia-2021-03-23/>; última consulta 08/03/2026).

Parlamento Europeo, "Aprobado un préstamo de 35.000 millones a Ucrania financiado por activos rusos", 22 de octubre de 2025. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20241017IPR24736/aprobado-un-prestamo-de-35-000-millones-a-ucrania-financiado-por-activos-rusos>

Petróleo y Energía, El petróleo como arma: historia y consecuencias geopolíticas desde 1973 - 25 de junio de 2025. Disponible en: <https://petroleoenergia.com/el-petroleo-como-arma-historia-y-consecuencias-geopoliticas-desde-1973/>

The Economist. Russian businesses are beginning to bear the cost of war. *The Economist* [en línea]. 4 December 2024. Disponible en: <https://www.economist.com/business/2024/12/04/russian-businesses-are-beginning-to-bear-the-cost-of-war>.

Valdez, A. D., “Las crisis del petróleo. Un poco de historia”, 2020. Disponible en: <https://lahistoriaendisputa.wordpress.com/2020/04/23/las-crisis-del-petroleo-un-poco-de-historia/>

Weaver, C., Conboye, J., Bhandari, A. And Stognei, A.. Russia’s surprising consumer spending boom. *Financial Times*. 20 August 2024. Disponible en: <https://www.ft.com/content/3e2b2e63-082e-4058-ba92-dea580d4f40c?syn-25a6b1a6=1>