

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de noviembre de 2022

“CAMBIOS EN EL MERCADO COMUNITARIO DEL SISTEMA ELECTRICO EN EL MARCO DE LA TRANSICION ENERGÉTICA Y NEUTRALIDAD CLIMÁTICA”

**“CHANGES IN THE COMMUNITY ELECTRICITY SYSTEM MARKET
IN THE CONTEXT OF THE ENERGY TRANSITION AND CLIMATE
NEUTRALITY”**

Autor: Dr. Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Doctor en Derecho y Sociedad, Derecho Ambiental por UDIMA año 2020, Abogado número 3111, de ICAM. Director General AFA-Andalucía, y delegado territorial de ANEFA. Código ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2367-3131>

Fecha de recepción: 12/09/2022

Fecha de aceptación: 22/09/2022

Resumen:

En este trabajo se analizan las normativas europeas de energía y electricidad, así como las distintas estrategias aprobadas, y las modificaciones recientes del mercado marginalista de la electricidad a causa de la emergencia energética creada por la crisis en el suministro de gas ruso.

Abstract:

This paper analyzes the European energy and electricity regulations, as well as the different strategies approved, and the recent modifications of the marginalist electricity market due to the energy emergency created by the crisis in the supply of Russian gas.

Palabras clave: Mercado europeo de la electricidad. Eficiencia energética. Mercado marginalista. Transición energética.

Keywords: European electricity market. Energy efficiency. Marginalist market. Energy transition.

Índice:

1. **Introducción**
2. **El Mercado interior europeo de la electricidad**
 - 2.1. **Directivas sobre fiscalidad de energía y sus reformas**
 - 2.2. **Estrategias de la Unión Europea en el mercado eléctrico**
3. **Conclusión**
4. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **The European electricity market**
 - 2.1. **European Directives on Energy Products, Electricity, and Energy Saving.**
 - 2.2. **European Union strategies in the electricity market**
3. **Conclusion**
4. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

La escalada de precios energéticos comenzó en Europa en verano del año 2021, y se aceleró al inicio de la crisis ucraniana en noviembre alcanzando nuevos máximos tras la invasión rusa del 24 de febrero de 2022 y continúa escalada.

La causa de este fenómeno de alzas excepcionales de precios energéticos hay que buscarla en múltiples factores, como son el fuerte incremento de los precios del gas natural provocada por el incremento de la demanda, y el encarecimiento de los derechos de emisión de CO₂ que tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), celebrada en Glasgow, del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021.

El alza del coste energético ocasionada por los elevados precios del gas a lo que se une la incertidumbre regulatoria es la principal explicación de la subida del IPC, que sigue trasladándose al coste de productos y servicios, siendo uno de los principales responsables del freno económico en la Unión Europea. Con arreglo a la actual configuración del mercado europeo, el gas sigue fijando el precio global de la electricidad, ya que todos los productores reciben el mismo precio por el mismo producto cuando entra en la red de la electricidad.

La Unión europea se enfrenta a una enorme crisis energética en la que trabaja tanto para reducir la dependencia del suministro del gas ruso como de acelerar la descarbonización, lo que le ha llevado a entrar en contradicciones de su estrategia energética, pues en pocos meses ha pasado de olvidar el gas natural a

considerarlo una energía verde, y a volver a consumir de carbón de forma masiva para uso de las centrales térmicas, aumentando así la contaminación de CO₂.

El marco jurídico vigente permite a la Unión Europea y a sus estados miembros adoptar medidas y reformas en el sistema eléctrico coherentes para hacer frente a los efectos negativos de los costes energéticos en la industria y a los consumidores.

2. EL MERCADO INTERIOR EUROPEO DE LA ELECTRICIDAD

La Unión Europea comenzó, hace décadas, a abrir gradualmente el mercado a la competencia, a fin de liberalizar el mercado de la energía. Con base jurídica en los artículos 114 y 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las primeras directivas de liberalización fueron adoptadas en 1996 para la electricidad y en 1998 para el gas y su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a más tardar en 1998 y 2000, respectivamente.

La Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, estableció normas comunes en materia de generación, transmisión y distribución de electricidad. Esta directiva propuso un modelo general para la liberalización del sector eléctrico de cada país miembro de la Unión Europea, permitiendo diferentes tipos de organización del mercado eléctrico. Siguiendo el criterio de la profesora Flores Jimeno:

“En dicha directiva se perfila un sistema eléctrico con separación de actividades: aquellas sujetas a competencia (generación y comercialización) y actividades no sujetas a competencia (transporte, distribución y operación del sistema). Esta separación de actividades tiene una consecuencia directa en la formación del precio de la energía para el consumidor final. Dicho precio tiene una composición dual: una componente de mercado, procedente de las actividades en competencia y una componente regulada (tarifas o peajes de acceso) que retribuye las actividades reguladas”¹.

¹ FLORES JIMENO, María del Rocío, y SANTOS CEBRIÁN, Mónica. [EL MERCADO ELÉCTRICO EN ESPAÑA: LA CONVIVENCIA DE UN MONOPOLIO NATURAL Y EL LIBRE MERCADO](#), En: *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, Numero 25, primer semestre, 2015.pp 259-260. (Fecha de ultimo acceso 06- 09- 2022).

Un segundo paquete energético fue adoptado en 2003 permitiendo que los consumidores industriales y ciudadanos pudieran elegir libremente a su proveedor de gas y electricidad entre un mayor abanico de competidores. Así, la Directiva 2003/54/CE, de 26 de junio de 2003 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE, trató de profundizar en la liberalización del sector eléctrico de los países europeos, estableciendo los criterios mínimos para garantizar la independencia de los gestores de las redes de transmisión y de distribución, y una separación más explícita de las empresas con actividades de monopolio natural respecto a las actividades en competencia (generación y comercialización).

En abril de 2009, se aprobó otro paquete energético que perseguía liberalizar en mayor medida los mercados interiores de la electricidad y del gas, introducía modificaciones en el segundo paquete. En junio de 2019, se adoptó un cuarto paquete energético integrado por la Directiva UE 2019/944 sobre la electricidad (en adelante Directiva 2019/1944) y tres reglamentos: el Reglamento UE 2019/943 sobre la electricidad² (en adelante Reglamento UE 2019/943), el Reglamento UE 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos y el Reglamento UE 2019/942 por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)³. Ambas normas comunitarias establecen los principios de una nueva configuración del mercado de la electricidad, cuyo objetivo es incentivar los servicios de flexibilidad y las señales de precio adecuadas para facilitar la transición energética.

El quinto paquete energético, denominado "Cumplir el Pacto Verde Europeo", se publicó el 14 de julio de 2021 con el objetivo de adaptar los objetivos energéticos a las nuevas ambiciones climáticas europeas para 2030 y 2050. Bruselas hace años propuso alcanzar un nivel de interconexión del sistema eléctrico europeo del 10% para el año 2020, sin embargo, al menos ocho países entre los que está España, no cumplieron con el objetivo, el cual se elevó hasta el 15% para 2030.

² La entrada en vigor del Reglamento UE 2019/943, se fijó para el día 1 de enero de 2022 (a excepción de algunos artículos). En el caso de la Directiva UE 2019/944, la mayoría de sus artículos fueron aplicables desde el 1 de enero de 2021 por lo que se fija su transposición por parte de los Estados miembros a más tarde el 31 de diciembre de 2020 (a excepción de las disposiciones legales con aplicabilidad anterior.)

³ La entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/943, se fijó para el 1 de enero de 2020 (a excepción de algunos artículos). En el caso de la Directiva (UE) 2019/944, la mayoría de los artículos fueron aplicables desde el 1 de enero de 2021 por lo que se fija su transposición por parte de los Estados miembros a más tardar el 31 de diciembre de 2020 (a excepción de las disposiciones legales con aplicabilidad anterior).

2.1. Directivas sobre fiscalidad de energía y sus reformas

La Directiva 2003/96/CE del Consejo de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad sobre fiscalidad de energía (en adelante DFE), reconocía la necesidad para un funcionamiento adecuado del mercado interior que la Comunidad estableciera unos niveles mínimos de imposición para la mayoría de los productos de la energía, incluidos la electricidad, el gas natural y el carbón (considerando 3).

La DFE establece una imposición mínima de 1 €/MWh y unas normas estructurales y tipos mínimos del impuesto especial aplicado a los productos energéticos⁴ utilizados como carburante de automoción y combustible para calefacción y a la electricidad, para tratar de homogeneizar⁵ los niveles de imposición a la electricidad. Los Estados miembros son libres de fijar sus propios tipos siempre que se respeten dichos niveles mínimos de imposición prescritos (art. 4.1). Sin embargo, la DFE introdujo en un amplio campo de supuestos en el que los Estados miembros tenían libertad para introducir exenciones o reducciones en el nivel de imposición (art. 6) como son los supuestos que se indican en los artículos 14, 15, y 16, así como de reducciones impositivas (art. 17), e incluso ampliarse las exenciones o reducciones por motivos vinculado a políticas específicas (art. 19), que en la práctica suponían facilitar prácticas de consumo no sostenibles ambientales⁶, ni se facilitaba condiciones en igualdad de condiciones en el mercado de la Unión.

Al respecto, es preciso significar lo dispuesto en la STJUE dictada en el asunto C 49/17, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, con respecto a la aplicación del artículo 21, apartado 3, de la DFE. Dicho precepto establece que no es hecho imponible el consumo de productos energéticos en las dependencias de un establecimiento fabricante de productos energéticos, si se trata del consumo de productos energéticos producidos en las dependencias del establecimiento. El Tribunal concluye que los productos cuya fabricación constituye la actividad principal de la empresa, al no estar destinados a utilizarse como carburante de automoción o combustible para calefacción, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Directiva.

⁴ España, al igual que el resto de países de nuestro entorno, ha fijado el tipo impositivo aplicable al gasóleo con un valor inferior al del tipo impositivo aplicable a la gasolina.

⁵ RODRIGUEZ RODRÍGUEZ, Diego., [Estudios sobre la Economía Española- 2021/28](#), Sobre los costes, los precios y el mercado de la electricidad. En: *Universidad Complutense de Madrid y Fedea*, septiembre, 2021, pág. 16.

⁶ Estas anomalías suponen un incentivo erróneo y deben reconsiderarse, particularmente teniendo en cuenta el papel de estos sectores en el consumo de energía y en la contaminación. La fiscalidad en estos ámbitos complementará otras medidas en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE y de las iniciativas de la UE en materia de repostaje.

La DFE y la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, han contribuido de manera positiva a la creación del mercado interior de la electricidad⁷, sin embargo, desde los compromisos medioambientales de la UE tras ratificar el Acuerdo de París de 2015⁸, y el objetivo común de descarbonizar el sistema energético, la DFE queda obsoleta al no reflejar los marcos de la nueva política de la UE en materia de clima y energía⁹ ni el compromiso jurídico con una reducción de al menos un 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y un continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Resulta así criticable que la Unión Europea no haya sido corregido o revisado hasta la fecha la DFE que ya no encuentra amparo bajo el paraguas del paquete legislativo "Fit for 55", aprobado en el año 2021, para lograr las metas enunciadas en el Pacto Verde Europeo (en adelante PVE) aprobado en diciembre de 2019.

El 14 de julio de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo¹⁰ por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición) (en lo sucesivo, propuesta de DFE). La propuesta de DFE forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55» de un conjunto de iniciativas tendentes a lograr una transición competitiva y ecológica de aquí a 2030 y después al 2050.

La propuesta de DFE persigue objetivos como son: a) ofrecer un marco que permita armonizar la imposición de los productos energéticos y de la electricidad con las políticas de la UE en materia de energía¹¹, medio ambiente y clima, y contribuir así los esfuerzos de la UE por reducir las emisiones; b) proporcionar un marco que preserve y mejore el mercado interior mediante la

⁷, Considerando tercero 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 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE.

⁸ La UE fue la primera gran economía en presentar su objetivo de reducción de emisiones en virtud del acuerdo de París. Se comprometió a reducir sus emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en un 40% para 2030, en comparación con el nivel de 1990.

⁹ La Ley Europea del Clima de 20 de junio de 2021, acordada por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, convierte en jurídicamente vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en la UE y eleva el nivel de ambición para 2030 al establecer el objetivo de lograr unas reducciones netas de las emisiones de al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los valores de 1990.

¹⁰ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición). COM/2021/563 final. Disponible en: [este enlace](#) (Fecha de último acceso 06-09-2022).

¹¹ Al respecto, El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha dictado sentencia el 3 de marzo de 2021, en la que declara que el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE) no es contrario a determinadas Directivas comunitarias.

actualización del ámbito de los productos energéticos impositivos y de la estructura de los tipos impositivos, así como a través de la racionalización del uso de las exenciones y las reducciones fiscales; y c) preservar la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la propuesta de la DFE, es necesaria por múltiples razones¹², y así la nueva propuesta establecería unos tipos superiores para los combustibles fósiles e inferiores para los productos renovables, y, se revisaría la posibilidad de aplicar exenciones y reducciones fiscales, que actualmente se traducen en la rebaja de los impuestos que se aplican a los combustibles fósiles o los combustibles fósiles usados por los sectores industriales de gran consumo de energía.

En relación a la 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, reconocía en sus considerandos (1 al 4) que la Unión se enfrentaba a retos sin precedentes debido a una creciente dependencia de las importaciones de energía y a la escasez de recursos energéticos, así como a la necesidad de limitar el cambio climático y superar la crisis económica. La Directiva establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión a fin de asegurar la consecución del objetivo principal de eficiencia energética de la Unión de un 20 % de ahorro para 2020(art 1). Asimismo, se disponía el establecimiento de objetivos nacionales orientativos de eficiencia energética para 2020, en el que cada Estado miembro establecerá un sistema de obligaciones de eficiencia energética (art 7.1).

Esta Directiva ha sido objeto de modificación por la trascendental Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo , de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida)¹³.

¹² La primera de ellas, es que la Directiva del año 2003, se ha quedado muy atrás en orden a resolver los efectos nocivos derivados de la utilización de los hidrocarburos fósiles, puesto que no discrimina en favor de los biocarburantes, que reciben el mismo impacto fiscal y cuya producción y uso no se está incentivando, por tanto, adecuadamente. La segunda razón es que la norma actual, se decanta en favor del uso de los hidrocarburos fósiles, para los que se regulan ventajas específicas en forma de exenciones, devoluciones o tipos impositivos reducidos. Un tercer motivo es que los tipos impositivos mínimos fijados en la Directiva están muy alejados de la realidad y no contribuyen al objetivo de aproximación entre los Estados miembros, que se alejan cada vez más del mismo abriendo brechas tarifarias entre ellos. Por último, algunos aspectos de la normativa actual acusan una cierta falta de claridad, como ocurre en el caso de los productos incluidos y excluidos de la imposición, requiriéndose, en este sentido, una mayor precisión conceptual.

¹³ Deroga en su artículo 72 la Directiva 2009/72/CE con efectos a partir del 1 de enero de 2021, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros relativas a los plazos de

La Directiva (UE) 2019/944, establece normas comunes en materia de generación, transporte, distribución, almacenamiento de energía y suministro de electricidad, así como normas relativas a la protección de los consumidores, con vistas a la creación en la Unión de unos mercados de la electricidad competitivos realmente integrados, centrados en el consumidor, flexibles, equitativos y transparentes. Además, pretende garantizar unos precios y costes de la energía asequibles y transparentes para los consumidores, un elevado grado de seguridad de suministro y una transición hacia un sistema energético sostenible bajo en carbono. Define normas fundamentales relativas a la organización y funcionamiento del sector eléctrico, en particular normas sobre la capacitación y la protección de los consumidores, sobre el acceso abierto al mercado integrado, sobre el acceso de terceras partes a las infraestructuras de transporte y de distribución, requisitos en materia de separación y normas relativas a la independencia de las autoridades reguladoras en los Estados miembros (art 1).

Como principio general, el artículo 3.4 de la Directiva (UE) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, obliga a los Estados miembros a velar

“por unas condiciones de competencia equitativas y por qué las normas, las tasas y el trato que se aplique a las empresas eléctricas sean transparentes, proporcionados y no discriminatorios, en particular en lo que respecta al (...) acceso a los mercados mayoristas (...).”

Es decir, se prohíbe discriminar en el acceso al mercado mayorista.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 5.3 de esta Directiva y como excepción al principio general según el cual los suministradores podrán determinar libremente el precio al que suministran electricidad a los clientes, y

“los Estados miembros podrán aplicar intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad a los clientes domésticos en situación de pobreza energética o vulnerables(...) Las intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad: a) perseguirán un interés económico general y no irán más allá de lo necesario para lograr dicho interés económico general; d) serán limitadas en el tiempo y proporcionadas, en lo que atañe a sus beneficiarios; e) no conllevarán para los participantes en el mercado costes adicionales que sean discriminatorios.”¹⁴

transposición al Derecho nacional y las fechas de aplicación de la Directiva establecidas en el anexo III.

¹⁴ “9. A más tardar el 1 de enero de 2022 y el 1 de enero de 2025, los Estados miembros presentarán a la Comisión informes sobre la aplicación del presente artículo, la necesidad y

En el artículo 5.6 establece también que durante

“un período transitorio que permita establecer una competencia efectiva entre los suministradores de contratos de suministro de electricidad y lograr precios de la electricidad minoristas plenamente efectivos basados en el mercado (...), los Estados miembros podrán aplicar intervenciones públicas en la fijación del precio para el suministro de electricidad a los clientes domésticos y a las microempresas”.

Es decir, los Estados miembros podrán aplicar intervenciones públicas en la fijación del precio para el suministro de electricidad a las microempresas.

En su artículo 28.1, dedicado a los "clientes vulnerables", la norma establece que los a los Estados miembros

"garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en momentos críticos (...) Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los mecanismos de resolución extrajudicial de litigios.”.

De esta forma, la Directiva facilita libertad a los Estados miembros para definir los parámetros por los que un consumidor puede entrar en la categoría de vulnerable. Si bien el concepto de “*clientes vulnerables*” queda abierto, y podrá comprender los niveles de renta, la proporción de la renta disponible dedicada al gasto energético, la eficiencia energética de los hogares, u otros criterios, se echa en falta que no aproveche la oportunidad para ampliarse a las empresas consumidoras de energía en situación de crisis o de vulnerabilidad, lo cual ayudaría a mantener a miles de empresas. Al respecto, conforme al criterio del profesor Rodríguez:” el espíritu de la normativa comunitaria es que no existan tarifas reguladas excepto para los consumidores vulnerables¹⁵.

proporcionalidad de la intervención pública al amparo del presente artículo y una evaluación de los progresos realizados para lograr una competencia efectiva entre los suministradores y la transición a unos precios basados en el mercado. 10. A más tardar el 31 de diciembre de 2025, la Comisión revisará y presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente artículo con el fin de lograr una fijación de precios de la electricidad minorista basados en el mercado, junto con una propuesta legislativa, si procede. Dicha propuesta legislativa podrá incluir una fecha límite para los precios regulados.”

¹⁵ RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Diego. [Estudios sobre la Economía Española - 2021/28](#). Sobre los costes, los precios y el mercado de la electricidad. En: *Universidad Complutense de Madrid y Fedea*, septiembre 2021, pág 24.

En relación al Reglamento (UE) 2019/943 se establecen las bases para lograr la Unión de la Energía teniendo en cuenta que debe estar orientada a los objetivos de la política climática para el 2030. Este reglamento establece los entes y los principios fundamentales relativos a la operación de los mercados de la electricidad que garantizaran el funcionamiento y la operación de los mercados. Además, implanta los principios fundamentales del mercado diario e intradiario, del comercio transfronterizo de electricidad.

De acuerdo con el artículo 3 de este Reglamento los Estados miembros

“garantizarán que los mercados de la electricidad operen de acuerdo con los siguientes principios: a) los precios se formarán en función de la oferta y la demanda; b) las normas del mercado alentarán la libre formación de precios y evitarán las acciones que impidan la formación de los precios sobre la base de la oferta y la demanda (...)”,

Es decir, las normas del mercado alentarán la libre formación de precios y evitarán las acciones que impidan la formación de los precios sobre la base de la oferta y la demanda.

Por lo que se refiere a la fijación administrativa de precios máximos, el artículo 10.1 del mismo Reglamento comunitario dispone como principio general que *“no habrá un límite máximo ni un límite mínimo para los precios al por mayor de la electricidad”*, sin menoscabo de que los operadores de mercado puedan aplicar límites técnicos armonizados suficientemente altos para no restringir el comercio.

Cabe resaltar que el mercado eléctrico europeo es un sistema marginalista diariamente¹⁶ fija el precio de la electricidad a partir del precio del último kilovatio/hora que entra en cada momento. En esencia, primero se compran los kilovatios/hora más baratos y después se añaden los caros, hasta que llega el último de ellos. Y es este, el más caro que entra, es el que fija el precio de todo.

El precio mayorista varía para cada hora de cada día y se establece, en un mercado organizado de ámbito europeo en el que participan miles de oferentes y demandantes. Tal y como indica el profesor Rodríguez:

“Si hubiera interconexión “perfecta” entre todos los países europeos, el precio sería único. Como no la hay (las interconexiones son limitadas y se saturan), los precios divergen entre países porque no es posible llevar toda la electricidad desde el mercado con el precio más barato al mercado con el precio más caro.”

¹⁶ Se realiza en base al algoritmo aprobado para todos los mercados europeos (EUPHEMIA).

Por ejemplo, como entre España y Portugal hay mucha interconexión los dos países tienen los mismos precios en prácticamente la totalidad de las horas del año. En cambio, entre España y Francia solo coinciden estrictamente en, aproximadamente, el 40% de las horas del año."¹⁷

2.2. Estrategias de la Unión Europea

Con fecha de 25.2.2015¹⁸, se aprobó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, que incluía quince acciones¹⁹, donde se indicaba que la Unión Europea cuenta con normas de energía a nivel europeo, sin embargo, en la práctica

"tiene veintiocho marcos reglamentarios nacionales, por lo que se requiere un mercado integrado de la energía para estimular la competencia, aumentar la eficiencia del mercado mediante un uso más eficaz de las instalaciones de producción de energía en toda la UE y garantizar precios asequibles para los consumidores, en el que la concentración del mercado y la escasa competencia siguen siendo un problema y el panorama energético europeo continúa estando demasiado fragmentado."

Además, la UE ratificó el Acuerdo de París, que es un Tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante, fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. En tal sentido, la UE se comprometió a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40% por debajo de los niveles de 1990 para 2030.

¹⁷RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Diego. [Estudios sobre la Economía Española - 2021/28](#). Sobre los costes, los precios y el mercado de la electricidad. En: *Universidad Complutense de Madrid y Fedea*, septiembre, 2021, pág 3.

¹⁸ Con anterioridad se aprobó la Comunicación de 2010 sobre Energía 2020, el plan de eficiencia energética 2011, y la Hoja de Ruta para una economía hipocarbónica para el 2050, el 8 de marzo de 2011.

¹⁹ Así indicaba, Para establecer la Unión de la Energía, la máxima prioridad es la plena aplicación y el control estricto del cumplimiento de la legislación vigente en materia de energía y ámbitos conexos; La UE debe diversificar su suministro de gas y hacerlo más resiliente a las interrupciones del suministro; La creación de un mercado interior de la energía homogéneo que corrija el desarrollo actualmente descoordinado de los mecanismos de capacidad en los Estados miembros exige una revisión del diseño actual del mercado; Una mayor transparencia de los costes y precios de la energía, así como del nivel de ayudas públicas; La UE debe acelerar la eficiencia energética y la descarbonación del sector del transporte, su transición progresiva a combustibles alternativos y la integración de los sistemas de energía y transporte.

Con posterioridad, el Pacto Verde Europeo, aprobado en diciembre de 2019, es un paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. Se busca transformar el actual modelo energético, intensivo en el uso de energías basadas en combustibles fósiles y grandes infraestructuras de generación, como son las centrales térmicas y nucleares, para centrarse en las energías renovables, la electrificación, y la eficiencia energética.

En la Ley Europea del Clima²⁰, publicada el 9 de julio de 2021 en el DOE, forma parte del Pacto Verde Europeo, y así la UE convirtió el compromiso político de alcanzar la neutralidad climática (emisiones netas cero) para 2050 en una obligación legal. Además, fijó la reducción de las emisiones para 2030 en al menos un 55% (artículo 4). Como recuerda el Considerando 12 de la Ley Europea del Clima, la legislación adoptada para conseguir el objetivo actual de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 comprende, entre otros actos, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece el RCDE UE, el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, que introdujo objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, y el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, que exige a los Estados miembros lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

Para reducir las emisiones de las centrales eléctricas y la industria, la UE ha establecido el primer mercado de carbono con el Sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), las empresas tienen que comprar permisos para emitir dióxido de carbono (CO₂), por lo que cuanto menos contaminen, menos pagan. Este sistema cubre el 40% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE.

Al respecto, conviene recordar en un sentido crítico, siguiendo la postura de la profesora Galera Rodrigo que

“las Estrategias de Clima de la UE necesitan de la activa intervención de las entidades locales, responsables de más del 60% de emisiones GEI en la UE y que quedan al margen de los compromisos climáticos internacionales — sectores difusos—, actuaciones locales que han de estar mínimamente armonizadas para asegurar su comparabilidad y seguimiento.”²¹

²⁰ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999.

²¹ Sobre la planificación en materia de energía y clima en la Unión Europea, véase el estudio por GALERA RODRIGO Susana, [LA PLANIFICACIÓN DE LA UE EN MATERIA DE](#)

El Consejo de Ministros con fecha de 14 de julio de 2021 adoptó importantes propuestas legislativas del paquete de medidas «Objetivo 55»²². El paquete de medidas «Objetivo 55» tiene por objeto adaptar la legislación de la UE al objetivo de 2030²³ e incluye una propuesta de revisión de la Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables²⁴ (en adelante DFER).

El paquete de medidas «Objetivo 55» incluye en resumen las siguientes propuestas legislativas e iniciativas de actuación como son la reforma del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que deberían dar lugar a una reducción global de las emisiones en los sectores afectados del 61 % de aquí a 2030 respecto a los valores de 2005; Objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a escala de la UE del 29 % al 40 % respecto a los niveles de 2005; potenciar la energía renovable, se aumenta, para 2030, a un mínimo del 40 % el objetivo actual de al menos el 32 % de fuentes de energía renovables en la combinación energética global; Eficiencia energética, revisando la Directiva de Eficiencia Energética vigente aumentando el actual objetivo de eficiencia energética a escala de la UE del 32,5 % al 36 % para el consumo de energía final y al 39 % para el consumo de energía primaria; Revisar la fiscalidad de la energía sobre la Imposición de los Productos Energéticos y de la Electricidad con el objetivo de preservar y mejorar el mercado interior de la UE mediante la actualización de la lista de productos energéticos y de la estructura de los tipos impositivos, y mediante la racionalización del uso de las exenciones y reducciones fiscales por los Estados miembros, y mantener la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros; Un fondo para apoyar a los ciudadanos y empresas más afectados.

CLIMA Y ENERGÍA: LA PATRIMONIALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA COMO BARRERA A SU ADECUADA RECEPCIÓN EN ESPAÑA. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, Zaragoza, 2018, pág 268.

²² La aplicación del paquete completo «Objetivo 55» reduciría el consumo de gas en un 30 % de aquí a 2030 y se alcanzaría mediante la aplicación de las propuestas políticas de eficiencia energética pertinentes, como la propia DEE refundida, la refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (DEEE), la legislación sobre diseño ecológico y etiquetado energético, así como otros instrumentos políticos que repercuten en el consumo de energía, como las normas de emisiones de CO₂. Página 1 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

²³ Al respecto, la Comisión ha propuesto un amplio conjunto de cambios al actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), que deberían dar lugar a una reducción global de las emisiones en los sectores afectados del 61 % de aquí a 2030 respecto a los valores de 2005.

²⁴ La propuesta de refundición de la DEE de la Comisión, de julio de 2021, incluye un objetivo de eficiencia energética más elevado del 9 % para 2030 (en comparación con el escenario de referencia de 2020). [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18.5.2022 COM\(2022\) 240 final, página 7.](#) (Fecha de último acceso 06-09-2022)

En los meses siguientes se ha acumulado un carrusel tanto de iniciativas y propuestas de compromisos en eficiencia energética debido al alza del coste del suministro eléctrico como de revisiones al alza de compromisos ambientales sin que se acompañen de medidas económicas coetáneas de ayudas para garantizar su aplicación.

Así, con fecha de 13 de octubre de 2021, la Comisión adoptó una Comunicación sobre los precios de la energía, a fin de hacer frente a la subida excepcional de los precios mundiales de la energía. El conjunto de medidas inmediatas para proteger a los consumidores y a las empresas se centraron en apoyo a los ingresos de los consumidores en situación de pobreza energética, mediante vales o pagos parciales de facturas; autorizar aplazamientos temporales del pago de facturas; establecer salvaguardias para evitar los cortes de suministro de la red; prestar ayuda a empresas o industrias, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales de la UE.

Con la finalidad de reducir la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica, y para responder al aumento de los precios de la energía que rompen récord tras récord y diversificar el suministro de gas, el 8 de marzo la Comisión Europea hizo una propuesta de Comunicación del plan REPowerEU²⁵, en la que se indicaban un amplio grupo de medidas dirigidas a hacer frente a la situación de aumento de los precios de la energía y a disminuir drásticamente la dependencia europea del gas, y en mayo de 2022, la Comisión aprobó el Plan REPowerEU, con el objetivo específico de independizarse de los combustibles fósiles rusos y en el que se establecen acciones europeas conjuntas para ahorrar energía, diversificar el suministro y acelerar la transición en Europa hacia una energía limpia²⁶.

El 18 de mayo del año 2022, la Comisión propuso en la Comunicación UE «Ahorrar energía» al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, tanto acelerar y reforzar las medidas estructurales de eficiencia energética a medio y largo plazo incluyendo un aumento del 9 % al 13 % como objetivo vinculante de la Directiva de eficiencia energética, y además pide al Parlamento y al Consejo que mantengan la ambición de la propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles; la Comisión presenta un paquete legislativo sobre la ecologización del transporte de mercancías. Este citado plan de «ahorro energético» de la UE adopta un enfoque doble: 1) lograr un ahorro energético inmediato a través de elecciones voluntarias; y 2) acelerar y reforzar las medidas estructurales de eficiencia energética a medio y largo plazo.

²⁵Véase. (Fecha de último acceso 22-09-2022)

²⁶ Comunicación de la Comisión Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU.

En ese torrente de iniciativas ambientales, se producen dos eventos relevantes que cruzan las líneas rojas de las políticas ambientales de la Unión Europea. La primera es que los estados miembros vuelven al uso masivo del carbón, temporalmente, en las centrales eléctricas para la generación de electricidad, con el fin de reducir el consumo de gas. La segunda, es que, con fecha de 6 de julio de 2022, el Parlamento ha desestimado una moción contra la inclusión de la energía nuclear y el gas como actividades económicas medioambientalmente sostenibles. En concreto, el Parlamento Europeo no se ha opuesto al acto delegado de taxonomía de la Comisión, que incluye —con algunas condiciones— algunas actividades relacionadas con la energía nuclear y el gas en la lista de actividades económicas medioambientalmente sostenibles a las que se aplica la conocida como “taxonomía de la UE”. El acto delegado sobre taxonomía entrará en vigor, y será de aplicación a partir del 1 de enero de 2023

De esta forma, en pocos meses ha pasado de casi excluir el gas natural a considerarlo una energía verde —junto a la generación eléctrica nuclear, de tal forma que ha añadido a la taxonomía de la UE otras actividades económicas del sector energético, que cumplan requisitos con arreglo al artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía²⁷— que deben cumplirse para añadir con carácter transitorio las actividades del gas y la energía nuclear.

El Consejo de Ministros Energía cerró con fecha de 26 de julio un acuerdo político sobre un plan para reducir el consumo de gas un 15% con respecto a su consumo medio correspondiente a los últimos cinco años, entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023. Se han especificado algunas exenciones y algunas posibilidades de solicitar una excepción al objetivo de reducción obligatorio, y los Estados miembros que no están interconectados con las redes de gas de otros Estados miembros estén exentos de reducciones obligatorias de la demanda de gas. También están exentos los Estados miembros cuyas redes eléctricas no están sincronizadas con el sistema eléctrico europeo y dependen en gran medida del gas para la producción de electricidad, a fin de evitar el riesgo de una crisis de suministro de electricidad.

²⁷ Artículo 10. Contribución sustancial a la mitigación del cambio climático.2. A efectos del apartado 1, se considerará que una actividad económica para la que no existe una alternativa ni tecnológica ni económicamente viable de bajas emisiones de carbono contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático cuando apoye la transición hacia una economía climáticamente neutra coherente con un plan para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales, mediante la eliminación progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente las emisiones procedentes de combustibles fósiles, y cuando dicha actividad: a) registre unos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero que se corresponden con el mejor rendimiento en el sector o la industria ;b) no obstaculice el desarrollo y la implantación de alternativas de bajas emisiones de carbono, y c) no conlleve la retención de activos intensivos en carbono teniendo en cuenta la vida económica de dichos activos. A efectos del presente apartado y del establecimiento de criterios técnicos de selección en virtud del artículo 19, la Comisión evaluará la potencial contribución y viabilidad de todas las tecnologías actuales pertinentes.

Resulta, así, criticable cierta falta de capacidad de reflejos ante la evolución de los acontecimientos energéticos y que la mayoría de las medidas se centren en la eficiencia energética y ahorro energético. Se debería haber aprovechado para mejorar medidas estructurales que favorezcan a las empresas consumidoras acompañada de ayudas económicas que posibiliten la transición energética en plazos que se puedan cumplir y así minimizar sacrificios excepcionales de ahorro de gas.

Por último, los ministros de Energía de la Unión Europea reunidos el día 9 de septiembre no han indicado más medidas para minimizar los altos precios eléctricos, y esperarán a que sea la Comisión quien realice propuestas formales en las semanas próximas. Una posibilidad es que se acordase la renuncia a intervenir los precios y se siga priorizando por reducir el consumo energético.

3. CONCLUSIÓN

La situación de emergencia en el mercado de la electricidad europeo por la gran presión de Rusia en el suministro del que depende la mayoría de países de la Unión Europea, ha puesto en evidencia que el mercado marginalista, que establece un sistema de precios que se fijan con el más caro, el gas, tomado como referencia para determinar los precios en el mercado mayorista que es el que afecta a los contratos regulados que rigen para los consumidores, es difícilmente sostenible, pues las regulan unas normas que no funcionan de forma adecuada en el contexto actual.

La crisis energética del alza continua de costes de la electricidad parece exigir una reforma en la vigente regulación del mercado europeo de la energía y mejorar la falta de supervisión efectiva de los mercados energéticos que perjudican a las economías nacionales y dañan a las empresas y a los ciudadanos. Esta pésima situación energética ha puesto en evidencia que la Unión Europea no debería considerar esta situación únicamente como una crisis de suministro de gas y si como una crisis de modelo basado en la dependencia de las importaciones energéticas y en la necesidad de una mejor política energética común que facilite más a las empresas y ciudadanos cumplir con los elevados objetivos climáticos y ambientales para conseguir la neutralidad climática.

Tanto el precio desorbitado del gas como los derechos de emisión han sido dos factores que han contribuido a explicar el encarecimiento continuo del precio de la electricidad. En esta situación, decenas de miles de industrias desde los fabricantes de fertilizantes, las plantas de cemento, siderurgias, acerías están siendo perjudicadas por los precios exorbitantes por el gas y electricidad.

La posibilidad de reforma del diseño del mercado marginalista eléctrico europeo, que retribuye todas las tecnologías al precio de la más cara - normalmente los ciclos combinados de gas energético, y del mercado europeo de comercio de emisiones de dióxido de carbono (CO₂), además de otros planes de ahorro de electricidad, aparte de las medidas existentes para reducir la demanda de gas y de la electricidad es una posibilidad que puede proponer la Comisión Europea para minimizar de forma más efectiva que el alto precio del gas no influya en el coste del resto de energías en una situación de emergencia.

Las continuas aprobaciones este año de elevados compromisos ambientales, a los ya previstos en el Pacto Verde Europeo, en una situación de enormes dificultades y considerar una energía verde a las actividades del gas y la energía nuclear, y aceptar la vuelta al consumo masivo del carbón, pueden resultar contradictorias con los aspiraciones ambientales de carácter vinculantes de la Unión Europea en la transición del sistema energético hacia uno completamente descarbonizado de reducir al 55% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 frente a una base de 1990.

4. BIBLIOGRAFIA

FLORES JIMENO, María del Rocío, y SANTOS CERRIA, Mónica. El mercado eléctrico en España: Convivencia de un monopolio natural. El libre mercado. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 25, primer semestre, 2015, pp 259-260.

GALERA RODRIGO Susana, La Planificación de la UE en materia de clima y energía: La patrimonialización de la competencia como barrera a su adecuada recepción en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 52, 2018, pág. 268.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Diego. Estudios sobre la Economía Española -2021/28, Sobre los costes, los precios y el mercado de la electricidad. En: *Universidad Complutense de Madrid y Fedea*, septiembre 2021, pp 3,16, y 24.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva. COM/2015/080 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18.5.2022 COM (2022) 240 final.

Comunicación de la Comisión Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU. «DOUE» núm. 214, de 31 de mayo de 2022.

Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019.

Directiva 2003/54/CE, de 26 de junio de 2003 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.

Directiva 2003/96/CE del Consejo de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad sobre fiscalidad de energía.

Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

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.

Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Ley Europea del Clima, publicada el 9 de julio de 2021, Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999.

Pacto Verde Europeo, aprobado en diciembre de 2019.

Reglamento UE 2019/943 sobre la electricidad (en adelante Reglamento UE 2019/943, de 5 de junio de 2019.