

La Unión Energética y el Plan Juncker

Vicente López-Ibor Mayor

Presidente de Estudio Jurídico Internacional
Ex Consejero de la Comisión Nacional de Energía

Tras el relevo en la Presidencia del Consejo Europeo el pasado año y la nueva formación de la Comisión Europea, presidida por Jean Claude Juncker, además de los expedientes en curso del sector energético, y las grandes líneas estratégicas trazadas en los planes europeos sobre energía y en los diversos paquetes legislativos en esta materia, aparecen dos iniciativas relevantes: la Unión Energética y el llamado Plan Juncker. No se trata de dos iniciativas del mismo rango, naturaleza y alcance; pero sí en cierto sentido complementarias. Siendo la primera, evidentemente, la más relevante, puesto que se trataría de articular un verdadero proyecto energético, que sirviera de marco general para el conjunto del programa energético de la Unión y sus iniciativas legislativas.

Por otra parte, cuando hablamos del Plan Juncker, nos referimos al ambicioso programa de financiación que la Comisión Europea ha planteado para relanzar determinados sectores y tecnologías consideradas claves para reforzar la competitividad y la innovación de la economía europea, y reforzar las principales infraestructuras europeas y, entre ellas naturalmente, las energéticas, o completarlas, para atender las necesidades actuales del sistema económico de la Unión.

Los antecedentes de la Unión Energética

Podríamos decir que la idea de creación de una Unión Energética europea encuentra dos tipos de antecedentes principales: a) unos, vinculados al propio proceso de creación del proyecto europeo, tras la Segunda Guerra Mundial; b) y los segundos, identificados con propuestas concretas nacidas en los últimos tiempos, o bien desde el ámbito de los *think tanks* de la sociedad civil europea o, más recientemente, de las propias instituciones comunitarias.

La Unión Europea es una Comunidad energética, apoyada en las raíces de adopción del Tratado CECA de 1951 y el Tratado EURATOM de 1957. A través del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, muchas veces subestimado al estudiar la historia europea, se acometen varios esfuerzos. En primer término, el de poner fin a las tradicionales disputas que tenían lugar en el Centro de Europa para el acceso, tenencia, disponibilidad o utilización de las grandes reservas energéticas de las cuencas mineras del Rin y del Ruhr, que servían como motor industrial para dar impulso a la economía europea de aquellos momentos.

Por otro lado, a través de la adopción del Tratado CECA se ensayaba el llamado "método de integración funcional comunitario", atendiendo al planteamiento formulado por Jean Monnet en la Declaración Schumann de construir Europa a base de "realizaciones concretas", es decir, atribuyendo al nuevo órgano supranacional funciones, materias y competencias específicas, desde las instancias nacionales. En tercer término, con el Tratado CECA se estrena un mercado común europeo que tenía por objeto específico el carbón, el hierro, el acero y los subproductos derivados de estas materias energéticas; se ponen en marcha los principios de libertades de circulación comunitarios y se dotaba a la nueva Comunidad Europea, aprobada por seis países del continente, de una arquitectura institucional propia, con una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, una Comisión (llamada entonces Alta Autoridad) y un Tribunal de Justicia que, en sus notas esenciales, permanecen hasta nuestros días.

El Tratado EURATOM prosigue en la misma línea ya apuntada, pero centra su objeto en la utilización pacífica de la energía atómica, así como en labores de investigación y desarrollo en el nacimiento de la industria

nuclear europea y de cooperación internacional, de manera especial con los Estados Unidos, que habían anunciado pocos años antes el desarrollo de su programa "Átomos para la Paz"¹. EURATOM crea una Agencia para el aprovisionamiento de la materia que sirve de base a las industrias eléctricas basadas en esta tecnología, y facilita la formulación de una primera subpolítica energética europea, la política de aprovisionamiento del uranio: una suerte de central de compras europea, coordinada internacionalmente y apoyada en medidas de impulso tecnológico y protección de la seguridad.

Desde los Tratados fundacionales, es decir, los dos anteriores CECA y EURATOM, y el Tratado de la Comunidad Económica Europea firmado también el 25 de marzo de 1957, hasta el Acta Única Europea, no existen grandes elementos de impulso al proyecto energético europeo. Como es sabido, el Acta Única Europea tiene por misión la creación del mercado interior europeo y, dentro del mismo, uno energético, capital para la solvencia de la economía europea, su competitividad y productividad. Los siguientes Tratados, Ámsterdam y Niza, tratan de buscar acomodo a una política energética común de manera expresa, ya que hasta ese momento encontramos multitud de

actos, medidas, acciones, comunicaciones y resoluciones en la CEE sobre política energética, pero no la declaración formal de una política energética europea, que sólo llega a concretarse en el vigente artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE), o de Lisboa.

Así pues, Europa es hoy una Comunidad de energía, apoyada en dos Tratados fundacionales, CECA y EURATOM, y un mercado interior energético -si bien incompleto y asimétrico aún- y, una política energética común enunciada en tales términos, en el Título XXI del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Tratado CECA tiene fecha de caducidad desde el momento de su adopción, ya que los padres fundadores europeos entendieron que debería cumplir todos sus objetivos al cabo de cincuenta años. Y, por tanto, en el año 2002 su contenido normativo pasó a integrarse en el nuevo Tratado de la Unión, aprobado en Niza².

El mercado interior cuenta en la actualidad con un conjunto de paquetes legislativos³, que pretenden establecer un mercado único a través de la ordenación hacia los mismos fines de mercados subsectoriales,

eléctrico, gas natural, energías renovables, eficiencia energética, etc. Tal objetivo cuenta con similares técnicas de regulación y ha podido avanzar en estos últimos veinticinco años de manera notable en algunos de sus capítulos, pero carece aún de suficiente grado de integración, tanto jurídica como física; regulación uniforme y fortaleza institucional.

Además de los aspectos subrayados, el capítulo energético la Unión ha acometido, al menos, dos líneas concretas de actuación: una en el ámbito de la cooperación energética internacional; y otra, en sus relaciones con los objetivos de la sostenibilidad ambiental.

En el primer caso, cabe destacar la adopción del Tratado de la Carta de la Energía como un sobresaliente empeño en trasladar principios del orden jurídico y económico comunitario referidos al sector de la energía, y técnicas de regulación europeas, a otros ámbitos del orden internacional. Así, los principios de libre tránsito, derecho de establecimiento, libre circulación, acceso de terceros a las redes, junto a los propios del Derecho internacional, como reciprocidad, o el de la cláusula de la nación más favorecida, en protección de las inversiones extranjeras en territorio comunitario.

¹ D. Eisenhower, Presidente de los Estados Unidos, discurso pronunciado en Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1953.

² Ver Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero. TUE y TFUE. 13 de diciembre de 2017.

³ 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 y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. DOUE L 211, de 14.8.2009.

DIRECTIVA 2009/73/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE. DOUE L 211, de 14.8.2009.

REGLAMENTO (CE) n° 713/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía. DOUE L 211, de 14.8.2009.

REGLAMENTO (CE) n° 714/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1228/2003. DOUE L 211, de 14.8.2009.

REGLAMENTO (CE) n° 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° 1775/2005. DOUE L 211, de 14.8.2009.

En el marco de la sostenibilidad, cabe subrayar la gran labor realizada por las instituciones europeas desde el Acta Única, donde se consagra la política europea de medio ambiente, que más tarde quedará reforzada con los objetivos de lucha contra el cambio climático y la adopción, en el ámbito del Derecho secundario, de un amplio paquete de medidas legislativas en este ámbito. No mencionaremos en este trabajo detalladamente, sin embargo, la abundante jurisprudencia existente sobre todas estas materias.

En el capítulo de los “antecedentes próximos”, que darían sentido a la formulación comunitaria de una “Unión Energética”, podemos destacar al menos tres: en primer término, la propuesta del Presidente polaco Donald Tusk, tributaria en gran medida de las circunstancias en las que fue planteada, en un momento en el que determinados países del Centro y Este de Europa se vieron presionados por la política energética de la Federación rusa en torno al suministro regular de gas natural, en razón de los compromisos contractuales contraídos en este campo. También la sugerencia brindada por el Presidente Sarkozy, ejerciendo de Presidente del Consejo de Ministros europeo. Por otra parte, y desde el ángulo de la “Sociedad civil”, el antiguo Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, como fundador y dirigente del *Think Tank* “Notre Europe”, ha querido contribuir al debate sobre este tema, aportando dos ambiciosos Estudios que tienen vocación de abarcar, en su análisis y propuestas, muchos de los retos energéticos del presente de la Unión Europea y realizar propuestas concretas⁴, que parte de una reflexión singularmente crítica sobre la política energética europea, a la que se califica de “fragmentada”, en tres

planos: ausencia de consistencia, más basada en “medidas” que en objetivos. La incapacidad de las instituciones comunitarias en desarrollar una “*real energy policy*”. Y la carencia de legitimidad y credibilidad de la actual política energética. Sin perjuicio de la gravedad de algunas apreciaciones, los autores de este artículo coinciden con no pocos de los planteamientos fundamentales y el análisis jurídico general que se expresa en dicho trabajo. Si bien con numerosos matices, y juzgando inviable, por razones de Derecho de la competencia, la creación de una “central de compras” europea en materia de suministro de gas natural. Y, por último, en el plano institucional concreto, tanto el Consejo Europeo como la Comisión Europea han aprobado distintas iniciativas, dando carta de naturaleza al proyecto de creación de una Unión Energética europea.

No cabe olvidar que los datos energéticos de la UE observan una situación de grave dependencia y, en materia de hidrocarburos, acusada vulnerabilidad. La UE es la región del mundo que importa más energía, el 53% de un balance total, lo que representa un coste de su balanza comercial de 480.000 millones de euros.

Doce Estados miembros no cumplen con el objetivo europeo de disponer de un 10% de la capacidad instalada en producción de electricidad para acceder a fronteras exteriores o integrarlas en una zona común o de intercambio. Seis Estados miembros (los tres bálticos, más Finlandia, Eslovaquia y Bulgaria) dependen de una sola fuente para su suministro de gas. Y la UE adolece de recursos petrolíferos, por lo que debe obtener el 90% de estos recursos de fuentes externas. Junto a ello, la situación no mejora si

relacionamos la situación energética con la propia del sector transporte, dado que con el grado de dependencia del petróleo antes recordado, hay que abastecer al 94% de los servicios de transporte europeo. Por otro lado, y en materia de precios, ni el sector eléctrico ni el gasista son suficientemente competitivos con otras regiones del mundo, como los Estados Unidos, retrotrayéndonos en este aspecto a situaciones de desigualdad competitiva anteriores a la puesta en marcha del mercado interior.

La propuesta Delors

El Estudio de Notre Europe titulado “*From the European Energy Community to the Energy Union. A policy proposal for the short and the long term*”, elaborado por Sami Andoura y Jean-Arnold Vinois⁵, aborda en cuatro capítulos este tema. En dicho Informe se subraya que “*en 2007 existió una gran esperanza en el progreso hacia una política energética europea, dirigida por un largo consenso entre Estados miembros y energy ‘stakeholders’ y apoyada por los ciudadanos europeos*”. Asimismo, se destaca a renglón seguido la iniciativa sobre Energía y Clima de 2020, para a continuación lamentarse por la falta de eficacia de las decisiones y medidas posteriores de las autoridades europeas, en materia de energía: “*el mercado energético está lejano. Y la UE es ‘struggle’ al actuar internamente en el ámbito exterior energético, no mostrando confianza en compartir soberanía en esta materia, a alto nivel*”.

El primer capítulo de este “Informe Delors” analiza la evolución que, a su juicio, ha observado la Unión Europea desde 2007 hasta 2014 en el ámbito de la política energética

⁴ “Towards a European Energy Community: A Policy Proposal”. Study by Sami Andoura, Leigh Hancher and Marc van der Woude. Marzo 2010.

⁵ Posterior al antes referido bajo el título “Towards a European Energy Community: A Policy Proposal”.

ca y de la lucha contra el cambio climático, deteniéndose en este último aspecto, de manera especial, en el análisis de la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre los objetivos hacia el año 2030. El segundo bloque analiza, críticamente, el desarrollo actual del mercado interior de la energía, poniendo de manifiesto sus lagunas, tanto en términos de avance de los mercados minoristas; los expedientes de competencia; y la carencia de una red de infraestructuras única europea, al advertir la existencia aún de "islas energéticas", o territorios aislados en materia de interconexiones eléctricas y gasistas en el corazón de la Unión. Dicho en otros términos, los objetivos que la política de energía europea debe fijarse se resumen en: a) un mercado común de la energía que funcione adecuadamente; b) una red energética inteligente e integrada; c) unas medidas de estabilización de precios; d) una "cartera" energética europea diversificada; e) unas tasas energéticas específicas y una adecuada distribución de los recursos europeos propios; f) unos mecanismos de gestión de las crisis y la creación de reservas estratégicas y, finalmente, g) unos poderes en materia de relaciones exteriores que puedan traducirse en acuerdos de abastecimiento. Un aspecto relevante, no muy estudiado hasta la fecha y abordado ampliamente en el Informe Delors, es la dimensión externa de la política energética europea y la necesidad de actuar en distintos frentes, pero con unidad y objetivos, desde la dimensión comunitaria. Los aspectos relativos a la gobernanza y el papel de los reguladores, también es objeto de análisis por parte de este Estudio, que finalmente enmarca los objetivos de la Unión Energética en el camino hacia una "transición" en favor de una economía descontaminada.

La Unión Energética desde las instituciones comunitarias

Concepto y alcance

Desde el punto de vista del Consejo Europeo, el momento central de impulso de la iniciativa de creación de la Unión Energética y el empleo formal e institucional por vez primera de este término, se produce con ocasión de la celebración del primer Consejo Europeo celebrado el 18 de diciembre de 2014⁶ presidido por Donald Tusk, el antiguo Primer Ministro polaco, promotor de la creación de esta Unión sectorial, concebida entonces, fundamentalmente, como una gran operación de apoyo al sector gasista europeo y a los países importadores de la Federación Rusa. En las Conclusiones del Consejo se lee, dentro del punto I bajo la rúbrica "Fomentar la inversión en Europa" y en su apartado f), que el Consejo Europeo "insta a la Comisión a que presente una propuesta global de Unión de la Energía con suficiente antelación al Consejo Europeo de marzo de 2015".

La redacción de las Conclusiones de dicho Consejo no destaca por el cuidado formal de las rúbricas del texto, dado que las mismas sólo integran dos puntos, muy diferenciados temáticamente, "Inversión en Europa" y "Ucrania". Y, en el punto I se abordan materias muy variadas sin unidad de tratamiento material plena. Pero lo cierto, e interesante a los efectos de este trabajo, es que se produce el reconocimiento explícito, desde la voluntad política, de instar una propuesta "global" de la Unión de la Energía, urgiendo su presentación para poder ser analizada en el Consejo Europeo de marzo de 2015. El hecho de adjetivar de "global" la propuesta que se requiere, no lo entendamos banal. A nuestro juicio, se pretende con ello ampliar el alcance de la propuesta

desde su contenido, evitando que quede limitado o restringido a las compras de gas de proveedores externos a la Unión, como había sido la pretensión anterior de Donald Tusk cuando se había manifestado sobre la posibilidad de plantear esta iniciativa, siendo entonces Primer Ministro de Polonia.

Esta Conclusión, como el resto de las aprobadas en el citado Consejo, tiene técnicamente el carácter de "orientación política" a las demás instituciones de la UE y, muy en particular, a la Comisión. Por ello, el punto 2 de las mismas afirma que "el Consejo Europeo hará balance periódicamente de la ejecución de las orientaciones antes mencionadas".

Por consiguiente, desde la perspectiva del Consejo Europeo no se formula la idea de creación, o la propuesta para ser estudiada por la Comisión con un cierto detalle en cuanto a su definición, sino como una propuesta "abierta", a construir. Propuesta muy probablemente afortunada y oportuna en su formulación nominal, pero escasamente articulada aún. Tanto es así, que algunos llegaron a señalar que su aparición en el Consejo fue casi un "accidental child". El Informe de Notre Europe antes comentado, destacó poco tiempo después, en las palabras de su prólogo redactadas por Jacques Delors, que "el Consejo Europeo y la Comisión Europea han planteado una Unión Europea, cuyo contenido aún no ha sido definido".

Los documentos posteriores de la Comisión Europea, por otra parte, se han centrado en reunir y plantear los principales objetivos y, sobre todo, acciones, que, bajo su perspectiva, debería alcanzar la UE, más que en definir "a priori" su objeto, su encaje en el Tratado y las normas de derecho derivado europeo, su

⁶ Ver Conclusiones del Consejo Europeo. EUCO 237/14. Bruselas, 18 de diciembre de 2014.

posible naturaleza, conexión con otros objetivos y políticas del Tratado o límites posibles de su formulación y alcance, introduciendo a veces incluso expresiones escasamente clarificadoras, aunque inteligibles, al afirmar *“the Energy Union, as common European Energy space wider than the EU itself...”*⁷.

En el mismo sentido, el Consejo de Ministros de Energía, reunido el 8 de junio de 2015, señaló en sus conclusiones que *“las instituciones de la UE y los Estados miembros precisan avanzar en la construcción de la Unión Energética”*.

Las dimensiones de la Unión Energética

El proyecto de Unión Energética se articula en los trabajos de la Comisión a través de grandes áreas o “dimensiones”, donde deben inscribirse las acciones comunitarias específicas.

Para impulsar la Unión de la Energía, el 18 de mayo el vicepresidente de la Comisión Europea, Maroš Šefčovič presentó la campaña de comunicación “Energy Union Tour”, afirmando que:

“Ahora tenemos una idea común de la dirección en la que hay que ir. Nuestros objetivos comunes son claros: tenemos que abandonar nuestra dependencia energética; establecer un mercado energético europeo plenamente integrado y competitivo; otorgar a la eficiencia energética un papel central en nuestras políticas; descarbonizar nuestra economía y nuestra sociedad y desempeñar un papel activo para convertir la próxima Conferencia del clima en París en un éxito; y centrar nuestros esfuerzos

de investigación para mantener el liderazgo tecnológico y convertirnos en el número uno del mundo de las energías renovables. Voy a mostrar a los Estados miembros que la Unión energética traerá beneficios reales y tangibles para todos nosotros si seguimos un enfoque europeo transfronterizo”.

La dependencia en materia de hidrocarburos (60% en gas, dos tercios de los cuales proceden de países fuera del ámbito de la EEA; y 90% de dependencia exterior de petróleo) y la falta de perfeccionamiento del mercado interior energético, son dos lagunas claves a la hora de identificar la necesidad de revertir la situación energética europea y lanzar una nueva Unión de carácter sectorial y gran potencial estratégico como la “Unión energética”. Una Unión que nace centrada en la seguridad, pero se va abriendo o ampliando a otros temas.

Debemos reiterar que las amenazas a la seguridad del suministro de gas por parte de Rusia (que supone un 30% de las importaciones europeas, de las cuales la mitad pasan por Ucrania) y la inestabilidad política en el norte de África y Oriente Medio han puesto sobre la mesa en repetidas ocasiones en los últimos años, la vulnerabilidad europea en este ámbito. No debe olvidarse, además, que los precios al por mayor de la electricidad son un 30% más altos que en Estados Unidos y, para el gas, son más del doble que en este país. Los mercados al por menor no funcionan correctamente, según la UE, y un porcentaje notable de consumidores tienen problemas para pagar la factura energética.

Retomando y profundizando en la iniciativa, la Comisión pone en marcha un paquete de medidas, de muy amplio alcance, bajo la

propuesta de creación de una Unión Energética que debería reconocer y desarrollar cinco dimensiones del proyecto energético europeo. Así, se formula la *“Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”*. Con su presentación, la Comisión pretende llamar la atención sobre la dependencia a nivel comunitario de todos los Estados miembros para la garantizar la seguridad energética, y una dimensión común de la acción energética exterior: *“Tenemos que abandonar un sistema fragmentado, caracterizado por la falta de coordinación de las políticas nacionales, las barreras comerciales y las islas energéticas”*.

Para ofrecer soluciones para solventar estos problemas y fomentar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad, la Unión de la Energía propone trabajar en cinco dimensiones y desarrollar quince puntos de acción.

La estrategia se acompaña de una hoja de ruta que presenta las iniciativas que deben emprenderse, y las responsabilidades así como un calendario que no supera los dos años excepto para alcanzar el objetivo de interconexión eléctrica del 10% que establece un plazo de 5 años (del 2015 al 2020).

a) La seguridad energética

La seguridad, como antes apuntábamos, es el punto de arranque que cataliza la reflexión comunitaria sobre la puesta en marcha de una Unión Energética. En este terreno, la marcada dependencia de hidrocarburos en la UE explicitada en numerosos documentos y normas europeas, y la convicción objetiva de todos o casi todos los Es-

⁷ Notre Europe. *“From the European energy community to the Energy Union. A policy proposal for the short and the long term”*. Pág. 6. January 2015. Autores: Sami Andoura, Jean-Arnold Vinois.

⁸ Commission Européenne. Secrétariat Général. Debat d'orientation sur l'Union de l'Énergie. SEC(2015) 91. Bruxelles. 30 janvier 2015.

tados miembros de que una solución energéticamente “aislada” o “autárquica” sería mucho más onerosa y se encontraría alejada de los estándares requeridos en esta esfera para cumplir los objetivos necesarios, especialmente en el caso de los países más pequeños⁹. Además, la política energética de la Federación rusa, muy activa y agresiva en la última década, plantea un permanente desafío a la actuación conjunta de la UE, en materia energética¹⁰.

La idea inicial de fortalecer la gran dependencia en hidrocarburos de la UE con un mecanismo de central de compras conjunta de la UE de gas, no pudo obviamente prosperar. Ni por razones jurídicas de Derecho de la competencia, ni por razones estratégicas de los grandes compradores europeos o de nuestros principales abastecedores, que guardaron silencio cuando se empezó a valorar esta idea, la iniciativa ha encontrado cauce de continuidad. Por otro lado, desde la perspectiva del Derecho internacional energético este planteamiento vulneraría –si no tuviera también carácter difícilmente realizable en la práctica– las previsiones de las normas OMC y del Tratado de la Carta Europea de la Energía.

Así pues, la primera dimensión se explicita en diversificación del suministro, fuentes de energía, proveedores y rutas; colaboración en materia de seguridad de suministro; refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía; y mayor transparencia en materia de suministro de gas.

b) Mercado interior

Un mercado europeo de la energía plenamente integrado es otro de los objetivos

centrales de la UE, en coherencia con su estructura interna y los postulados básicos de la construcción comunitaria. En palabras de la Comisión Europea, el *hardware* del mercado interior es unir mercados mediante interconexiones; aplicación y actualización del *software*, es decir, de la legislación vigente del mercado interior de la energía; mayor cooperación regional en un marco común de la UE; nuevo marco para los consumidores para comprar energía libremente y poder utilizar las tecnologías inteligentes que introduzcan una mayor flexibilidad del mercado y una reducción de las facturas; protección de los consumidores vulnerables.

“Full implementation of existing legislation” es la primera prioridad, a juicio de la Comisión Europea, para el establecimiento de la Unión Energética.

En el mismo apartado o “dimensión” se destaca la importancia de una regulación “reforzada” que supervise adecuadamente el desarrollo y la aplicación de las reglas de los mercados energéticos, desarrolle un sistema de planificación a nivel europeo y apruebe nuevas inversiones en infraestructuras energéticas y mecanismos de costes.

Asimismo, se postula un nuevo diseño del mercado energético, mediante la plena integración de los mercados mayorista y minorista.

En el ámbito del denominado *“hardware”*, se enfatiza el papel que deben jugar las infraestructuras energéticas y el cierre de las interconexiones, así como el denominado *“ten-year development plan”* en esta ma-

teria, que cumple desarrollar a ENTSO-E [y ENTSOG]. Igualmente, se recuerda la necesidad de reforzar la cooperación con países o áreas regionales próximas o relevantes para la Europa energética: Pentilateral Energy Forum, North Seas Countries Offshore Grid Initiative, Baltic Energy Market Interconnection Plan (BEMIP), o el Fórum de Energía Mediterráneo, son algunas de las referencias en este campo.

En este contexto, se efectúa también una mención obligada a la evolución tecnológica de la demanda y la participación de los ciudadanos en el nuevo sistema eléctrico.

c) Descarbonización de la economía y eficiencia energética

Política climática, fomento de las tecnologías renovables y eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda.

La experiencia con la política climática ha demostrado que es posible aplicar una aproximación armonizada a todos los Estados miembros para alcanzar un objetivo común. En el ámbito de la política energética, donde actualmente coexisten marcos regulatorios nacionales con objetivos y políticas comunitarias, se podría extraer lecciones del marco político de acción climática, especialmente de cara a la regulación de las energías renovables, las políticas de eficiencia energética, la fiscalidad energética y medioambiental.

En cuanto a las energías renovables, la mención inicial de la Comisión al abordar este tema es concluyente: *“to become the member one in renewables, the cost of renewable*

⁹ Compartimos esta reflexión con Christophe Schramm, Antoine Guillou, Robert Schachtschneider, Philipp Fink, Daniel Scholten y Michel Derdevet, en su trabajo “New and ambitious or just more of the same?”. Terra Nova. 23-11-2015.

¹⁰ Véase los casos de Ucrania-Crimea de una parte, o la Decisión de la Comisión Europea en el caso del gasoducto South Stream.

energy has to reduce further". Ahora bien, señalado este objetivo, el planteamiento comunitario es inequívocamente favorable al fortalecimiento y despliegue de una gran acción de fomento de estas tecnologías y al cumplimiento de los objetivos de 2030.

Un aspecto clave para un cumplimiento efectivo y eficiente de los objetivos será disponer de una visión "top-down" que marque de forma centralizada los principios y políticas que los Estados miembros tienen que seguir para dar cumplimiento al objetivo europeo de alcanzar un 27% de participación de energías renovables, sobre el consumo de energía final en 2030. La definición de una política comunitaria de apoyo a las energías renovables, en línea con los objetivos expresados en el artículo 194 del TFUE, pero en términos materiales concretos, contribuirá a optimizar el despliegue y desarrollo de estas tecnologías y a minimizar las distorsiones surgidas de su interacción con otros instrumentos de política energética o climática (por ejemplo, el ETS)¹¹.

El diseño de una política fiscal única a nivel europeo, es también, a nuestro juicio, un aspecto básico para avanzar hacia una señal global de precio de CO₂ que cubra todos los sectores de la economía, dote de incentivos a la descarbonización desde un punto de vista tecnológicamente neutro y favorezca el desarrollo de las fuentes energéticas más eficientes. Esta señal de CO₂ debería ser suficiente para incentivar el cambio tecnológico, y puede trasladarse a todos aquellos sectores no sometidos a esquemas de comercio de derechos de emisión a través de la fiscalidad.

En dicho contexto, una parte de la recaudación de las figuras impositivas de naturaleza energética o medioambiental se podrá utilizar para financiar la descarbonización de la economía y, en particular, los apoyos a distintas tecnologías limpias y renovables. De esta forma, una fiscalidad basada en el desarrollo del principio de "quien contamina paga" permitiría el reparto equitativo de los costes asumidos para la descarboniza-

ción entre todos los consumidores del sector energético.

Por todo ello, uno de los ejes principales del proyecto de Unión Europea, se expresa en el objetivo de descarbonización de la economía, que se traduce en una política climática ambiciosa para la UE¹² y en el mantenimiento del liderazgo europeo en energías renovables y en soluciones de almacenamiento, en el inmediato futuro.

La política climática europea ha venido posicionándose como un elemento de contorno de la política energética europea a través de los sucesivos objetivos, que iban aumentando su grado de ambición a medida que se avanzaba en el horizonte temporal. Así, del objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 20% para el horizonte 2020 se pasó al objetivo del 40% en 2030, enmarcado todo ello en la hoja de ruta a 2050 que fija un objetivo de reducción del 80-95% de las emisiones para esa fecha¹³.

¹¹ La mejora de la eficiencia energética no ha alcanzado en Europa los niveles que vendrían justificados por los beneficios que presenta tanto en términos económicos como medioambientales. De hecho, la propia Comisión Europea en su Comunicación de Eficiencia Energética reconocía que es previsible que en 2020 la mejora de eficiencia energética se sitúe en torno al 18-19%, por debajo del 20% fijado para 2020. En este sentido, el cumplimiento del objetivo del 27% para 2030 requerirá que la reforma de la Directiva de Eficiencia Energética aplique también principios de la política climática, tendiendo a una mayor capacidad de la UE para asegurar una aproximación lo suficientemente ambiciosa en todos los estados miembros a través del desarrollo de elementos normativos de aplicación conjunta tales como: estándares, políticas de información y sensibilización, fiscalidad... Ver COM (2014)520. La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía. Bruselas, 23.7.2014; Directiva 2012/27/EU.

¹² Recordar medidas ya adoptadas con el denominado "Paquete Verde" en materia energética de la UE:

DIRECTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

DIRECTIVA 2009/29/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por lo que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

DECISIÓN 406/2009/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de complementar los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

DIRECTIVA 2009/31/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

DIRECTIVA 2009/30/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por el que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo.

REGLAMENTO (CE) n° 443/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros.

¹³ COM (2011) 112 final. Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050. Bruselas, 8.3.2011.

Cabe señalar que esta ambiciosa senda de objetivos pone de manifiesto que la política climática no sólo busca reducir las emisiones sino transformar el modelo energético europeo. En este sentido, la aprobación de la Directiva de Comercio de Derechos de emisión en 2003¹⁴, el establecimiento del marco de objetivos a 2020 y 2030, y el consiguiente paquete normativo que lo ha venido desarrollando, se constituyen como los cimientos de una política climática comunitaria, que va afianzando sus presupuestos de acción.

La mejora de la eficiencia y de la productividad de la economía, no es ajena a una estrategia de sostenibilidad. Así, la adecuada internalización de los costes medioambientales en los precios de la energía, favorece la adopción de tecnologías más eficientes y un uso más racional de la energía, lo que redundará en ganancias sostenidas de competitividad¹⁵.

Los escenarios que implican la adopción de un marco ambicioso de objetivos y políticas de cambio climático también llevan asociados oportunidades de inversión en tecnologías bajas en carbono, de desarrollo industrial y de aprovechar nuevos mercados. En lo relativo a las inversiones necesarias, según la AIE¹⁶, pasar de un escenario que conduce a un aumento de la temperatura global de 6°C a otro en el que se incrementaría 2°C supone 40 billones de dólares adicionales¹⁷ de inversiones en el conjunto del sector energético en el horizonte 2050 (de los que más de 9 billones están directa-

mente asociados al sector eléctrico -generación, transporte, y distribución-).

d) Investigación, innovación y competitividad

Otro eje de la acción comunitaria en el marco de promoción de una Unión Energética, son la investigación, la innovación y el aumento de la competitividad. Es decir, generar crecimiento, empleo y competitividad; Desplegar y reforzar redes y hogares inteligentes, y transporte limpios.

En palabras de la Comisión, *"the Energy Union will inevitably require an element of disruption of old technologies and old business models"*. Por otra parte, se afirma el propósito de mantener el liderazgo europeo en tecnologías renovables, así como continuar manteniendo el apoyo a las propias de investigación y desarrollo en materia nuclear, con mención expresa a las actividades de ITER, y un CCS, a fin de alcanzar los objetivos climáticos establecidos para 2050 a nivel comunitario. Se anuncia también una nueva Comisión sobre tecnologías energéticas, en el marco del SET-Plan, y con el fin de reforzarlo.

"Plan Juncker". Fondo europeo para inversiones estratégicas

Planteamiento general

Por otra parte, en fecha 26 de noviembre de 2014 se publicó la Comunicación de la

Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre "Un Plan de Inversiones para Europa", se trata de la iniciativa conocida como "Plan Juncker". Recibe este nombre por las manifestaciones hechas sobre las orientaciones políticas de la Comisión por el actual Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, al defender su candidatura como presidente de la Comisión ante el Parlamento Europeo, el 15 de Julio de 2014: *"Mi primera prioridad como Presidente de la Comisión será reforzar la competitividad de Europa y estimular la inversión de cara a crear empleo"*. *"Necesitamos inversiones más inteligentes y dirigidas al logro de objetivos específicos, menos reglamentación y más flexibilidad a la hora de utilizar estos fondos públicos [disponibles a escala de la UE]"*. *"En mi opinión, ello debería permitirnos movilizar hasta 300 000 millones EUR de inversión pública y privada adicional en la economía real en los tres próximos años"*.

"Estas inversiones adicionales deben centrarse en infraestructuras; en particular, redes de banda ancha y energéticas, así como en infraestructuras de transporte en los centros industriales; y también en educación, investigación e innovación, energías renovables y eficiencia energética. Se debe canalizar un importe significativo hacia proyectos que puedan contribuir a que

¹⁴ El de 13 de octubre de 2003 se aprobó la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Conforme a lo establecido en la Directiva, el 1 de enero de 2005 comenzó a funcionar el régimen europeo de comercio de derechos de emisión.

¹⁵ Albrizio et al, 2014.

¹⁶ Energy Technology Perspectives 2015, Agencia Internacional de la Energía. 1 billón = 1.000.000.000.000

¹⁷ Energy Technology Perspectives 2015, Agencia Internacional de la Energía. El desglose de la inversión extra necesaria en el escenario 2DS respecto al 6DS sería: 19 billones en el sector transporte; 11 billones en la mejora de edificios; 9 billones en el sector eléctrico (generación, redes, gestión de demanda...) y 1,2 billones en industrias (CCS; eficiencia energética; cambio de combustibles...)

la generación más joven vuelva a encontrar puestos de trabajo”.

Por otro lado, entre las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de octubre de 2014 se incluyó que: “El Consejo Europeo apoya la intención de la Comisión entrante de poner en marcha una iniciativa que movilice 300 000 millones de euros de inversiones adicionales procedentes de fuentes públicas y privadas, durante el periodo comprendido entre 2015 y 2017”.

Plan de Inversiones para Europa

En términos generales, el Plan de Inversiones para Europa es un paquete de medidas para desbloquear la inversión pública y privada con al menos 315 000 millones EUR en la economía real durante los próximos tres años (2015-2017). Dicho Plan de Inversiones se basa en tres capítulos que se refuerzan mutuamente:

- a. La movilización de, al menos, 315 000 millones EUR en inversiones adicionales a lo largo de los próximos tres años, maximizando el impacto de los recursos públicos (no generando mayor deuda pública) y “desbloqueando” la inversión privada.
- b. Iniciativas orientadas específicamente a asegurar que esta inversión adicional responde a las necesidades de la economía real. Así se pretende apoyar proyectos e inversiones en ámbitos clave como infraestructuras, educación, investigación e innovación, energías renovables y eficiencia energética.

c. Medidas destinadas a asegurar una mayor previsibilidad de la normativa y a suprimir los obstáculos a la inversión, las barreras sectoriales específicas, así como las financieras y de otros tipos, a la inversión. De esta forma se pretende que Europa sea más atractiva para la inversión, multiplicando así el impacto del Plan.

El Plan de Inversiones para Europa es puesto en marcha conjuntamente por la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones (BEI); como socios estratégicos, con el claro objetivo de reunir a las partes interesadas a todos los niveles. La Comisión insta a los Estados miembros y a otros agentes económicos a sumarse y a complementar esta iniciativa¹⁸.

Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)

Así, se crea un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), en el seno del Banco Europeo de Inversiones (BEI), en forma de fondo fiduciario específico. El Fondo se beneficiará de la financiación y los conocimientos técnicos en actividades de préstamo y gestión del riesgo de las estructuras existentes del BEI.

En línea con la Comunicación de la Comisión de fecha 26 de noviembre de 2014, referida anteriormente, el Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modi-

fican los Reglamentos (UE) n° 1291/2013 y (UE) n° 1316/2013, al que haremos referencia con posterioridad, crea el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

El objetivo principal del FEIE es asegurar una mayor capacidad de absorción del riesgo mediante fondos públicos a fin de estimular a los promotores de proyectos y de atraer financiación privada hacia proyectos de inversión viables que, de otro modo, no podrían materializarse. El Fondo debe ofrecer fuentes adicionales de financiación y centrarse en proyectos que aseguren un mayor valor social y económico, más allá de los proyectos financiados actualmente a través del BEI o de los programas existentes de la UE. Prestará apoyo a inversiones estratégicas de significación europea en infraestructuras, en particular banda ancha y redes energéticas, así como infraestructuras de transporte, sobre todo en los centros industriales; educación, investigación e innovación; y energías renovables y eficiencia energética. Para la creación del FEIE, se ingresa en el mismo una garantía de 16 000 millones de euros con cargo al presupuesto de la Unión Europea. El BEI comprometerá 5 000 millones de euros. Los Estados miembros, directamente o a través de sus bancos nacionales de fomento, tendrán la oportunidad de contribuir al Fondo con capital y garantías. En el contexto de la evaluación de las finanzas públicas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión valorará positivamente estas aportaciones de capital al Fondo.

El papel del Fondo es movilizar financiación privada adicional en sectores y ámbitos es-

¹⁸ En su Comunicación de fecha 26.11.2014, la Comisión declara:

- a. A nivel de la Unión Europea, se creará un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) con el fin de prestar apoyo ante los riesgos que entrañan las inversiones a largo plazo y garantizar un mayor acceso a la financiación de riesgo para las pymes y las empresas de mediana capitalización
- b. A nivel nacional, un uso más estratégico de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puede suponer una diferencia significativa.

pecíficos. La Comisión estima que el Fondo alcanzará un efecto multiplicador de 1:15 en inversiones reales en la economía¹⁹.

Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)

Como se señaló anteriormente, en fecha 25 de junio de 2015, se aprobó el Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Por-

tal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1291/2013 y (UE) nº 1316/2013.

El Reglamento del FEIE establece normas y dispone dotaciones presupuestarias para los dos primeros tramos del "Plan de Inversiones para Europa": el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión, que también incluye la creación del Directorio Europeo de Proyectos de Inversión²⁰.

El Comité de Inversiones del FEIE debe examinar los posibles proyectos y decidirá

qué proyectos pueden utilizar la garantía de la Unión Europea. Rendirá cuentas ante la Junta Directiva.

Los Estados miembros de la UE tendrán la posibilidad de contribuir al FEIE mediante unas "plataformas de inversión" que se establecerán para apoyar grupos de proyectos. Los Estados miembros también podrán contribuir a la financiación de proyectos específicos. Así como a través de sus bancos de fomento nacionales, instituciones públicas que realizan actividades financieras para apoyar el desarrollo público en los Estados miembros²¹.

¹⁹ Es el resultado de la capacidad inicial de absorción de riesgos del Fondo y es un promedio estimado, calculado del siguiente modo: por cada euro inicial de protección de riesgos por parte del Fondo, el BEI podría prestar tres euros a un determinado proyecto en forma de deuda subordinada. La experiencia del BEI y de la Comisión Europea indica que un euro de deuda subordinada cataliza cinco euros en inversión total: un euro en deuda subordinada y además cuatro euros en la deuda principal.

Esto supondría que, con el fondo de 21.000 millones de euros, el Banco Europeo de Inversiones podría endeudarse por cerca de tres veces esta cantidad, es decir, alrededor de 63.000 millones de euros, para proyectos de inversión y financiación.

Se espera que, a su vez, los 63.000 millones de euros que estarán disponibles para inversiones atraigan inversión privada por un valor total de cerca de 315.000 millones de euros.

²⁰ Normas del FEIE

Las normas del FEIE son aplicadas por la Comisión y el BEI. El 22 de Julio de 2015 se firmó Acuerdo entre la Comisión y el BEI sobre los métodos de trabajo de gestión del FEIE

La gobernanza del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas consta de dos niveles una Junta Directiva, que aprobará las Directrices de Inversión y un Comité de Inversiones. El director ejecutivo lleva la gestión diaria del FEIE y preside las reuniones del comité de inversiones.

Las directrices figurarán en el Anexo del Reglamento del FEIE y podrán modificarse mediante actos delegados.

²¹ La Comisión publicó el 22.07.15 una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo: papel de los bancos nacionales de fomento (BNF) en el apoyo del Plan de Inversiones para Europa". En dicha Comunicación se define que las plataformas de inversión que pueden ser entidades con fines especiales, cuentas gestionadas, acuerdos contractuales de cofinanciación o de reparto de riesgos o acuerdos celebrados por cualesquiera otros medios, en virtud de los cuales las entidades canalizan una contribución financiera con el fin de financiar una serie de proyectos de inversión.

El ámbito de aplicación de las plataformas puede incluir: plataformas de inversión nacionales o subnacionales que agrupan varios proyectos de inversión en el territorio de un Estado miembro dado, plataformas regionales o de varios países, que agrupan socios de varios Estados miembros o terceros países interesados en proyectos en una zona geográfica determinada, o plataformas temáticas que agrupan proyectos de inversión en un determinado sector.

Otros inversores del sector público o privado podrán participar en los proyectos o en las plataformas de inversión.

Una serie de plataformas multilaterales, tales como el Fondo Marguerite para infraestructuras, el Fondo Europeo de Eficiencia Energética (F) y el Fondo Europeo para Europa Sudoriental (FEES), ya se están utilizando y podrán seguir desarrollándose.

Varios Estados miembros de la UE ya han anunciado su intención de contribuir a apoyar proyectos que se beneficiarán de la financiación del FEIE:

a. Francia se ha comprometido a aportar 8 000 millones de euros a través de Caisse des Dépôts y Bpifrance.

b. Alemania tiene la intención de aportar 8 000 millones de euros a través del Banco de Desarrollo KfW.

c. Italia contribuirá con 8 000 millones de euros a través de la Cassa di Risparmio di Roma.

d. Luxemburgo contribuirá con 80 millones de euros a través de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

e. Polonia contribuirá con 8 000 millones de euros a través del Banco Gospodarstwa Krajowego.

f. Bulgaria ha anunciado una contribución de 100 millones de euros a través del Banco de Desarrollo de Bulgaria.

g. Eslovaquia ha anunciado una contribución de 400 millones de euros a través de sus bancos de fomento nacionales, Slovenský Investičný Holding y Slovenská Záručná a Rozvojová Banka.

h. España aportará 1 500 millones de euros a través del Instituto de Crédito Oficial.

i. El Reino Unido ha anunciado que contribuirá con 6 000 millones de libras esterlinas (alrededor de 8 500 millones de euros).

(continúa.)

La unión energética y la gobernanza

La Unión Energética es un proyecto de alto contenido político y económico, que correlaciona los objetivos de una política energética europea y la definitiva construcción de un mercado interior sectorial, en el que conviven las diversas fuentes y tecnologías energéticas sobre la base de disposiciones armonizadas, e iguales principios de ordenación y regulación. Pero la Unión Energética es también, por todo ello, un destacado ejercicio de Gobernanza. Un nuevo diseño institucional en una de las áreas centrales de la acción comunitaria, de enorme significado para los intercambios intracomunitarios y el comercio internacional, y la competitividad de la economía europea.

Se trata de una Gobernanza energética que presenta, inevitablemente, carácter transversal, al incidir en otros campos muy notables de la acción europea: política económica; política industrial; política comercial; política de infraestructuras comunitarias o redes transeuropeas; política de la contratación pública...

Además de esta conexión e interrelación, en no pocos casos, de la política energética común, ad intra y ad extra, debemos su-

brar el papel de articulación institucional interior para el "Gobierno de la energía" en la UE, desde la perspectiva de las Entidades principales encargadas de esta tarea.

En ese ámbito sobresale el impulso que las autoridades comunitarias quieren dar a ACER, nacida del Reglamento 713/2009 como un Organismo de apoyo a la Comisión Europea –con personalidad jurídica propia-, y coordinación de las Autoridades de regulación nacionales. Aunque a ACER el citado Reglamento concede no pocas funciones, incluida la de una Sala de Recursos, sería preciso potenciar su carácter, clarificar su naturaleza y dotarla de mayor autonomía y potestades en el camino de una verdadera Unión Energética.

En tal sentido, la Comisión Europea ha expresado que *"la Unión Energética también necesita una gobernanza integrada y un proceso de seguimiento adecuado en estas materias, para tender la certeza de que las acciones relacionadas con la energía a nivel local, regional y local, contribuyen a los objetivos de la Unión Energética"*. Y que el citado proceso de gobernanza deberá servir, entre otros, a los fines de: a) unir en un sólo "marco de gobernanza" las acciones de energía y cambio climático, así como con otras áreas de las políticas co-

munitarias, dotando de la necesaria coherencia a estas acciones en el largo plazo, y certidumbre a las inversiones; b) asegurar la realización del marco "energía-clima" de 2030, notablemente en la implementación de los objetivos contemplados para esa fecha, en renovables, eficiencia energética, Norma ETS e interconexiones.

Por nuestra parte, juzgamos preciso incidir, también, en algunos elementos de la política climática de la Unión Europea, en términos de Gobernanza, y sus eventuales beneficios: a) una voz única en las negociaciones internacionales de cambio climático²²; b) unos objetivos globales de reducción de emisiones a lo largo de la UE, que se establecen de forma centralizada y con unos principios armonizados²³; c) un marco regulatorio armonizado para los sectores del ETS. El cuarto aspecto de la política climática es el que abordaría las emisiones de gases de efecto invernadero que tienen su origen en los denominados sectores difusos (transporte, sector residencial,...).

De estos cuatro elementos, los tres primeros contienen aspectos positivos que pueden ser utilizados para inspirar el modelo de gobernanza que permita a la política energética europea avanzar hacia una verdadera dimensión comunitaria.

²¹ (viene de página anterior) El 22 de abril, y posteriormente, el 19 de mayo de 2015, el BEI anunció los primeros proyectos, que recibirán prefinanciación con cargo al Plan de Inversiones para Europa. El primer grupo de cuatro proyectos se refería al sector de los cuidados sanitarios, la innovación industrial y el transporte, y el segundo grupo de otros cuatro proyectos estaba consagrado a la eficiencia energética.

El 22 de julio de 2015 se publicó la confirmación de los proyectos prefinanciados o "almacenados" por el BEI que recibirán el apoyo de la garantía del FEIE. En consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2014, que invitó al BEI a "iniciar las actividades recurriendo a sus fondos propios a partir de enero de 2015", el BEI anunció que se prefinanciarían varios proyectos en el marco del Plan de Inversiones para Europa.

Los proyectos en espera de recibir la garantía de la UE son los siguientes: Copenhagen Infrastructure II / Abengoa research, development and innovation II / Energy efficiency in residential buildings / Grifols Bioscience R&D / Äänekoski bio-product mill / Redexis Gas Transmission and Distribution / Arvedi Modernisation Programme / Primary healthcare centres PPP / Vienna Hospitals PPP.

²² <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

²³ Así, las conclusiones del Consejo de octubre de 2014, contienen un objetivo central de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 40% sobre los niveles de 1990; que se repartiría entre sectores sometidos al comercio de derechos de emisión (sectores industriales y sector energético, conocidos en sus siglas en inglés como sectores ETS) y sectores no sometidos al comercio de derechos de emisión (conocidos como sectores difusos). Tomando como referencia las emisiones de 2005, supone para los primeros una reducción del 43%, y para los segundos del 30%.

European Council. «Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework.» Brussels, 23 y 24 de October de 2014.

Asimismo, es preciso subrayar que, a nuestro juicio, la formulación de una auténtica Unión Energética europea, reclamaría su inserción como un Título propio dentro del Tratado de Funcionamiento de la Unión, no pareciendo suficiente cualquier otro tipo de medida o acto jurídico de derecho deriva-

do, si bien este último tipo de instrumentos jurídicos podrían llevar a cabo un primer encaje de la UE, en los términos antes apuntados sobre su definición; naturaleza, objeto, alcance; profundización en la construcción de la política energética; relaciones de la política energética con otras políticas euro-

peas; mercado interior energético; marco de interdependencia entre cambio climático y energía; cooperaciones reforzadas en el ámbito energético; gobernanza energética, antes de abrirse una nueva Conferencia Intergubernamental de reforma del actual Tratado de Lisboa. ■