

REGULACIÓN ENERGÉTICA Y EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Inmaculada Revuelta Pérez

RESUMEN: el presente trabajo analiza la contribución de la regulación europea de la energía al proceso de europeización del Derecho administrativo. Es objeto de estudio el reparto de competencias entre la Unión y los Estados en el sector energético; los presupuestos y objetivos y de esta política europea; la evolución del marco normativo y su impacto en la organización administrativa. También la influencia de algunos principios generales, como la solidaridad energética, la prioridad de la eficiencia energética o la confianza legítima.

ABSTRACT: This article analyzes the contribution of European energy regulation to the Europeanization of Administrative law. It examines the division of powers between the Union and the Member States in the energy sector; the objectives of this European policy; the evolution of the regulatory framework and its impact on administrative organization. Finally, and the influence of certain general principles, such as energy solidarity; the priority of energy efficiency; and legitimate expectations.

PALABRAS CLAVE : Derecho europeo; regulación energética; Espacio administrativo europeo; planta organizativa; solidaridad energética; confianza legítima;

KEY WORDS: European Law; energy regulation; European Administrative Space; Administrative organisation; legitimate expectations.

SUMARIO: *1. Planteamiento; 2. La distribución de competencias entre la Unión y los Estados en materia de energía: ¿La determinación del “mix energético” corresponde a los Estados?; 3. Breve evolución normativa: A) Los orígenes: el primer paquete energético; B) El segundo paquete energético: avanzando en la liberalización y en las obligaciones de servicio público; C) El tercer paquete energético: más liberalización, creación de ACER y fomento de las energías renovables; D) La Unión Europea de la Energía y el cuarto paquete energético: la transición energética; E) El quinto paquete energético: seguridad e independencia energéticas; 4. La europeización de la organización administrativa: más allá de la integración de Administraciones: A) Exigencia de reguladores estatales independientes y robustos; B) La creación de ACER; C) Las redes de operadores energéticos; 5. Algunos principios generales y técnicas al servicio del espacio administrativo europeo: A) Consideraciones previas; B) El principio de solidaridad energética; C) El principio de confianza legítima; D) El principio “primero, la eficiencia energética; E) Los planes integrados de energía y clima; 6. Conclusiones*

1. Planteamiento

La creación de un mercado interior de la energía plenamente integrado ha sido una aspiración constante del proyecto de construcción europea aunque, pasadas tres décadas desde que las Instituciones europeas propiciaron la liberalización del sector, los mercados

energéticos estatales siguen fragmentados¹. A lo largo de este tiempo, no obstante, se han producido grandes avances en la integración del Derecho europeo de la energía en los ordenamientos jurídicos internos pese a la divergencia que siempre ha existido entre los Estados en este ámbito, desde la elección de las fuentes de energía a la estructura organizativa (tipo y número de redes energéticas; tipo de empresas; planta organizativa; o procedimientos)².

La armonización progresiva de los sistemas energéticos estatales ha reflejado, durante este tiempo, varios paradigmas: la liberalización; la transición energética; y, en el actual ambiente “belicista”, la autonomía energética. Esta política europea, además, ocupa, desde la aprobación del Pacto Verde Europeo (2019), un lugar central en la estrategia de crecimiento de la Unión. En un contexto de pérdida de relevancia global de la misma debido, en gran medida, a la dependencia de recursos energéticos y de materias primas foráneas y la subida de su precio, la transición energética se considera, junto con la digitalización, un presupuesto para mejorar la competitividad de la Unión. No debe extrañar, por tanto, que la Comisión considere la transición verde un pilar esencial para la construcción del “Espacio Administrativo Europeo”, esto es, de la “convergencia de las prácticas administrativas entre los Estados de la Unión, basada en valores y principios compartidos, hacia normas y enfoques comunes de funcionamiento”³.

El presente trabajo analiza la regulación europea de la energía con la finalidad última de determinar en qué medida está contribuyendo a la europeización del Derecho administrativo y a la construcción de ese espacio administrativo europeo⁴. Como punto

¹ Puede verse, por ejemplo, el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo “Auditoría de la integración del mercado interior de la electricidad” (2023).

² J-C. Pielow y D. Hernández Galvis (2021): “El paquete de invierno y la política energética de los Estados miembros”, López-Ibor; Del Guayo; Malaret ; Encinar; Bacigalupo; Serrano y Villar (dir.), *Derecho de la energía y el "Clean energy package"*, pp. 125-147.

³ Comunicación de la Comisión “Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct), COM(2023), 667 final, de 25 de octubre de 2023.

⁴ Según el Comité Europeo de las Regiones todavía estamos lejos de disponer de un verdadero espacio de estas características. Dictamen— Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct), (C/2024/5369), de 17 de septiembre de 2024. Entre los numerosos los trabajos doctrinales que vienen analizando la influencia del Derecho de la Unión Europea en el Derecho administrativo pueden verse, entre otros, S. Muñoz Machado (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza; los que contiene las obras coordinadas por J. Barnes (2006): *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press; y por F. Velasco Caballero y J-P. Schneider (2008): *La Unión Administrativa Europea*, Marcial Pons; J. Agudo González (2013): “Sobre la europeización del derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo”, *Revista de Derecho Europeo*, 45, pp. 61 a 111; (2014): “La administración del espacio

de partida se estudia el reparto de competencias entre la Unión y los Estados en el ámbito de la energía así como los objetivos de la política energética europea fijados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. A continuación, se ha considerado conveniente exponer las grandes líneas de la evolución de la regulación energética europea, resaltando los principales hitos del proceso de europeización del derecho administrativo asociado a la misma. Se analiza, en tercer lugar, la dimensión organizativa de dicho proceso, esto es, los avances en la denominada “unión administrativa europea” que ha supuesto la exigencia de reguladores energéticos independientes en los Estados o la creación de la Agencia de cooperación de los reguladores de energía (ACER); y, por último, se analizan algunos de los principales principios generales y técnicas de convergencia jurídica desarrollados específicamente en sector por el Derecho de la Unión.

2. La distribución de competencias entre la Unión y los Estados: ¿la determinación del “mix energético” corresponde a los Estados?

La energía es una competencia compartida entre la Unión y los Estados, como reconoce el art. 4.2, letra i, del TFUE pero, hasta la aprobación del Tratado de Lisboa, no había una base jurídica específica para esta política en el Derecho originario y las Instituciones recurrían principalmente a la hora de justificar las normas energéticas a las previsiones del mercado interior, como ocurrió con la Directiva 96/92, sobre reglas comunes en el mercado eléctrico; y de la política ambiental, que justificó las primeras directivas de energías renovables y de eficiencia energética.

El Tratado de Lisboa introdujo el Título XXI, denominado “Energía”, cuyo único precepto, el art. 194 TFUE, vino sistematizar⁵ y, con ello, a reforzar las competencias de la Unión en este campo, aunque, como luego se verá, existen otros preceptos, más específicos, relacionados con la energía, dispersos en el Tratado.

administrativo europeo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, pp. 111-15; G. García Álvarez (2014): “La Unión Europea como «Estado Regulador» y las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, 194, pp. 79-111; J. M. Gimeno Feliu (2016): “Administración Pública y Derecho Administrativo en la Unión Europea. La consolidación de un modelo de uniformización jurídica”, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, pp. 279-302; o J. Ortega Bernardo (2017): “El acto administrativo transnacional en el derecho europeo del mercado interior”, *Revista española de derecho administrativo*, 188, pp. 81-124.

⁵ B. Perez de las Heras (2014:40).

Este precepto determina los objetivos y presupuestos de la política energética europea (apartado primero) así como los procedimientos aplicables para adoptar las normas necesarias para cumplirlos (apartados segundo y tercero). Son cuatro los objetivos que deben orientar esta política según el art. 194.1 TFUE, esto es, asegurar el funcionamiento del mercado de la energía; garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; fomentar la eficiencia energética y el desarrollo de energías nuevas y renovables; e impulsar la interconexión de las redes energéticas, aunque todos ellos se orientan a la consecución de la seguridad energética en la Unión⁶. Es más, el último de ellos (fomento de la interconexión de las redes energéticas) no parece tener entidad propia sino que contribuye a reforzar los dos primeros.

El precepto contempla, junto a los cuatro objetivos señalados, los tres condicionantes de la política energética europea, esto es, el mercado interior, la protección ambiental y el espíritu de solidaridad entre los Estados. Los desarrollos del Tribunal de Justicia sobre el principio general de solidaridad energética son muy importantes a los efectos de este trabajo, como luego se verá.

El art. 194.2 TFUE reconoce al legislador europeo un amplio margen decisorio sobre el contenido de su intervención en el ámbito energético para lograr los objetivos mencionados aunque establece un límite que parece garantizar a los Estados un amplísimo espacio decisorio para desarrollar sus políticas energéticas. Las medidas que adopte el legislador europeo, en efecto, “(...) no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético”. Con base en esta previsión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido, por ejemplo, el derecho de los Estados a promover la energía nuclear, pese a sus efectos ambientales⁷.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el legislador europeo puede incidir significativamente en la política energética de los Estados a través de la política

⁶ La seguridad energética ha sido la principal preocupación de los Estados miembros como señala I. Del Guayo Castiella (2009:257).

⁷ STJUE de 22 de septiembre de 2020, C-594/18 P, ap. 49, sobre la declaración de compatibilidad de la ayuda concedida por el Reino Unido para la construcción de una central nuclear con la finalidad última de asegurar su seguridad energética. La República de Austria cuestionaba la compatibilidad de dicha decisión con el Derecho europeo por, entre otras cosas, vulnerar los principios del Derecho ambiental de la Unión Europea (cautela, sostenibilidad, quien contamina, paga, etc.) pero el TJUE recuerda que la elección del *mix* energético corresponde, según estas disposiciones del TFUE a los Estados, sin que se haya excluido la energía nuclear.

ambiental; incluso podría llegar a condicionar su *mix* energético (Título XX TFUE). En primer lugar, el art. 192.1 TFUE le permite adoptar, por el procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para cumplir los objetivos del art. 191 TFUE (entre otros, protección y mejora del medio ambiente, salud de las personas o acción climática). Esta base jurídica ha venido fundamentando, desde hace tiempo, la adopción de normas ambientales que han afectado significativamente al sector energético, como el mercado europeo de derechos de emisión de gases con efecto invernadero; o las primeras directivas de fomento de las energías renovables y de eficiencia energética, pero se trata de un impacto indirecto, derivado, en último término, del “principio de integración ambiental” que recoge el art. 11 TFUE (integración de la protección ambiental en las políticas sectoriales de la Unión Europea).

En segundo lugar, esto es más relevante a nuestros efectos, el art. 192.2 TFUE permite expresamente al Consejo adoptar medidas que incidan significativamente en la combinación energética de los Estados y en la estructura general de su abastecimiento energético (apartado c). El Tribunal de Justicia ha perfilado el alcance de esta previsión⁸, que justifica la adopción de medidas excepcionales de política ambiental a escala europea incidiendo en las políticas energéticas estatales. A diferencia del procedimiento legislativo ordinario, aplicable a las medidas generales adoptadas con base en la política energética y ambiental, este precepto requiere seguir un procedimiento legislativo especial, que exige unanimidad en el Consejo, lo que resulta comprensible habida cuenta de su impacto y de su carácter excepcional.

El Tribunal de Justicia, en efecto, tiene establecido que el art. 192. 2 TFUE debe interpretarse restrictivamente, al tratarse de una excepción. Según el Alto Tribunal, solo puede constituir la base jurídica de un acto de la Unión cuando se desprenda claramente de su finalidad y contenido que el legislador europeo ha querido influir decisivamente en la estructura general del abastecimiento energético del Estado en cuestión o en la elección entre las distintas fuentes de energía. No procede invocar este precepto, en suma, cuando la norma adoptada solo incide indirectamente en la estructura del abastecimiento energético de los Estados o en su combinación energética.

⁸ Entre otras, SSTJUE de 30 de enero de 2001, C-36/98, España/Consejo, ap. 54; de 13 de septiembre de 2005, C-176/03, Comisión/Consejo; o STG de 7 de marzo de 2013, T-370/11.

Un ejemplo de esta doctrina es la STJUE, de 21 de junio de 2018, sobre el régimen de comercio de emisiones de gases con efecto invernadero, que reconoce que las normas adoptadas a escala europea afectan necesariamente al sector energético de los Estados pero rechaza que ello implique, como alegaba Polonia, que debieran haberse adoptado con base en el art. 192.2 TFUE⁹, concluyendo, por tanto, que la base jurídica invocada por las Instituciones Europeas, el art. 191 TFUE, fue correcta.

El legislador europeo, desde la aprobación del Tratado de Lisboa, viene utilizando principalmente el art. 194.2 TFUE, como base jurídica para la adopción de las principales normas del sector energético, condicionado, en los últimos años, por la transición energética¹⁰, como, por ejemplo, las normas que regulan los mercados eléctricos y del gas; las directivas de fomento de las energías renovables o de fomento de la eficiencia energética; o el Reglamento regulador de la Agencia de cooperación de los Reguladores de la energía (ACER).

En cuanto al resto de previsiones del TFUE que habilitan la adopción de medidas específicas en el campo de la energía debemos referirnos necesariamente al art. 122.1 TFUE (antiguo art. 100 TCE), dado que justificó las medidas adoptadas a escala europea frente al incremento de los precios de la energía tras la invasión de Ucrania (entre otras, limitación de precios y obligaciones de almacenamiento). Este precepto permite intervenir a las Instituciones de la Unión ante problemas graves de suministro de determinados productos; en particular, en el ámbito de la energía. Dice el precepto:

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

El Consejo justificó, en efecto, la adopción del, hoy derogado, Reglamento (UE) 2022/1854, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados

⁹ Asunto C-5/16. Recurso de anulación interpuesto por Polonia contra el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea contra la Decisión (UE) 2015/1814, de 6 de octubre de 2015, del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, relativa al establecimiento y funcionamiento de la reserva de estabilidad del mercado de derechos de emisión de gases con efecto invernadero.

¹⁰ I. Revuelta Pérez (2020: 31).

precios de la energía¹¹ en dicho precepto. Esta norma estableció, entre otras cosas, un tope temporal, a escala europea, a los ingresos de determinados productores de electricidad en el mercado mayorista (retribución máxima de 180 euros/MWh), aunque los Estados podían establecer un tope inferior, y se aplicaba a las tecnologías de bajo coste o inframarginales (entre otras, energías renovables, energía nuclear o lignito)¹².

Los recursos de anulación interpuestos por los operadores afectados ante el Tribunal General han cuestionado, en lo que nos interesa ahora, el empleo de esta base jurídica planteando temas relevantes, como el hecho de que el precepto se refiera a problemas graves de falta de suministro de energía y no a la causa invocada, esto es, la superación de una crisis energética debida a los elevados precios de la electricidad. Sin duda, la decisión del Tribunal perfilará el alcance de esta base jurídica de la política energética europea¹³.

Otros preceptos relevantes, referidos a esta política, son, en el ámbito de las redes energéticas, los art. 170 a 172 TFUE¹⁴; y en cuanto a la política exterior en este campo los arts. 216 a 218 TFUE.

¹¹ Previamente, se aprobó, con base, igualmente, en el art. 122.1 TFUE, el Reglamento (UE) 2022/1369, del Consejo, de 5 de agosto de 2022, sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas. Esta norma preveía una reducción voluntaria de la demanda de gas natural de, como mínimo, un 15 % entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de marzo de 2023 y concedió al Consejo la posibilidad de declarar una alerta de la Unión sobre la seguridad del suministro de gas, lo que generaría una reducción obligatoria de la demanda de gas a escala de la Unión.

¹² Según el art.7, el “tope de ingresos” se aplicaba a las siguientes fuentes de energía: a) energía eólica; b) energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica); c) energía geotérmica; d) energía hidroeléctrica sin embalse; e) combustible de biomasa (combustibles de biomasa sólidos o gaseosos), excluido el biometano; f) residuos; g) energía nuclear; h) lignito; i) productos derivados del petróleo crudo; y j) turba. Se trata de las tecnologías con costes marginales más bajos. Inicialmente se preveía un período de aplicación del mismo de seis meses, esto es, desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023. Además, el Reglamento amplió el conjunto de instrumentos de protección de los consumidores de electricidad, permitiendo, temporalmente, precios regulados por debajo del coste para los hogares y las pequeñas y medianas empresas (pymes) en determinadas condiciones.

¹³ El recurso de anulación interpuesto el 2 de diciembre de 2022 por Electrawinds Shabla South EAD/Consejo, asunto T-759/22, alega que artículo 122 TFUE no reconoce ninguna competencia legislativa al Consejo de la Unión Europea para adoptar medidas para superar crisis energéticas y que solo reconoce competencia para intervenir ante dificultades graves en el suministro de energía. Por su parte, en el recurso de anulación interpuesto el 12 de diciembre de 2022, TJ y otros/Consejo, asunto T-775/22, se aduce que la base jurídica utilizada para adoptar el Reglamento es incorrecta ya que debería haberse adoptado por unanimidad, tras consultar al Parlamento Europeo, mediante un procedimiento legislativo especial, puesto que contiene medidas fiscales. Por su parte, el recurso interpuesto el 28 de diciembre de 2022, asunto T-802/22, ExxonMobil Producing Netherlands y Mobil Erdgas-Erdöl/Consejo, también considera que la base jurídica invocada para aprobar el Reglamento (UE) 2022/1854 es inválida.

¹⁴ El Reglamento (UE) 2022/869, de 30 de mayo de 2022, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, al igual que su antecesor, invoca el art. 172 TFUE como base

Hay que señalar, por último, que nada dice el art. 194 TFUE sobre las competencias de ejecución del Derecho europeo en materia de energía, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la política ambiental¹⁵, aunque en este campo son los Estados los que llevan a cabo dicha ejecución, como ocurre en la mayoría de políticas europeas.

3. Breve evolución normativa

A) Los orígenes: el primer paquete energético

El reconocimiento expreso de la política energética de la Unión Europea no se produjo, como se ha visto, hasta la aprobación del Tratado de Lisboa (2009). El Tratado de Roma (1957) no preveía que la (entonces) Comunidad Europea desarrollara esta política pese a que la energía estuvo muy presente en los otros Tratados¹⁶. Ello no impidió a las Instituciones europeas adoptar normas en este sector pues recurriendo a bases jurídicas como el mercado interior (antiguos arts. 100A y 95 TCE); o a la política de protección ambiental (antiguo art. 175 TCE), se aprobaron los dos primeros paquetes energéticos o las directivas de fomento de las energías renovables de primera generación.

El legislador europeo se centró inicialmente en liberalizar los mercados energéticos estatales¹⁷, aunque también impulsó las energías limpias, si bien por razones de seguridad

jurídica. Este precepto, titulado Redes Transeuropeas, obliga a la Unión a contribuir al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.

¹⁵ Art. 192.4 TFUE

¹⁶ La energía estuvo presente desde el principio en el Proyecto europeo, como lo prueba el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de 1957. Son muchos, además, los actos que reflejaron, desde el primer momento, la aspiración de desarrollar una política energética europea como el acuerdo entre los seis Estados de la CEE de abril de 1964, que les obligaba a armonizar sus políticas mediante consultas permanentes aunque aplazaba las grandes decisiones de la política energética hasta la fusión de las tres comunidades. En aquella época, la energía era abundante y, en el caso del petróleo, barata. Las crisis energéticas de 1973-74 y 1979 plantearon el problema de abastecimiento energético de Europa y provocaron el inicio de la una política energética convergente.

¹⁷ Sobre la liberalización del sector eléctrico en el Derecho europeo, pueden verse S. Muñoz Machado (2009): “Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia”, *Derecho de la Regulación Económica*, Sector energético, Tomo I, Iustel; J. M Díaz Lema (2009): “La evolución del Derecho Comunitario de la energía: hacia la creación del mercado europeo de la energía. La falta de un regulador europeo y sus consecuencias”, *Tratado de Regulación del Sector eléctrico*, Tomo I, Aranzadi, pp. 145-183; I. Del Guayo Castiella (2009): “Derecho comparado: el contexto europeo”, en

del abastecimiento más que ambientales. El primer paso lo dieron las Directivas 90/337, relativa a un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y electricidad; y 90/547, relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes. Estas normas respondían al mandato del Consejo de crear un mercado interior en el ámbito energético y a la consideración del sector eléctrico como prioritario pero apenas incidieron en su estructura y funcionamiento pues se centraron exclusivamente en los precios aplicables a los grandes consumidores (industriales) y los intercambios de electricidad entre las grandes redes. El legislador europeo, en efecto, obligó a los Estados a garantizar mayor transparencia en los precios y a facilitar el tránsito por dichas redes pero respetó la estructura monopolística que caracterizaba la gestión del sector energético en los Estados. La Comisión no se atrevió a permitir el acceso de terceros a las redes (principio del “common carrier”) por la oposición de los operadores y optó por retrasar esta decisión¹⁸.

El *Primer paquete de energía*, adoptado entre 1996 y 1998, sentó las bases de la apertura a la competencia de los sectores eléctrico y del gas. La Directiva 96/92, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, estableció reglas armonizadas que, entre otras cosas, permitieron abrir el mercado de producción de electricidad; suprimir los derechos exclusivos de importación y exportación; el derecho de acceso de terceros a

Derecho de la Regulación Económica, Sector energético, Tomo I, Iustel; A. Parente (2010): *Principios de Derecho europeo de la energía*, Aranzadi; A. Johnston y G. Block (2012): *EU Energy Law*, Oxford University Press; Delvaux, Hunt y Talus (2012): *EU Energy law and Policy Issues*, Intersentia.

¹⁸ Sobre este principio y la teoría de las “essential facilities” puede verse A. Parente (2010: 178).

las redes eléctricas¹⁹; y obligó a separar actividades (*unbundling*)²⁰. Esta norma, además, incluyó la protección ambiental – en la que se enmarcó inicialmente el fomento de la energía limpia en el Derecho europeo- entre los intereses públicos que justificaban, junto a la seguridad, la calidad y los precios, la imposición de obligaciones de servicio público a los operadores eléctricos (art. 3.2)²¹. Además, se creó el Consejo Europeo de Reguladores de la Energía (CERE), como asociación voluntaria de reguladores energéticos de los Estados²².

B) El segundo paquete energético: avanzando en la liberalización y en las obligaciones de servicio público y servicio universal

El denominado *segundo paquete energético* profundizó en la liberación de los mercados energéticos tratando de asegurar que los ciudadanos europeos podían elegir realmente al suministrador. En el sector eléctrico, la Directiva 2003/54, pretendía lograr una mayor apertura de los mercados estatales (imposición del sistema regulado de acceso de terceros a la red o separación jurídica de las empresas verticalmente integradas), determinando un triple objetivo, que incluía la protección ambiental, esto es, un mercado “competitivo,

¹⁹ El acceso a las redes eléctricas ha constituido la técnica principal, junto a la separación de actividades de las empresas eléctricas para garantizar la apertura a la competencia de los mercados eléctricos de la Unión Europea. El legislador europeo acogió la teoría del monopolio natural debido a la consideración de algunas de sus actividades (transporte y distribución) como tales, admitiendo la libre competencia en el resto (producción y comercialización). La Directiva 96/61, dejó plena libertad a los Estados para elegir la forma de organizar el acceso abierto a las redes entre varias modalidades: a) el procedimiento negociado (arts. 17, apartados 1 a 3); el procedimiento regulado (art. 17.4); y el sistema de comprador único (art. 18). La denegación del acceso solo se permitía por razones técnicas (capacidad de las redes) pero estas decisiones debían motivarse y justificarse. Máxime cuando se esgrimía el cumplimiento de obligaciones de servicio público. Sobre el derecho de acceso a las redes eléctricas en el Derecho europeo, pueden verse N. Chebel-Horstmann (2006), *La régulation du marché de l'électricité. Concurrence et accès aux réseaux*, ed. L'Harmatan; F. J. Villar Rojas (2009): “El acceso de terceros a las redes de transporte y distribución de electricidad”, *Tratado de regulación del sector eléctrico*, Aranzadi, Tomo I, págs. 556-579; A. Estoa Pérez (2009): “El acceso a las redes de transporte y distribución”, en S. Muñoz Machado (2009), Tomo 2, del Sector Energético, de la obra *Derecho de la regulación económica*; A. Parente (2010: 157); Delvaux, Hunt y Talus (2012: 56); o A. Leiva Lopez (2020): *La regulación jurídica de las redes de electricidad*, Aranzadi, pp. 93 y ss.

²⁰ La Directiva introdujo el principio de separación de las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización si bien se limitó a obligar a separar la contabilidad de las distintas actividades, como han señalado S. Muñoz Machado (2009: 30) o I. Del Guayo Castiella (2009:261)

²¹ Los Estados podían imponer obligaciones de servicio público, también, por razones de seguridad, calidad o precios, si bien cumpliendo determinados requisitos, como definirlas con claridad; transparencia; no discriminación y ser controlables (art. 3.2).

²² Diez autoridades reguladoras firmaron un Memorandum de Entendimiento para fomentar la cooperación, promover la integración del mercado y aplicar prácticas reguladoras.

seguro y ambientalmente sostenible”. Se reforzó el poder de los Estados para imponer obligaciones de servicio público; reconociéndose el servicio universal de suministro eléctrico e introduciendo numerosas medidas de protección del consumidor (en particular, de los clientes vulnerables). Centrándonos en el aspecto ambiental, el legislador europeo permitía a los Estados imponer obligaciones de servicio público a las empresas eléctricas referidas a eficiencia energética y protección del clima (art. 3) así como obligar al gestor de la red de distribución a priorizar la electricidad limpia (renovables, residuos, o producción combinada de calor y electricidad).

En el sector del gas se adoptaron medidas equivalentes mediante la Directiva 2003/55, de mercado interior del gas (separación jurídica y funcional).

En esta etapa se dieron, además, los primeros pasos para la coordinación de las autoridades reguladoras estatales en el ámbito de la energía con la creación del “Grupo Europeo de Reguladores de la electricidad y el Gas” (ERGEG).

C) El tercer paquete energético: más liberalización, creación de ACER y fomento de las energías renovables

El escaso éxito de las medidas liberalizadoras adoptadas en los dos primeros paquetes normativos (entre otras, la imposición del sistema “regulado” de acceso de terceros a la red o la separación jurídica de las empresas verticalmente integradas), llevó a la aprobación del *Tercer paquete energético*, entre 2009 y 2011. Las evaluaciones “ex post” de las normas precedentes seguían poniendo de manifiesto la falta de competitividad de los mercados energéticos y la inexistencia de un verdadero mercado interior. Entre otras cosas, muchos usuarios seguían sin poder elegir el suministrador; los mercados nacionales seguían fragmentados y estaban muy concentrados; perduraba un elevado grado de integración vertical; y existían obstáculos a la entrada de nuevos operadores.

La nueva Directiva 2009/72, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, al igual que la Directiva 2009/73, en el sector del gas, avanzó en la elección del proveedor; en garantizar la igualdad y la seguridad del suministro así como en favorecer una política sostenible de cambio climático (considerandos 3, 4, 5 y 7). Esta norma, entre otras cosas, impuso la utilización preferente del procedimiento de autorización para las instalaciones generadoras (art. 8); la separación efectiva

(patrimonial) entre la gestión de las redes de transporte y las actividades de suministro y producción, con el fin de prevenir el riesgo de discriminación en la explotación de las redes (art. 9); y reforzó a las autoridades reguladoras energéticas estatales, su independencia y la cooperación entre ellas²³.

Las autoridades reguladoras estatales, en efecto, debían controlar los precios al por mayor; velar por el cumplimiento por las empresas de electricidad y de gas de las obligaciones de transparencia; controlar el grado y la efectividad de apertura del mercado y de competencia, tanto en el mercado mayorista como en el minorista; los precios domésticos y las reclamaciones de los consumidores domésticos, así como cualquier falseamiento o restricción de la competencia.

La integración de las consideraciones ambientales seguía reflejándose en la ordenación de las obligaciones de servicio público (art. 3) y de las autorizaciones de nuevas instalaciones generadoras de electricidad. En este sentido, los Estados debían tener en cuenta, al fijar los criterios de otorgamiento, los objetivos cuantitativos de energía renovables y de reducción de emisiones fijados en el Derecho europeo (art. 7).

Especialmente importantes fueron los desarrollos de este conjunto de normas europeas en el plano organizativo. De una parte, se creó, por fin, un regulador energético europeo de carácter independiente, esto es, la Agencia Europea de Cooperación de los Reguladores de energía (ACER), mediante el Reglamento (CE) 713/2009; y de otra, se constituyó la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de electricidad y Gas (ENTSO), mediante el Reglamento (CE) 714/2009, encargada, junto con la Agencia, de desarrollar las normas de funcionamiento del sector eléctrico y gasístico, esto es, la Red europea de códigos y directrices, que finalmente adopta la Comisión a través, por tanto, de un procedimiento complejo.

En paralelo, se aprobaba la Directiva 2009/28, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables, que supuso un paso decisivo en el impulso de las energías limpias en la Unión Europea. Esta norma se proyectó sobre los tres sectores principales (electricidad; calefacción y refrigeración; y transporte) y estableció, por

²³ M. Bacigalupo Sagesse (2009:386)

primera vez, objetivos cuantitativos vinculantes de empleo de estas energías. El legislador europeo seguía permitiendo a los Estados apoyar económicamente la energía limpia para lograr los objetivos cuantitativos de energía verde fijados; exigía planificar el desarrollo de esta energía (art. 4); simplificar los procedimientos de autorización de las nuevas instalaciones (art. 13); o asegurar el acceso de la electricidad verde a las redes eléctricas (art. 16).

Dos años después, se aprobaba el Reglamento (UE) 1227/2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (RITME) y, además, para luchar contra la fragmentación del mercado energético derivada de la insuficiencia de las interconexiones entre las redes energéticas, se aprobó el, hoy derogado, Reglamento (UE) 347/2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas.

D) La Unión Europea de la Energía y el cuarto paquete energético

Un paso decisivo en la europeización de las políticas energéticas estatales lo dio, tras la publicación de la “Estrategia Europea de la seguridad energética”²⁴, el Proyecto de “Unión Europea de la Energía” presentado por la Comisión en 2015, esto es, la propuesta de transformación de la política energética europea en aras del cumplimiento de los objetivos de energía y clima fijados para 2030²⁵. La propuesta de la Comisión era clara:

“(…) tenemos que dejar atrás una economía propulsada por los combustibles fósiles, en la que la energía se basa en un enfoque centralizado, guiado por la oferta, y que depende de tecnologías antiguas y modelos empresariales obsoletos. Tenemos que empoderar a los consumidores, proporcionándoles información y posibilidades de elección, y flexibilizando tanto la demanda como la oferta. Tenemos que abandonar un sistema fragmentado, caracterizado por la falta de coordinación de las políticas nacionales, las barreras comerciales y las islas energéticas”.

El objetivo último era ofrecer a los consumidores europeos “energía segura, sostenible, competitiva y asequible”. La transformación debía afrontar el reto de la descarbonización ante mercados energéticos nacionales fragmentados y con grandes deficiencias (por ejemplo, infraestructuras obsoletas inadaptadas a las energías limpias; diseño incorrecto de los mercados; pobreza energética; o políticas nacionales imprevisibles para los inversores. Aparte de asumir los objetivos tradicionales de la política energética

²⁴ COM (2014) 330. A. Sánchez Ortega (2015).

²⁵ Comunicación de la Comisión “Estrategia Marco para una unión de la energía resiliente con una política climática prospectiva”, COM/2015/080 final.

(competitividad, seguridad energética o sostenibilidad ambiental) introdujo nuevos elementos, como el reconocimiento de un papel crucial a los consumidores o el establecimiento de un mecanismo de gobernanza multinivel.

La Unión Europea de la energía propuesta por la Comisión comprende cinco dimensiones (seguridad energética; mercado interior de la energía; eficiencia energética; descarbonización de la economía; e investigación, innovación y competitividad)²⁶. Elemento crucial del proyecto fue el desarrollo de un mecanismo de gobernanza integrada “multinivel” (escala europea, nacional, regional y local) que garantizara el logro de los objetivos de la Unión de la energía y cubriera estas cinco dimensiones.

La Comisión preveía un conjunto amplísimo de medidas normativas en el sector energético y climático que abarcaban desde las infraestructuras energéticas; los riesgos de seguridad del suministro; los mercados de la electricidad y el gas; las energías renovables; la eficiencia energética o la acción climática (por ejemplo, el régimen de comercio de emisiones de gases con efecto invernadero)²⁷.

Poco después de la ratificación, a finales de 2016, del Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015 por la Unión Europea, la Comisión Europea presentó el Paquete normativo “Energía limpia para todos los europeos”, cuyas (ocho) propuestas normativas, acordes con los presupuestos de la Unión Europea de la Energía, pretendían convertir a la Unión en líder mundial en energías renovables; anteponer la eficiencia energética; y ofrecer un trato justo a los consumidores.

Resultado de ello fue la aprobación del denominado *Cuarto paquete energético*, entre 2018 y 2019, que, entre otras cosas, introdujo el mencionado mecanismo de gobernanza de la Unión de la energía (Reglamento (UE) 2018/1999); las nuevas normas del mercado eléctrico (Directiva (UE) 2019/944 y Reglamento (UE) 2019/943); de las energías renovables (Directiva (UE) 2018/2001); y de la eficiencia energética (Directivas (UE) 2018/844, edificios; y 2018/2002). Además, se adoptó una nueva regulación de la preparación frente a riesgos de suministro, como las “crisis de electricidad” (Reglamento

²⁶ Sobre la Unión Europea de la energía, pueden verse Pellerin-Carlin, T., (2017), “The European Energy Union”, Leal Arcas (ed.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar Publishing; e I. Revuelta Perez (2020: 42 y ss.).

²⁷ Anexo 1

(UE) 2019/941) y de la Agencia ACER, cuyas competencias se ampliaron sustancialmente (Reglamento (UE) 2019/942)²⁸, como luego se analiza.

Entre los aspectos más destacables de este paquete normativo, dirigido al cumplimiento de los objetivos cuantitativos temporales de empleo de energías limpias y descarbonización, cabe destacar la obligación de los Estados de aprobar “Planes Nacionales Integrados de energía y clima”; la irrupción en los mercados energéticos de nuevos negocios (agregación, etc.)²⁹ y sujetos (ciudadanos y administraciones públicas); y la introducción de nuevas figuras ya existentes en algunos Estados, como las comunidades energéticas³⁰. Destaca también, en cuanto al fomento de la energía limpia, el refuerzo de la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima del inversor, exigiendo previsibilidad, conforme a los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia sobre la aplicación de dichos principios jurídicos (art. 6 de la Directiva de energías renovables); el impulso del mercado de refrigeración y calor renovable; o la consagración del principio “primero, la eficiencia energética” (art. 3 del Reglamento de Gobernanza).

Centrándonos en la reforma del mercado eléctrico, se trató de introducir flexibilidad para facilitar la incorporación de las energías limpias tanto en el mercado mayorista como minorista. En cuanto al primero, el Reglamento (UE) 2019/943, prevé el despacho prioritario, si bien con limitaciones, para determinadas instalaciones de generación de electricidad renovable (art. 12.2); o la limitación de los controvertidos “mecanismos de capacidad” (arts. 21 y 22). En cuanto al mercado minorista, la Directiva (UE) 2019/944, refuerza las reglas generales de organización (libre elección del suministrador; precios de mercado; y acceso de terceros a la red)³¹, al igual que los derechos de los consumidores

²⁸ El Reglamento (UE) 2019/942, por el que se crea la Agencia de cooperación de Reguladores de la Energía (ACER), derogó el primigenio Reglamento (UE) 713/2009.

²⁹ I. Del Guayo Castiella y A. Cuesta Adán (2021): “La regulación de los nuevos negocios eléctricos de la transición”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 214.

³⁰ Sobre las comunidades energéticas pueden verse I. Gallego Córcoles (2021): *Comunidades de energía y transición energética*, Aranzadi; I. Revuelta Pérez (2023): “Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales”, *Anuario de Derecho municipal 2022*; y (2024): *Comunidades energéticas y entidades locales. Formas jurídicas y participación municipal*, Aranzadi; M. J. Alonso Mas (2024): *Comunidades energéticas y entes locales. Aspectos contractuales, patrimoniales y del derecho de la energía*, Aranzadi; y los trabajos de la obra dirigida por S. Galera Rodrigo y E. Cocciolo (2025): *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*, Tirant lo Blanch.

³¹ I. Revuelta Pérez (2019: 61).

(entre otras cosas, más transparencia en las facturas)³²; cooperación transfronteriza o restricción de las subvenciones a las tecnologías menos limpias.

Mención especial, por el impulso europeizador de las políticas energéticas estatales que supuso, merece el ya mencionado, Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la energía y de la acción climática de 2018, de aplicación directa en los Estados, orientado a asegurar el cumplimiento de los objetivos energéticos y climáticos y la cooperación de los Estados para conseguir la Unión de la Energía³³.

El legislador europeo, tras reconocer la necesidad de compatibilizar la potestad de los Estados para determinar su combinación energética con una mayor integración de los mercados, mayor competencia o la consecución de los objetivos climáticos y energéticos³⁴, ha condicionado, sustancialmente, a través de la planificación, las políticas energéticas y climáticas estatales. Los Estados, en efecto, deben aprobar “Estrategias a largo plazo” (mínimo 30 años); “Informes de situación nacional integrados de energía y clima”, sujetos a evaluación de la Comisión; y “Planes nacionales integrados de energía y clima” (PNIEC), que se analizan con detalle más adelante, como técnica al servicio del espacio administrativo europeo.

La aprobación del *Pacto Verde europeo* (2019)³⁵ supuso un nuevo impulso a la transición energética, al colocarla, junto a la digitalización, como los ejes fundamentales de la estrategia de crecimiento de la Unión Europea. Resultado de ello fue, entre otros, la aprobación del Reglamento (UE) 2021/1119, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática en 2050 (conocido como *Ley Europea del clima*).

E) El Quinto Paquete energético: seguridad e independencia energéticas

³² L. Parejo Alfonso (2019): “Servicio público, servicio universal y posición del consumidor en el nuevo régimen común del mercado interior de electricidad”, en Parejo Alfonso/Castro-Gil Amigo (dir.), *Directiva de mercado interior de la electricidad*, Aranzadi.

³³ J. De la Cruz Ferrer (2024): “La gobernanza en el nuevo marco energético de la Unión Europea”, en López-Ibor Mayor; Del Guayo; Malaret; Encinar; Bacigalupo; Serrano y Villar (dir.), *Derecho de la energía y el Clean Energy Package*, Aranzadi, pp. 163-178.

³⁴ Considerando 18

³⁵ COM (2019) 640

Tras el Covid 19, la Comisión presentó un conjunto de propuestas normativas, conocido como “Objetivo 55”, que ha culminado, en lo que nos interesa, con la aprobación del *Quinto Paquete energético*, entre 2023 y 2024³⁶, que comprende la modificación de la Directiva de energías renovables (Directiva 2023/2413); la aprobación de la nueva Directiva 2023/1791, relativa a la eficiencia energética (versión refundida)³⁷; la Directiva 2024/1275, de eficiencia energética de los edificios; o la ordenación jurídica de los mercados del gas y del hidrógeno conforme a las nuevas exigencias de descarbonización (Directiva 2024/1788 y Reglamento 2024/1789)³⁸.

Por otra parte, tras la agresión rusa contra Ucrania, se adoptó, en paralelo, el “Plan REPowerEU” (2022), con la finalidad de lograr la independencia de los combustibles fósiles rusos antes de 2030³⁹ (ahorrar energía, diversificar suministro energético y producir energía limpia); se aprobó, entre otras normas, el Reglamento (UE) 2022/1854, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía; y el Reglamento (UE) 2022/869, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas. Además, la Comisión aprobó el Plan de acción para digitalizar el sistema energético de la UE (2022)⁴⁰; y el Plan de acción de la Unión Europea para las Redes (2023)⁴¹, centrado en la adaptación a la transición energética, esto es hacia un “(...) sistema eléctrico más descentralizado, digitalizado y flexible, con millones de paneles solares en tejados y comunidades locales de energía compartiendo recursos”.

³⁶ COM (2020) 299, Estrategia de la UE para la integración del sistema energético

³⁷ COM (2021) 550, Cumplimiento del objetivo climático de la UE en el camino hacia la neutralidad climática

³⁸ Directiva (UE) 2024/1788, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, cuya finalidad es facilitar la penetración de los gases renovables y los gases hipocarbónicos en el sistema energético, abandonando de manera progresiva el gas natural y permitiendo que estos nuevos gases desempeñen el papel necesario para lograr el objetivo de neutralidad climática de la Unión para 2050; y Reglamento (UE) 2024/1789, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno. Sobre el tema véase L. Mellado Ruiz (2023): “Marco jurídico actual y futuro de la industria del hidrógeno en la Unión Europea: transición energética e hidrógeno verde», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 125, pp. 17-42.

⁴⁰ Comunicación de la Comisión de 18 de mayo de 2022, COM(2022) 552, «Digitalizar el sistema energético: plan de acción de la UE».

⁴¹ Comunicación de la Comisión, «Redes, el eslabón perdido: Plan de Acción de la UE para las Redes», COM (2023) 757.

La reforma de la regulación del mercado de la electricidad se produjo mediante la Directiva (UE) 2024/1711, que modificó la Directiva de la electricidad de 2019; y el Reglamento (UE) 2024/1747, que modificó los Reglamentos de mercado eléctrico de 2019; y de creación de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía de 2019.

De la última reforma del mercado eléctrico interesan especialmente, a efectos de este trabajo, las normas que autorizan intervenciones temporales en los precios de la electricidad debido a su carestía, a instancias de la Unión. Dicha intervención estatal se basará, en efecto, en la previa declaración del Consejo, a propuesta de la Comisión, de una situación de “crisis de precios de la electricidad”, a escala regional o de la Unión, en determinados supuestos (nuevo art. 66 bis de la Directiva 2019/944) ⁴².

Los últimos desarrollos, todavía propuestas normativas de la Comisión, tratan de resolver dos cuestiones clave para la transición energética y la propia competitividad de la Unión, el problema de los (elevados) precios de la energía (2025)⁴³ y el desarrollo de las redes energéticas (2025)⁴⁴. En este último aspecto, para lograr la autonomía energética de la Unión, se avanza en la europeización de la planificación de las infraestructuras energéticas y de las interconexiones transfronterizas, reforzándose el papel de la Comisión; en la aceleración del desarrollo de las redes nacionales, simplificando los procedimientos autorizatorios de los proyectos energéticos (redes, almacenamiento, instalaciones de energía renovables); y se pone en marcha la iniciativa “autopistas de la

⁴² El art. 66 bis de la Directiva 2019/944, titulado “acceso a una energía asequible durante la crisis de precios de electricidad”, establece los siguientes para la “Declaración de crisis de precios”: 1º) Que se den precios medios muy elevados en los mercados mayoristas de la electricidad equivalentes a, al menos dos veces y media, el precio medio de los cinco años anteriores y a, al menos, 180 EUR/MWh que se espera que continúen durante al menos seis meses, sin que el cálculo del precio medio de los cinco años anteriores tenga en cuenta los períodos en los que se haya declarado una crisis de precios de la electricidad a escala regional o de la Unión; 2º) que se produzcan fuertes aumentos de los precios minoristas de la electricidad de alrededor del 70 % que se espera que continúen durante al menos tres meses. La declaración de una crisis de precios se adoptará por una decisión de ejecución del Consejo que deberá especificar su periodo de validez, que podrá ser de hasta un año, prorrogable por periodos consecutivos de hasta un año.

⁴³ “Plan de Acción para una energía asequible. Explotar el verdadero valor de nuestra Unión de la Energía para garantizar una energía asequible, eficiente y limpia para todos los europeos”, COM (2025) 79 final, de 26 de febrero 2025.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión 'European Grids Package, de 10 de diciembre de 2025, COM(2025) 1005 final.

energía”⁴⁵. Y es que las actuales redes son insuficientes para integrar el rápido crecimiento de las energías renovables en la Unión y sostener la electrificación que requiere la transición energética.

4. La europeización de la organización administrativa energética: más allá de la integración de Administraciones

A) Exigencia de reguladores estatales independientes y robustos

El Derecho energético europeo, aparte de establecer, como luego se verá, una estructura administrativa a escala europea, la Agencia para la cooperación de los reguladores de la energía (ACER), ha tenido un impacto decisivo en la esfera organizativa de la administración de los Estados, al exigir la creación de organismos reguladores en el sector energético, independientes y robustos, al modo de las *independent regulatory agencies* del Derecho norteamericano, como ha ocurrido en otros sectores económicos liberalizados.

A comienzos de la década de 2000, se obligó a los Estados a establecer órganos especializados e independientes, denominados “autoridades reguladoras nacionales”, para desarrollar algunas funciones en el sector energético (principalmente, supervisar los mercados; fijar las tarifas del transporte y la distribución de la energía; y resolver conflictos entre operadores)⁴⁶. El paso decisivo, no obstante, lo dio el tercer paquete energético, aprobado en 2009, al reforzar sustancialmente las funciones y garantías de autonomía e independencia de las autoridades reguladoras estatales (novedosamente frente a poderes públicos estatales), exigiendo una determinada estructura institucional (autonomía decisoria, recursos suficientes, etc.) y definiendo detalladamente sus obligaciones, los objetivos generales a alcanzar y las competencias que debían asumir⁴⁷. Este afianzamiento respondía a la constatación de su falta de independencia respecto de

⁴⁵ Según el Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía (2025), siguen sin alcanzarse los niveles de interconexión necesarios para una auténtica Unión de la Energía (varios Estados, como España, incumplirán el objetivo del 15 % en 2030). Se ha identificado 8 proyectos prioritarios de infraestructura que conectarán corredores de electricidad, hidrógeno y gas a escala de la Unión para asegurar un flujo energético más eficiente, reducir precios, garantizar suministro y lograr independencia.

⁴⁶ Directiva 2003/54, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (art. 23); y Directiva 2003/55, relativa a normas comunes para el mercado interior del gas natural (art. 25).

⁴⁷ M. Bacigalupo Sagesse (2020:387).

los gobiernos estatales; a la insuficiencia de los poderes que ostentaban y de su margen de discrecionalidad⁴⁸.

El legislador europeo ha seguido incrementado las exigencias de independencia e imparcialidad, también de transparencia, de los reguladores estatales y sus funciones de regulación y supervisión, que, a día de hoy, abarcan desde el buen funcionamiento de los mercados energéticos, incluida la defensa de la competencia y la protección de los usuarios, a las medidas de transición energética, y que incluyen, entre otras, potestades decisorias vinculantes para los operadores del sector (por ejemplo, los gestores de redes); de investigación; de resolución de conflictos; o sancionadoras. Característica esencial del funcionamiento de estas autoridades es la colaboración en sus tareas regulatorias con el resto de reguladores estatales, con la Comisión y con la Agencia europea de la energía.

La vigente Directiva de la electricidad de 2019, en su versión original⁴⁹, exigió reforzar los requerimientos de recursos personales y materiales de estas autoridades; las reglas de nombramiento y cese de sus órganos directivos y les atribuyó nuevas obligaciones y competencias, como, por ejemplo, las relativas a los “centros de coordinación regionales”; o la obligación de colaborar a escala europea en la garantía de las capacidades de interconexión, la asignación de capacidad transfronteriza o la preparación frente a los riesgos de suministro energético, como las “crisis de electricidad” (art. 61).

Hay que destacar la importante labor que ha desempeñado el Tribunal de Justicia en el proceso de europeización de la organización administrativa energética de los Estados. El Tribunal de justicia ha tenido que intervenir, desde el principio, para garantizar la efectiva asunción por los reguladores estatales de las competencias que les encomendaba el legislador europeo habida cuenta de las reticencias de algunos Estados. Las declaraciones

⁴⁸ El considerando 33 de la Directiva 2009/72, de mercado interior de la electricidad establecía: “La Directiva 2003/54/CE (...) obligaba a los Estados miembros a establecer unos reguladores con competencias específicas. Sin embargo, la experiencia indica que la eficacia de la regulación a menudo se ve obstaculizada por la falta de independencia de los reguladores respecto a los gobiernos, así como por la insuficiencia de los poderes y del margen discrecional de que gozan (...) (34) Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes, y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Ello no impedirá un control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros.”

⁴⁹ M. Bacigalupo Sagesse (2020:389).

de incumplimiento de las directivas del segundo paquete energético (2003) se debieron a la atribución a otros órganos de las competencias para fijar las metodologías de cálculo de las tarifas de transporte y distribución de energía (STJUE 29 de octubre de 2009, Comisión/Suecia);⁵⁰ o a la falta de reconocimiento de las potestades de resolución de conflictos (STJUE 29 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica)⁵¹.

La transposición de las directivas energéticas de 2009 también ha planteado conflictos relacionados con la asunción de competencias y la independencia de las autoridades reguladoras estatales. El Tribunal de Justicia fiscalizó, inicialmente, las reglas de nombramiento y cese de los responsables de aquéllas por parte de los Gobiernos y aunque admitió dicha posibilidad, por el principio de autonomía institucional, exigió una regulación previa en la materia basada en criterios objetivos y verificables y que se garantizase su independencia (SSTJUE de 19 de octubre de 2016, Comisión/Bélgica⁵²; y de 11 de junio de 2020, Comisión/ Eslovaquia⁵³). La primera de ellas nos dice:

“35 (...) la facultad de nombramiento y destitución del consejo de la autoridad reguladora nacional o, en el caso de que no exista un consejo, de los altos cargos directivos de dicha entidad, debe estar encuadrada de forma estricta por la ley y ser ejercida sobre la base de criterios objetivos, clara y taxativamente enumerados, y verificables”.

En la misma línea, el Tribunal de Justicia ha rechazado que la imposición de la participación de representantes de ministerios estatales en el procedimiento de fijación de los precios por el regulador energético estatal vulnerase necesariamente la exigencia de independencia impuesta por el Derecho europeo pero el juez interno debía comprobar si se respetaban las previsiones en este aspecto (STJUE de 11 de junio de 2020, Comisión/Eslovaquia). La misma conclusión se alcanzó en cuanto a la fusión, en nuestro país, del regulador de la competencia y de los mercados (entre ellos, el energético), siempre que se cumplieran los requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia de las directivas y sus decisiones fueran impugnables ante un organismo independiente (STJUE de 19 de octubre de 2016). Este último pronunciamiento, no

⁵⁰ C-274/08

⁵¹ C-474/08

⁵² C-76/19

⁵³ C-378/19. F. Rizzuto (2021): “The Independence of National Regulatory Authorities: Is There Now an Autonomous EU Law concept of Independence of General Application?”, Case Comment: Judgment of the Court 11 June 2020 in Case C-378/19 The President of the Slovak Republic, *European Competition and Regulatory Law Review*, vol. 5, n.º 1, pp. 64-75.

obstante, concluyó que el cese anticipado del mandato de los órganos directivos del regulador, debido a la fusión, vulneraba las exigencias de independencia establecidas por las directivas⁵⁴.

Por su parte, la STJUE de 16 de julio de 2020 declaró el incumplimiento de Hungría por limitar sustancialmente la impugnabilidad de las decisiones del regulador independiente sobre el acceso a las redes⁵⁵.

Varios pronunciamientos posteriores han tratado de garantizar, igualmente, la efectiva asunción de las numerosas competencias atribuidas a las autoridades reguladoras por el legislador europeo, como, por ejemplo, la garantía de la competencia en los mercados energéticos al margen de las autoridades de la competencia. En este sentido, la STJUE de 3 de diciembre de 2020 (Comisión/Bélgica)⁵⁶, establece:

“(…) los Estados miembros deben dotar a las autoridades reguladoras de la facultad de adoptar medidas vinculantes, en particular para promover una competencia efectiva en los mercados de la electricidad y del gas natural. Si bien dichas autoridades deben poder cooperar con las autoridades nacionales de defensa de la competencia, comunicándoles, en particular, toda información pertinente y poniendo en su conocimiento los casos que surjan, no es menos cierto que deben poder ejercer sus competencias y facultades independientemente de las ejercidas por estas últimas autoridades”.

Esta decisión declaró, además, que Bélgica había incumplido las Directivas de la electricidad y del gas de 2009 por atribuir el legislador las competencias reguladoras de las redes (acceso y gestión) al ejecutivo en vez de hacerlo a la autoridad energética independiente. Según el Tribunal de Justicia:

⁵⁴ C-424/15, Ormaetxea Garai y Lorenzo Almedros. El pronunciamiento del TJUE trae causa de una cuestión prejudicial planteada en el ámbito de las comunicaciones electrónicas sobre la creación de la Comisión de los Mercados y la Competencia pero es extrapolable al ámbito energético. El Tribunal de Justicia declaró en dicha sentencia que, «si cada Estado miembro tuviera la posibilidad de poner fin al mandato de una autoridad de control antes de que éste llegue al término inicialmente previsto sin respetar las normas y las garantías establecidas previamente en tal sentido por la legislación aplicable, la amenaza de tal terminación anticipada que en tal caso planearía sobre esa autoridad durante todo su mandato podría generar una forma de obediencia de ésta al poder político incompatible con dicha exigencia de independencia. [...] Esta conclusión es también cierta en el caso de que la finalización del mandato antes de tiempo obedezca a una reestructuración o a un cambio de modelo, los cuales deben organizarse de modo que respeten las exigencias de independencia impuestas por la legislación aplicable».

⁵⁵ C-771/18. La normativa húngara solo permitía recurrir los reglamentos de la autoridad reguladora nacional que fijaban las tarifas de acceso a las redes ante el Tribunal Constitucional y por razones relacionadas con la vulneración de los derechos fundamentales.

⁵⁶ C-767/19. El TJUE declaró también el incumplimiento de Bélgica por haber conferido la competencia para definir elementos decisivos del cálculo de las tarifas aplicables a determinadas instalaciones de transporte de electricidad a una autoridad distinta de la autoridad reguladora (art. 23.2, letra a, de la Directiva 2003/54).

“(…) el artículo 11 de la Ley sobre la electricidad y el artículo 15/5 *undecies* de la Ley sobre el gas natural confieren al Rey la facultad de adoptar, respectivamente, el reglamento técnico para la gestión de la red de transporte de electricidad y el acceso a esta y el código de buena conducta en materia de acceso a la red de transporte de gas natural, a la instalación de almacenamiento de gas natural y a la instalación de GNL.

102 Según estas disposiciones, al adoptar dichos reglamento técnico y código de buena conducta, el Rey puede definir determinados requisitos y normas operativas, así como diversas modalidades, condiciones e información que, en virtud del artículo 37, apartados 6, letras a) a c), y 9, de la Directiva 2009/72, así como del artículo 41, apartados 6, letras a) a c), y 9, de la Directiva 2009/73, deberían ser competencia de la autoridad reguladora”.

Los pronunciamientos más recientes del Tribunal de Justicia contienen desarrollos de interés dogmático sobre las autoridades reguladoras energéticas y las exigencias de independencia, en la línea desarrollada en otros sectores en que el Derecho europeo también ha impuesto este modelo organizativo, como las comunicaciones electrónicas, protección de datos o el transporte ferroviario⁵⁷. La STJUE de 2 de septiembre de 2021⁵⁸, declaró que Alemania incumplió las Directivas de la electricidad y del gas de 2009, al atribuir el legislador alemán la competencia para determinar, reglamentariamente, las metodologías de cálculo de las condiciones de conexión y de acceso a las redes nacionales al Gobierno pese a que, según las citadas Directivas, dicha competencia correspondía en exclusiva a las autoridades reguladoras. La conclusión del Tribunal fue clara:

“(…) la independencia conferida por las Directivas 2009/72 y 2009/73 a la ARN en el ámbito de las obligaciones y competencias que le atribuyen, con carácter exclusivo, el artículo 37 de la primera de dichas Directivas y el artículo 41 de la segunda de ellas, no puede ser limitada por actos como los reglamentos adoptados por el Gobierno federal, previa aprobación del Bundesrat (Consejo Federal), con arreglo al artículo 24 de la EnWG”.

Esta decisión, que viene a blindar las competencias exclusivas atribuidas a estas autoridades por el Derecho europeo rechazando la posibilidad de que el legislador estatal sustraiga “(…) una parte de estas competencias y las atribuya a otros órganos públicos”, aborda cuestiones relevantes, de orden constitucional, planteadas por Alemania al hilo de la justificación de intervención del legislador y de la necesidad de adoptar los reglamentos ministeriales, como, por ejemplo, la falta de legitimidad democrática de estas autoridades independientes; la escasa densidad de la normativa europea sobre el ejercicio de la

⁵⁷ STJUE de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania, C-518/07.

⁵⁸ C-718/18, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73), ap. 112 y 130.

competencia de aquéllas; y en conexión con esto, la necesidad de normativa doméstica que legitime su intervención (doctrina Meroni).

El Tribunal de Justicia descarta todos los argumentos mencionados aduciendo, entre otras cosas, que las directivas energéticas que atribuían las competencias a los reguladores energéticos estatales habían sido aprobadas siguiendo un procedimiento legislativo previsto en los Tratados; la densidad normativa de las mismas; el sometimiento de las decisiones de las autoridades reguladoras a control judicial pleno; o el nombramiento de sus responsables por el Gobierno o el Parlamento. El Tribunal de Justicia rechaza, en suma, que el estatuto independiente que caracteriza a estas autoridades les prive de legitimidad democrática y entiende que las mismas se justifican, precisamente, por las funciones de regulación que desempeñan y la necesidad de protección de las mismas de la influencia política de los Gobiernos y legisladores estatales, sin que ello signifique falta de sometimiento a la ley.

Un aspecto controvertido de esa decisión es que, tratando de diferenciar la legitimidad del poder otorgado a la autoridad energética estatal por el Derecho europeo con la del organismo objeto del caso Meroni (delegación de facultades discrecionales que permite adoptar decisiones de política económica que corresponden a la autoridad delegante), el Tribunal de Justicia ha establecido, basándose en su jurisprudencia⁵⁹, que los reguladores energéticos estatales desarrollan competencias ejecutivas, basadas en apreciaciones técnicas especializadas y que la normativa europea, debido a su grado de detalle, limita su margen de apreciación y les impide adoptar decisiones políticas⁶⁰. Dice el Tribunal de Justicia:

“(…) 132 En efecto, por una parte, las competencias reservadas a las ARN están comprendidas en el ámbito de la ejecución, sobre la base de una apreciación técnica

⁵⁹ El Tribunal de Justicia aplica los criterios de admisibilidad en el Derecho europeo de la delegación de potestades en organismos conforme a la doctrina Meroni establecidos en la STJUE de 22 de enero de 2014, C- 270/12, Reino Unido/Parlamento y Consejo. Según esta sentencia, que desarrolla también los criterios de la doctrina Romano, referida a potestades normativas, impide delegar facultades discrecionales que pueden habilitar el desarrollo de una verdadera política económica al sustituir las opciones de la autoridad delegante por las de la autoridad delegada, realizando de ese modo un «verdadero desplazamiento de responsabilidad» pero permite “(…) una delegación de facultades de ejecución netamente delimitadas y cuyo uso puede ser controlado rigurosamente en relación con criterios objetivos fijados por la autoridad delegante”.

⁶⁰ Una visión crítica de este pronunciamiento puede verse en K. Huhta (2021): “C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law”, *European Energy and Environmental Law Review*, 2021, vol. 30, n.º 6, pp. 255 a 265. La autora

especializada de la realidad. Por otra parte, como se desprende de los apartados 120 a 123 de la presente sentencia, en el ejercicio de esas competencias las ARN están supeditadas a principios y normas establecidos por un marco normativo tan detallado a escala de la Unión que limitan su margen de apreciación y les impiden tomar decisiones de naturaleza política”.

Esta interpretación avanza, con algún matiz, en la línea de la STJUE de 3 de diciembre de 2009, en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, dónde el Tribunal de Justicia, en aras de la primacía del Derecho europeo, entendió que las directivas europeas habían atribuido expresamente a las autoridades reguladoras poderes decisorios discrecionales para alcanzar los objetivos del Derecho europeo, cuyo ejercicio no podía condicionar el legislador estatal, reduciendo dicha discrecionalidad⁶¹.

La reciente STJUE de 6 de marzo de 2025⁶², referida ya a la vigente Directiva de la electricidad (Directiva 2019/944) contiene desarrollos interesantes tratando de distinguir el ámbito de actuación que corresponde a los legisladores estatales así como a los Gobiernos y a la Administración a su servicio (decisiones políticas) y de las autoridades reguladoras.

El Tribunal de Justicia confirma la doctrina que prohíbe a los legisladores estatales regular las cuestiones reservadas por las directivas energéticas a las autoridades reguladoras estatales, esto es, viene a blindar “los elementos que quedan a la discreción de la autoridad reguladora” según la citada Directiva. Según el Tribunal:

“(…) no pueden admitirse, a la luz del artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944, medidas normativas nacionales que incluyan disposiciones detalladas que establezcan, de manera específica, los elementos que quedan a la discreción de la autoridad reguladora, como el nivel de las tarifas de la red eléctrica o las metodologías concretas para su cálculo”.

La Sentencia reconoce, a continuación, que el legislador estatal puede regular cuestiones de política energética ajenas a la competencia de la agencia reguladora, como la seguridad de suministro, aunque incidan indirectamente en materias de su competencia. De ahí que, en este caso, se descartara que la ley estatal que provocó las decisiones de la Agencia fuera necesariamente contraria a la Directiva y encargara al juez comprobar su adecuación al “principio de independencia” de las autoridades reguladoras, asegurándose

⁶¹ Sobre los efectos de esta doctrina, véase J. M. Baño León (2009): “Reserva de Administración y Derecho Comunitario”, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR n.º 7, que entiende que, entre otras cosas, vendría a consagrar una reserva de Administración.

⁶² C-48/23.

que dicha ley no regulaba aspectos reservados a la autoridad independiente; o que los informes emitidos por el Gobierno analizando el impacto en la fijación de las tarifas, carecían de carácter vinculante y no podían considerarse instrucciones dirigidas al regulador.

Esta decisión clarifica el alcance del “principio de independencia” de las autoridades reguladoras energéticas estatales impuestas por las directivas conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia encuadrándolas en la configuración clásica de las autoridades independientes⁶³.

Centrándonos en el impacto de la regulación energética de la Unión en la esfera organizativa interna de los Estados hay que concluir que el mismo ha sido decisivo, tanto en cuanto a su autonomía e independencia frente a los Gobiernos estatales y a su aparato administrativo como respecto a su fortalecimiento, al igual que ha ocurrido en otros Estados. El primigenio regulador energético (la Comisión Nacional del Sistema eléctrico, creada en 1994; sustituida por la Comisión Nacional de la energía a partir de 1998; y desde 2013, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencias) era un “regulador débil”; con escasas potestades decisorias y que desempeñaba, esencialmente, funciones consultivas⁶⁴. No debe extrañar, por tanto, que la adaptación a las exigencias de independencia de las Directivas de la electricidad y del gas de 2009 fuera costosa (casi diez años, desde la aprobación de aquéllas) y trajera causa de un dictamen motivado de la Comisión⁶⁵. En todo caso, se ha cuestionado que este organismo regulador único sea lo suficientemente independiente y que esté sometido a los controles adecuados⁶⁶.

Es importante señalar, por último, que se está tramitando actualmente la segregación del “regulador energético” de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

⁶³ Como señala J. Esteve Pardo (2021): *Principios de Derecho regulatorio: Sectores económicos de interés general y regulación de riesgos*, Marcial Pons, estas agencias solo disponen de discrecionalidad técnica, en el marco de la política diseñada por el gobierno y no pueden adoptar decisiones políticas.

⁶³J. Esteve Pardo (2021:110).

⁶⁴ S. Muñoz Machado (2009: 49)

⁶⁵ Puede verse el preámbulo del Real Decreto-Ley 1/2019, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural.

⁶⁶ E. Vírjala Foruría (2014): 181.

justificada, precisamente, en el cumplimiento de las exigencias de la transición energética y la descarbonización de la economía impuestas por el Derecho Europeo⁶⁷.

B) Creación del regulador energético europeo (ACER)

El despliegue de una estructura organizativa propia a escala europea en el sector energético ha sido tardío. El legislador europeo exigió a los Estados iniciar la liberalización de sus mercados energéticos a mediados de la década de los noventa del siglo pasado pero hasta la aprobación del tercer paquete energético en 2009 no se creó el regulador energético europeo, pese a tratarse de un “servicio en red”, esto es, uno de los campos más idóneos para este tipo de agencias independientes. La doctrina puso de relieve esta carencia de la primigenia regulación energética europea⁶⁸, achacada no solo a las reticencias de los Estados a ceder parcelas de control en este sector, caracterizado tradicionalmente por el protagonismo público en su prestación sino también a la jurisprudencia Meroni del Tribunal de Justicia, que, como es sabido, vino a prohibir a las Instituciones delegar potestades discrecionales en otros organismos; y a las reticencias de la Comisión a perder control⁶⁹.

La Comisión había dado pasos en esta dirección antes de la creación de ACER pues comenzó impulsando la creación de foros autorreguladores, como el Foro de Florencia (electricidad) y el Foro de Madrid (gas), que reúnen a todos los interesados del sector (administraciones, operadores, etc.) para asegurar la cooperación en los mercados energéticos⁷⁰. Más tarde, en 2003, creó, como precedente de la Agencia, el, hoy disuelto, “Grupo de organismos reguladores europeos de la electricidad y el gas” (ERGEG)⁷¹, para

⁶⁷ Proyecto de Ley de restablecimiento de la Comisión Nacional de la Energía, publicado en el BOGC de 11 de noviembre de 2024. Puede verse un análisis en A. Leiva Lopez (2024): “La nueva Comisión Nacional de la Energía en el actual contexto de Transición Energética”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62, pp. 139-160.

⁶⁸ E. Virgala Foruria (2006: 197), J. M. Diaz Lema (2009:163) ; o E. Soriano (2009: 1242).

⁶⁹ E. Virgala Foruria (2006: 202).

⁷⁰ Estos foros autoreguladores de los mercados energéticos siguen funcionando a día de hoy, reuniendo periódicamente a todos los sujetos interesados del sector (Comisión Europea, ministros, autoridades reguladoras nacionales, operadores (gestores de redes de transporte, suministradores, comercializadoras); consumidores, organizaciones sindicales, usuarios de la red y representantes de las bolsas de intercambio de electricidad.

⁷¹ Decisión de la Comisión 2003/796, por la que se establece el “Grupo de organismos reguladores europeos de la electricidad y el gas”, derogada por la Decisión de 16 de mayo de 2011, una vez creada la Agencia europea de la energía.

promover la cooperación entre los reguladores estatales y la Comisión Europea. Se trataba de un grupo consultivo independiente que debía asesorar a la Comisión en los proyectos normativos en este campo, compuesto por representantes de las autoridades reguladoras nacionales. La creación de este Grupo sentó las bases de la interconexión entre las administraciones energéticas estatales y de éstas con la Comisión que caracteriza el espacio administrativo europeo (unión administrativa europea), pero sus decisiones no eran vinculantes y solo podía dictar recomendaciones, que, además, requerían unanimidad.

La creación de la Agencia europea energética se enmarca en el proceso de “agencificación” del Derecho europeo observado en las últimas décadas, caracterizado por la aparición de un nuevo modelo de agencia estructurada sobre una red de reguladores nacionales y conectada con la Comisión, que participa en la regulación⁷². Su creación se justificó en la insuficiencia del citado Grupo de reguladores estatales para propiciar el mercado europeo de la energía y la necesidad de cooperación entre aquéllos para garantizar, primero, el desarrollo de mercados regionales, como el Mercado Ibérico de Energía Eléctrica⁷³; y, en última instancia, de un mercado europeo de la energía. Se trataba de cubrir el vacío regulatorio que existía a escala comunitaria y contribuir al funcionamiento efectivo de los mercados de la electricidad y del gas natural así como incrementar la cooperación entre los reguladores nacionales y participar sobre bases comunes en el ejercicio de funciones de dimensión comunitaria⁷⁴.

⁷² G. García Álvarez (2014: 93). Este autor ha señalado los rasgos de este nuevo modelo de agencias de la Unión. Primero. “(...) están dotadas de independencia respecto a la Comisión y a las otras instituciones políticas de la Unión Europea y expresan en el nivel comunitario los puntos de vista de los reguladores nacionales, también independientes. Segundo, suponen un fortalecimiento de la posición de los reguladores nacionales, que son los encargados de la ejecución del Derecho comunitario en sus respectivos ámbitos sectoriales. Tercero, la Comisión participa de forma significativa en el ejercicio de la función de regulación, especialmente en el ámbito energético”

⁷³ El Mercado Ibérico de Energía Eléctrica (MIBEL) se creó mediante el Convenio internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004. Según el Convenio se trataba de un hito en la construcción del Mercado Interior de la Energía en la Unión Europea que aceleraría la aplicación de la Directiva 2003/54.

⁷⁴ Considerando 5 de la Directiva 2009/72: “Los Estados miembros deben cooperar estrechamente y suprimir los obstáculos a los intercambios transfronterizos de electricidad y gas natural, con el fin de alcanzar los objetivos de la política energética comunitaria. Basándose en un estudio de impacto acerca de las necesidades de recursos de esta entidad de este tipo, se llegó a la conclusión de que una entidad central independiente presentaba a largo plazo una serie de ventajas frente a otras opciones. Debe establecerse una Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía («la Agencia») para ocupar el vacío regulador que existe a escala comunitaria y contribuir al funcionamiento efectivo de los mercados interiores de la electricidad y del gas natural. La Agencia también debe permitir a las autoridades reguladoras nacionales

La evaluación de impacto *ex ante* de la Comisión justificó sólidamente la necesidad de crear esta Agencia, como requiere actualmente la “Declaración conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre un planteamiento común para las agencias descentralizadas” (2012). Según la Propuesta de la Comisión, dado que las competencias para regular los mercados energéticos correspondían a los Estados, debía establecerse un mecanismo institucionalizado a escala europea de cooperación y los intercambios transfronterizos de energía, descartándose la atribución de esta labor a la Comisión por la necesidad de conocimiento especializado (“alta cualificación técnica”) que requería el sector (entre otras cosas, conocimiento de la física de la red o de los niveles de inversión necesarios)⁷⁵.

La principal misión de la Agencia, cuando se crea en 2009, fue coordinar la labor de las autoridades nacionales competentes para lograr la aplicación convergente de las normas comerciales transfronterizas de los mercados energéticos y subsanar, en caso de ser necesario, las lagunas normativas a escala de la Unión (art. 6). La ACER comenzó desempeñando, sobre todo, funciones consultivas aunque se le asignaron también decisiones ejecutivas, como las condiciones de acceso a infraestructuras transfronterizas y exenciones sobre nuevos conectores, a falta de acuerdo entre las autoridades reguladoras estatales o previa solicitud de las mismas. Además, le correspondían tareas de cooperación con los gestores de las redes de transporte.

incrementar su cooperación a nivel comunitario y participar sobre bases comunes en el ejercicio de funciones de dimensión comunitaria”.

⁷⁵ La evaluación de impacto de la Comisión analizó el valor añadido de la creación de una agencia reguladora y las alternativas. En este sentido, se descartó la viabilidad de la asunción de las tareas por la propia Comisión, por la alta cualificación técnica que requerían y la falta de conocimiento de la Comisión, especialmente de la física de la red, los niveles de inversión necesarios en el sector (generación y transporte), la escala de tarifas de acceso y el mecanismo de resolución de conflictos; y su adquisición exigiría crear una nueva Dirección dentro de la Comisión. Por otra parte, esta opción transformaría la función institucional de la Comisión, acercándola a la de un organismo más técnico, sin conseguir beneficio alguno de estas actividades. Se descartó también el modelo del Sistema de Bancos Centrales Europeos, por la falta una base jurídica para la energía en el Tratado. Se descartó también la creación por la Comisión de una red de reguladores nacionales de la energía con más poderes, similar a la Red de Autoridades de la Competencia creada en 2004, por la falta de poderes autónomos de la Comisión en este ámbito y la capacidad limitada de intervención que tendría dicha Institución (las autoridades nacionales de competencia no ejercen un poder de decisión colectivo sino que aplican normas precisas para definir la autoridad competente, el intercambio de información y los procedimientos). La única opción viable, según la evaluación *ex ante* de la Comisión, era una agencia reguladora que pudiera adoptar decisiones jurídicamente vinculantes para terceros. Esta opción se basaba también en el supuesto de que los poderes de los reguladores nacionales se reforzarían y armonizarían.

La Agencia está compuesta por un Consejo de Administración; un Consejo de Reguladores; y una Sala de Recurso. El Consejo de Reguladores está formado por representantes de las autoridades reguladoras de cada Estado miembro y un representante de la Comisión, sin derecho a voto y sus decisiones son recurribles en vía administrativa ante la Sala de Recurso⁷⁶ y, en último término, ante el Tribunal General.

El Reglamento sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (RITME), aprobado en 2011, asignó a esta Agencia europea nuevas funciones relacionadas con la integridad del mercado, la información privilegiada y el abuso de mercado; y en 2013, el Reglamento (UE) 347/2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, le encomendó la función de diseñar y supervisar los proyectos de interés común.

La ACER sufrió una modificación de calado, en cuanto funcionamiento y competencias, en el marco del cuarto paquete energético para adaptarlo al nuevo diseño del mercado energético que requería el logro de los objetivos energéticos y climáticos asumidos a escala internacional tras el Acuerdo de París. La nueva regulación de la Agencia - Reglamento (UE) 2019/942- le reconoció nuevas funciones de regulación y de supervisión, aparte de adecuarse, en la medida de lo posible, al denominado “Planteamiento común” de las Agencias⁷⁷.

La última reforma de la regulación de la Agencia se produjo en 2024 debido a las nuevas funciones encomendadas en el contexto de la crisis energética por el incremento de los

⁷⁶ La STJUE de 9 de marzo de 2023, asunto C-46/21 P, ACER/Aquind, en un recurso interpuesto por un operador energético contra la confirmación de la Sala de recursos de ACER de la denegación por parte de dicha Agencia de una exención, se pronuncia sobre las Salas de recursos de las Agencias reguladoras europeas en los siguiente términos: “ (...) son órganos de revisión administrativa, internos a las agencias. Están dotados de cierta independencia, desempeñan funciones cuasi-judiciales mediante procedimientos contradictorios y están compuestos por juristas y por técnicos, lo que les confiere una mayor capacidad para resolver los recursos contra decisiones que a menudo tienen un notable componente técnico. Además, pueden interponer recursos ante ellos los destinatarios de las decisiones de las agencias a las que pertenecen, así como las personas físicas y jurídicas que se vean afectadas directa e individualmente por esas decisiones. Por otro lado, controlan las decisiones que tienen efectos sobre terceros respecto de las cuales la norma de Derecho derivado que los crea les confiere competencia. Por último, constituyen un mecanismo rápido, accesible, especializado y poco costoso para proteger los derechos de los destinatarios y afectados por dichas decisiones”.

⁷⁷ M. A. Rodríguez Paraja (2021): “Novedades introducidas por el Reglamento UE 2019/942, de 5 de junio de 2019, en el funcionamiento de la Agencia para la cooperación de los reguladores de la energía”, pp. 179-195.

precios⁷⁸. En concreto, se aclara su papel en lo que respecta a la plataforma única establecida de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/1719 y a las nuevas normas introducidas en el Reglamento sobre la electricidad en relación con los mercados a plazo y los regímenes de ayudas a la flexibilidad. También clarifica las competencias asumidas por la Agencia tras la modificación del Reglamento RITME, esto es, potestades de investigación de asuntos transfronterizos significativos para luchar contra las infracciones del mismo o el marco para la armonización de las multas establecidas por las autoridades reguladoras a nivel nacional.

La ACER es, según la tipología de agencias de la Comisión, una agencia reguladora, esto es, que participa activamente en el ejercicio de la función ejecutiva, mediante actos que contribuyen a regular un sector determinado⁷⁹. En la mayor parte de los casos, se trata de “agencias que, con vistas a reforzar la coherencia y la eficacia de dicha regulación, reúnen y reagrupan en redes a nivel comunitario actividades que originalmente dependen del nivel nacional”.

B) Otros desarrollos institucionales: las Redes de gestores de transporte y distribución

Aparte de la creación de reguladores estatales fuertes e independientes y de una Agencia reguladora en el ámbito energético a escala europea, el Derecho europeo ha propiciado en este sector la creación de esa nueva forma organizativa característica de la denominada “unión administrativa europea” que constituyen las Redes, cuya finalidad principal suele ser el intercambio de información⁸⁰. En concreto, las directivas energéticas han creado, como se ha visto, redes de operadores energéticos, como la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (conocida por sus siglas en inglés, como ENTSO-E), con la finalidad de gestionar debidamente la red de transporte de electricidad y permitir el comercio y el suministro de electricidad a través de las fronteras de la Unión

⁷⁸ Reglamentos de modificación (UE) 2024/1747 y 2024/1749.

⁷⁹ La Comisión distingue entre agencias reguladoras y agencias ejecutivas en su comunicación encuadramiento de las agencias reguladoras europeas, COM(2002) 718 Final. La Comisión define la agencia ejecutiva como aquella que “(...) asiste a la Comisión en la aplicación de los programas comunitarios de apoyo financiero, sin dejar de estar sometidas a un control estricto por parte de aquella”.

⁸⁰ J. Ortega Bernardo (2017): “El acto administrativo transnacional en el derecho europeo del mercado interior”, *Revista española de derecho administrativo*, 188, pp. 83.

Europea⁸¹; y en el sector gasístico, la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas (ENTSO-G).

En nuestro caso, los fines de esta peculiar cooperación institucional, referida a operadores energéticos, entre sí; y con órganos administrativos europeos (ACER y Comisión Europea) y estatales, va más allá del intercambio de información y se proyecta sobre el funcionamiento de los mercados energéticos y la adecuada gestión de las redes energéticas⁸². Estas Redes europeas, cuyo alcance, además, excede de la Unión Europea son asociaciones de derecho privado pero juegan un papel capital en determinados ámbitos de la regulación energética de la Unión; en concreto, en la fijación de los códigos de Red de la Unión Europea.

5. Algunos principios generales y técnicas al servicio del espacio administrativo europeo

A) Consideraciones previas

El análisis de la intervención normativa de la Unión Europea en el sector energético ha puesto de manifiesto no solo la aplicación de principios generales ya asentados del Derecho público europeo, como la protección de la confianza legítima sino también de la introducción de nuevos principios que tienden a proyectarse más allá del mismo, como la solidaridad energética; la priorización de la eficiencia energética o el principio de independencia de las autoridades reguladoras energéticas. Numerosas son también las exigencias procedimentales⁸³, las soluciones organizativas o las instituciones o técnicas comunes implantadas entre nosotros que traen causa del Derecho europeo en este campo, como las obligaciones de servicio público y el servicio universal; los objetivos cuantitativos temporales de energías limpias (renovables o eficiencia energética); los Planes Nacionales Integrados de energía y clima; o las comunidades energéticas, de larga tradición en algunos Estados⁸⁴. En lo que sigue se analiza, sin ánimo alguno de

⁸¹ Reglamento (UE) 2019/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al mercado interior de la electricidad (art. 8).

⁸² Art. 8 del Reglamento (UE) 2019/943.

⁸⁴ Puede verse, I. Gallego Córcoles (2021: 63); y S. Galera Rodrigo y E. Cocciolo (dir.) (2025).

exhaustividad, algunos de estos principios generales y técnicas que están impactando en nuestro Derecho Administrativo⁸⁵.

B) El principio solidaridad energética

Principio clave para la construcción del espacio administrativo europeo en materia de energía es el de solidaridad energética. La solidaridad entre Estados, como se ha visto, figura entre los objetivos que, según el art. 194 TFUE, debe perseguir la política energética de la Unión pero el Tribunal de Justicia ha interpretado esta previsión en sentido amplio, consagrando el principio general de “solidaridad energética”, lo que implica su aplicación a los Estados y a sus respectivas Administraciones. El Tribunal de Luxemburgo ha establecido, en efecto, que este principio no solo condiciona la intervención de las Instituciones europeas en este campo sino también, lo que es más importante a nuestros efectos, la de los Estados⁸⁶. En esta línea, ha establecido que este principio general constituye un parámetro del control judicial de las normas y decisiones adoptadas en materia de energía en el conjunto de la Unión Europea.

El *leading case* es OPAL, sobre el gasoducto Nord Stream II. El Tribunal General anuló, a instancias de Polonia (Sentencia de 10 de septiembre de 2019)⁸⁷, la decisión de la Comisión que autorizó la exención concedida por el regulador energético alemán del acceso de terceros a esta red y de la normativa de tarifas por no haber considerado su impacto en la seguridad energética de Polonia.

El Tribunal General afirmó que el principio de solidaridad energética obligaba a la Unión y a los Estados a tener en cuenta, a la hora de ejercer sus competencias energéticas, los

⁸⁵ Uniformización jurídica del Derecho Administrativo, J. M^a. Gimeno Feliu (2016: 288).

⁸⁶ Pulgar Lanzaco, Mónica (2023): “La regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas”, *Revista Española de Derecho Europeo*”, 85, pp. 93-136.

⁸⁷ (T-883/16), Polonia vs. Comisión. El TGUE anuló la Decisión C(2016) 6950 final de la Comisión, de 28 de octubre de 2016, por la que se modifican las condiciones en que la línea de conexión del gasoducto OPAL (del mar Báltico) puede quedar exenta de las normas relativas al acceso de terceros y a la normativa sobre tarifas, establecidas por la Directiva 2003/55, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. La República Federal de Alemania interpuso recurso de casación contra dicha Sentencia argumentando, fundamentalmente, que la solidaridad energética es solo un concepto de carácter político y no un criterio jurídico del que puedan desprenderse directamente derechos y obligaciones para la Unión o para los Estados. Otros Estados (Repúblicas de Polonia, Letonia y Lituania) apoyaron la interpretación del Tribunal General y consideraron que la solidaridad energética es un principio que podía servir como parámetro de control judicial de las normas de derecho derivado y de las decisiones en materia de energía.

intereses de todos los actores implicados y que todos ellos deben evitar adoptar medidas que puedan afectar la seguridad del suministro, viabilidad económica y política y la diversificación de las fuentes de suministro, a fin de asumir su interdependencia y su solidaridad de hecho. Esto no significa, según la Sentencia, que la política energética de la Unión no pueda incidir negativamente en los intereses energéticos de un concreto Estado sino que las Instituciones de la Unión y los Estados deben tener en cuenta, al aplicar esta política, los intereses de la Unión y de los diferentes Estados, ponderándolos en caso de conflicto. Según el Tribunal General, la Comisión tendría que haber analizado el impacto de la modificación del régimen de explotación del gasoducto sobre la seguridad del suministro de Polonia y el efecto de la transferencia de parte del gas natural transportado previamente por los gasoductos Yamal y Braterstwo; y luego ponderar dichos efectos con el aumento de la seguridad de suministro en la Unión.

La STJUE de 15 de julio de 2021 confirmó esta decisión⁸⁸. El Tribunal de Luxemburgo, aparte reconocer la posibilidad de que la política energética de la Unión incida negativamente en los intereses particulares de los Estados, rechaza expresamente que la solidaridad energética sea un concepto político, como sostenía Alemania, en lugar de un criterio jurídico que implicara derechos y obligaciones para la Unión o para los Estados. Además, recordó la obligación de las Instituciones de la Unión y de los Estados de considerar la seguridad del suministro energético, adoptando medidas no solo en situaciones de emergencia sino también evitando posibles crisis.

Avanzando en esta línea, el Tribunal de Justicia ha concluido, además, que el principio de solidaridad energética vincula jurídicamente a la Comisión no solo en materia de energía sino también cuando adopta decisiones en el ámbito del Derecho de la competencia (STJUE de 26 de septiembre 2024)⁸⁹.

B) El principio de confianza legítima

Un principio general del Derecho de la Unión Europea, especialmente trascendente en el Derecho económico (Sanz Rubiales: 2000) y, por tanto, en el sector energético, intensivo

⁸⁸ C-848/19 P, Alemania/Polonia.

⁸⁹ Asunto C-255/22 P.

en capital, es el de protección de la confianza legítima⁹⁰. Su pertinencia en el sector de las energías renovables es clara pues varios Estados, tratando de fomentar su empleo y cumplir los objetivos temporales cuantitativos de empleo fijados por el Derecho europeo, provocaron inversiones privadas en este sector ofreciendo garantías de permanencia, como ocurrió en nuestro país antes de la crisis económica de 2008 (tarifas y primas reguladas). El Gobierno de España, en vista de que la primigenia regulación del sistema de apoyo a las renovables (primas y tarifas revisables cada cuatro años) apenas atraía inversiones, aprobó los Reales Decretos 436/2004 y 661/2007, que prometían a los primeros inversores determinada remuneración por kW/h verde producido (según el tipo de instalación, desde quince años hasta toda su «vida útil») y, lo que es más importante, la inaplicación de las revisiones periódicas de las primas y tarifas⁹¹.

La posterior modificación del sistema de apoyo a las energías renovables, los denominados “recortes a las renovables” de la pasada década, planteó conflictos, al igual que en otros Estados, si bien en nuestro caso no se planteó cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Los Tribunales españoles, no obstante, rechazaron la vulneración de este principio aunque, a nuestro juicio, ni el Tribunal Supremo ni el Tribunal Constitucional aplicaron debidamente la doctrina del Tribunal de Justicia sobre la aplicación de este principio general a normas incitativas de inversiones privadas; en particular, el estándar del inversor prudente, que sirve para determinar la previsibilidad del cambio normativo⁹².

El Tribunal Supremo recurrió al argumento del supuesto «riesgo regulatorio» implícito en el sector eléctrico y no analizó el régimen de modificación de las primas y tarifas a las renovables que establecían los RD 436/2004 y 661/2007. El Tribunal Constitucional, en la STC 270/2015, que analizó la supresión definitiva de aquél régimen retributivo sin

⁹⁰ Sobre el principio de confianza legítima en la regulación económica europea, pueden verse, entre otros autores, I. Sanz Rubiales (2000), «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7, pp. 91-122; P. Craig (2012), *EU Administrative Law* (2 ed.), Oxford University Press, pp. 549-589; S. Muñoz Machado (2016): “Regulación y confianza legítima”, *Revista de Administración Pública*, 200, pp. 141-172; I. Revuelta Pérez (2019): “Estándar del inversor prudente y confianza legítima”, *Revista de Administración Pública*, 208, pp. 403-430; J. Narbón Fernández (2023): *Riesgo regulatorio y principio de confianza legítima en el ámbito de las energías renovables*, Aranzadi.

⁹¹ Arts. 40.3 del RD 436/2004 y 44.3 RD 661/2007.

⁹² El criterio del «operador económico prudente y diligente» utilizado por el Tribunal de Justicia consiste en valorar si un empresario medio del sector, prudente y responsable, podía prever la medida adoptada. La propia formulación del estándar conecta la valoración de la prudencia con el margen de apreciación de la Institución para alterar la situación.

medidas de protección de los proyectos ya existentes, incorporó, por primera vez en la fiscalización de este principio general, el criterio del «operador prudente y diligente» del Tribunal de Justicia pero solo lo hizo formalmente pues omitió los factores de control pertinentes.

El Alto Tribunal no comprobó el presupuesto de este principio general, esto es, si la regulación del régimen retributivo a la que se acogieron los inversores en instalaciones de generación de electricidad renovable contenía garantías de permanencia; o, por el contrario, advertía de posibles modificaciones o revisiones. Además, el concepto de cambio «imprevisible» (segundo presupuesto de la confianza legítima) y el estándar del «operador prudente y diligente» que lo determina difiere sustancialmente en la STC 270/2015 y en la doctrina del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Luxemburgo siempre justifica que un inversor medio del sector podía prever «razonablemente» el cambio normativo, esto es, a la luz de la letra y finalidad de la normativa vigente, esta es la clave, cuando hizo la inversión y de las circunstancias concurrentes en ese momento. El Tribunal Constitucional, sin embargo, consideró previsible la derogación del régimen retributivo sin comprobar si la regulación ofrecía garantías de permanencia de las tarifas o primas y basándose en una suposición («riesgo regulatorio» implícito); e introduciendo en la fiscalización, además, hechos posteriores, esto es, el gran incremento del déficit tarifario y la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para atajarlo.

El Tribunal Constitucional, por último, no valoró la proporcionalidad de la medida. La STC 270/2015 consideró que el riesgo de quiebra del sistema eléctrico y la difícil situación económica que atravesaba el país justificaban aplicar inmediatamente el nuevo régimen retributivo a los productores de electricidad verde existentes pero el Tribunal de Justicia ha rechazado que la invocación del interés presupuestario de la Unión justifique desproteger a operadores que han adoptado decisiones económicas confiando en normas incitativas (caso Mulder II). En estos casos, entra en juego el principio de proporcionalidad, que, entre otras cosas, exige demostrar la imposibilidad de establecer medidas protectoras para los afectados, lo que, en nuestro caso, no se hizo.

Al margen de ello, la fiscalización del cambio normativo más gravoso para los inversores (supresión del primigenio régimen retributivo y aplicación de un nuevo régimen sin medidas transitorias de protección) por el Tribunal Constitucional incumple la exigencia

de “apreciación global e *in concreto*” de la situación de los inversores que exige el Tribunal de Justicia en el fomento de la energía limpia (casos *Plantanol*, *Alands* o *Essent*).

El legislador energético europeo, no obstante, ha abordado este problema directamente tratando de garantizar la aplicación de reglas uniformes de protección de la confianza de los inversores en instalaciones de energías renovables en todos los Estados⁹³. La Directiva 2018/2001, de fomento de las energías renovables, introdujo un precepto titulado “Estabilidad del apoyo financiero” (art. 6), que limita el poder de los Estados para modificar los sistemas de apoyo económico a los proyectos de energías renovable conforme a los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia sobre el principio de confianza legítima. Este precepto, en efecto, impide a los Estados modificar los regímenes de apoyo incidiendo negativamente en derechos conferidos o perjudicando su viabilidad económica (apartado primero). Es más, solo permite reducir el nivel de apoyo aplicando criterios objetivos que deben figurar en el diseño original del sistema de apoyo (art. 6.2).

Este importante límite, que refleja el concepto de cambio previsible y el “estándar del inversor prudente” que aplica el Tribunal de Justicia para determinarlo en estos casos no solo habría impedido la aplicación de la reducción del régimen retributivo de las renovables a instalaciones ya existentes sino que las decisiones judiciales habrían sido diferentes.

C) El principio “primero, la eficiencia energética”

Otro principio general introducido por el Derecho de la Unión Europea (en concreto, por el cuarto paquete energético) llamado a incidir sustancialmente en las prácticas de las administraciones estatales y europeas es “primero, la eficiencia energética”. El Reglamento 2018/1999, de Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, supeditó en este sentido la adopción de las principales decisiones públicas en materia de energía; obligó a tenerlo en cuenta en los Planes Nacionales Integrados de

⁹³ Según la Propuesta de la Comisión: “(...) La Directiva sobre energías renovables permite que haya sistemas de apoyo, pero deja su elección en manos de los Estados miembros. Esto ha dado lugar a una situación no del todo satisfactoria, en la que los Estados miembros han introducido sistemas de apoyo que, en muchos casos, han sido posteriormente modificados o revocados retroactivamente, lo que a su vez ha tenido un impacto negativo en la confianza de los inversores. Por ello, se necesitan normas más claras en la refundición de la Directiva sobre energías renovables, a fin de incrementar la confianza de los inversores”. (...) Afianzar estos principios en la legislación es una opción política. En este sentido, estas disposiciones respaldarán la europeización de la política sobre energías renovables, adaptando estas energías al mercado, al tiempo que se garantiza la seguridad de los inversores hasta 2030”

energía y clima (art. 3.3, letra b); y determinó su significado y alcance⁹⁴, al igual que la, hoy derogada, Directiva 2018/2002, relativa a la eficiencia energética.

Decisivos han sido los desarrollos de la Comisión Europea sobre la aplicación de este principio, mediante la Recomendación sobre su aplicación, adoptada en 2021⁹⁵, que proyecta este principio más allá del sector energético, determinando un alcance distinto del mismo según el sujeto de que se trate, distinguiendo, a estos efectos, entre responsables políticos; autoridades reguladoras; y “entidades de mercado”.

La Comisión insta a los Estados, entre otras cosas, a integrar este principio general no solo en el sector energético sino en todos los sectores y políticas públicas; verificar su aplicación a través de entidades adecuadas; incentivar su aplicación y ayudar a las administraciones públicas (especialmente, a las locales) a aplicarlo, utilizando metodologías de análisis coste-beneficio.

En este sentido, se entiende, esto es importante, que priorizar la eficiencia energética no supone que deban aplicarse necesariamente medidas de este tipo, sino, más bien, que éstas deben considerarse como primera alternativa a la hora de tomar decisiones de planificación, estratégicas y de inversión en los diversos sectores de actividad.

La Comisión reconoce el papel fundamental de las “Entidades de mercado” en la aplicación de este principio general, que no solo incluye a los operadores energéticos, a las comunidades ciudadanas de energía y a los inversores sino también, lo que es más importante a nuestros efectos, a los poderes adjudicadores definidos en las directivas de contratación pública, en la medida en que sus decisiones de compra de bienes o servicios en diversos mercados afecten al consumo de energía.

⁹⁴ Según el art. 2.18 el principio en los siguientes términos: “(...) principio por el cual en las decisiones de planificación, estrategia e inversión en materia de energía se deben tener plenamente en cuenta medidas alternativas en materia de eficiencia energética que sean eficientes en costes y que permitan dotar de mayor eficiencia a la demanda y el suministro de energía, en particular mediante ahorros de energía en el uso final eficientes, iniciativas para la respuesta de la demanda y una transformación, transmisión y distribución más eficiente de la energía, y que permitan alcanzar aun así los objetivos de dichas decisiones”.

⁹⁵ Recomendación 2021/1749, de la Comisión Europea, sobre el principio de “primero, la eficiencia energética”: de los principios a la práctica – Directrices y ejemplos para su aplicación en la toma de decisiones en el sector de la energía y más allá, COM (2021) 7014, de 28 de septiembre de 2021 C(2021) 7014 final. Sobre este acto puede verse M. López García (2022): “Comentario a la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio ‘primero, la eficiencia energética’”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, 9; y S. Galera Rodrigo (2025): “Energía de proximidad: derechos y Mercado en la Transición energética”, en Galera Rodrigo y Cocciolo (dir.): *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*, Tirant lo Blanch, pp. 81-114.

La vigente Directiva 2023/1791, de eficiencia energética, ha reforzado sustancialmente este principio que exige, antes de adoptar decisiones energéticas, valorar si la mejora de la eficiencia energética resulta más rentable, extendiéndolo a todos los sectores, más allá del energético (transporte y distribución), como el financiero, la contratación pública (art. 7); o la calefacción y refrigeración urbana (art. 25.3). En el sector energético, los reguladores energéticos estatales deben considerarlo en sus decisiones sobre la explotación de infraestructuras energéticas y velar por su consideración por los gestores de las redes energéticas en sus decisiones de inversión, planificación y ejecución (art. 27).

Por otra parte, para facilitar la transposición de las obligaciones que impone esta norma, la Comisión ha aprobado la Recomendación (UE) 2024/2143, por la que se establecen directrices para la interpretación del artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al principio de «primero, la eficiencia energética», que concreta las obligaciones de los distintos sujetos, incidiendo notablemente en las administraciones públicas.

La última reforma de la Directiva 2018/2001, de fomento de las renovables, por su parte, integra este principio en el mandato de proporcionalidad regulatoria de los procedimientos administrativos que se proyectan sobre las instalaciones de producción y transporte de energía limpia (art. 15) así como en la evaluación del potencial de energía procedente de fuentes renovables y del uso de calor y frío residuales en el sector de la calefacción y la refrigeración (nuevo art. 22 bis).

El Derecho europeo, en suma, obliga a las administraciones estatales a considerar medidas de eficiencia energética antes de adoptar decisiones estratégicas, planificadoras o de inversión que conlleven consumo de energía.

D) Los objetivos cuantitativos temporales y los Planes Nacionales Integrados de Energía y clima

Una de las principales técnicas de la regulación energética europea, en tiempos de la transición energética, es la fijación de objetivos cuantitativos temporales de energía limpia (también climáticos) a escala europea o estatal a alcanzar. La finalidad no es otra que ofrecer seguridad jurídica para atraer inversiones en energía verde y, en último término, reducir la dependencia energética de la Unión y cumplir los compromisos climáticos.

El Reglamento de Gobernanza de la Unión de la energía de 2018, como se ha visto, obliga a los Estados a elaborar, entre otros instrumentos de planificación en este sector, Planes Nacionales Integrados de Energía y clima (PNIEC); Planes que, a nuestro juicio, constituyen un mecanismo relevante de armonización de las políticas energéticas estatales y de las prácticas administrativas en este sector. Estos planes, que abarcan períodos decenales, deben partir del análisis de la situación de partida del sistema energético estatal y establecer los objetivos nacionales a alcanzar en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía (por ejemplo, en el mercado interior; el nivel de interconexión de electricidad pretendido; las políticas de precios basadas en el mercado; las redes inteligentes; la agregación; respuesta de la demanda; o el almacenamiento) así como las medidas para su cumplimiento. La Comisión, además, supervisa su contenido y puede emitir recomendaciones a los Estados cuyos planes considere “poco ambiciosos”; Recomendaciones que producen efectos jurídicos pues los Estados deben justificar, en caso de no seguirlas, las razones para hacerlo (art. 34).

Hay que señalar, por último, que el Derecho europeo (Reglamento 2018/1999) ha condicionado la potestad de los Estados de modificar estos planes y los objetivos cuantitativos de energía y clima que fijan (“principio de no regresión”) (art. 14.3). El legislador europeo no impide cambios de política pues reconoce el derecho de los Estados a modificarlos siempre que figuren en el informe de situación integrado de energía y clima que deben elaborar (art. 14.7).

6. Conclusiones

El sector de la energía, influido por tres décadas de intervención reguladora de la Unión Europea, puede considerarse un sector de referencia del proceso de europeización del Derecho administrativo y de la consecuente constitución del denominado “espacio administrativo europeo” derivada de la integración de nuestro país en la misma.

La política energética es una competencia compartida entre las Instituciones europeas y los Estados según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que reconoce expresamente el derecho de éstos a elegir su combinación energética (art. 194) pero el

Derecho europeo, energético y ambiental, está condicionando sustancialmente su ejercicio, a través de los numerosos principios generales desarrollados en este ámbito y de las técnicas arbitradas para alcanzar los objetivos de esta política europea, como el mercado interior energético, la seguridad energética o el empleo de energías renovables.

La intervención reguladora desarrollada a partir de la década de los noventa del siglo pasado ha perseguido distintos paradigmas, como la liberalización de los mercados; la transición energética o la independencia energética y ha armonizado, en gran medida, los sistemas energéticos de los Estados. A día de hoy, existe, en este campo, un marco normativo a escala europea, de gran amplitud y complejidad, que condiciona completamente las políticas energéticas estatales.

La uniformización jurídica, no obstante, se ha extendido más allá de esta concreta política alcanzando el terreno propio de las administraciones estatales, incidiendo especialmente en la planta organizativa. Se ha impuesto, en efecto, en este sector el modelo de autoridad reguladora independiente, dotada un conjunto amplio de competencias y de discrecionalidad para desarrollar sus funciones. La contribución del Tribunal de Justicia, concretada en la consagración del “principio de independencia” de las autoridades reguladoras energéticas estatales ha sido decisiva pues, a través de su jurisprudencia, ha protegido a dichas autoridades no solo frente a los Gobiernos estatales y la administración a su servicio sino también de posibles injerencias del propio legislador estatal en las competencias que les atribuye el Derecho europeo o en el margen de apreciación para ejecutarlas. De especial interés resultan los desarrollos de esta jurisprudencia defendiendo la legitimidad democrática de estas autoridades reguladoras independientes, basada entre otros aspectos en su especialización técnica o en el control judicial pleno de sus decisiones.

La incidencia del Derecho europeo se observa también en un nuevo modo de actuación administrativa en este sector, alejado de las prácticas tradicionales. Estas autoridades reguladoras estatales cooperan entre sí y con la Comisión, a través de estructuras transnacionales, formando parte de la Agencia reguladora creada a escala europea (consejo de reguladores). Además, se han establecido mecanismos cooperativos estables de las Administraciones europeas e internas y determinados operadores energéticos que juegan un papel fundamental en el funcionamiento de los mercados energéticos, como la

Red de gestores de redes de transporte, tanto en el sector eléctrico (ENTSO-E) como en el del Gas (ENTSO-G).

Estos mecanismos cooperativos de integración de administraciones, aparte de suponer el abandono de prácticas administrativas enraizadas están generando una creciente permeabilidad entre los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea.

El proceso de uniformización jurídica a través de los principios generales y las técnicas de intervención que está produciendo el Derecho energético de la Unión encuentra, como exponente destacable, el principio de solidaridad energética, desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que constituye un parámetro de control de la legalidad de las decisiones energéticas estatales que pueden afectar a la seguridad energética de otros Estados o de la propia Unión. También lo es el principio “primero, la eficiencia energética”, que obliga a todas las Administraciones (europeas y estatales) a integrar este factor en sus decisiones (contratos públicos, subvenciones, infraestructuras energéticas, etc.).

Los desarrollos normativos sobre la aplicación del principio general de “confianza legítima” a los sistemas públicos de apoyo a los proyectos de energías limpias, positivizados en la Directiva 2018/2001, de fomento de las energías renovables (art. 6), garantizan, a nuestro juicio, la debida consideración de los parámetros de control desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la modificación de normas que incitan inversiones privadas. Esta Directiva, en efecto, solo permite cambios normativos en el apoyo financiero que afecten negativamente a estos proyectos si la configuración inicial del sistema de apoyo lo preveía, lo que constituye una manifestación del “estándar del inversor prudente” que utiliza el Tribunal de Justicia para determinar la previsibilidad del cambio normativo pero que no tuvieron ni la administración energética española ni los tribunales. Más allá del abandono de la doctrina del “riesgo regulatorio” implícito en el sector de las energías renovables, esta previsión puede contribuir al perfilar el alcance de este principio general.

BIBLIOGRAFÍA

Agudo González, Jorge (2013): “Sobre la europeización del derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo”, *Revista de Derecho Europeo*, 45, pp. 61 a 111.

- (2014): “La administración del espacio administrativo europeo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, pp. 111-15.

Alenza García, José Francisco y Mellado Ruiz, Lorenzo (coords) (2024): *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Profesor Iñigo del Guayo Castiella*, Marcial Pons.

Alonso Mas, Maria José (2017): “Los sistemas de apoyo a las energías renovables desde el prisma de las ayudas de Estado”, Revuelta (dir.), *La regulación de las energías renovables a la luz del derecho de la Unión Europea*, pp. 97-158.

- (2021): “La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española”, en Alonso y Revuelta (dir.), *Regulación del sector eléctrico y transición energética*.
- (2024): *Comunidades energéticas y entes locales. Aspectos contractuales, patrimoniales y del derecho de la energía*, Aranzadi.

Bacigalupo Saggese, Mariano (2020): “Autoridades reguladoras nacionales: independencia y competencias (arts. 57 a 64) en Parejo Alfonso/Castro-Gil Amigo (dir.), *Directiva de mercado interior de la electricidad*, Aranzadi, pp. 385-405.

Barnes, Javier (ed.) (2006): *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press.

Baño León, José María (2009): “Reserva de Administración y Derecho Comunitario”, *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, WP IDEIR n.º 7.

- (2016): "Cave legislatorem". Confianza en el legislador de interés general”, Riesgo regulatorio en las energías renovables, Aranzadi, pp. 81-102.

Britz, Gabriele (2008): “Estructuras de la Unión Administrativa Europea en la Regulación de los mercados de la energía alemán y europeo”, Velasco Caballero y Shneider (coord.): *La Unión administrativa europea*, Marcial Pons, pp. 159-192.

Cameron, Peter y Heffron, Raphael (2016), *Legal Aspects of EU Energy Regulation : The Consolidation of Energy Law across Europe* (2 ed), Oxford University Press.

Chebel-Horstmann, Nadia (2006): *La régulation du marché de l'électricité. Concurrence et accès aux réseaux*, ed. L'Harmatan

Craig, Paul (2012): *EU Administrative Law* (2 ed.), Oxford University Press.

Darnaculleta i Gardella M. /Esteve Pardo, J. /Ibler, M. (Dir.) (2020): *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons.

De la Cruz Ferrer, Juan (1999): *La liberalización de los servicios públicos y el sector eléctrico*, Marcial Pons.

- (2019): *Energía y Derecho ante la transición renovable*, Aranzadi.
- (2021): “gobernanza en el nuevo marco energético de la Unión Europea”, en López-Ibor; Del Guayo; Malaret ; Encinar; Bacigalupo; Serrano y Villar (dir.): *Derecho de la energía y el Clean Energy Package*, Aranzadi, pp. 163-178.

Del Guayo Castiella, Iñigo (2009): “Derecho comparado: el contexto europeo”, en Muñoz Machado (dir.), *Derecho de la regulación económica. Sector energético*. Tomo 1, Iustel, pp. 233-264.

- (2020): “Concepto, contenidos y principios del Derecho de la energía”, *Revista de Administración Pública*, 212, pp. 309-346.
- (2022): “Energy communities under European Union Law: A brief review of some controversial issues”, en (vol. Col) *A Force of Energy: Essays in Energy Law in Honour of Professor Martha Roggenkamp*, University of Groningen Press, Groningen, pp. 142-149.

Dos Santos Soares, Alfredo (2022): El principio de solidaridad obliga más allá de las buenas intenciones Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, Alemania contra Polonia, *Revista General de Derecho Europeo*, 56.

Díaz Lema, José Manuel (2009): “La evolución del Derecho Comunitario de la energía: hacia la creación del mercado europeo de la energía. La falta de un regulador europeo y sus consecuencias”, *Tratado de Regulación del Sector eléctrico*, Tomo I, Aranzadi, pp. 145-183.

Esteve Pardo, José (2021): *Principios de Derecho regulatorio: Sectores económicos de interés general y regulación de riesgos*, Marcial Pons.

Estoa Pérez, Abel (2009): “El acceso a las redes de transporte y distribución”, en S. Muñoz Machado, Tomo 2 de *Derecho de la regulación económica*.

Fabrés Garrido, Eva (2023): “Estudio interpretativo de las competencias de la Unión Europea en materia de energía. El artículo 194 del TFUE en el marco de la transición energética”, *Quaderns IEE: Revista de l’Institut d’Estudis Europeus*, Vol. 2, Núm. 1, pp. 61-92.

Ferrari, Giuseppe Franco (2022): «Regulación del hidrógeno y de los gases renovables en la Unión Europea», en Alenza García, José Francisco y Mellado Ruiz, Lorenzo (dirs.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons, pp. 223-244

García Álvarez, Gerardo (2014): “La Unión Europea como «Estado Regulador» y las Administraciones Independientes”, *Revista de Administración Pública*, 194, pp. 79-111.

Galán Vioque, Roberto (2020): “Nuevos conceptos en la Directiva de mercado (arts. 1 y 2)”, en Parejo Alfonso/Castro-Gil Amigo (dir.), *Directiva de mercado interior de la electricidad*, Aranzadi, pp. 29-54.

Galera Rodrigo, Susana (2018): “La planificación de la Unión Europea en materia de clima y energía: la patrimonialización de la competencia como barrera a su adecuada recepción en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, pp. 264-298.

- (2025): “Energía de proximidad: derechos y Mercado en la Transición energética”, en Galera Rodrigo y Cocciolo (dir.): *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*, Tirant lo Blanch, pp. 81-114

Galera Rodrigo, Susana y Cocciolo, Endrius (dir.) (2025): *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*, Tirant lo Blanch.

Huhta, Kaisa (2021): “C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law”, *European Energy and Environmental Law Review*, 2021, vol. 30, n.º 6, pp. 255 a 265

Herscuth, Andrea (2010), “Grid Issues”, en (Vol. Col.) *EU energy Law*, Vol. III, Claeys & Casteels, págs. 143-172.

Gimeno Feliú, José María (2016): “Administración Pública y Derecho Administrativo en la Unión Europea. La consolidación de un modelo de uniformización jurídica”, Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, pp. 279-302.

González Ríos, Isabel (2020): Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, pp. 147-193.

- (2021a): “Hacia una progresiva descarbonización de la edificación a través de la rehabilitación energética”, *Cuadernos de Derecho Local*, 57.
- *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 51-66). Aranzadi;
- (2022): “Política energética y política climática los desafíos regulatorios y jurídicos de la transición energética”, en Alenza y Mellado (coord.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, pp. 923-934
- (2024): “La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, pp. 55-73.

Leiva Lopez, Alejandro (2020): *La regulación jurídica de las redes de electricidad*, Aranzadi, pp. 93 y ss.

- (2024), “La nueva Comisión Nacional de la Energía en el actual contexto de Transición Energética”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62, pp. 139-160.

López García, Mabel (2022): “Comentario a la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2021, sobre el principio ‘primero, la eficiencia energética’”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, 9.

López-Ibor Mayor, Vicente y Zamora Santabrida, Ignacio (2022): “Derecho de la transición energética y Ley de cambio climático”, en Alenza García y Mellado Ruiz (coords), *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del Profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Marcial Pons, pp. 45-74

Malaret García, Elisenda (1998): “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto”, *Revista de Administración Pública*, 145.

Mellado Ruiz, Lorenzo (2023): «Marco jurídico actual y futuro de la industria del hidrógeno en la Unión Europea: transición energética e hidrógeno verde», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 125, pp. 17-42

Muñoz Machado, Santiago (2009): “Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia”, en Muñoz Machado (dir.), *Derecho de la Regulación Económica. Sector energético*, Tomo 1, Iustel.

- (2016): “Regulación y confianza legítima”, *Revista de Administración Pública*, 200, pp. 141-172

Ortega Bernardo, Julia (2017): “El acto administrativo transnacional en el derecho europeo del mercado interior”, *Revista española de derecho administrativo*, 188, pp. 81-124.

Parente, Alessio (2010): *Principios de Derecho Europeo de la energía*, Aranzadi.

Parejo Alfonso, Luciano (2019): “Servicio público, servicio universal y posición del consumidor en el nuevo régimen común del mercado interior de electricidad”, Parejo Alfonso/Castro-Gil Amigo (dir.), *Directiva de mercado interior de la electricidad*, Aranzadi, pp. 87-120.

Pellerin-Carlin, T., (2017): “The European Energy Union”, Leal Arcas (ed.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar Publishing.

Perez de las Heras, Beatriz (2014): “Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 47, pp. 13-47.

Pielow, Johann-Christian (2017): “La inaplazable transición energética: el paso de los combustibles fósiles a las energías renovables”, en Galán Vioque; González Ríos; López Ramón (dirs). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, pp. 47-68.

- (2021): J-C. Pielow y D. Hernández Galvis (2021): “El paquete de invierno y la política energética de los Estados miembros”, López-Ibor; Del Guayo; Malaret ; Encinar; Bacigalupo; Serrano y Villar (dir.), *Derecho de la energía y el "Clean energy package"*, Aranzadi, pp. 125-147.

Pulgar Lanzaco, Mónica (2023): “La regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 85, pp. 93-136.

Revuelta Pérez, Inmaculada (2008): «La endeble garantía del servicio universal en las telecomunicaciones», *Revista de Administración Pública*, 175, pp. 425-462.

- (2019): “Estándar del inversor prudente y confianza legítima”, *Revista de Administración Pública*, 208, pp. 403-430.
- (2020a): “Normas generales de organización del sector eléctrico en la cuarta directiva de la electricidad: elección del suministrador, precios de mercado, acceso de terceros a las redes y autorización de nuevas instalaciones”, en Parejo Alfonso/Castro-Gil Amigo (dir.): *Directiva de mercado interior de la electricidad*, Aranzadi, pp. 55-84.
- (2020b): “Regulando la transición energética. Hacia un derecho europeo de la energía limpia”, en Revuelta Perez y Alonso Mas (dir.), *La Regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*, Aranzadi.
- (2021): “Medición inteligente y transición energética en el sector eléctrico tras la Directiva 2019/944”, en Alonso y Revuelta (dir.), *Regulación del sector eléctrico y transición energética* , Aranzadi, pp. 117-140
- (2024): *Comunidades energéticas y entidades locales. Formas jurídicas y participación municipal*, Aranzadi.

Rizzuto, Franco (2021): “The Independance of National Regulatory Authorities: Is There Now an Autonomous EU Law concept of Independance of General Application?”, Case Comment:

Judgment of the Court 11 June 2020 in Case C-378/19 The President of the Slovak Republic, *European Competition and Regulatory Law Review*, vol. 5, n.º 1, pp. 64-75.

Robinson, David (2022): “La transición energética requiere un nuevo mercado eléctrico”, Alenza García y Mellado Ruiz (coord.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, pp. 111-13.

Robinson, David y Del Guayo, Íñigo (2022): “Alignment of energy community incentives with electricity system benefits in Spain”, en Löbbe (eds.), *Energy communities: citizen centered, market-driven, welfare-enhancing?*, Elsevier, pp. 73-93.

Rodríguez Paraja, María Ángeles (2021): “Novedades introducidas por el Reglamento UE 2019/942, de 5 de junio de 2019, en el funcionamiento de la agencia para la cooperación de los reguladores de la energía”, en López-Ibor; Del Guayo; Malaret; Encinar; Bacigalupo; Serrano y Villar (dir.), *Derecho de la energía y el "Clean energy package"*, Aranzadi, pp. 179-196.

Rosa Moreno, Juan (2024): “La nueva ordenación para la aceleración del despliegue renovable: entre la reforma europea y la reacción normativa interna”, en Rosa Moreno y Valencia Martín (coords), *El desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*, Aranzadi, pp. 33-129

Rosa Moreno, Juan y Valencia Martín, G. (2021): *Derecho y energías renovables*, Aranzadi.

Ryś, Mateusz (2022): “The principle of energy solidarity clarified: a certain way to uncertainty”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 71, pp. 49-167.

Sánchez Ortega, Antonio (2015): “La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea. Algunas consideraciones derivadas de las sanciones a Irán”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 47, pp. 233–264.

Sanz Rubiales, Íñigo (2000): «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7, pp. 91-122

Schmidt-Assmann, Eberhard (2006): “La constitucionalización y su función innovadora ante la evolución del Derecho administrativo europeo”, en Barnes (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, pp. 103-118.

Simoncini, Marta (2018): *Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine :a study on EU agencies*, Hart Publishing.

Sokołowski, Maciej (2022): *Energy Transition of the Electricity Sectors in the European Union and Japan : Regulatory Models and Legislative Solutions*, Springer Palgrave Macmillan.

Soriano García, Eugenio (2009): “El mercado interior del gas a tenor del Derecho Comunitario. Las previsiones del Tercer Paquete Comunitario”, en *Derecho de la Regulación económica, Sector energético*, Tomo 1, Iustel. pp. 1209-1274.

Velasco Caballero, Francisco y Schneider, Jens-Peter (coord.) 2008: *La Unión Administrativa Europea*, Marcial Pons.

Valencia Martín, Germán (2024): “La transición acelerada: instalaciones renovables en suelo”, en Rosa Moreno y Valencia Martín (coords), *El desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*, Aranzadi, pp. 131-238.

Vírgala Foruría, Eduardo (2006): “Agencias (y Agencias Reguladoras) en la Comunidad Europea”, *Revista de derecho constitucional europeo*, 5, pp. 145-212.

- (2014): “Los Organismos Reguladores en el Estado constitucional del siglo XXI: su independencia (especial referencia al caso español)”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 8.

Villar Rojas, Francisco José (2009): “El acceso de terceros a las redes de transporte y distribución de electricidad”, *Tratado de Regulación del sector eléctrico*, Aranzadi, Tomo I, pp. 556-579.