

Política energética y política climática: los desafíos regulatorios y jurídicos de la transición energética

MARIANO BACIGALUPO SAGGESE¹

Abordaré en mi intervención cuatro temas que juzgo de interés transversal a la hora de reflexionar sobre los desafíos regulatorios y jurídicos de la transición energética. Más bien serán cuatro *píldoras*, si me permiten expresarlo de un modo gráfico, pues el tiempo del que dispongo solo me permitirá esbozar o apuntar algunas ideas básicas.

En la primera me referiré a los rasgos, perfiles y principios de la nueva política energética. Una política energética cabalmente integrada en la política climática, a la que sirve. La política energética no es más una política concomitante con la política climática (y ambiental en general), sino una parte de la misma, entendida en un sentido amplio.

A continuación esbozaré el nuevo trilema de la política energética. El trilema clásico (seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad) se presenta hoy con nuevas caras: el objetivo que impone la política climática es la transición energética (descarbonización, descentralización, digitalización), pero la transición energética solo será posible si es justa, equitativa e inclusiva y si, hoy como ayer, permite a los sectores de actividad económica preservar su competitividad al servicio de la prosperidad colectiva.

En una tercera píldora abordaré el momento regulatorio actual de las energías renovables, la manifestación más importante de la transformación tecnológica inherente a la transición energética. Los dos principales imperativos (aunque no los únicos) de la transición energética son la electrificación de la economía y la descarbonización de la generación de energía

¹ Profesor Titular de Derecho Administrativo de la UNED. Consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Miembro del Consejo de Reguladores de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER). Las opiniones expresadas en esta intervención son personales del autor y no comprometen a ninguna institución.

eléctrica a través de la penetración masiva de energías renovables. Como veremos, ambos procesos requieren importantes ajustes e incentivos regulatorios.

Finalizaré con una referencia que no puede faltar en el marco de una reflexión sobre los desafíos jurídicos de la transición energética, a saber: esta no será posible sin seguridad jurídica. La transición energética requiere una inversión ingente, que habrá de proceder principalmente del sector privado. No es posible atraer y movilizar inversión privada sin seguridad jurídica.

1. LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN LA POLÍTICA CLIMÁTICA. LOS OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA NUEVA POLÍTICA ENERGÉTICA

En el ámbito del ordenamiento jurídico de la Unión Europea (UE) la convergencia de la política energética y de la política climática encuentra su máxima expresión en el llamado *Paquete de Energía Limpia (Clean Energy Package)*.

Al final de 2016 la Comisión Europea lanzó una iniciativa para que la Unión Europea liderase el cambio hacia la transición energética a nivel mundial, y que tuviera lugar en el marco de una mayor integración de los mercados energéticos. Es el denominado *Paquete de Invierno: “Energía limpia para todos los europeos”*. Este paquete legislativo incluía, entre otras cuestiones, propuestas de objetivos para 2030 en la UE (que progresivamente se hicieron más ambiciosos,) en términos de CO₂, energías renovables y eficiencia energética.

Durante los años siguientes se aprobaron las normas más relevantes. La manifestación más reciente de este impulso normativo es el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

El objetivo final es la descarbonización (neutralidad climática) de la economía en 2050, en línea con lo previsto en el Acuerdo de París. Según las previsiones iniciales, las inversiones adicionales anuales medias para el conjunto de la UE durante el periodo 2021-2030 ascenderían a 38.000 millones de euros. Dichas inversiones se verían compensadas en gran medida por el ahorro de combustible fósil importado. Más de la mitad de las inversiones deberían destinarse a los sectores residencial y terciario.

A finales de 2019 la Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen, aprobó el llamado *Pacto Verde Europeo (Green Deal)* con un plan de financiación que aspira a movilizar un billón de euros durante la década 2021-2030 para garantizar que Europa se convierta en el primer continente en lograr la neutralidad climática en 2050. El plan señalaba que “*la transición a una economía neutral climáticamente y sostenible requerirá inversiones significativas*”. Asimismo, indicaba que el sector público debía asumir el liderazgo, pero que el sector privado era el que debía proporcionar el mayor volumen de inversión para alcanzar la transformación económica, social, tecnológica e industrial. De esta manera, la UE podía atajar tres problemas al mismo tiempo: los bajos niveles de crecimiento a largo plazo, el riesgo de la desigualdad y los desafíos del cambio climático.

El plan de la Comisión (*Sustainable Europe Investment Plan* o SEIP) propone utilizar ingentes recursos del presupuesto comunitario para estimular la inversión, diseñar un marco legal que facilite y atraiga el capital privado y reservar partidas especiales para los socios de la UE menos ricos y para las regiones con alta dependencia de fuentes energéticas o industrias con gran nivel de emisiones.

La Comisión señala la necesidad de actuar en todos los sectores de la economía:

- invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente;
- apoyar a la industria para que innove;
- desplegar sistemas de transporte público y privado más limpios, más baratos y más sanos;
- descarbonizar el sector de la energía;
- garantizar que los edificios sean más eficientes desde el punto de vista energético;

- y colaborar con socios internacionales para mejorar las normas medioambientales mundiales.

Así, la Comisión propuso la aprobación de una Ley Europea del Clima que convierta el compromiso político sobre el clima en una obligación legal. Como se ha señalado, esa ley es una realidad [Reglamento (UE) 2021/1119].

Los recursos para movilizar un billón de euros en la próxima década procederán en primer lugar del Marco Financiero Plurianual de la UE (2021-2027), con 485.000 millones de euros. Se propone destinar el 25% de su presupuesto principal a políticas vinculadas a la lucha contra el cambio climático, obligando a reorientar en parte los modelos de gasto de los tradicionales fondos estructurales y de la política agrícola común. Este plan conllevará una cofinanciación con cargo a las arcas nacionales de 115.000 millones de euros.

La segunda gran aportación procedería de InvestEU, el programa antiguamente conocido como plan Juncker, con el que se aspira a movilizar 280.000 millones, entre recursos públicos y privados. Se procurará atraer inversiones privadas, por ejemplo, en energía sostenible y transporte, que beneficien a las regiones más atrasadas.

Una tercera partida, denominada Innovación y Modernización, se financiaría a través de los recursos generados por la venta de derechos emisiones de CO₂ en el mercado europeo, con 12.000 millones de euros, destinados a países con un PIB inferior a la media.

El plan se completa con un Fondo de Transición Justa que sería el catalizador de inversiones por valor de 143.000 millones de euros, para las regiones con alta dependencia de fuentes energéticas fósiles, como el carbón o a las zonas con industrias de alto consumo energético.

Adicionalmente, como consecuencia de la crisis sanitaria y económica, la Comisión Europea ha actuado rápidamente (flexibilizando las reglas fiscales, las ayudas de Estado y movilizando todo el presupuesto). Uno de los elementos característicos de esta crisis es su distinto impacto por países.

Destacan dos Consejos Europeos muy relevantes en los que se acordaron programas y fondos que se suman a los del Pacto Verde Europeo:

- En abril de 2020 se acordó la creación de la triple red de seguridad para los trabajadores (SURE), las empresas (fondo de garantía paneuropea del BEI) y para los Estados (MEDE), así como la preparación de un fondo de recuperación temporal.
- En julio de 2020 se produjo un acuerdo histórico en el Consejo Europeo sobre el Plan de Recuperación para la UE (*Next generation EU*) con un volumen de 750.000 millones de euros. También se aprobó el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 que asciende a 1,074 billones de euros. En total, ambos elementos suponen conjuntamente movilizar un 17% de la renta nacional bruta de la UE. Dentro de estos fondos, es importante destacar que el 30% se destinará a cuestiones relacionadas con la acción climática.

La Europa posterior a la COVID-19 será, así, más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros. El Plan se distribuye en dos grandes grupos: (i) subsidios a fondo perdido de 390 mil millones; y (ii) préstamos de 360 mil millones de euros. Dentro del Plan de Recuperación para la UE, el principal programa de acción es el denominado *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, dotado con 672.500 millones de euros, lo que supone el 90% de los recursos del fondo, complementado por el refuerzo de políticas de cohesión y de programas existentes (refuerzo de fondo de transición justa, fondo de desarrollo rural, Invest EU, Horizon 2020...). Un 37% del gasto de recuperación deberá ir destinado a cumplir los objetivos del Pacto Verde y un 20% a proyectos de digitalización.

Los Estados han tenido que presentar sus Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, detallando los programas de inversión y reformas para el periodo 2021 -2023. Dichos programas se pueden implementar hasta 2026. España será el segundo país que más fondos recibirá después de Italia, hasta 144.000 millones (59.000 millones de euros en subsidios y 85.000 millones en préstamos).

Las orientaciones de la Comisión Europea para el desarrollo de los planes se basan en siete iniciativas emblemáticas:

- Activación de tecnologías limpias de futuro (energías renovables).
- Renovación para la mejora de la eficiencia energética.
- Ampliación y mejora de infraestructuras.
- Transición digital.
- Modernización de las Administraciones Públicas.
- Capacidad industrial.
- Capacitación de capital humano.

Para financiar estos instrumentos, la UE se ha comprometido a emitir obligaciones en los mercados internacionales que se amortizarán de 2026 a 2056. Esto constituye un hecho sin precedentes; ya que será la primera vez que la UE emita deuda. Esta deuda se amortizará con los recursos que se generen a través de nuevos tributos y con aportaciones de los Estados miembros. En el Consejo Europeo de julio de 2020 se aprobó una reforma del sistema de recursos propios para poder crear en el futuro un mecanismo de ajuste en frontera por CO₂, una tasa digital, extender el Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión a sectores como el transporte o la edificación, un impuesto sobre el plástico y un impuesto sobre transacciones financieras. El objetivo de la creación de estas nuevas figuras es minimizar el incremento de contribuciones nacionales al presupuesto comunitario.

Finalmente, el 14 de julio de 2021 la Comisión Europea adoptó un nuevo paquete de medidas de energía denominado *Fit for 55* que tiene por objeto revisar los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, aumentándolos al 55% con respecto a los niveles de 1990, en línea con lo establecido en la nueva Ley europea de Cambio Climático.

Para alcanzar este objetivo e implementar la estrategia del Pacto Verde Europeo, la Comisión ha presentado 13 propuestas legislativas (8 revisiones de legislación existente y 5 nuevas propuestas), a saber:

- Se revisa el sistema de comercio de derechos de emisión (al que se incorporan nuevos sectores como la edificación, el transporte y el sector marítimo, aumentándose los umbrales para los sectores ETS del 40% al 61% respecto a niveles de 2005), y se crea un Fondo climático social con un presupuesto de 72 millones de euros que permitirá a los Estados miembros paliar los efectos negativos que el incremento de los precios de la electricidad está teniendo en los consumidores más vulnerables.
- De manera complementaria, se modifica el Reglamento 2018/842 (*Effort sharing regulation*) que establece objetivos vinculantes de reducción de emisiones para cada Estado miembro en el horizonte 2030, en línea con la nueva Ley europea de Cambio Climático. Se incrementa el objetivo comunitario de reducción del 30% al 40% respecto a 2005, por lo que España pasaría de un 26% (objetivo actual) a un 32-37% según la fórmula -actualmente es PIB per cápita- que finalmente se determine.
- Se modifica la Directiva de energías renovables (RED II) que establecía un objetivo del 32% para 2030 y que se incrementa hasta el 40%. Asimismo, se establecen objetivos sobre hidrógeno renovable y se establece un sistema de certificación para los gases renovables.
- Se modifica la Directiva de eficiencia energética que establecía un objetivo del 32.5% para 2030 y que se incrementa hasta el 36-39%, junto con una reducción de la demanda del 9%. Además, se propone que los objetivos en materia de eficiencia energética sean vinculantes (si bien por ahora solo) a nivel comunitario.
- Se propone una revisión de la Directiva sobre fiscalidad energética para alinear la política fiscal comunitaria con los objetivos de descarbonización.
- Se propone una nueva iniciativa legislativa sobre el mecanismo de ajuste de carbono en frontera, con el objetivo de proteger a la industria energética europea de conductas anticompetitivas por parte de terceros países no sujetos al pago de derechos de emisión (como sucede, por ejemplo, en el caso de Marruecos). Se espera que el nuevo

mecanismo pueda estar implementado en 2026.

- Por último, se proponen nuevas iniciativas legislativas en materia de combustibles para el transporte marítimo y aviación y una estrategia europea de reforestación.

Asimismo, la Comisión Europea publicó el 15 de diciembre de 2021 la propuesta de nuevo paquete legislativo europeo en materia de gas cuyos objetivos son la descarbonización del sector gasista, facilitar la penetración de energías renovables y gases descarbonizados (incluyendo el hidrógeno) y reforzar la seguridad de suministro.

Esta iniciativa legislativa está compuesta por (i) una propuesta de Reglamento sobre condiciones de acceso a la red de transporte; (ii) una propuesta de Directiva sobre reglas comunes del mercado interior de gas; y (iii) una propuesta de Reglamento sobre reducción de emisiones de metano en el sector energético. Adicionalmente, la Comisión añade una propuesta de modificación de la Directiva de eficiencia energética en la edificación, como complemento a las medidas ya propuestas en el paquete *Fit for 55*.

En este paquete en materia de gas, la Comisión parte de una propuesta muy ambiciosa, en la que se prevé que la futura Directiva de gas sea de aplicación a todo tipo de gases (no sólo el gas natural), y en la que se prevé un régimen regulatorio específico y propio para el hidrógeno.

Otros temas relevantes que se abordan en esta iniciativa legislativa son:

- La creación de un mercado de hidrógeno, con una infraestructura que permita el comercio intracomunitario y con terceros países. Para ello, se valorará la utilización de las actuales infraestructuras de transporte de gas natural. En cuanto a los principios regulatorios fundamentales de este mercado, se prevé la aplicación progresiva de principios como la separación de actividades (*unbundling*), el acceso de terceros a las redes (ATR) y el establecimiento de tarifas (con una fase transitoria más flexible hasta 2030, y una implementación final tras esta fecha).

- El establecimiento de planes nacionales de desarrollo de la red de transporte basados en escenarios conjuntos de electricidad, gas e hidrógeno, alineados con los objetivos nacionales del PNIEC y los planes decenales de ámbito europeo. El objetivo es avanzar hacia la integración sectorial, todo ello sin perjuicio de evitar subsidios cruzados para garantizar que cada usuario pague por el uso de las redes que utiliza.
- La creación de una asociación europea de operadores de redes de hidrógeno (*European Network of Network Operators for Hydrogen*, ENNOH), en términos similares a los establecidos para ENTSO-E y ENTSO-G.
- La creación de un sistema de certificación de los gases renovables que permita su trazabilidad y la resolución progresiva de los contratos de gas a largo plazo hasta el horizonte 2049.
- Se propone una actualización de los derechos de los consumidores de gas, en línea con los derechos previstos para los consumidores eléctricos, que asegure la coherencia con las propuestas normativas del paquete *Fit for 55*. La Comisión incluye un decálogo de derechos de los consumidores en la Directiva gasista, que incluye – entre otras- medidas tales como el cambio de suministrador (*switching*) en 24 h, la introducción del comparador de precios, la concepción de consumidores activos, la regulación de comunidades energéticas, normas sobre facturación, contadores inteligentes (también para el hidrógeno), acceso a los datos de consumo, etc.
- Se actualizan también las competencias de las autoridades reguladoras nacionales en estos ámbitos.

Llegados a este punto, resulta evidente cómo en la era post-Covid se está produciendo un alineamiento de la política de recuperación económica, la política climática y la política energética. Esta convergencia se manifiesta igualmente en el ámbito de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En España la expresión normativa más relevante del

alineamiento de la agenda de recuperación y de las agendas climática y energética la encontramos en la reciente Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Esta Ley establece objetivos ambiciosos en materia de energía y clima. Con el fin de alcanzar antes del 2050 la neutralidad climática y que el sistema eléctrico esté basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable, la Ley establece una serie de «objetivos mínimos», cuantificados en porcentajes, que deberán lograrse antes de 2030 en materia de reducción de gases de efecto invernadero, incremento de las energías de fuentes renovables y mejora de la eficiencia energética. Para lograr estos objetivos, la Ley encomienda al Gobierno la aprobación de diversos instrumentos de planificación: Planes nacionales integrados de energía y clima; Estrategia de Descarbonización a 2050; y Estrategia España Digital 2025 (con acciones de impulso a la digitalización de la economía que contribuyan a lograr los objetivos de descarbonización).

En todos estos instrumentos -de planificación y normativos- se manifiesta la convergencia de las políticas climática y energética como nunca antes se había producido. Por más que ciertamente la política energética nunca ha vivido de espaldas a la política ambiental (recordemos que la sostenibilidad ha sido siempre uno de los objetivos del trilema de la política energética), no hay precedentes de una integración como la que vivimos en la actualidad. La política energética se ha transformado hoy en una verdadera política instrumental al servicio de la política climática.

La política energética es hoy política de transición energética, y sus perfiles, rasgos y principios así lo expresan con claridad. Los objetivos de la nueva política energética son conocidos, a saber: la descarbonización, la descentralización y la digitalización (las tres D). En efecto, el gran objetivo de la transición energética es la *descarbonización* del sector energético. Para ello es preciso electrificar en la mayor medida posible los usos energéticos fósiles (particularmente en el ámbito del transporte y la movilidad) y descarbonizar la producción de energía eléctrica. Esto último solo es posible mediante la penetración masiva de generación eléctrica de origen renovable, esto es, la gradual sustitución de tecnologías de

generación emisoras de gases de efecto invernadero.

La descarbonización exige también avanzar en ahorro y eficiencia, especialmente en el uso eficiente de las redes de transporte y distribución de electricidad. En este punto procede mencionar la reciente entrada en vigor de las nuevas metodologías para el cálculo de los peajes de acceso a las redes y los cargos del sistema eléctrico (Circular 3/2020, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad; y Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico). Como es sabido, la determinación de nuevos periodos horarios no ha estado exenta de polémica, pero –contrariamente a lo que en ocasiones se cree o se sugiere- no guarda relación alguna con el incremento del precio marginal de la electricidad en el mercado mayorista a partir de junio de este año.

Junto al objetivo de la descarbonización está el de la *descentralización*. La transición energética descentraliza el funcionamiento del sector eléctrico. Aparecen nuevos actores, la generación es más plural como consecuencia de la generación distribuida y la proliferación de pequeños y medianos productores renovables, el despegue del autoconsumo individual y colectivo y la aparición de nuevos sujetos y actividades: el almacenamiento, la agregación de demanda independiente, las comunidades energéticas, etc. El sistema eléctrico ha dejado de ser un sector fuertemente centralizado y segmentado. Cada vez es más plural, capilar y local.

Precisamente esta transformación profunda del sistema eléctrico determina también la necesidad de dotar de nuevas funcionalidades a las redes de transporte y distribución de electricidad. Las redes del nuevo sistema –un sistema plural, capilar y multidireccional- deben ser inteligentes. Aquí es donde hace acto de presencia el objetivo de la digitalización. Esta es la tercera D de la transición energética.

Finalmente, debe destacarse que la transición energética tiene por efecto *democratizar* el sistema eléctrico. De entrada es un efecto de la aparición de nuevos sujetos y actividades,

que lo hacen plural y capilar. A ello hemos de sumar el *empoderamiento* del consumidor, que ya no es un mero sujeto pasivo del sistema. Es un sujeto activo, bien como *prosumidor*, bien como parte de una demanda que participa activamente en el sistema (en su caso, de forma agregada), o en ambas facetas. Poner al consumidor en el centro de sistema es un principio estructural de la nueva política energética. El consumidor es, así, el gran protagonista de la transición energética. Y lo es tanto en dimensión individual como colectiva. El autoconsumo colectivo y las comunidades energéticas son figuras decisivas en el nuevo diseño del sistema eléctrico.

Éstos son, en síntesis, los rasgos, los perfiles y los grandes principios rectores de la transición energética, expresión de una nueva política energética plenamente integrada en la política climática.

2. NUEVOS RETOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA: LA TRANSICIÓN JUSTA

Como ya hemos mencionado, el trilema clásico de la política energética consistía en la consecución simultánea de tres grandes objetivos: la seguridad del suministro, la competitividad de los sectores económicos (la asequibilidad de los precios energéticos) y la sostenibilidad. Este trilema clásico no está superado, pero ha evolucionado: la transición energética, indispensable para la consecución de los objetivos climáticos, debe ser compatible con la preservación de la competitividad de los sectores económicos (se ha de procurar que no produzca precios energéticos más elevados que deterioren la posición competitiva de nuestro sector industrial) y debe procurar también evitar o, cuando menos, amortiguar o atemperar los costes sociales de la transición. La transición energética no es neutra en sus efectos. La transformación del sistema energético implica una verdadera reconversión del mismo, y es sabido que no hay reconversión sectorial sin costes. Por ello, el éxito de una reconversión depende esencialmente de cómo se repartan y atajen esos costes. Si la transición energética impacta negativamente en la cohesión social y territorial, si destruye empleo y no genera nuevos yacimientos de empleo, o si perjudica a las economías

domésticas y deteriora el bienestar social o altera el tejido socioeconómico de determinados territorios, acabará produciendo desafección y frustración social que la harán inviable o impedirán, en todo caso, lograr los objetivos establecidos en los horizontes temporales que nos hemos fijado. En suma, la transición energética solo será exitosa si preserva la competitividad de los sectores económicos y, en general, es percibida por la sociedad como una transición justa, equitativa e inclusiva. Hemos de insistir en que este es un requisito indispensable para prevenir situaciones de rechazo social extendido a la transición energética.

La transición justa es, así, la expresión de la dimensión y el compromiso social de la política energética, que no puede ni debe vivir de espaldas no solo a la política ambiental y climática sino también al objetivo de justicia, equidad e inclusión social.

El compromiso social no es una dimensión de la política energética del todo novedosa. La regulación del sector energético siempre ha establecido obligaciones de servicio público para los operadores económicos que actúan en los mercados energéticos. Obligaciones de servicio público en buena medida dirigidas a la protección de los consumidores vulnerables. Recordemos la fijación de precios regulados para el suministro a consumidores domésticos y PYMES, la obligación de las empresas comercializadoras de contribuir a la financiación del bono social o la prohibición de suspender el suministro de energía eléctrica a consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión central. Estas son solo algunas de las obligaciones de servicio público que la regulación energética ya prevé en la actualidad y que son, como hemos dicho, la expresión de la dimensión y del compromiso social de la política energética.

No obstante, la amortiguación de los costes sociales de la transición energética no puede residenciarse exclusivamente en el ámbito estricto de la política energética. Sin duda esta tiene un papel destacado que jugar para garantizar que la transición energética sea justa, equitativa e inclusiva. No vive de espaldas a los imperativos de la equidad social pero no puede suplir el rol de otras políticas públicas que también deben concurrir para garantizar una adecuada amortiguación social de los costes de la transición energética con el fin de prevenir fenómenos estructurales de desafección, frustración y rechazo social ante la

transición energética. También corresponde un papel importante a las políticas de cohesión social y territorial, a la política contra la despoblación del medio rural, la política industrial y las políticas de empleo.

Al margen de las obligaciones de servicio público que hemos mencionado, podemos comprobar cómo la política energética asume efectivamente este compromiso en ámbitos específicos de la regulación sectorial. Cabe destacar, en este sentido, la nueva regulación para el otorgamiento de los permisos de acceso y conexión a las redes en los llamados nudos de transición justa (disposición adicional 22ª de la Ley del Sector Eléctrico). Así, cuando se proceda al cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, y para promover un proceso de transición justa, la Ley prevé que se podrán regular procedimientos y establecer requisitos para la concesión de la totalidad o de parte de la capacidad de acceso de evacuación de los nudos de la red afectados por dichos cierres a las nuevas instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables que, además de los requisitos técnicos y económicos, ponderen los beneficios medioambientales y sociales.

Asimismo, el artículo 27 de la nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética obliga al Gobierno a aprobar cada cinco años una Estrategia de Transición Justa, que *“constituye el instrumento de ámbito estatal dirigido a la optimización de las oportunidades en la actividad y el empleo de la transición hacia una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y a la identificación y adopción de medidas que garanticen un tratamiento equitativo y solidario a las personas trabajadoras y territorios en dicha transición”*. Esta estrategia debe implicar a también a las políticas industriales, agrarias y forestales, de investigación y desarrollo, de innovación, de promoción de actividad económica y de empleo y formación ocupacional para la transición justa.

La Ley de Cambio Climático regula también en su artículo 28 una nueva figura muy interesante: los llamados convenios de transición justa. Tendrán por objeto *“fomentar la actividad económica y su modernización, así como la empleabilidad de trabajadores vulnerables y colectivos en riesgo de exclusión en la transición hacia una economía baja en emisiones de carbono, en particular, en casos de cierre o reconversión de instalaciones”*.

En estos convenios podrán participar empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales y demás entidades interesadas o afectadas.

3. EL MOMENTO REGULATORIO ACTUAL DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

La tercera *píldora* de esta conferencia de clausura tiene por objeto recapitular el que podríamos llamar momento regulatorio actual de la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables.

Desde hace algún tiempo se venía reclamando un nuevo mecanismo de concurrencia competitiva para proyectos de energía renovable que permitiera dotar a estas tecnologías de un marco retributivo predecible y estable. Así, el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, ha introducido un nuevo apartado 7 bis en el artículo 14 de la Ley del Sector Eléctrico que habilita al Gobierno a establecer un nuevo marco retributivo, alternativo al régimen retributivo específico, al objeto de favorecer la previsibilidad y estabilidad en los ingresos y financiación de las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable que se construyan, lo que es imprescindible para impulsar el desarrollo de nuevos proyectos renovables con la urgencia que resulta necesaria para alcanzar los compromisos comunitarios e internacionales asumidos por España en esta materia. Se busca un mecanismo que permita dar traslado a los consumidores, de forma directa, de los ahorros asociados a la incorporación al sistema eléctrico de nueva potencia renovable con bajos costes de generación. Para ello, el referido marco retributivo se otorgará mediante un mecanismo de concurrencia competitiva en el que la variable sobre la que se ofertará será el precio de retribución de la energía, que provea estabilidad y previsibilidad de ingresos para las inversiones en nuevas capacidades de generación renovable.

Como es sabido, una vez completado el desarrollo reglamentario es de este nuevo mecanismo (en lo esencial mediante el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula

el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica), ha tenido lugar a finales del pasado mes de enero las primeras subastas de este nuevo régimen económico, que es distinto del llamado régimen retributivo específico. Es un sistema que, a diferencia de este último, retribuye la producción de energía eléctrica, no los costes de inversión y de operación y mantenimiento de las instalaciones. Proporciona un precio estable -un precio fijo a largo plazo- para la producción de energía de origen renovable. Es un régimen que, por otra parte, se aparta de la lógica marginalista de los mercados energéticos, pues cada adjudicatario percibe la retribución correspondiente a su oferta casada, con independencia de que se hayan podido casar otras ofertas a precios más elevados (es decir, cada adjudicatario cobra por la energía producida el precio por él ofertado, *pay as bid*). Es un régimen retributivo que también se diferencia de los anteriores regímenes primados o específicos en que el coste de su financiación no se imputa al sistema, no es un coste regulado, ya que se liquida directamente en el mercado, evitándose así el riesgo de aparición de nuevos déficits de ingresos del sistema eléctrico como el que dio lugar al cambio regulatorio operado por el Real Decreto-ley 9/2013, origen, como es bien sabido, de una formidable litigiosidad nacional e internacional por su afectación al principio de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (sobre ello volveré más adelante).

De otro lado, se ha completado también recientemente el desarrollo reglamentario, largamente esperado, del régimen de acceso y conexión a las redes (art. 33 de la Ley del Sector Eléctrico), indispensable para movilizar nuevas inversiones en capacidad de generación renovables. Recuérdese que el ya antes citado Real Decreto-ley 23/2020 estableció criterios e hitos administrativos para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad (art. 1) y dispuso una moratoria para el otorgamiento de nuevos permisos de acceso y conexión hasta la aprobación por el Gobierno y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, respectivamente, del real decreto y la circular normativa que desarrollen el artículo 33 de la Ley del Sector Eléctrico (disposición transitoria primera del RD-L 23/2020).

El 30 de diciembre del año pasado se publicó finalmente en el BOE el nuevo Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución

de energía eléctrica, y el 22 de enero de este año la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica. También se ha publicado en el BOE la Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución.

Finalmente, con la publicación a partir del día 1 de julio de 2021 de la información por los gestores de las redes de transporte y distribución sobre los valores de capacidad de acceso disponible, ocupada y correspondiente a solicitudes pendientes de resolución, ha concluido la moratoria para la solicitud y el otorgamiento de nuevos permisos de acceso y conexión (disposición transitoria octava del RD 1183/2020).

En suma, ha quedado completado en lo esencial el marco regulatorio para el despliegue de nuevos proyectos de energías renovables, que resultan indispensables para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

4. TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Finalizo esta intervención con una brevísima reflexión sobre la trascendencia de la seguridad jurídica para el éxito de la transición energética.

Del mismo modo que la transición energética no podrá ser exitosa si no es percibida por la sociedad como una transición justa, tampoco podrá tener éxito si no atiende a la seguridad jurídica. La transición energética requiere grandes inversiones en nuevas tecnologías y en nuevos vectores energéticos, y no hay inversión –o al menos no la hay a un coste asumible– sin seguridad jurídica.

Ahora bien, esto no significa naturalmente que la transición energética se pueda llevar a cabo

sin cambios regulatorios. La transición energética es, por definición, un proceso disruptivo que requiere modificaciones de la regulación hasta ahora vigente. El cambio regulatorio es inherente a la transición, pero debe conciliarse con los imperativos de la seguridad jurídica y de la protección de la confianza legítima (art. 9.3 CE).

Sin embargo, el principio de seguridad jurídica no impone la inmutabilidad del ordenamiento jurídico ni prohíbe de raíz que los cambios regulatorios puedan afectar, cuando resulte necesario para el interés general, a las instalaciones y en general a las actividades ya iniciadas previamente a la entrada en vigor de los cambios normativos. La transición energética no es concebible sin cambios regulatorios que afecten, aunque solo sea *pro futuro*, a situaciones previas. Como es bien sabido, la retroactividad normativa impropia no es *per se* contraria a la seguridad jurídica. Este principio no tiene por efecto petrificar el ordenamiento, ni se opone naturalmente a su dinamicidad y mutabilidad, pero exige una ponderación de los bienes e intereses afectados y, con carácter general y en la medida de lo posible, que se garantice la previsibilidad de los cambios normativos y la amortiguación de sus eventuales efectos lesivos o desfavorables mediante la previsión de regímenes transitorios y/o, en su caso, de medidas compensatorias.

En este sentido, procede valorar favorablemente algunas previsiones normativas recientes que procuran conciliar la necesidad de cambios regulatorios con las exigencias que se derivan del respeto al principio de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

Así, el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, ha introducido una nueva disposición final tercera bis en la Ley del Sector Eléctrico que garantiza a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos afectadas en su día por los cambios regulatorios (impropiamente) retroactivos operados por el Real Decreto-ley 9/2013 la intangibilidad de la tasa de rentabilidad razonable fijada para el primer periodo regulatorio (2014-2019), que de este modo no podrá ser revisada durante los dos periodos regulatorios que se sucedan, de manera consecutiva, a partir del 1 de enero de 2020 (es decir, hasta el 1 de enero de 2032).

Por su parte, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que prohíbe otorgar en lo sucesivo nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación de hidrocarburos o concesiones de explotación para los mismos (art. 9), dispone, sin embargo, que las solicitudes de concesiones de explotación asociadas a un permiso de investigación vigente, que se encuentren en tramitación antes de la entrada en vigor de la nueva ley, se regirán por la normativa aplicable al tiempo de otorgarse el citado permiso de investigación (disposición transitoria segunda).

Finalmente, la Circular 3/2020, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad, ha previsto la creación de un grupo de trabajo, dirigido por la CNMC e integrado por representantes del operador del sistema, los transportistas, distribuidores, comercializadores y consumidores, con el fin de analizar en profundidad, a efectos de la revisión de la metodología, la necesidad de mejorar las señales de precios a los usuarios de las redes, teniendo en cuenta, entre otros, el impacto del autoconsumo, el almacenamiento de energía, la agregación de consumos y la participación de la demanda en la prestación de servicios.

En suma, es esta una buena muestra de cómo se puede articular la necesaria revisión periódica de la regulación con la participación de todos los actores concernidos y con respeto al principio de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.