



Presentado por
IGNACIO S. GALÁN

CUADERNOS de DERECHO para INGENIEROS

La respuesta de la Unión Europea ante el desafío climático en tiempos del COVID-19

Directores:

**JAIME DE RÁBAGO MARÍN
SANTIAGO MARTÍNEZ GARRIDO**

Coordinadora:

EVA CHAMIZO

Presentado por
IGNACIO S. GALÁN

CUADERNOS de DERECHO para INGENIEROS

**La respuesta de la Unión Europea
ante el desafío climático en tiempos
del COVID-19**

Directores:
JAIME DE RÁBAGO MARÍN
SANTIAGO MARTÍNEZ GARRIDO

Coordinadora:
EVA CHAMIZO

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es

<http://www.wolterskluwer.es>

Edición: febrero 2021

Depósito Legal: M-3994-2021

ISBN versión impresa: 978-84-18349-92-8

ISBN versión electrónica: 978-84-18349-93-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

Printed in Spain

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

mismos. Es sin duda buena noticia que la Comisión Europea acabe de emitir un Libro Blanco en el que estudia esta problemática, identifica posibles instrumentos comunitarios para atajarla e invita a los interesados a presentar observaciones al respecto [Libro Blanco sobre el establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras, COM(2020) 253 final].

Este artículo examina estas cuestiones, en especial desde la perspectiva de las empresas activas en el sector de la energía, identificando y enfatizando el rol que el Derecho de la competencia deberá jugar en la necesaria respuesta pública al COVID-19 y en el complicado y necesario cumplimiento de los objetivos comunitarios previstos en el Pacto Verde Europeo. Asegurar en la medida de lo posible la competencia efectiva en el mercado es clave si se quiere alcanzar una recuperación de la crisis coherente con los objetivos de sostenibilidad y con los tan necesarios avances frente a los desafíos globales del cambio climático.

2.

RETOS Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. EL PACTO VERDE EUROPEO Y EL ROL DE LAS EMPRESAS ENERGÉTICAS

En la Unión Europea la lucha contra el cambio climático alcanzó un hito en diciembre de 2019 con la adopción del Pacto Verde Europeo, un documento que presenta una hoja de ruta realmente ambiciosa para hacer frente a los desafíos climáticos y del medio ambiente durante los próximos 30 años (Pacto Verde Europeo, *supra*. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF). Adoptado como una estrategia de crecimiento hacia una Unión Europea climáticamente neutra, el Pacto Verde Europeo establece una serie de claros objetivos a alcanzar en 2050 que complementan los ya previstos en el Acuerdo de París de 2015, así como en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015.

El Pacto Verde Europeo se organiza en torno a 8 bloques que pueden entenderse como sus objetivos. A grandes rasgos, estos objetivos son (i) la neutralidad climática para 2050; (ii) un suministro de energía limpia, asequible y segura; (iii) una industria sostenible y circular; (iv) la eficiencia en el uso energético y los recursos en la construcción y renovación de edificios; (v) una movilidad sostenible e inteligente; (vi) un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente; (vii) la preservación y el restablecimiento de los ecosistemas y de la biodiversidad; y (viii) la eliminación total de sustancias tóxicas.

La consecución de una Unión Europea climáticamente neutra para 2050 y el suministro de una energía limpia, asequible y segura suponen, sin duda, los objetivos que mayor incidencia directa van a tener sobre las empresas de generación de energía eléctrica y los que van a exigir una mayor participación activa por parte de las mismas.

Por un lado, las empresas eléctricas se van a ver obligadas a reducir la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero en un 50% para 2030, llegando al 100% para 2050. Para ello, la Comisión Europea presentó en marzo de 2020 una propuesta de reglamento con el muy indicativo nombre de «Ley del Clima» [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE)

2018/1999 («Ley del Clima Europea»), COM(2020) 80 final] como marco necesario para la consecución de la neutralidad climática, estableciendo un sistema de monitorización continua de los avances tanto a nivel nacional como comunitario para así garantizar una evolución estable hacia tal objetivo.

Por otro lado, la generación de energías renovables, principalmente solar y eólica, va a pasar a primer plano con el paulatino pero inevitable abandono de los combustibles fósiles. Con respecto a la eólica, en 2019 se instalaron 15,4 GW de nueva capacidad en la Unión Europea, sumando un total de más de 200 GW y generando el 15% de la electricidad consumida. Especial relevancia va a adquirir en este sentido la energía eólica marina que, de acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía, puede llegar a ser la principal fuente de energía eléctrica en 2050. En este sentido, la producción a partir de este recurso se ha incrementado en los últimos años, especialmente en 2019 a través del despliegue de diversos parques eólicos en el Reino Unido (1,8 GW) Alemania (1,1 GW), Dinamarca (374 MW) y Bélgica (370 MW), entre otros. Este papel fundamental que la energía eólica marina va a jugar en el futuro próximo se encuentra también reflejado en los planes de inversión anunciados por las principales compañías eléctricas de la UE.

Sin embargo, las empresas activas directa o indirectamente en el sector de la energía no van a poder hacer frente por sí mismas a las ambiciones climáticas de la Unión Europea. Tal y como aparece reflejado en el contenido del Pacto Verde Europeo, el cumplimiento de sus objetivos va a requerir importantes esfuerzos inversores por parte de una multitud de actores tanto públicos como privados.

Por un lado, el cumplimiento de esos objetivos va a exigir una masiva inversión pública, para lo cual la Unión Europea va a precisar de fondos de inversión destinados exclusivamente a tal fin. Para ello, se han desarrollado el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, *Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*, COM(2020) 21 final] y el Mecanismo para una Transición Justa [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa, COM(2020) 22 final] como instrumentos de financiación para el cumplimiento de los objetivos marcados por el Pacto Verde Europeo. Mientras que el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo tiene como misión establecer el marco para fomentar una inversión pública y privada de alrededor de 1 billón de euros para la transición hacia una economía climáticamente neutra durante la próxima década, el Mecanismo de Transición Justa persigue garantizar la movilización de un mínimo de 100.000 millones de euros para que las regiones de la UE más afectadas puedan afrontar la necesaria transición de modelo energético y avanzar en condiciones de igualdad hacia el cumplimiento de los objetivos. No obstante, con independencia de la entidad de estos fondos, son en realidad los Estados miembros los que van a aportar la mayor parte de las inversiones a través de la financiación de grandes proyectos de generación de energías renovables con cargo a las arcas públicas nacionales.

Por otro lado, va a resultar necesario que la inversión privada se dirija realmente hacia el cumplimiento de dichos objetivos y no hacia la financiación de proyectos no compatibles con los criterios de sostenibilidad. En este sentido, resultará necesario que desde la Unión Europea se incentive y se facilite la inversión privada en proyectos, empresas y actividades con un impacto positivo en el medio ambiente. Ello puede hacerse de diversas maneras y debería reflejarse también en el modo en que la Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia administran e implementan sus poderes e instrumentos de acción habituales, como por

ejemplo en materia de control de ayudas de Estado y de control de concentraciones, como se analiza en el segundo y tercer bloque del presente artículo.

Existe al respecto un primer e importante debate a nivel político en las instituciones comunitarias alrededor de la compatibilidad de las ambiciones climáticas de la Unión Europea con la conveniencia de financiar y facilitar la inversión en proyectos de producción energética que, a pesar de ser menos emisores que el carbón, son intensivos en huella de carbono, como es el caso de los proyectos para la generación de energía eléctrica a través de la combustión del gas natural en ciclos combinados, de los proyectos que incorporan la tecnología CCS (*Carbon Capture and Storage*) o de los proyectos de cogeneración de alta eficiencia.

Finalmente, el riesgo de la fuga de carbono (entendida como el traslado de los medios de producción a zonas geográficas donde la regulación de emisiones resulta más permisiva, dando lugar a un incremento de las emisiones totales y, en consecuencia, a una frustración de las políticas europeas frente al cambio climático) incrementa los esfuerzos requeridos para el cumplimiento de los objetivos previstos en el Pacto Verde Europeo. En consecuencia, resulta necesario que exista un compromiso internacional para compartir las ambiciones de la Unión Europea. De lo contrario, el impacto global del cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo será mínimo.

2.2. LOS RETOS AÑADIDOS POR EL COVID-19 A LOS OBJETIVOS DEL PACTO VERDE EUROPEO Y EL ROL DE LA COMISIÓN EUROPEA EN EL CONTROL DE LAS MEDIDAS NACIONALES DE APOYO A LA RECUPERACIÓN

La adopción del Pacto Verde Europeo ha supuesto un gran avance en la lucha contra el cambio climático. Pero ha surgido un obstáculo con el que la Unión Europea no contaba como es la llegada de esta terrible pandemia global y su impacto en la economía. Mientras que el cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo requiere una inversión masiva, inversiones de similar entidad resultarán necesarias para hacer frente a la crisis económica consecuencia del COVID-19. Surgen dudas en este contexto sobre las perspectivas de cumplimiento de los objetivos previstos en el Pacto Verde Europeo por parte de los Estados miembros y la influencia que el COVID-19 ha podido tener sobre las mismas, lo que apunta a un inminente riesgo de que los desafíos climáticos globales pasen a un segundo plano.

En efecto, han sido varios los Estados Miembros que han sugerido la relajación de las ambiciones climáticas de Unión Europea para hacer frente a la crisis del COVID-19. A modo de ejemplo, el Viceministro de Bienes Nacionales de Polonia solicitaba en marzo una modificación del *European Trading System* (o sistema de comercio de emisiones), mientras que el Primer Ministro checo solicitaba una flexibilización de los objetivos del Pacto Verde Europeo a la luz de los efectos del COVID-19. Similares declaraciones se realizaban también en Rumanía. Como no es de sorprender, la República Checa, Rumanía y, en especial, Polonia son Estados miembros con una importante potencia en la producción de energía eléctrica intensiva en combustibles fósiles como el carbón y, en consecuencia, el cumplimiento de los objetivos previstos en el Pacto Verde Europeo resulta todavía más exigente para ellos. No obstante, otros Estados miembros abogan por una recuperación verde tras la crisis del COVID-19 basada en los objetivos del Pacto Verde Europeo. Tal es el caso de Alemania, Portugal y Eslovenia, futuras 3 presidencias del Consejo de la Unión

Europea, quienes, en su plan de actuación para los próximos 18 meses, han abogado por una política de recuperación con el Pacto Verde Europeo y su Plan de Inversiones como principales prioridades.

Afortunadamente, es en este último sentido en el que se ha pronunciado también la Comisión Europea en su *Recovery Package*, una reciente propuesta de plan de recuperación frente a la crisis del COVID-19 que, entre otras cosas, refuerza los objetivos marcados por el Pacto Verde Europeo. A través del mismo se prevé la creación de un nuevo instrumento, el *Next Generation EU*, destinado al apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas y al relanzamiento de la economía de la Unión Europea, incentivando las inversiones privadas con la provisión de 750.000 millones de euros. A pesar de la caída del Producto Interior Bruto (PIB) de la UE de cerca del 12% en el segundo trimestre de 2020 (mostrando algunos Estados miembros caídas superiores al 15%), con un especial impacto en el sector de las energías renovables, la Comisión Europea se mantiene firme sobre los objetivos previstos por el Pacto Verde Europeo, ya que entiende que los errores del pasado demuestran que el coste de la acción resulta menor que el de la omisión. En efecto, tras la crisis económica de 2008 se destinó únicamente un 2% de los 200.000 millones previstos por el Plan Europeo de Recuperación Económica al gasto en energía y clima, lo cual supuso un importante coste de oportunidad frente a los desafíos de la crisis climática.

En un contexto donde no sólo habrá grandes subvenciones de proyectos para el cumplimiento de los objetivos previstos en el Pacto Verde Europeo, sino también importantes ayudas para el rescate de los sectores y empresas más afectados por la crisis del COVID-19, el control de las ayudas de Estado va a resultar primordial para garantizar la salvaguarda de la competencia en los mercados y evitar así un daño mayor a largo plazo.

A diferencia del resto del mundo, en la Unión Europea el otorgamiento de ayudas estatales se encuentra sometido a un control previo sea cual sea la forma en la que las mismas se manifiesten. El artículo 107 TFUE lo impone al establecer que corresponde a la Comisión Europea el control previo sobre «*las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*». La razón principal de la existencia de este sistema de control previo es evitar aquellas medidas de apoyo económico por parte de los diversos Estados miembros que comporten ventajas de manera selectiva a una empresa o a un grupo de empresas que sus competidores de otros países no reciben, distorsionando en consecuencia la libre competencia y el comercio entre Estados miembros. Estos efectos sólo son aceptables cuando, tras examinar la cuestión, la Comisión Europea estima que están justificados en aras de objetivos de interés público considerados superiores desde la perspectiva de la Unión y que, por tanto, las ventajas son compatibles con el mercado interior.

Para ello, la Comisión Europea se ha servido de diferentes instrumentos o líneas directrices que marcan los criterios de compatibilidad de las ayudas con el mercado interior, criterios que deben cumplirse para su aprobación y que varían en función de los objetivos de interés general perseguidos en cada caso. En marzo de 2020, para reaccionar de urgencia al impacto devastador a corto plazo de la pandemia, como ya hizo en ocasión de la crisis financiera de 2008, la Comisión Europea adoptó un nuevo marco temporal para la concesión de ayudas de Estado frente a los efectos del COVID-19 en los diferentes Estados miembros [el Marco Temporal, Comunicación de la Comisión, *Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda esta-*



AUTORES:

JAIME ALMENAR BELENGUER

MIGUEL ARIAS CAÑETE

PAULINA BEATO

KLAUS-DIETER BORCHARDT

ROBERTO FERNÁNDEZ ALBENDEA

JOSÉ GIMÉNEZ CERVANTES

JOAN GROIZARD

CHRISTOPHER JONES

WILLIAM- JAMES KETTLEWELL

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

CRISTINA LOBILLO

LAURA MARTÍN

JESÚS MARTÍNEZ

SANTIAGO MARTÍNEZ GARRIDO

JOSÉ RAMÓN MOURENZA DÍAZ

ANDRIS PIEBALGS

ISABEL RIAÑO IBÁÑEZ

JAVIER RUIZ CALZADO

VALVANERA ULARGUI

MARION VENMAN



www.wolterskluwer.es

