



Bruselas, 22.1.2014  
COM(2014) 21 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Precios y costes de la energía en Europa**

{SWD(2014) 19 final}  
{SWD(2014) 20 final}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Precios y costes de la energía en Europa

### Introducción

El aumento del precio de la energía es una de las principales preocupaciones políticas. Representa una carga económica adicional para el sector industrial<sup>1</sup> y para los hogares, ya bajo presión, y afecta a la competitividad global de Europa. La Comisión Europea, en respuesta a una petición del Consejo Europeo, ha preparado un análisis minucioso de los precios y costes de la energía en Europa para ayudar a los responsables de formular las políticas a comprender el contexto de fondo, el impacto de las recientes subidas en los consumidores y las implicaciones políticas.

El informe ofrece datos amplios y detallados provenientes de fuentes muy variadas. Evalúa las tendencias de los precios y costes energéticos, explora sus posibles causas y saca conclusiones para ayudar a fundamentar las decisiones sobre las medidas estratégicas necesarias para abordar esta cuestión<sup>2</sup> y se adjunta a la presente Comunicación<sup>3</sup>.

El informe se centra en los precios de la electricidad y el gas. En los mercados mundiales del petróleo y el carbón, los consumidores de energía de todo el mundo pagan aproximadamente el mismo precio. Así pues, las diferencias de precio, que pueden elevar los costes para los consumidores y generar ventajas o desventajas competitivas, constituyen una preocupación menor. Por esta razón, estos dos combustibles y el sector del transporte no se tratan de manera exhaustiva en el informe.

Los precios de las materias primas energéticas, en especial los combustibles fósiles, han aumentado en los últimos años. El aumento de los precios y costes de la energía no son nuevos. Durante siglos, Europa se ha enfrentado a una lucha constante para lograr una energía adecuada y asequible. La diferencia hoy en día es que el sector energético europeo se encuentra en medio de un gran proceso de abandono de los combustibles fósiles importados y necesita elevados niveles de inversión, incluso en este momento de incertidumbre económica. Asimismo, la diferencia de los precios de la energía entre la UE y sus principales socios económicos ha crecido por diversas razones, muchas de las cuales se escapan a la influencia de Europa. La determinación por eliminar las emisiones de carbono en la generación de electricidad ha ocasionado un fuerte crecimiento en la energía eólica y solar en particular, lo que ha tenido un gran impacto en las redes y en los costes de la producción de energía. También se están desarrollando suministros de gas alternativos, como el gas de esquisto o el gas del Caspio, que requieren una mayor inversión. Al mismo tiempo, los sectores de la electricidad y el gas de Europa están pasando de los monopolios públicos a mercados liberalizados conformados por empresas privadas competitivas, donde los usuarios, en lugar de los contribuyentes, asumen el coste de las nuevas inversiones en energía.

---

<sup>1</sup> La «industria» y los datos de la industria que figuran en el informe se refieren en general a la actividad comercial y no solo a los sectores de fabricación o de la industria pesada.

<sup>2</sup> EUCO 75/1/13 REV1 de 23 de mayo de 2013.

<sup>3</sup> La obtención de datos completos y coherentes en el sector energético es un desafío, que hace que los análisis se limiten a evaluar la situación y los impactos de la política. Entre los datos presentados aquí y en el informe que acompaña la presente Comunicación figuran los datos más coherentes y recientes disponibles de la UE en su conjunto.

Hay diferentes maneras de interpretar y anticipar las repercusiones que todos estos cambios tienen entre sí. Cabe prever que la liberalización del mercado aportará más competencia y, por lo tanto, una energía más eficiente y barata. La política de medio ambiente y del cambio climático y la reducción del carbono están diseñadas para garantizar que el sector de la energía sea sostenible a largo plazo, con los consabidos incrementos de costes a corto plazo, en especial de inversión. Los gobiernos prevén que estos cambios aportarán a los consumidores beneficios a corto plazo (empleo y calidad de vida), así como objetivos de sostenibilidad a más largo plazo. La propia industria energética necesita adaptarse a normas ambientales, comerciales, reglamentarias y tecnológicas muy diferentes. Lo que no se preveía era un deterioro importante y prolongado en la confianza económica.

Para asegurarse de que Europa puede gestionar todos estos cambios, sin dejar de garantizar a sus ciudadanos el acceso a una energía sostenible y asequible y manteniendo la competitividad industrial, hacen falta esfuerzos en el plano de las políticas europeas y nacionales, así como la actuación de la industria y de los consumidores individuales.

Para entender qué medidas serán las más eficaces, las siguientes secciones proporcionan una visión de la evolución de los precios y costes de la energía, y de lo que impulsa estos cambios. Después se analizan el impacto en la competitividad global de la UE y las futuras tendencias de los precios y costes.

En conclusión, la Comisión propone una serie de líneas de actuación con el fin de garantizar que los ciudadanos y la industria europeos puedan solventar con eficacia el desafío del precio de la energía y que la UE pueda mantener su competitividad, hoy, hasta el año 2030 y en los años sucesivos.

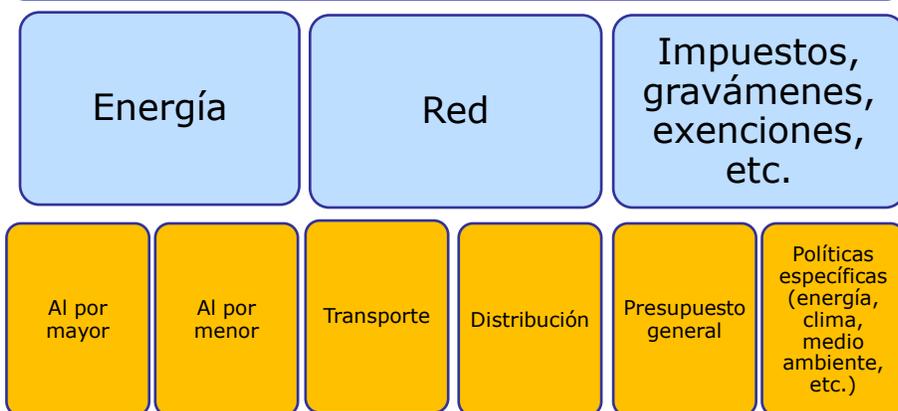
### **¿Qué elementos integran nuestra factura de energía?**

Como prefacio al análisis económico siguiente, es importante comprender qué se entiende por precios y costes de la energía. Nuestras facturas de energía se deben en parte a la cantidad de energía que consumimos, por lo que los costes energéticos se pueden reducir recurriendo a productos de bajo consumo energético o a otras prácticas para el ahorro de energía. Pero el elemento «*precio*» de las facturas de energía se suele considerar más grave y difícil de entender. El precio que los consumidores pagan por la electricidad y el gas incluye varios elementos, y está influido tanto por las fuerzas del mercado como por las políticas gubernamentales.

El elemento «energía» de la factura consta de dos partes. En primer lugar, el elemento «mayorista» de los precios, que normalmente refleja los costes que supone para las empresas el suministrar energía a la red. Incluyen la compra o producción de combustible y su transporte y transformación, así como los costes de construcción, explotación y desmantelamiento de las centrales eléctricas. En segundo lugar, el elemento «minorista» cubre los costes relacionados con la venta de la energía a los consumidores finales. Los costes de la red reflejan los costes de la infraestructura de transporte y distribución relacionados con el mantenimiento y la ampliación de las redes, los servicios del sistema y las pérdidas de la red. Suelen añadirse tasas a las tarifas de red para cubrir otros costes, como los relacionados con las obligaciones de servicio público y el servicio técnico. Por último, se aplican impuestos y gravámenes; pueden ser parte de la fiscalidad general (IVA, impuestos especiales) o gravámenes específicos en apoyo de políticas concretas de energía o de cambio climático.

#### *Elementos de los precios de consumo*

# Precio de la electricidad o el gas natural para el consumidor



## 1. Precios de la energía en Europa

En los mercados del gas y la electricidad, y a pesar de que hay un cierto grado de negociabilidad global de los combustibles y equipos (como buques de GNL, turbinas eólicas, etc.), son los precios regionales, en el mejor de los casos, y casi siempre los precios nacionales o subnacionales, los que repercuten en los costes minoristas y precios de venta a los consumidores y pueden perjudicar al mercado único.

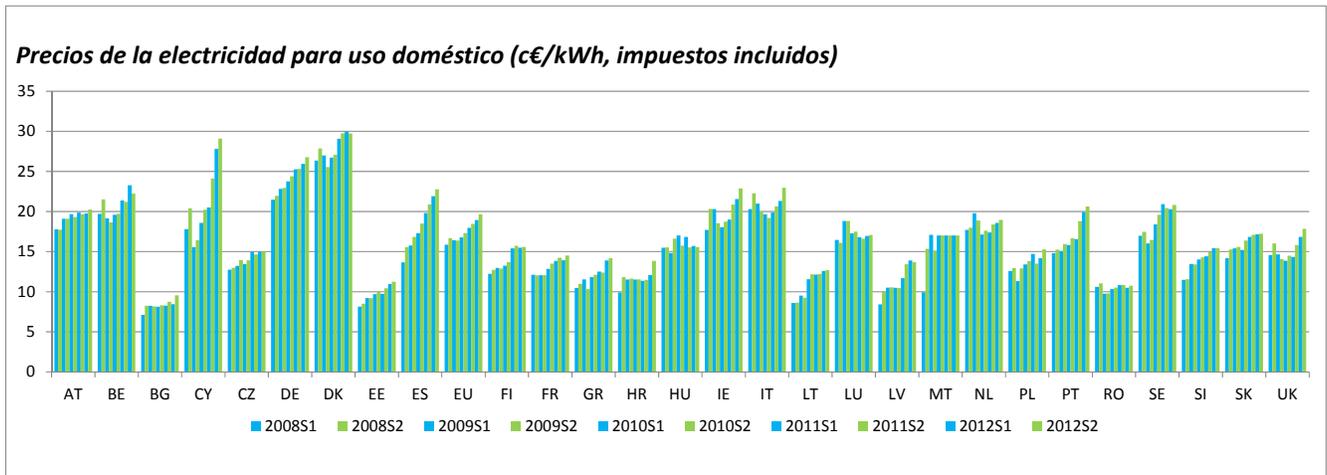
Los precios que pagan por la electricidad y el gas los consumidores europeos<sup>4</sup> han aumentado y siguen aumentando. Aunque casi todos los Estados miembros han experimentado un aumento constante en los precios de consumo de la electricidad y el gas, las diferencias entre los diferentes precios nacionales siguen siendo importantes: los consumidores de los Estados miembros con precios más elevados pagan entre 2,5 y 4 veces más que los de los Estados miembros donde el precio es menor<sup>5</sup>. La desproporción entre los precios más altos y más bajos de la electricidad y el gas que pagan los consumidores de los Estados miembros se ha acentuado con el tiempo, especialmente en el caso de los precios del gas de uso doméstico. Así pues, en lugar de ir hacia precios europeos convergentes y mercados cada vez más eficientes, persisten las diferencias a nivel nacional.

### Evolución de los precios minoristas domésticos

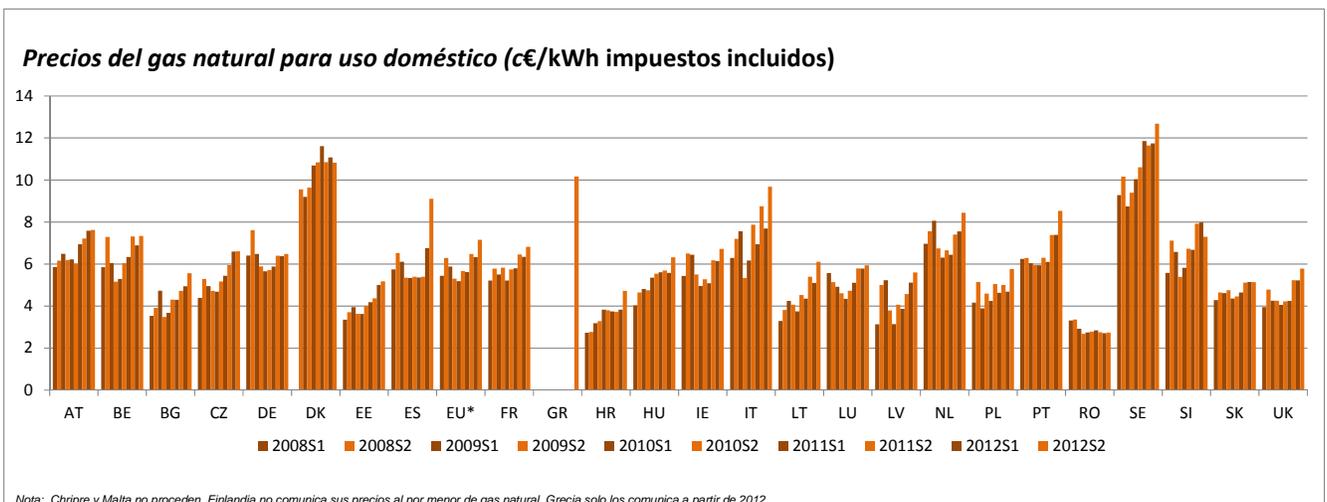
<sup>4</sup> Precios industriales indicados de conformidad con la Directiva 2008/92/CE sobre la obtención de datos sobre el precio del gas y la electricidad industrial y que pueden incluir otros consumidores no residenciales. En el caso del gas, se tienen en cuenta todos los usos industriales. Sin embargo, el sistema excluye a los consumidores que utilizan gas para la generación de electricidad en centrales generadoras o en centrales de cogeneración, en usos no energéticos (por ejemplo, en la industria química), por encima de 4 000 000 GJ/año.

<sup>5</sup> La relación es similar para todos los productos energéticos (electricidad o gas), tipos de consumidores (domésticos o industriales), bandas de consumo (pequeños, medianos o grandes consumidores), períodos de tiempo (2008-2012) y unidades monetarias (euro, moneda nacional o estándares de poder adquisitivo). Para este último elemento, la relación no cambia significativamente, pero la clasificación de los diferentes Estados miembros sí que lo hace: un país con un precio nominal bajo, puede terminar con un precio relativamente alto en términos de estándares de poder adquisitivo.

En la UE, en promedio, los precios de la electricidad de uso doméstico han aumentado un 4 % al año durante los últimos cinco años (2008-2012)<sup>6</sup>. En la mayoría de los Estados miembros, se trata de un aumento por encima de la inflación. En lo que respecta al gas, los precios domésticos han aumentado un 3 % anual, de nuevo por encima de la inflación en la mayoría de los Estados miembros. Dicho esto, detrás de esos promedios hay variaciones nacionales importantes en la forma en que los precios han cambiado con el tiempo:



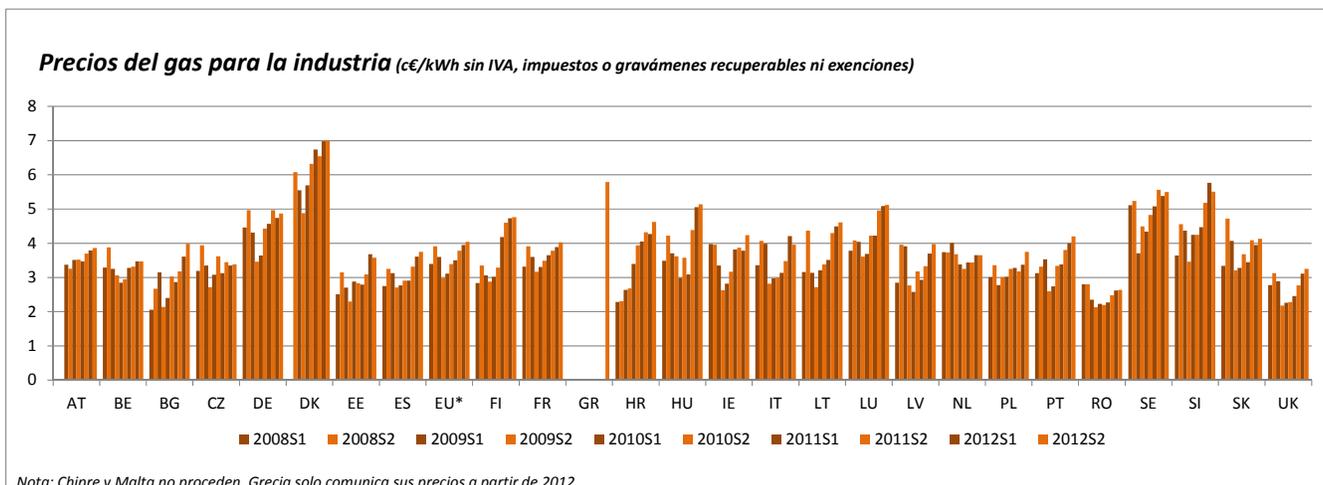
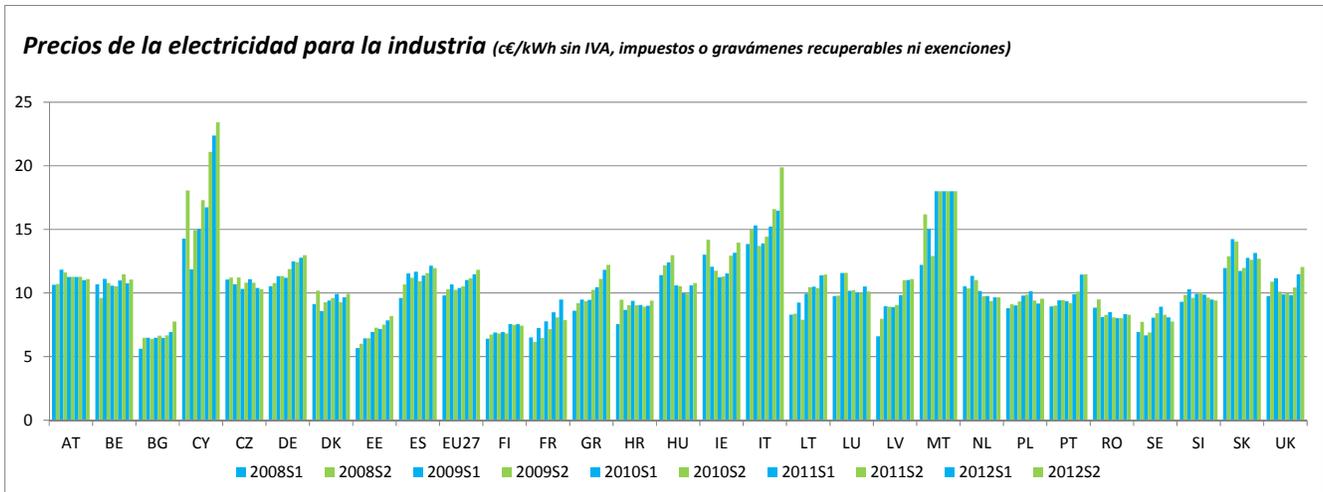
Source: Eurostat energy statistics



## Evolución de los precios minoristas de la industria

Por lo que respecta a la industria, los precios de la electricidad al por menor aumentaron aproximadamente un 3,5 % anual en el mismo período, por encima de la inflación en la mitad de los Estados miembros, y los precios del gas menos de un 1 % anual durante el mismo período, por debajo de la inflación en la mayoría de los Estados miembros.

<sup>6</sup> Este intervalo de tiempo se utiliza profusamente en todo el informe, ya que la metodología de datos de precios de venta al consumidor de energía Eurostat cambió considerablemente en este punto y no es coherente con los datos anteriores ni completa para todos los Estados miembros.



Fuente: Eurostat energy statistics

## Tarifas mayoristas

En contraste con esta evolución en los precios minoristas, en el período 2008-2012, los precios de la electricidad *al por mayor* se redujeron entre un 35 y un 45 % en los principales mercados de la electricidad al por mayor de referencia de Europa. Los precios del gas al por mayor han fluctuado, descendiendo y posteriormente recuperando los niveles anteriores, por lo que no han sido evidentes aumentos de precios a lo largo de todo el período.

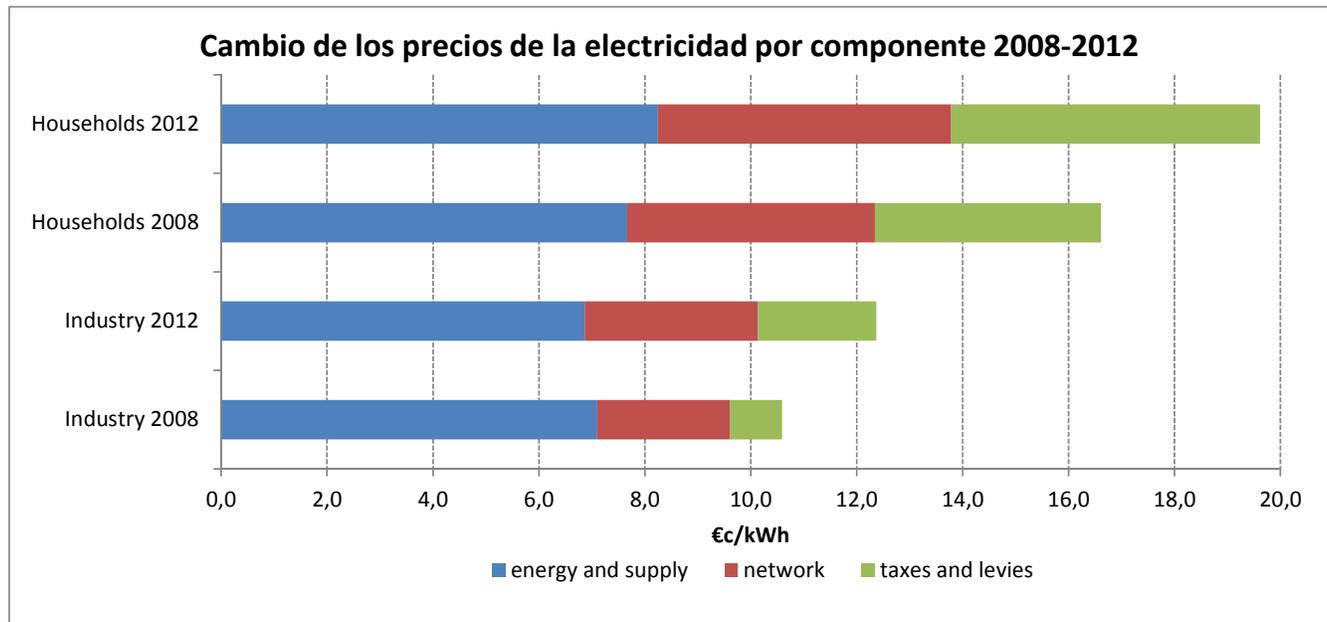
## Desglose de precios por componente

Estos aumentos de precios *medios europeos* ocultan variaciones significativas entre los Estados miembros, entre los diferentes sectores de actividad y a lo largo del tiempo. Algunos sectores han experimentado mucha mayor volatilidad en los precios; por ejemplo, los aumentos en los precios de la electricidad de uso doméstico oscilan entre -2 % y +47 %, y mientras que los precios medios del gas industrial de la UE aumentaron en menos del 1 % anual en 2008-2012, determinadas industrias con un consumo intensivo de energía señalaron subidas de los precios del gas entre un 27 % y 40 % en el período 2010-2012. El informe que acompaña la presente Comunicación analiza estas diferencias, especialmente entre los sectores industriales, y pone de relieve que los precios y los impactos de las

políticas son diferentes para los distintos usuarios. Con el fin de comprender mejor la relación entre los precios y las políticas de energía, conviene desglosar los precios en sus distintos elementos:

### Evolución del precio de la electricidad al por menor por componente

El porcentaje relativo del elemento «energía» en el precio al por menor de la electricidad ha disminuido en general con el tiempo. Esto se debe a que, desde 2008, el componente impositivo es el que ha experimentado el mayor aumento<sup>7</sup>, y los elementos «coste de la energía» han registrado el menor incremento. Desde 2008, los costes de la red de electricidad aumentaron un 18,5 % para los hogares y un 30 % para los consumidores industriales; los impuestos y gravámenes aumentaron en un 36 % para los hogares y en un 127 % para la industria, antes de exenciones. Aunque no se dispone de datos nacionales consistentes sobre exenciones, determinados Estados miembros permiten exenciones fiscales importantes a algunas industrias de consumo intensivo de energía, lo que atenúa sustancialmente los aumentos de precios por impuestos o gravámenes.

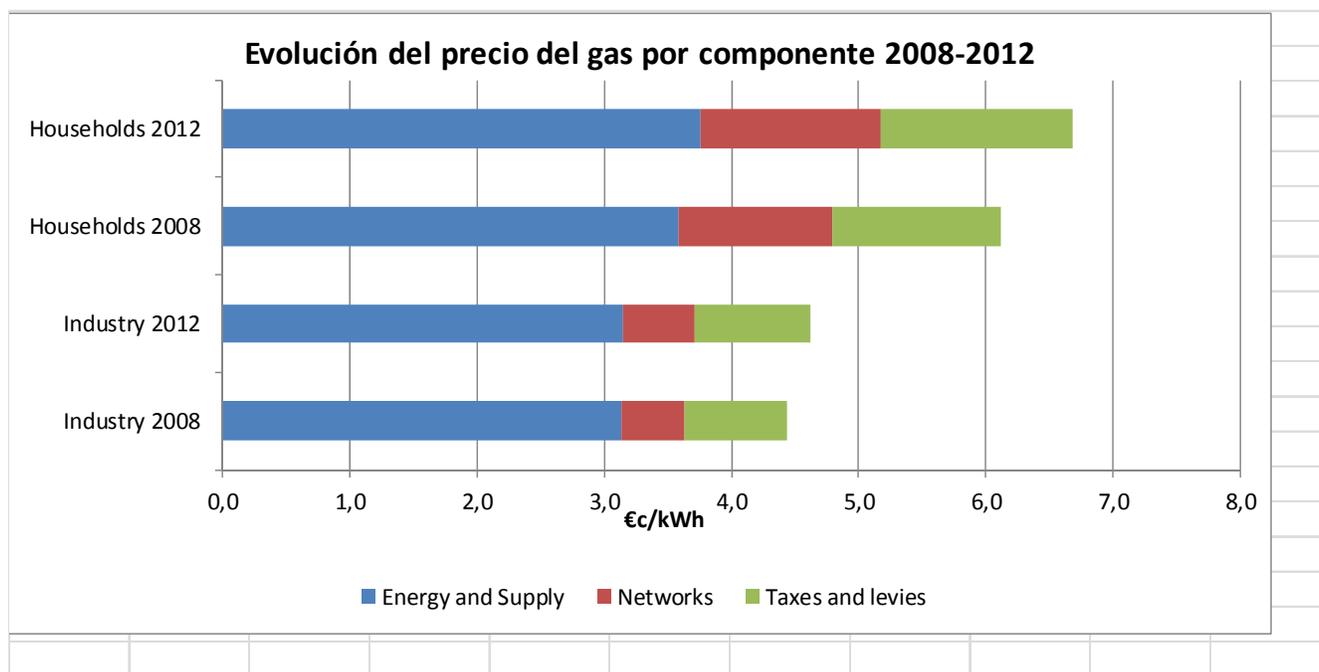


Fuente: Eurostat. Incluye los impuestos en el caso de los hogares; y excluye el IVA y otros impuestos recuperables en el caso de la industria pero no se incluyen otras exenciones para la industria (no disponibles).

### Evolución del precio del gas al por menor por componente

En el caso de los precios al por menor de gas natural, desde 2008 el componente energía también se ha mantenido estable, mientras que el promedio de la UE del componente red ha aumentado un 17 % para los hogares y un 14 % para la industria; el componente impuestos aumentó entre un 12 y un 14 % para los hogares y un 12 % para la industria.

<sup>7</sup> Precio medio ponderado de la electricidad de la UE tanto para los hogares como la industria (+36,5 % y +127 %). Para la industria, este cambio porcentual excluye el IVA y otros impuestos recuperables. Este porcentaje no tiene en cuenta las exenciones para la industria.



Fuente: EC, Metadata Member States. Incluye los impuestos en el caso de los hogares; excluye el IVA y otros impuestos recuperables en el caso de la industria.

### Impulsores del elemento «energía» del precio

De los tres elementos que componen los precios de la energía (energía, costes de red e impuestos y gravámenes), el elemento «coste» de la energía suele ser el más importante, aunque su proporción está disminuyendo. Como se ha mencionado anteriormente, en contraste con el elemento «energía» de los precios al por menor, se ha producido una convergencia y una caída de los precios *al por mayor* de la electricidad. Esto puede estar relacionado con las políticas energéticas de la UE: el aumento de la competencia tras la asociación de mercados, la separación de la generación de electricidad de la gestión de las redes, el descenso de los precios del carbono del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE<sup>8</sup> y el crecimiento de la capacidad de generación de energía con bajos gastos de explotación (como la energía eólica y la solar, además de las energías nuclear e hidroeléctrica existentes).

Sin embargo, la caída de los precios al por mayor no se ha traducido en una reducción del elemento «energía» de los precios al por menor, a pesar de que esta es la parte de la factura energética donde los proveedores de energía deberían poder competir. El resultado puede hacer pensar que la competencia de precios en varios mercados minoristas es débil, y permite a los proveedores no tener que trasladar las reducciones de los precios al por mayor a los precios al por menor<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Los precios del carbono constituyen una parte del precio al por mayor y han bajado de 14-29 €/t en 2008 a 6-9 €/t en 2012. No obstante, no está claro hasta qué punto esta reducción de precios se ha trasladado al precio al por mayor, o hasta qué punto es procedente, a la vista del efecto de «orden de méritos» de las tecnologías con bajos gastos de explotación.

<sup>9</sup> La combinación de una demanda débil y de la dinámica de los precios al por mayor de la energía (estables o bajando cuando los precios de los hidrocarburos estaban subiendo) ha ejercido presión sobre los activos de generación convencionales. En muchos casos, tanto los márgenes de beneficio de las empresas de generación como los precios de sus acciones se vieron afectados negativamente, y el acceso a la financiación ha resultado más difícil. Por regla general, las empresas de servicios públicos de la UE deben adaptarse a este nuevo entorno empresarial y lo han hecho centrándose más en los servicios finales, incluyendo la generación descentralizada y la eficiencia energética, y eliminando gradualmente sus activos de generación eléctrica convencionales.

La relación entre los precios al por mayor y al por menor puede reducirse por los altos niveles de concentración del mercado. Asimismo, la regulación universal de precios al por menor aplicada en algunos Estados miembros tiende a ser perjudicial para la competencia en los mercados al por menor, ya que desalienta a los competidores respecto a la inversión y el acceso al mercado. Por consiguiente, podría contribuir a la reducción del grado de reacción de los precios al por menor<sup>10</sup>. Además, los Estados miembros deberían estudiar otras medidas políticas para abordar la preocupación respecto a hogares o industrias vulnerables.

En el mercado del gas, además de la concentración del mercado y la regulación de precios, aún suele existir una limitación del suministro (pocos proveedores y poca competencia) y a menudo los precios del gas siguen estando indexados a los precios del petróleo<sup>11</sup>. Esta práctica desvincula el precio al por mayor del gas de la oferta y demanda de gas reales, lo que impide a los proveedores de energía responder con flexibilidad a las cambiantes condiciones del mercado o trasladar los costes reales a los consumidores. En estos casos, el aumento de los precios del petróleo en los últimos años ha contribuido directamente al aumento de los precios del gas para mercados limitados y seleccionados, en detrimento de los consumidores y la industria de esas regiones.

### **Impulsores del elemento «impuestos/gravámenes» del precio**

En este elemento es importante distinguir entre las medidas generales de tributación de la energía y los costes relacionados con el sistema de energía financiados mediante gravámenes. Los impuestos y **gravámenes para financiar las políticas energéticas y climáticas** son generalmente el elemento más pequeño en la mayoría de los Estados miembros, pero los gravámenes en particular han aumentado significativamente más que otros. Este elemento ha alcanzado o superado la parte correspondiente a los costes de red y ahora constituye la parte más importante del precio de la electricidad de uso doméstico en tres Estados miembros, mientras que en otros sigue siendo marginal. En la mayoría de los Estados miembros, los impuestos y los gravámenes permiten financiar las medidas de las políticas energéticas y climáticas, incluido el fomento de la eficiencia energética y la producción de energía renovable. El coste de la energía renovable añadido a los precios al por menor constituye el 6 % del precio medio de la electricidad de uso doméstico en la UE<sup>12</sup> y casi el 8 % del precio de la electricidad industrial antes de tener en cuenta las exenciones. También en este caso, hay una amplia gama de costes, con unos porcentajes en España y Alemania que alcanzan el 15,5 % y el 16 % de los precios de la electricidad de uso doméstico, en contraste con menos del 1 % en Irlanda, Polonia y Suecia.

Aunque algunas de las políticas nacionales de energía y cambio climático se financian mediante gravámenes, los costes del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE se reflejan en el

---

<sup>10</sup> En los mercados liberalizados, una entrada más fácil en el mercado incrementa la competencia, lo que debería incentivar la reducción de los costes y su reflejo en precios más bajos para los consumidores. Este fenómeno queda ilustrado en los precios minoristas más bajos de la electricidad industrial que se registran en el Reino Unido, Bélgica y los Países Bajos.

<sup>11</sup> En 2012, el 51 % del consumo de gas en Europa seguía indexado al petróleo, frente al 44 % cuyo precio se establecía sobre la base de una competencia únicamente de gas (estudio anual de la UIIG 2012). La proporción de los volúmenes de gas cuyo precio queda establecido sobre la base únicamente del gas se ha triplicado desde 2005, pero persisten fuertes diferencias regionales en los mecanismos de establecimiento de los precios al por mayor, con cerca del 70 % de gas del noroeste de Europa (Reino Unido, Irlanda, Francia, Bélgica, Países Bajos, Alemania y Dinamarca) con un precio establecido sobre la base única del gas en 2012, frente a menos del 40% en Centroeuropa (Austria, República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Suiza). En algunos Estados miembros las importaciones de gas están totalmente indexadas al petróleo.

<sup>12</sup> Los impuestos y gravámenes aplicables a la energía renovable como porcentaje del precio de la electricidad de uso doméstico varían desde menos del 1 % hasta el 15,5 % en España y el 16 % en Alemania. El porcentaje está aumentando debido a la subida de la parte proporcional de la energía renovable y la caída de los precios al por mayor (que aumentan la desproporción entre los precios al por mayor y la ayuda a las energías renovables). Sin embargo, cuando también se tiene en cuenta el efecto del «orden de méritos» (reducción de los precios al por mayor a través de las energías hidráulica, eólica y solar), el efecto neto de las energías renovables en los precios al por menor puede ser el de reducir los precios, en lugar de aumentarlos. Este parece ser el caso en España e Irlanda, aunque no en Alemania. (Véase el anexo del informe). Los precios al por mayor más bajos deben trasladarse a los consumidores finales en forma de menores costes del componente de suministro de energía.

elemento «al por mayor» del precio de la energía. Los gravámenes *nacionales*, independientemente del punto de la cadena en que se apliquen, alterarán los precios y por lo tanto provocarán diferencias entre los distintos mercados nacionales. Para minimizar estas distorsiones, es importante que las intervenciones del gobierno en el sector de la energía (financiación de infraestructura o generación; por ejemplo, energías renovables, costes de la energía nuclear o capacidad flexible de combustibles fósiles) sean tan eficaces como sea posible en cuanto a costes<sup>13</sup>.

El marco europeo de **fiscalidad de la energía** no contempla una armonización completa, por lo que los Estados miembros pueden cambiar sus impuestos y tipos impositivos de manera individual, yendo más allá de los elementos básicos o niveles mínimos que figuran en la legislación de la UE<sup>14</sup>. Una vez más, utilizando la electricidad como ejemplo, son evidentes diferencias nacionales importantes en los porcentajes relativos y en los valores absolutos del componente «impuestos/gravámenes» del precio de la energía que se muestra arriba. Los Estados miembros utilizan impuestos y gravámenes para muchos fines, entre los que se incluyen el aumento general de ingresos (por ejemplo, para sanidad y educación), pero también la internalización de los costes externos de la producción y el consumo de energía, y la financiación de políticas específicas en materia de energía, como las políticas sobre cambio climático y energía o de ajuste sectorial de los combustibles fósiles.

Los datos actuales sobre las exenciones fiscales y otros subsidios ofrecidos por los Estados miembros, en particular a las industrias de gran consumo de energía son incompletos y carecen de consistencia<sup>15</sup>. Por esta razón, la Comisión está preparando un estudio exhaustivo para reunir datos consistentes y completos sobre el coste total y los subsidios de las diversas tecnologías del sector eléctrico.

### **Impulsores del elemento «red» del precio**

La proporción relativa de los costes de transporte y distribución, así como los niveles absolutos, varían mucho de un Estado miembro a otro y, por razones que no siempre son fáciles de entender, son escasos los datos disponibles sobre los impulsores de dichas proporciones y su evolución, en particular en lo que respecta al gas. Por consiguiente, los datos siguientes se refieren solamente a la electricidad.

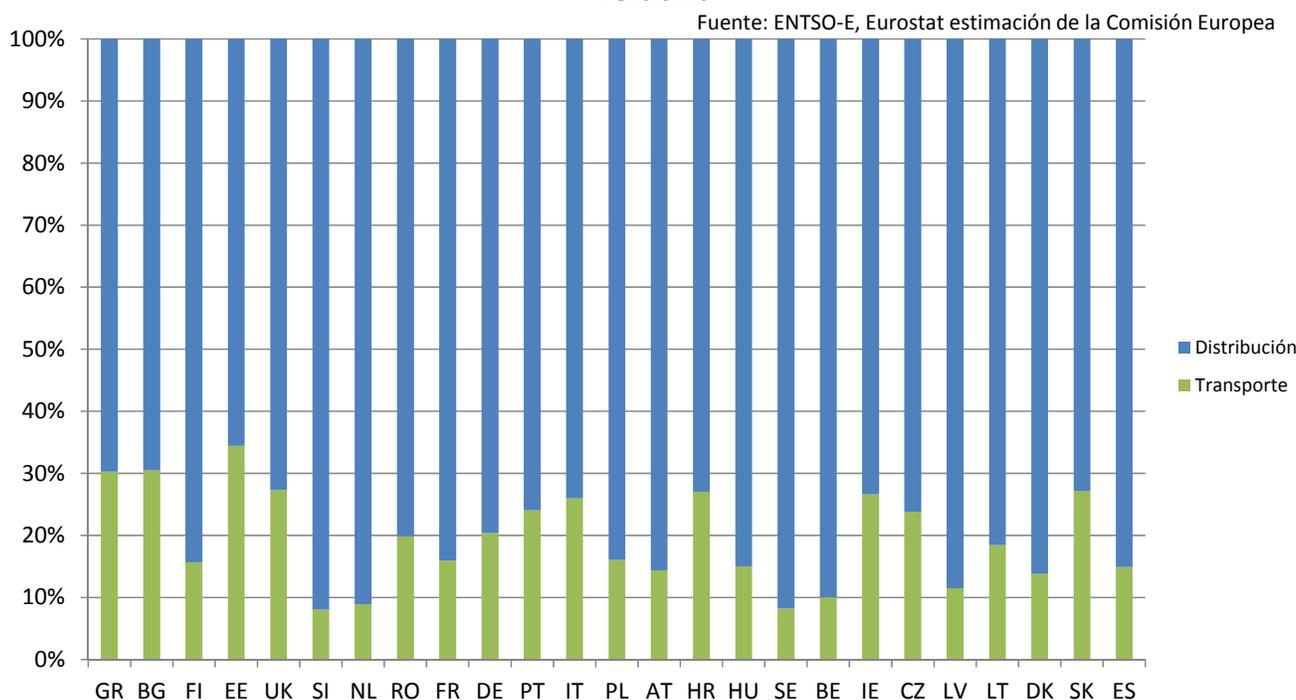
---

<sup>13</sup> Véase la Comunicación C(2013) 7243 «Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública».

<sup>14</sup> Véase la Directiva 2003/96/CE.

<sup>15</sup> Véase la sección 1.1.1.3 del informe que acompaña la presente Comunicación para obtener más información.

## Estimación de costes de transporte y distribución: proporción relativa



*Nota: determinados Estados miembros añaden costes no relacionados con la red a sus tasas de red, que no están desglosados en estos datos.*

Desde 2008, los costes de la red **eléctrica** aumentaron un 30 % y un 18,5 % para los consumidores de los sectores industrial y doméstico, respectivamente. El aumento sostenido de los costes de la red, en particular para los hogares, no es inesperado en el contexto de la transformación del sector de la energía, pero podría atenuarse mediante una mejor gestión de la red.

Con valores absolutos que varían desde 2 céntimos de €/kWh hasta 7 céntimos de €/kWh<sup>16</sup>, resulta evidente que estos costes pueden tener un impacto significativo sobre los precios totales de la electricidad y, por tanto, sobre las diferencias entre los precios de la energía totales de los distintos Estados miembros y los socios comerciales. Tales diferencias también están causadas en parte por prácticas nacionales muy diferentes con respecto a la reglamentación de las tarifas de la red y las prácticas de asignación de costes, así como por las diferencias físicas en las redes y la eficiencia de su gestión.

## 2. El coste de la energía en Europa

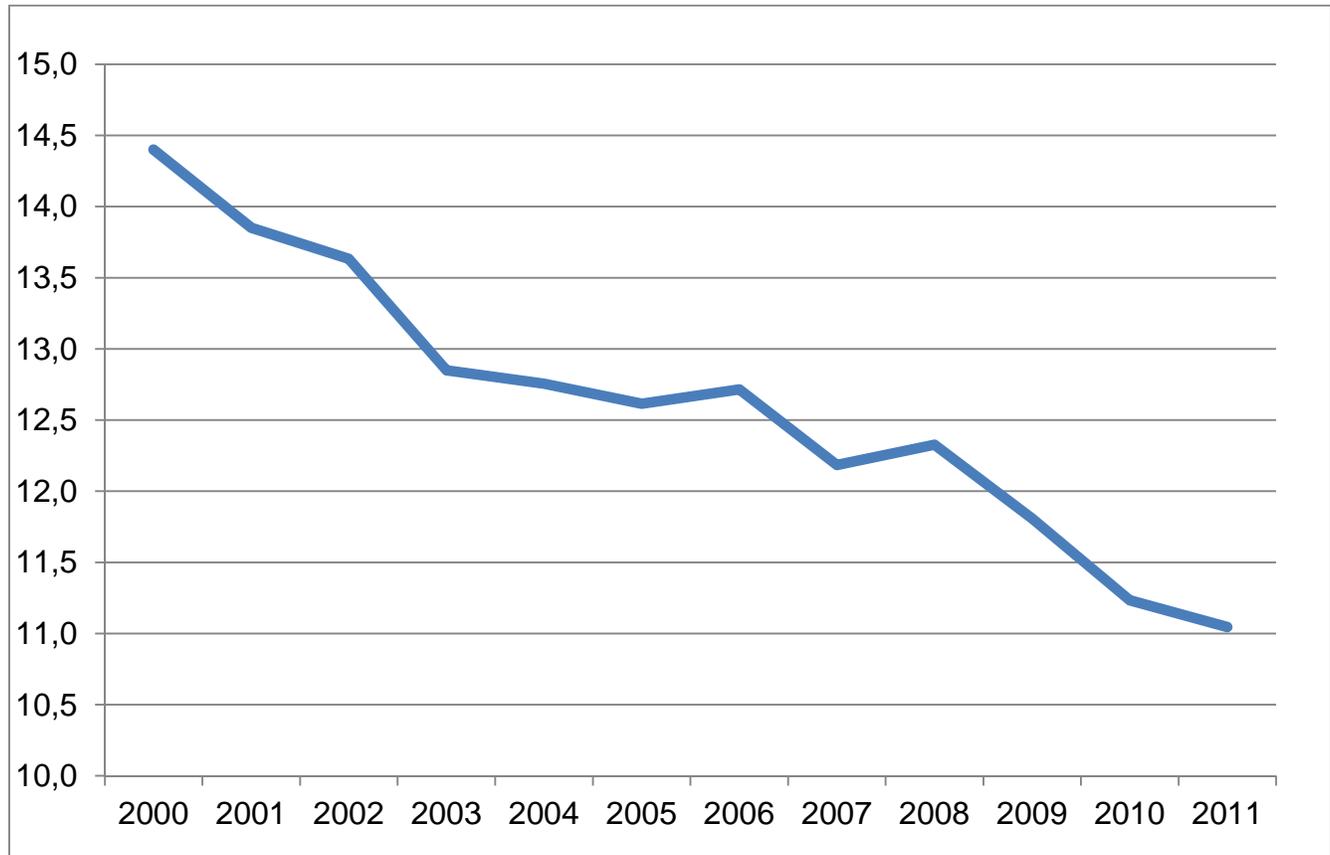
Aunque que los niveles de los precios de la energía reciben la mayor parte de la atención, en la práctica son los *costes* de la energía los que afectan en mayor medida a los hogares y la industria, ya que reflejan el pago de gastos reales. Los aumentos de precios pueden fomentar el aumento de la eficiencia energética y la reducción del consumo, lo que supone una cierta compensación. Esto ocurre como resultado de las mejoras en la eficiencia energética de los procesos, productos u hogares, o a través de

<sup>16</sup> Costes de la red de consumidores industriales. Para los entornos domésticos, el intervalo de precio es de 2,2 céntimos de €/kWh (MT) - 9,7 céntimos de €/kWh (ES).

reducciones en la intensidad energética sectorial o incluso global de la industria. Sin embargo, la disminución de los precios también puede verse contrarrestada por el aumento del consumo; por ejemplo, porque se esté utilizando un mayor número de productos eléctricos.

En el sector doméstico, se han apreciado mejoras significativas de la eficiencia energética en todos los usos de la energía, pero quizá la más visible sea la de la calefacción doméstica:

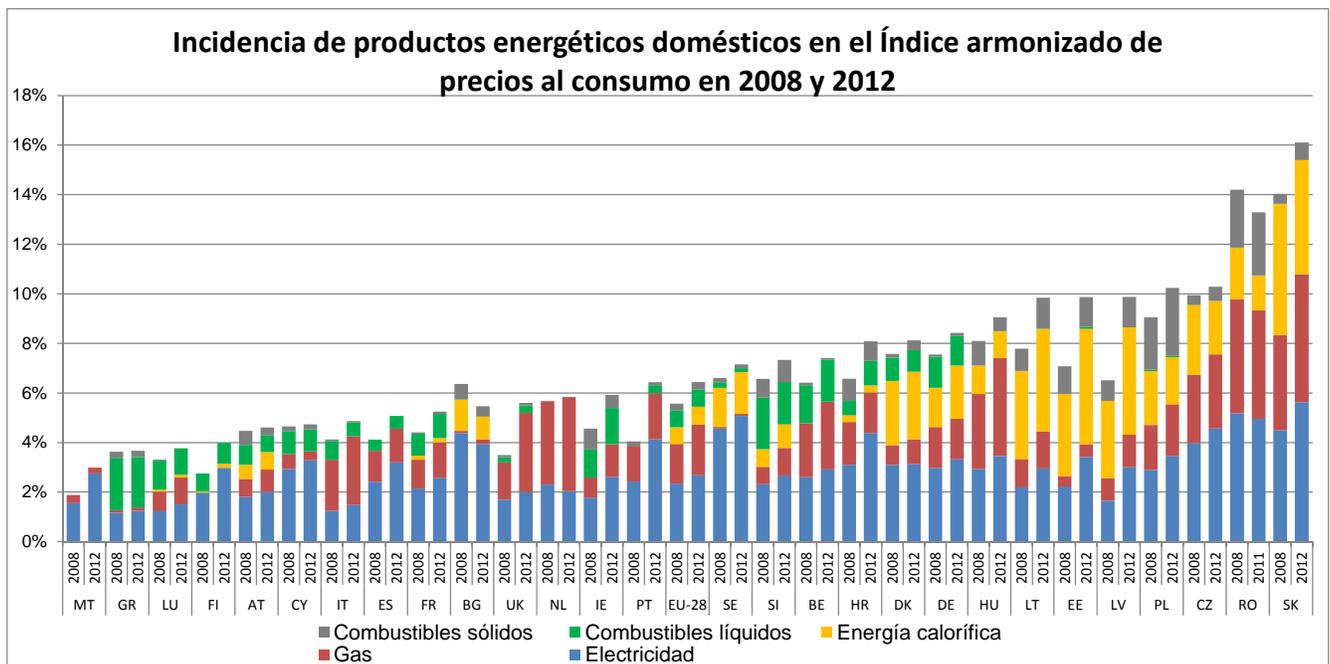
#### Tendencia de consumo de energía para la calefacción doméstica (kgpe/m<sup>2</sup>).



Fuente: Odyssee

En general, el consumo de la electricidad en los hogares se redujo en un 1 % en el período 2008-2011 y el consumo de gas en un 15 %. A pesar de esto, los costes de la energía de **uso doméstico** han aumentado, por ejemplo, debido a que los bajos índices de renovación de viviendas ineficientes y los índices de sustitución de equipos ineficientes no han bastado para compensar el aumento de los precios. Los datos para todos los Estados miembros muestran que la proporción del consumo doméstico de energía<sup>17</sup> ha aumentado un 15 % durante el período 2008-2012, pasando del 5,6 % al 6,4 % del consumo total. Dado que los costes de la energía suelen representar una mayor proporción de los gastos de los hogares más desfavorecidos, dicho aumento tiene más consecuencias distributivas negativas en los hogares «vulnerables».

<sup>17</sup> Medida indicada por el índice armonizado de precios al consumo.



Fuente: Eurostat

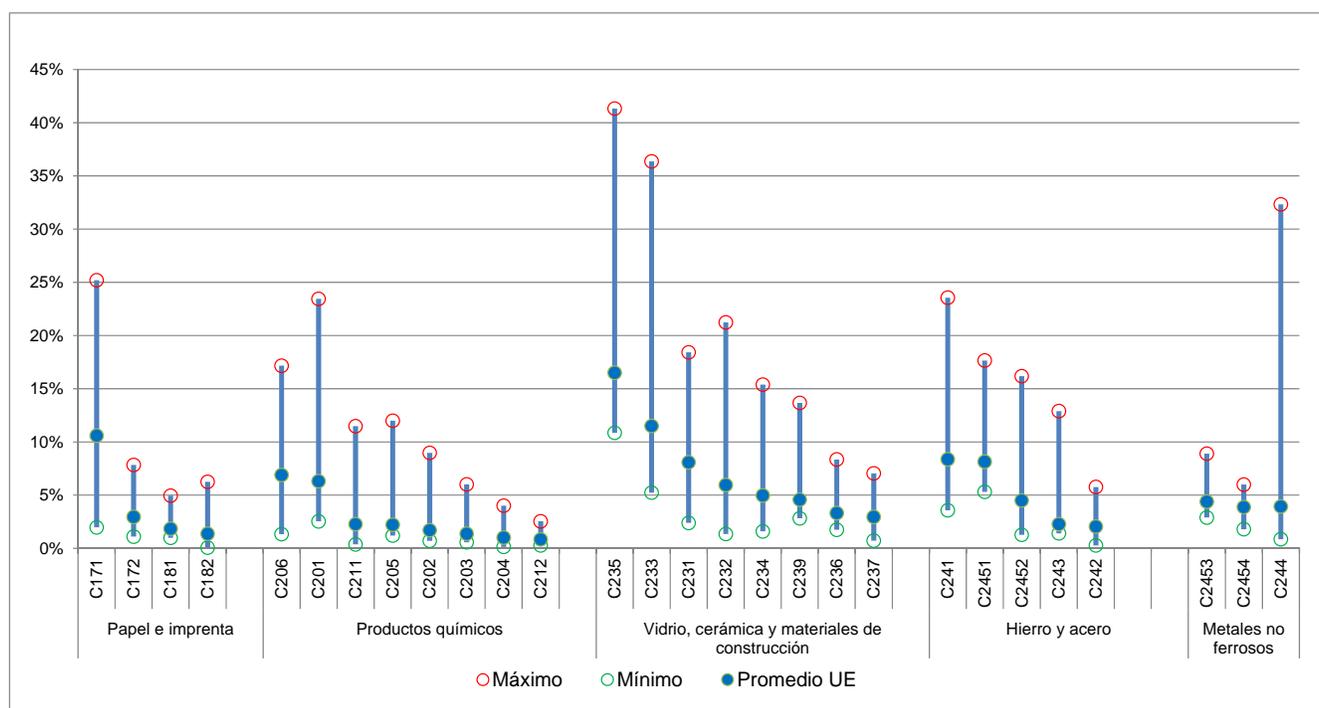
Durante el período 2008-2011, las continuadas mejoras de la eficiencia energética de la industria europea y las caídas en la producción debido a la crisis económica y la competencia internacional condujeron a una reducción en el consumo eléctrico del 4 %. Sin embargo, los aumentos en los precios de la electricidad han superado estas mejoras y han causado aumentos en los costes de alrededor del 4 % para la industria en general, sin tener en cuenta las exenciones de impuestos y gravámenes. En contraste, los costes del gas, cuyo consumo industrial se redujo un 5,3 %, se redujeron globalmente en un 6,8 % en el periodo 2008-2011.

En su conjunto, la industria europea está a la vanguardia mundial en lo que respecta a la eficiencia energética. Sin embargo, todavía existe potencial para la aplicación de nuevas medidas de eficiencia (en parte ya en marcha con la aplicación de la nueva Directiva de eficiencia energética de la UE y las mejoras en curso en productos energéticos), en particular teniendo en cuenta las grandes diferencias entre los Estados miembros y dentro de estos. Acceder a datos estandarizados de los costes de la energía no es fácil. Las cifras disponibles sugieren un intervalo de resultados muy divergente cuando se analiza la proporción de los costes de la energía en los costes de producción. Por este motivo, merece la pena analizar minuciosamente las industrias de consumo intensivo de energía, incluyendo sectores de fabricación, como los de papel e imprenta, productos químicos, minerales no metálicos, hierro y acero, y metales no ferrosos, que presentan un porcentaje de costes de energía elevado en comparación con los costes de producción. Las empresas de la UE que participan en estudios exhaustivos de casos en sectores de consumo intensivo de energía informaron de que sus precios de la electricidad y el gas, después de las exenciones, habían aumentado entre 2010 y 2012.

***Proporción de los costes de energía en los costes de producción en las industrias de consumo intensivo de energía***

(Las distintas barras representan subsectores<sup>18</sup> con los valores más bajos y más altos de cada Estado miembro y las medias de la UE en 2010)

<sup>18</sup> Véase el informe, figura 90.



Fuente: Eurostat, Structural Business Statistics

### 3. La energía y la competitividad internacional de Europa

A pesar de que Europa nunca ha disfrutado de una energía barata, en los últimos años la diferencia de precios de la energía entre la UE y los principales socios económicos ha aumentado aún más: los precios del gas para la industria de la UE son ahora, en promedio, tres o cuatro veces más caros que los precios comparables de EE.UU., India y Rusia, un 12 % más que los de China, comparables a los de Brasil e inferiores a los de Japón.

Los precios regionales más baratos resultantes de, por ejemplo, el auge del gas de esquisto en EE.UU. y el aumento progresivo del comercio de GNL, aún no se han traducido en precios más baratos en el mercado europeo. Esto se debe a los subsidios nacionales en determinados países productores, las restricciones comerciales o las limitaciones de infraestructura, y los efectos de la indexación al precio del petróleo. Por otra parte, la creciente demanda en Asia, particularmente en Japón tras el accidente nuclear de Fukushima, también ha ampliado la desproporción entre los precios de la UE y los de EE.UU.

Por lo que respecta a la electricidad, los precios al por mayor aplicados en Europa disminuyeron en este periodo, son relativamente bajos, y son más o menos comparables con los precios de la electricidad al por mayor de los EE.UU. No obstante, con los tipos de cambio actuales, los precios de la electricidad industrial *al por menor* de la UE<sup>19</sup> son más del doble de los de EE.UU. y Rusia, un 20 % más altos que los de China, pero un 20 % más bajos que los de Japón. Una vez más, los precios del gas más bajos de EE.UU. y Rusia (y los consiguientes precios más bajos del carbón) han contribuido a reducir los precios de la electricidad de dichos países. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros, el

<sup>19</sup> Sin tener en cuenta las exenciones de impuestos o gravámenes para las industrias de consumo intensivo de energía, y tomando nota de la dificultad de encontrar datos internacionales comparables sobre precios de la electricidad.

suministro de electricidad (en función de las interrupciones o fluctuaciones) es más fiable que en EE.UU., Japón, China y Rusia<sup>20</sup>. Dichas interrupciones también implican unos gastos. No es fácil disponer de datos internacionales sobre los costes de la red para validar la hipótesis de que las redes de la UE son más caras, aunque más fiables, que las del resto del mundo. La disponibilidad de los datos sobre la tributación es algo mayor y demuestra que la tributación de la electricidad y el gas de la UE es más elevada por término medio que en otras regiones del mundo.

Para evaluar el impacto sobre la competitividad industrial de esta diferencia cada vez mayor de precios de la energía, disponemos de dos indicadores fundamentales: las exportaciones y la producción europea de las empresas de consumo intensivo de energía.

- Los productos de la UE de consumo intensivo de energía siguen dominando los mercados de **exportación** mundiales a pesar de las crecientes disparidades en los precios de la energía desde 2008. Pero en los últimos años, la UE ha reducido significativamente la intensidad energética de sus exportaciones, mientras que las economías emergentes, como Brasil, Rusia y China, se están convirtiendo en fuentes cada vez más importantes de componentes *intermedios* de consumo intensivo de energía. Según la AIE<sup>21</sup>, la creciente disparidad de los precios y costes de la energía en la UE y otras regiones deberá reducir la cuota de la UE en los mercados mundiales de exportación de productos de consumo intensivo de energía.
- Los **niveles de producción** en las industrias de consumo intensivo de energía llevan en descenso desde 2008 y la cuota global de las industrias de consumo intensivo de energía en el PIB europeo se está reduciendo<sup>22</sup>. Sin embargo, esto no puede atribuirse únicamente a los precios de la energía en esta fase, ya que las exenciones de impuestos y gravámenes, la recesión, los cambios estructurales en la economía mundial y los correspondientes cambios mundiales en la demanda de los consumidores son factores igualmente importantes. En la UE, la industria transformadora viene reestructurándose desde hace décadas hacia una menor intensidad energética y una producción de mayor valor añadido, lo que ha atenuado en parte el aumento de los precios de la energía. Por otra parte, muchos otros factores han influido también, como los costes de la mano de obra y el atractivo de los mercados de fuera de la UE, lo que ha dirigido las inversiones hacia ellos.

Existe una relación entre estas dos dimensiones. En los últimos años, algunas industrias europeas de consumo intensivo de energía han recurrido a los mercados mundiales para compensar la recesión y la correspondiente caída de la demanda en Europa a través de exportaciones o inversiones internacionales, incluso en industrias tan locales como la de los ladrillos y tejas. Así pues, están sujetas además a la competencia internacional y deben decidir si invertir en Europa o fuera de sus fronteras, en países con dinámicas de mercado mucho más prometedoras. A medida que los competidores de otros países tratan de mejorar su eficiencia energética, las diferencias en los precios de la energía tienen mayor impacto en las decisiones de inversión y la capacidad de las empresas para competir y desarrollarse.

---

<sup>20</sup> Véase el capítulo 3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

<sup>21</sup> AIE WEO 2013, fig. 8.17.

<sup>22</sup> Valor añadido bruto (2008-2011) e índice de volumen de producción (2008-2012) para papel e imprenta, productos químicos, otros productos minerales no metálicos (incluidos materiales de construcción, vidrio, cerámica), metales básicos (incluidos hierro y acero) y metales no ferrosos (aluminio).

#### **4. Futuras tendencias de precios y costes**

El marco de la política energética y climática de la Comisión para 2030 refleja una amplia gama de tareas para comprender las expectativas futuras en materia de costes y precios finales de la energía, teniendo en cuenta la dinámica de los mercados mundiales y europeos, las políticas gubernamentales y el comportamiento del consumidor y la industria. El análisis de la Comisión confirma las conclusiones de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, que prevén que los precios de los combustibles fósiles seguirán aumentando e impulsando los costes de la energía. En lo que respecta a la electricidad, más específicamente, los costes aumentarán probablemente hasta 2020, debido al aumento de los costes de los combustibles fósiles, junto con la inversión necesaria en infraestructura y capacidad de generación. Más allá de 2020, está previsto que los costes se estabilicen y posteriormente disminuyan ligeramente conforme los combustibles fósiles sean sustituidos por energías renovables. Los costes de capital, sin embargo, disminuirán solo levemente, mientras que los pagos de las subastas de derechos de emisión o los impuestos aumentarán.

#### **5. Conclusiones: acciones para la reducción de los costes energéticos**

Al analizar las tendencias de los precios de la energía desde 2008, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Los precios de la electricidad y, lo que es más importante, sus costes, siguieron aumentando en general tanto para los hogares como la industria, a pesar de la caída o de la estabilización de los niveles de consumo. Los precios del gas fluctuaron, pero no aumentaron significativamente durante el período 2008-2012.

Este aumento de los precios está causado principalmente por los aumentos en los impuestos o gravámenes y en los costes de la red. La evolución del componente energía de los precios fue desigual; en países con una gran implantación de la energía eólica y solar ha habido una presión hacia abajo en los precios al por mayor de la electricidad, pero no en otros. Los progresos alcanzados en el funcionamiento del mercado interior de la energía deberían haber tenido un impacto positivo asegurando la convergencia de los precios de los mercados mayoristas en toda Europa. Este no fue el caso para los precios al por menor, donde los sistemas de distribución de la red, las políticas energéticas y climáticas nacionales descoordinadas, los impuestos, los gravámenes y la reglamentación de las tarifas de la red difieren, con la consiguiente fragmentación del mercado interior.

Las tendencias de la UE ocultan grandes disparidades entre los Estados miembros y los distintos sectores de la industria. Esta circunstancia apunta a debilidades en el mercado interior de la energía, con grandes diferencias entre las políticas de los Estados miembros sobre los costes de la red y los impuestos y gravámenes.

Tanto para la electricidad como para el gas, la diferencia de precios con los competidores externos (las excepciones principales son Japón y Corea) es cada vez mayor. La fuerte caída de los precios del gas en EE.UU. contrasta con el nivel estable de Europa durante el mismo período.

La UE se ha mantenido hasta ahora a la cabeza en las exportaciones de bienes de consumo intensivo de energía. Pero los esfuerzos de la industria europea para compensar unos costes de la energía más elevados a través de mejoras de eficiencia energética constantes puede tener que redoblar, teniendo en cuenta las limitaciones físicas, en cuanto los competidores también aumenten su eficiencia y la industria europea decida invertir en el extranjero para estar más cerca de los mercados en expansión.

Hay una grave falta de información fiable, comparable y verificable sobre determinados aspectos de los precios y costes; en particular sobre los impulsores de los costes de transporte y distribución, el

impacto exacto de la energía en los costes en las instalaciones de producción y en los niveles de impuestos y subvenciones, en particular para la industria.

Basándose en lo anterior, la Comisión considera que es importante mantener nuestro compromiso para **realizar el mercado interior de la energía** en 2014 y seguir desarrollando la infraestructura energética. Gracias a la liberalización del mercado de la UE, la industria (especialmente las PYME) y los consumidores domésticos ya pueden reducir sus precios cambiando a regímenes de tarifas más convenientes con los proveedores existentes o **pasándose** a proveedores de energía más baratos, allí donde exista una cantidad de proveedores suficiente. Todavía se necesita más empeño para liberalizar el mercado, aumentar la inversión y la competencia, y generar eficiencias que puedan dar lugar a reducciones de precios. Al mismo tiempo, la fijación dinámica de los precios y la tecnología de los contadores inteligentes siguen estando fuera del alcance de la mayoría de los hogares europeos. Esto limita la capacidad de los consumidores para controlar sus facturas de energía. Para abordar estas cuestiones, la Comisión tiene la intención de publicar una Comunicación sobre los mercados minoristas antes del verano de 2014.

En los casos en que los precios de los combustibles son *mundiales* (p. ej., el petróleo y el carbón) y difíciles de influenciar, las políticas de la UE de diversificación de los suministros de energía y las rutas de suministro, negociando con los principales socios energéticos mediante una única voz europea, y el fomento de la eficiencia energética a nivel internacional, contribuyen a reforzar la influencia de la UE. Asimismo, el aumento de la producción de energías renovables y la eficiencia energética ayudan a reducir la factura de la importación de combustibles fósiles.

Respecto al componente impuestos y gravámenes de los precios de la energía, que ha experimentado el mayor aumento en los últimos años, es importante reflexionar sobre el valor de dichas medidas y garantizar que **las políticas financiadas por dichas medidas se apliquen de la manera más eficaz posible desde el punto de vista de los costes**. Por tanto, es importante que los Estados miembros revisen sus diferentes prácticas nacionales y pongan en práctica las mejores prácticas, incluida la orientación de la Comisión en relación con las intervenciones gubernamentales en el sector energético, con el fin de reducir al mínimo las consecuencias negativas para los precios de la energía. A este respecto, será crucial un enfoque eficaz en cuanto a los costes para las políticas de cambio climático, energías renovables y eficiencia energética de 2030, al igual que en otros ámbitos políticos<sup>23</sup>.

El elemento «red» de los precios ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros, con grandes variaciones entre países, en particular en los costes de distribución. Esto sugiere que es necesario continuar trabajando para establecer **parámetros de referencia de las prácticas y los costes de red** con objeto de garantizar que la convergencia europea en las prácticas de red mejora la eficiencia de la distribución y de los mercados minoristas, reduciendo así el elemento «coste de la red» de los precios.

Para mantener bajo control los costes de energía, los hogares y la industria en Europa pueden **mejorar su eficiencia energética y adoptar tecnologías de respuesta a la demanda y otras innovaciones y nuevas tecnologías de la energía** para ahorrar energía y dinero. La crisis financiera y económica actual hace más acuciante hoy en día la solución de la pobreza energética o la vulnerabilidad, dado que los aumentos de los costes de la energía afectan con mayor dureza a los hogares más desfavorecidos. En lo que respecta a los hogares, pueden estudiarse transferencias fiscales de protección, teniendo en cuenta que generalmente es más eficaz proteger a los consumidores vulnerables a través de medidas de política social (como las transferencias fiscales) que a través de los precios de la energía.

---

<sup>23</sup> «Puesta a prueba» de la competitividad de todas las políticas de las UE

En lo que respecta a la industria, la UE debe continuar sus esfuerzos para garantizar condiciones equitativas para los precios de la energía. En particular, los subsidios energéticos concedidos a industrias locales y las restricciones a las exportaciones relacionadas con los productos energéticos deben ser abordadas con sus socios internacionales, tanto a nivel bilateral como dentro de la OMC. Estas medidas también ayudarán a la industria europea a mejorar su competitividad internacional, a pesar de los recientes aumentos en Europa en los precios relativos de la energía y el coste cada vez mayor del pago de la inversión necesaria. Cuando esas medidas no son adecuadas, **las transferencias fiscales, las exenciones y reducciones de impuestos y gravámenes pueden ser medios para proteger a determinados consumidores industriales** de unos costes de la energía más altos, siempre y cuando sean compatibles con la normativa sobre ayudas estatales y con la del mercado interior de la energía. Las actuales directrices sobre las medidas de ayudas estatales en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión autorizan ayudas estatales para empresas de determinados sectores de consumo intensivo de energía para compensar los costes indirectos del citado régimen. Asimismo, el texto propuesto para la revisión de las directrices sobre ayudas estatales en materia de energía y medio ambiente (actualmente en fase de consulta pública) prevé la posibilidad de que los Estados Miembros deseen conceder una compensación parcial por costes adicionales destinados a la financiación de las ayudas a las energías renovables con el fin de facilitar la financiación general de las ayudas a la energía procedente de fuentes renovables y evitar las fugas de carbono. Esto es especialmente relevante para la industria de consumo intensivo de energía. Sin embargo, hay que recordar que las subvenciones específicas tienen que ser financiadas por otros consumidores o por los contribuyentes. También reducen el incentivo directo para la adopción de medidas de eficiencia y, como generalmente se aplican a nivel nacional, distorsionan aún más la competencia dentro del mercado único de la energía.

Europa debe hacer frente a los desafíos de los costes energéticos de la transformación de la energía a través de los esfuerzos tripartitos de la UE, los Estados miembros y los hogares y la industria europeos. Gracias a sistemas de energía flexibles, consumidores sensibilizados, mercados competitivos e instrumentos gubernamentales eficaces en cuanto a los costes, Europa estará mejor preparada para contener los aumentos de los precios, pagar las inversiones y minimizar los aumentos de los costes. De este modo, podrá dar un ejemplo práctico de cómo una economía competitiva puede construirse sobre un sistema de energía sostenible y con un precio asequible.