



Estrasburgo, 11.6.2013
COM(2013) 407 final

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

Plan de Acción para una Industria del Acero Competitiva y Sostenible en Europa

Índice

1.	La industria del acero en Europa.....	3
2.	Mercado mundial del acero y avances tecnológicos	4
2.1.	Principales tendencias en el mercado mundial.....	4
2.2.	Principales motores tecnológicos y retos	5
3.	Respuesta a los retos: el Plan de Acción para el Acero	6
3.1.	El marco regulador adecuado.....	6
3.2.	Impulsar la demanda de acero.....	8
3.3.	Igualdad de condiciones a escala internacional	9
	Acceso a las materias primas	10
	Comercio	12
3.4.	Las políticas en materia de energía, clima y uso eficiente de los recursos y la energía para impulsar la competitividad	14
	Precios y suministro de energía asequibles	14
	Tratamiento de las cuestiones relacionadas con la política climática	17
	Garantizar la comparabilidad mundial	18
	El sector del acero ayuda a conseguir los objetivos climáticos y de uso eficiente de los recursos	18
3.5.	Innovación.....	22
3.6.	La dimensión social: reestructuración y aptitudes necesarias.....	24
4.	Conclusiones	27

1. LA INDUSTRIA DEL ACERO EN EUROPA

Para la base industrial europea es importante contar con un sector del acero fuerte y competitivo. La UE es el segundo mayor productor de acero del mundo, con una producción superior a los 177 millones de toneladas de acero anuales, lo que representa el 11 % de la producción mundial. Además, el acero forma parte de diversas cadenas de valor y está estrechamente relacionado con muchos sectores industriales a los que abastece, como la automoción, la construcción, la electrónica y la ingeniería mecánica y eléctrica. Su dimensión transfronteriza es significativa: quinientos centros de producción se reparten entre veintitrés Estados miembros, lo que hace del sector del acero una auténtica industria europea.

Hoy en día, el sector del acero europeo se encuentra en una **situación** muy **difícil**. La actual crisis económica ha inducido un marcado descenso en la actividad manufacturera y en la demanda de acero asociada, que está un 27 % por debajo de los niveles anteriores a la crisis¹. El resultado es que varios centros de producción han cerrado o han reducido su producción, con la consiguiente pérdida de hasta cuarenta mil puestos de trabajo en los últimos años. En consecuencia, **la presión por reestructurar y reducir la capacidad de producción seguirá siendo uno de los retos principales de esta industria en un futuro previsible.**

Importa señalar que la sobrecapacidad no es un problema solo en Europa. Se espera que la capacidad de producción de acero siga aumentando en los próximos dos años² y **a escala mundial** lo hará, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 118 millones de toneladas, hasta llegar a los 2 171 millones de toneladas en 2014. La industria europea del acero **se encuentra con los efectos simultáneos de la poca demanda y la sobrecapacidad en un mercado del acero globalizado**, al tiempo que se enfrenta **a unos precios de la energía elevados** y a la necesidad de invertir para ajustarse a las exigencias de la economía verde y para fabricar productos innovadores.

La Comisión considera esencial que **Europa siga siendo una región productora de acero importante, por razones económicas, sociales y medioambientales y para garantizar el abastecimiento.** Tras la adopción de la Comunicación de la Comisión de 2012 sobre política industrial³, y en el intento de invertir la tendencia descendente del papel de la industria en Europa, haciendo que **pase del actual 15,2 % al 20 % del PIB antes del fin de 2020**, el Consejo Europeo de marzo de 2013 concluyó que daría seguimiento a la labor de la Comisión en determinados sectores industriales. La presente Comunicación constituye la respuesta de la Comisión a la crisis en el sector del acero y expone acciones específicas para garantizar un entorno operativo conducente a un sector del acero competitivo y sostenible, capaz de resolver los problemas estructurales a los que se enfrenta, de competir a escala mundial y de desarrollar la próxima generación de productos de acero que son vitales para otras industrias europeas clave.

¹ *Eurofer Economic and Steel Market Outlook*, 2012.

² De acuerdo con lo que anuncian las empresas.

³ COM(2012) 582 final.

2. MERCADO MUNDIAL DEL ACERO Y AVANCES TECNOLÓGICOS

2.1. Principales tendencias en el mercado mundial

Desde 2000, el mercado mundial del acero ha estado creciendo, impulsado por la industrialización de los países emergentes.

El impulso industrializador de Asia ha hecho que esta región presente la mayor producción y demanda de acero del mundo. **Actualmente, China lidera la producción mundial de acero:** en 2000 produjo el 39 % del acero bruto de Asia, cifra que alcanzó el 71 % en 2012. Este incremento de la producción ha dado lugar a una sobrecapacidad nacional china y ha hecho que el país pase de ser importador neto a ser el mayor exportador de acero del mundo. La industria del acero china representa en la actualidad casi el 50 %⁴ de la producción de acero mundial.

En los **Estados Unidos**, el fuerte aumento en la **producción de gas de esquisto** ha mejorado la **posición competitiva de la industria estadounidense** en cuanto a **coste de la energía**, y es una de las razones principales que atraen nuevas inversiones en el sector del acero. Esto puede suponer un giro en el sector, y los Estados Unidos podrían convertirse pronto en un exportador neto de acero⁵, aumentando aún más el exceso de suministro en los mercados mundiales.

Además, algunos países vecinos (Rusia, Ucrania y Turquía) han aumentado sustancialmente su capacidad de producción de acero, al igual que su capacidad para abastecer al mercado de la UE. Sin embargo, el aumento de la capacidad de producción en muchos países no va acompañado de una apertura de los mercados. De hecho, **en años anteriores ha habido una tendencia creciente a proteger a los aceristas nacionales**, como ha ocurrido en Brasil y la India⁶. Ese tipo de medidas impiden el desarrollo de un mercado mundial del acero basado en la igualdad de condiciones.

La industria del acero de la UE ha conseguido mantener su nivel de exportación en este contexto tan exigente. Desde 2010, la UE ha aumentado sus exportaciones y en los últimos cuatro años ha tenido un superávit comercial. El superávit comercial del acero correspondiente a 2012 alcanzó los 16,2 millones de toneladas (equivalentes a 20 000 000 000 EUR)⁷.

El acceso justo a las materias primas, tanto primarias como secundarias, y al transporte marítimo de las mismas, en condiciones de mercado competitivas, también es crucial para el desarrollo sostenible de la industria del acero.

⁴ Estadísticas de 2012 de la World Steel Association: <http://www.worldsteel.org/statistics/statistics-archive/2012-steel-production.html>

⁵ OCDE DSTI/SU/SC(2012) 21: *The future of steel: how will the industry evolve?* (diciembre de 2012).

⁶ Mediante la Decisão CMC N° 39/11, Brasil aumentó las tarifas de importación de cien productos, incluidos varios de acero, pero no de la chapa de valor añadido. Los derechos se incrementaron del 12 % al 25 %, con una validez de doce meses prorrogable un año.

⁷ Estas cifras se basan en los productos que abarcaba el anterior sistema de vigilancia hasta diciembre de 2012.

2.2. Principales motores tecnológicos y retos

Es probable que el acero siga siendo un material clave en la construcción y la fabricación. Sin embargo, varias tendencias en la tecnología de fabricación del acero y en el uso de este material podrían afectar a la demanda del mismo. Cabe esperar que el diseño en colaboración y la innovación de procesos sean los motores clave de esas tendencias. Es este un ámbito en el que Europa puede ser líder.

En cuanto a la **demanda**, la construcción de centrales eléctricas, incluidos los parques eólicos terrestres y marinos, la transmisión de energía, la vivienda y el sector de los transportes continuarán ofreciendo espacios de oportunidades para **productos de acero innovadores**.

Para los aceristas, **eleva el valor añadido de los productos de acero**, en especial tubos y conductos, es una manera de distinguirse de sus competidores y de aumentar su competitividad. Sin embargo, como se destaca en un estudio reciente de la OCDE⁸, los productos de acero de gran valor añadido siguen representando una proporción limitada de la demanda y constituyen un segmento muy competitivo. Por lo demás, ese tipo de producción de acero requiere procesos de laminado muy costosos y una fuerte inversión en investigación y desarrollo (I+D).

En cuanto a la producción, si bien la innovación sigue siendo fundamental para el **desarrollo de nuevos productos y mercados** y para **aumentar la eficiencia, el acceso a las materias primas y a la energía y el precio de estas**, entre otras cosas, determinarán las **tendencias futuras** y, **para una Europa que depende de las importaciones**, las tendencias de esos **precios parecen abocadas a continuar siendo al alza**. Por lo que respecta a las materias primas necesarias para fabricar el acero, la sustitución del mineral de hierro virgen por chatarra reciclada (con el consiguiente aumento del uso del horno de arco eléctrico) y del carbón coquizable por gas (despliegue del hierro de reducción directa) podría constituir una tendencia tecnológica decisiva en el futuro.

Otro motor importante de cambios tecnológicos vendrá dado por las políticas climáticas y por la eficiencia en el uso de los recursos. A corto plazo, un mayor uso del material de chatarra reciclada y la difusión de las mejores técnicas disponibles podrían contribuir de forma significativa al logro de las metas de las políticas climáticas y a incrementar el uso sostenible de unos recursos que escasean.

Según un estudio reciente de la Comisión⁹, la incorporación de las mejores técnicas disponibles de aquí a 2022 **permitiría reducir solo ligeramente el consumo total directo de energía** y las emisiones de CO₂, si se parte de que se aplican unas condiciones de inversión estrictas (breves períodos de recuperación). No obstante, otro estudio de seguimiento¹⁰ sugiere que, con períodos de recuperación más prolongados, el potencial de reducción podría ser

⁸ OCDE DSTI/SU/SC(2012) 12: *The future of the steel industry: selected trends and policy issues* (diciembre de 2012).

⁹ Centro Común de Investigación: *Prospective scenarios on energy efficiency and CO₂ emissions in the Iron & Steel industry*, 2012.

¹⁰ «The potential for improvements in energy efficiency and CO₂ emissions in the EU27 iron and steel industry under different payback periods», *Journal of Cleaner Production* (2013), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.02.028>

mayor para 2030. Al margen de esto, para seguir promoviendo la competitividad de costes de las mejores técnicas disponibles harían falta **investigación y demostración satisfactoria**.

Se espera que a corto y medio plazo mejore gradualmente la **eficiencia energética**. Las tecnologías que se emplean en la actualidad han mejorado ya significativamente¹¹ y las **plantas** que utilizan las **mejores tecnologías** están funcionando cerca de sus **límites termodinámicos**. Aun así, sigue habiendo ámbitos en los que podrían conseguirse mejoras para que la industria responda con más flexibilidad a los costes de la energía. Al **reducirse los costes de los insumos**, la **mejora de la eficiencia energética** puede exigir **inversiones iniciales más elevadas**, por lo que conviene aplicar las políticas teniendo en cuenta las **repercusiones sobre la competitividad**. Por consiguiente, la Comisión someterá a un estrecho seguimiento a los sectores que se consideran expuestos a un **riesgo importante de fuga de carbono**, para garantizar que la Directiva sobre eficiencia energética¹² contribuya al desarrollo sostenible de estos sectores.

Es crucial la **demostración satisfactoria de tecnologías punteras que permitan reducir las emisiones de CO₂**, en particular la captura y almacenamiento del carbono industrial. Antes de pasar a la fase de implementación deben superarse algunos retos, como el de los costes elevados y el de la concienciación y aceptación públicas, tal como se explica en la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la captura y almacenamiento de carbono en Europa¹³.

3. RESPUESTA A LOS RETOS: EL PLAN DE ACCIÓN PARA EL ACERO

Para **determinar y evaluar los retos** que afronta la industria del acero, el Vicepresidente y Comisario de Industria y Emprendimiento, en cooperación con el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales, constituyó en julio de 2012 una **mesa redonda de alto nivel**¹⁴. Esta sirvió de plataforma para el diálogo entre la Comisión, altos ejecutivos de la industria y sindicatos. También asistieron a estas reuniones representantes de los principales Estados miembros productores de acero y del Parlamento Europeo. La Comisión propone ahora abordar los principales retos que afectan a la competitividad de la industria europea del acero como se expone a continuación.

3.1. El marco regulador adecuado

La legislación europea es esencial para el **desarrollo sostenible** y el **funcionamiento correcto del mercado interior**, al igual que para la seguridad y predictibilidad de los inversores y para la igualdad de condiciones.

En consonancia con la agenda de normativa inteligente de la Comisión¹⁵, **la legislación de la UE debe ser eficaz y eficiente** a la hora de alcanzar sus objetivos. La Comisión tiene la

¹¹ En comparación con 1980, el uso de materias primas para la producción de acero bruto en 2008 disminuyó de 2 336 a 2 015 kg/t (- 13,7 %).

¹² Directiva 2012/27/UE.

¹³ COM(2013) 180 final.

¹⁴ Más información en: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/steel/high-level-roundtable/index_en.htm

¹⁵ COM(2010) 543 y COM(2012) 746.

determinación de **detectar las cargas excesivas, las incoherencias, las lagunas y las medidas ineficaces**.

Por otro lado, los **efectos acumulativos de diversas políticas** y de la legislación pueden repercutir en la capacidad de una empresa de innovar y tomar decisiones de inversión. A medio plazo, la competitividad puede salir reforzada. Sin embargo, los competidores en el mercado mundial disfrutaban de unas condiciones marco más favorables, lo que puede hacer que se reduzcan las inversiones y se pierda cuota de mercado, con los consiguientes cierres o deslocalizaciones.

En este contexto, la Comisión está llevando a cabo una **evaluación de los costes acumulativos en sectores concretos** como el del acero o el aluminio. Utilizando todas las herramientas a su disposición, la Comisión está también perfeccionando su análisis de las repercusiones que tienen sobre la competitividad sus nuevas propuestas de actuación, **empleando la «prueba sobre la competitividad»¹⁶** en el contexto de sus evaluaciones de impacto *ex ante*. Además, la Comisión realiza **«exámenes de idoneidad» a modo de evaluaciones exhaustivas de las políticas** para comprobar si el marco regulador de un sector de actuación es el idóneo. Los resultados obtenidos servirán para extraer conclusiones sobre los futuros marcos reguladores y de actuación.

El marco regulador debe diseñarse **de manera inteligente y ambiciosa** para que sea un **motor clave de la innovación**, sobre todo si se siguen planteamientos dinámicos y basados en el mercado. Unas **metas medioambientales** más estrictas y la aplicación de **reglas, normas y procedimientos de contratación pública armonizados** también pueden dar un fuerte impulso a la innovación¹⁷.

Las **normas europeas** también pueden fomentar la producción sostenible de productos de acero para la construcción. La industria del acero ya está desarrollando una **marca de los productos de acero para la construcción: SustSteel**. La finalidad de la marca SustSteel es promover la sostenibilidad, en general, y en la fabricación de productos de acero para la construcción, en particular. Si se aplica de manera sensata y creíble, tendrá el potencial de impulsar las cuotas de mercado de los productos de acero para la construcción sostenibles europeos que la lleven. Convendría que los Estados miembros tuvieran en cuenta esta marca, que quizá requiera actividades de normalización específicas.

En los Estados miembros hay también problemas relacionados con la reglamentación. En algunos, la **evasión del impuesto sobre el valor añadido** en el mercado nacional del acero influye negativamente en las condiciones operativas de los aceristas. En consecuencia, sufren la competencia desleal del mercado negro. En muchos casos, esto obliga a las empresas a limitar su producción o a parar laminadores. En algunos Estados miembros, esta evasión de impuestos en concreto ha hecho que la producción y venta de barras para hormigón disminuya un 15 % en 2012 y un 30 % este año¹⁸.

¹⁶ La prueba sobre la competitividad es una herramienta de doce pasos que examina las repercusiones que tiene una propuesta de actuación sobre la competitividad de las empresas, analizando sus efectos sobre el coste de hacer negocios, sobre la capacidad de innovación del sector afectado y sobre su competitividad internacional. Ofrece un medio simple y eficaz para obtener mejores resultados con el análisis del impacto de las propuestas sobre la competitividad, SEC(2012) 91 final.

¹⁷ Unión por la innovación, COM(2010) 546 final.

¹⁸ Estadísticas de la asociación polaca del acero correspondientes a 2012.

La Comisión:

- terminará la **evaluación de los costes acumulativos** en el sector del acero en 2013, a fin de estimar la carga global de la reglamentación;
- seguirá evaluando en sus evaluaciones de impacto las repercusiones de las nuevas iniciativas que puedan tener una influencia importante en la competitividad de la industria del acero, en especial utilizando la **prueba sobre la competitividad**, según proceda;
- examinará el potencial de la marca **SustSteel** para impulsar la cuota de mercado de los productos de acero para la construcción sostenibles europeos, lo que posteriormente quizá requiera **actividades de normalización** específicas;
- estudiará, junto con los Estados miembros, posibles iniciativas contra el **mercado ilegal** de productos de acero **en la UE**, en especial la evasión del IVA.

La Comisión invita a los Estados miembros a que:

- mejoren la sostenibilidad de los productos de acero para la construcción aprovechando la posibilidad de introducir la marca **SustSteel**.

3.2. Impulsar la demanda de acero

La industria mundial del acero se encuentra actualmente con una sobrecapacidad de unos **542 millones de toneladas**. De estas, 200 millones corresponden a China¹⁹. En la UE, la sobrecapacidad se estima hoy en día en 80 millones de toneladas aproximadamente, frente a una capacidad total de producción de 217 millones de toneladas. Si la capacidad para fabricar acero permanece constante después de 2014, la demanda podría tardar de cinco a siete años en responder a la capacidad, si aumenta a los ritmos actuales de crecimiento.

En la UE, **la demanda de acero depende de la situación económica y financiera de unas pocas industrias clave consumidoras de acero**, como son la de la **construcción** y la de la **automoción**, que combinadas representan en torno al 40 % de la demanda. También las industrias de la ingeniería y los equipos eléctricos y electrónicos son motores importantes para la prosperidad de la industria del acero. Sin embargo, la crisis financiera ha tenido un efecto muy negativo sobre todas estas industrias. Para garantizar la recuperación de estos sectores es importante poner en práctica las actuales iniciativas de la UE en apoyo de los sectores de la construcción y la automoción, a fin de aumentar su sostenibilidad y su uso eficiente de la energía y de los recursos. Hay que aplicar más medidas orientadas al crecimiento, que estimularán el consumo de acero.

¹⁹ OCDE DSTI/SU/SC(2012) 15: *Excess Capacity in the steel industry: an examination of the global and regional extent of the challenge*.

La Comisión:

- seguirá promoviendo los **sectores consumidores de acero claves**, concretamente por medio de la iniciativa de la Comisión «CARS 2020»²⁰, entre otras cosas fomentando la demanda de vehículos de combustibles alternativos²¹, y por medio de la iniciativa de la Comisión sobre la construcción sostenible²², dirigida a incrementar el uso eficiente de la energía y de los recursos y a promover la renovación del parque inmobiliario.

3.3. Igualdad de condiciones a escala internacional

La UE es un mercado abierto. Sin embargo, los países productores de acero no pertenecientes a la UE restringen o distorsionan el comercio con demasiada frecuencia para dar ventajas artificiales a sus propias industrias del acero. Entre esas medidas restrictivas se encuentran las barreras arancelarias, medidas no arancelarias (en concreto, relacionadas con reglamentaciones técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad), incentivos y subvenciones a la exportación y restricciones sobre diversos tipos de materias primas para la fabricación del acero.

La UE combate las **barreras comerciales** y las **prácticas desleales** aplicando forzosamente su **estrategia de acceso al mercado**, con vistas a **hacer cumplir los compromisos internacionales** y a garantizar la **igualdad de condiciones** para los industriales de la UE del sector del acero.

Gracias a una red eficaz y a unas **herramientas de seguimiento** adecuadas, la UE ha detectado barreras comerciales fundamentales en los mercados de terceros países que han sido luego objeto de los instrumentos de garantía de cumplimiento apropiados. Como ejemplos de esas prácticas, que figuran en la base de datos de la UE sobre acceso a los mercados, cabe citar la imposición de **restricciones a la exportación** y de **derechos de exportación sobre materias primas en la India, China, la Federación de Rusia y Egipto**, entre otros, que contribuyen a subir indebidamente los costes de producción del acero en la UE. Otro tipo de barreras en los mercados de terceros países van dirigidas a productos de la UE e imponen requisitos o **procedimientos de licencia excesivos** que, en última instancia, obstaculizan las exportaciones de acero de la UE, una práctica que se ha detectado, en particular, en los mercados de la India e Indonesia. Para proteger la industria nacional frente a la competencia de la UE se han aplicado limitaciones de inversión y preferencias de contratación pública en los sectores del acero nacionales de China y los Estados Unidos, respectivamente.

Para hacer frente a esos retos, la UE interacciona con sus socios dando respuestas cuidadosamente calibradas en el marco de la **estrategia de acceso al mercado**. Los **requisitos obligatorios de certificación aplicados en la India** a determinados productos de acero, por ejemplo, se han suprimido a raíz de las gestiones de la UE con las autoridades indias, y contra **China** se han tenido que iniciar causas para resolver litigios relacionados con **materias primas clave** como el coque, a fin de garantizar un suministro sin problemas de este

²⁰ COM(2012) 636 final.

²¹ COM(2013) 17 final y COM(2013) 18 final.

²² COM(2012) 433 final.

insumo al sector del acero de la UE. Entre tanto, la UE sigue ocupándose de los obstáculos restantes a través de una red bien desarrollada de foros de consulta conocidos como **grupos de contacto del acero, en los que participan la Federación de Rusia, China y los Estados Unidos, así como Japón, la India y Brasil**. Además de lo que se puede negociar en el marco de los debates sobre libre comercio, o de lo que puede solucionarse con las actividades de los grupos de trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), esos grupos de contacto permiten intercambios útiles para detectar y derribar las barreras que la industria de la UE todavía encuentra en estos mercados en expansión.

Otro reto importante al que ha de hacer frente la industria del acero, concretamente en el contexto de la sobrecapacidad mundial, es el **posible recurso a prácticas comerciales desleales de los terceros países** al objeto de **exportar sus excedentes con un comportamiento comercial predatorio**. La Comisión afronta este reto utilizando sus **instrumentos de defensa comercial**. En 2012, la Comisión Europea inició **once nuevas investigaciones** sobre productos de hierro y acero en respuesta a las denuncias de la industria relativas a tales prácticas comerciales desleales. Esa cifra representa un incremento neto con respecto al año anterior e ilustra tanto la importancia del problema como la determinación de la Comisión a luchar sin paliativos contra esas prácticas. En este proceso, la Comisión debe permanecer vigilante ante el uso, por parte de otros socios, de instrumentos de defensa comercial que puedan servir para limitar indebidamente la cantidad y la cuota de mercado de las exportaciones de la UE con el fin de proteger a los productores nacionales. A este respecto, la Comisión mantiene contactos regulares con las autoridades de terceros países para asegurarse de que se respeten debidamente las normas de la OMC sobre salvaguardias, medidas compensatorias y procedimientos antidumping.

En general, **las medidas restrictivas que afectan a la competitividad de los aceristas de la UE** exigen que la UE **siga aplicando con determinación su estrategia de acceso al mercado**, a fin de garantizar **una competencia internacional leal y la igualdad de condiciones** para la industria europea.

Acceso a las materias primas

Como muchas otras industrias de fabricación, la del acero **depende de unos recursos que en Europa son escasos**. Los altos hornos requieren mineral de hierro de buena calidad y carbón coquizable. **Los precios del mineral de hierro** han subido significativamente en los últimos años²³ debido a la fuerte demanda de las economías emergentes. El descenso de la demanda de carbón en los Estados Unidos, causado por el auge del gas de esquisto, ha ejercido una presión a la baja sobre los precios del carbón en la UE, lo que ha contribuido a que bajen los precios del carbón coquizable, con el consiguiente aumento del uso de carbón en la UE.

El acero puede **reciclarse** una y otra vez sin que pierda propiedades fundamentales como la resistencia, la ductilidad o la conformabilidad. Con una tonelada de chatarra reciclada sin contaminar se pueden ahorrar más de 1 200 kg de mineral de hierro, 7 kg de carbón y 51 kg de caliza²⁴. **Fabricar acero con chatarra de acero** en lugar de mineral virgen reduce en torno a un 75 % el consumo de energía y ahorra aproximadamente un 90 % del insumo de

²³ Los precios del mineral de hierro subieron de 25 USD por tonelada métrica seca en 2001 a 250 USD en 2011.

²⁴ World Steel Association (2010).

materias primas²⁵. Dadas las dificultades de Europa para acceder a energías y materias primas de bajo precio, hay motivos económicos evidentes para maximizar la cantidad de acero fabricado con chatarra. También son fuertes los imperativos medioambientales, pues la fabricación a partir de chatarra reduce enormemente la contaminación atmosférica (en torno a un 86 %), el consumo de agua (un 40 %), la contaminación del agua (un 76 %) y los residuos mineros (un 97 %)²⁶. Una tonelada de acero fabricado con chatarra reduce las emisiones de CO₂ en 231 toneladas, en comparación con el mineral virgen.

Para aumentar la cantidad de chatarra reciclada en Europa será necesario primero que los **mercados de metales secundarios funcionen mejor**. Esto dependerá del coste de extraer los metales incorporados en estructuras abandonadas, productos de desecho y otras fuentes de residuos, y de su relación con el precio de los metales primarios²⁷. Con el fin de facilitar la reutilización y el reciclado, el **diseño de productos** medioambientalmente optimizado debe tener en cuenta la facilidad de desmontaje y separación de todos los componentes de acero. Maximizando el reciclado se puede mantener en circulación más acero²⁸. La **Directiva sobre diseño ecológico**²⁹ ofrece la posibilidad de establecer requisitos relativos a la reciclabilidad y el desmontaje de productos de manera rentable, lo que contribuiría a garantizar un mejor acceso a metales de chatarra de gran calidad.

La demanda de acero reciclado ya ha sido impulsada por la confianza adicional en su calidad que ha generado el establecimiento de **criterios para dejar de considerarla un residuo de hierro o acero**³⁰.

Deben redoblar los esfuerzos para atajar las **exportaciones ilegales de chatarra** que hacen perder materias primas valiosas para la economía europea. La Comisión presentará propuestas para combatir esas exportaciones ilegales reforzando la capacidad de los Estados miembros de realizar inspecciones al amparo del **Reglamento relativo a los traslados de residuos**³¹. También es preciso seguir trabajando en torno al seguimiento de los desplazamientos de chatarra.

Al plantearse métodos de producción, conviene prestar también atención al uso eficiente de los recursos y al impacto sobre el clima. Aproximadamente el 40 % del acero producido en la UE se fabrica en hornos de arco eléctrico, que permiten fabricar acero alimentándolos al 100 % con chatarra reciclada. Si bien este tipo de producción consume mucha energía, el uso de chatarra como materia prima principal resulta eficiente. Puesto que también se reducen las emisiones de carbono en comparación con la fabricación primaria de acero a partir de mineral, es conveniente fomentar este tipo de producción. Sin embargo, para ello es necesario contar con **chatarra de buena calidad, obtenida en condiciones medioambientales aceptables**. La **estrategia sobre materias primas**³² de la Comisión constituye el marco adecuado en el que perseguir ese objetivo.

²⁵ Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.

²⁶ Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.

²⁷ <http://scripts.cac.psu.edu/users/n/w/nwh5089/Steel%20Recycling%20Process.pdf>

²⁸ www.eurofer.org/index.php/eng/content/.../517/.../SteelRecycling.pdf

²⁹ Directiva 2009/125/CE.

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:094:0002:0011:ES:PDF>

³¹ Reglamento (CE) n° 1013/2006.

³² COM(2008) 699 y COM(2011) 25.

Para garantizar un seguimiento adecuado, la Comisión ha diseñado una **lista de catorce materias primas cruciales** que son económicamente importantes y están sujetas a un mayor riesgo de interrupción del suministro debido, entre otras cosas, a su origen geográfico. El riesgo relativo al suministro puede acentuarse si la materia prima en cuestión es difícilmente sustituible y presenta índices de reciclado bajos. Esta lista, que contiene varias materias primas necesarias para fabricar aleaciones de acero, se revisará en 2013, y también se estudiará la posibilidad de incluir en ella el carbón coquizable.

Comercio

El comercio es especialmente importante para el acero. Dado el papel indispensable del comercio como motor de crecimiento económico en el mercado globalizado del acero, la Comisión apoya firmemente **la liberalización del comercio internacional al amparo de la OMC**.

A **nivel bilateral, las negociaciones de acuerdos comerciales, en especial los acuerdos de libre comercio**, son otro instrumento clave de cara a la igualdad de condiciones para las empresas de la UE en cuanto al acceso, en condiciones de competencia justas, tanto a los mercados como a las materias primas. Para estimar el impacto global de estos acuerdos sobre las industrias y la economía de la UE, cada uno de los convenios propuestos se somete a un análisis de las consecuencias para la UE una vez concluidas las negociaciones, que se suma a la evaluación de impacto *ex ante* realizada antes de adoptarse las directrices de negociación y a la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad llevada a cabo durante las negociaciones comerciales.

La información estadística es importante para este sector, pues permite hacer un rápido análisis de las tendencias en la importación de acero, cada vez más volátiles, y emprender las iniciativas necesarias sobre una base fáctica sólida.

Si la sobrecapacidad de producción sigue aumentando a escala mundial, será más probable la hipótesis de que aumenten también las importaciones, lo que fomentará el recurso a las **subvenciones y el dumping** para hacer uso de esa sobrecapacidad. Hasta el final de 2012 hubo un sistema automático basado en licencias (vigilancia previa)³³ que proporcionaba información puntual sobre las futuras importaciones de acero. Tras la expiración de ese sistema, la UE continuará vigilando y sometiendo a seguimiento a las importaciones procedentes de terceros países a través del sistema específico «Vigilancia 2»³⁴. Varios de los socios comerciales de la UE también hacen un seguimiento de las importaciones de acero y algunos, como los Estados Unidos, a través de un sistema similar al de licencias automáticas.

También es importante garantizar que los mercados regulados para el **comercio de derivados sobre materias primas** sean justos y transparentes, aplicando al mismo tiempo condiciones

³³ Reglamento (UE) n° 1241/2009 de la Comisión.

³⁴ El sistema Vigilancia 2 recoge datos extraídos directamente de las declaraciones aduaneras de importación. Esos datos consisten en la referencia de la declaración aduanera y en la naturaleza de las mercancías y su origen, volumen, valor y fecha de aceptación por la administración de aduanas (fecha real de importación). Los registros son transmitidos diariamente por los sistemas centrales de las administraciones de aduanas de los Estados miembros de la UE. Su base jurídica es el artículo 308 *quinquies* de las disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario [Reglamento (CEE) n° 2454/93].

específicas para apoyar la liquidez e impedir el abuso del mercado y la construcción de posiciones que lo distorsionen. Las diferentes reglamentaciones³⁵ pueden tener repercusiones para los aceristas por lo que respecta al comercio tanto de derivados sobre materias primas como de instrumentos financieros.

La Comisión:

A corto plazo

- En el marco de su **estrategia comercial general**, utilizará sus diversas herramientas e instrumentos de política comercial (por ejemplo, las negociaciones comerciales o los instrumentos de defensa comercial) para asegurarse de que los aceristas europeos tengan acceso a los mercados de terceros países. En este contexto:
 - actuará contra las **prácticas comerciales desleales** en el sector del acero,
 - seguirá proporcionando **informes puntuales sobre la evolución de las importaciones de acero** procedentes de países no miembros de la UE,
 - continuará realizando **evaluaciones de impacto ex ante de los acuerdos de libre comercio previstos** antes de adoptar las directrices de negociación comercial, y analizando las consecuencias de dichos acuerdos para la UE antes de firmarlos.
- Hará un seguimiento de los **mercados de la chatarra**. Dada la poca cantidad de CO₂ que genera la producción de chatarra en Europa, podrían plantearse medidas no discriminatorias, justificadas con razones medioambientales, si es necesario para combatir la fuga de carbono hacia países no pertenecientes a la UE, a condición de que no generen, ni directa ni indirectamente, restricciones a la exportación.
- Presentará una propuesta legislativa sobre **inspecciones y controles de los traslados de residuos**.
- Estudiará la posible **inclusión del carbón coquizable** en la lista de **materias primas cruciales**, además de otros elementos esenciales para la fabricación de acero.
- Mantendrá contactos con los principales países productores no pertenecientes a la UE, a fin de obtener una **visión de conjunto del sector** y de sus tendencias y de definir planteamientos comunes frente a los retos que tiene ante sí a

³⁵

Propuesta de Reglamento relativo a los mercados de instrumentos financieros, COM(2011) 652; Reglamento (UE) n° 648/2012, sobre la infraestructura del mercado europeo; Directiva 2003/6/CE, sobre el abuso del mercado, modificada por las Directivas 2008/26/CE y 2010/78/UE. La Directiva sobre el abuso del mercado está siendo revisada: COM(2011) 654 y Propuesta de Reglamento sobre el abuso del mercado [COM(2011) 651].

escala mundial.

A largo plazo

- Proseguirá con su **agenda de liberalización comercial** negociando acuerdos de libre comercio, a fin de eliminar o reducir sustancialmente los aranceles y las barreras no arancelarias de los mercados de terceros países, de garantizar un acceso sostenible a las materias primas para la industria de la UE y de promover mejor las normas internacionales aplicables a los productos de acero.
- Seguirá trabajando con el Consejo y el Parlamento Europeo, en el contexto del ejercicio de **modernización de los instrumentos de defensa comercial**, para actualizar rápidamente los reglamentos antidumping y antisubvención. Estos cambios le permitirían, entre otras cosas, imponer derechos más elevados (apartándose de la norma del «derecho inferior») a las importaciones procedentes de países que utilicen subvenciones desleales y creen distorsiones estructurales en sus mercados de materias primas y emplear herramientas más eficaces para realizar investigaciones de oficio cuando exista una amenaza de represalias contra la industria de la UE afectada.

3.4. Las políticas en materia de energía, clima y uso eficiente de los recursos y la energía para impulsar la competitividad

Precios y suministro de energía asequibles

Como ocurre con otras industrias que son grandes consumidoras de energía, los costes de esta son uno de los principales factores de competitividad para el sector europeo del acero. La industria del acero estima que **los costes de la energía representan hasta el 40 % de los costes operativos totales**, dependiendo del segmento de la cadena de valor³⁶. **La industria europea tiene que hacer frente a unos precios de la energía más altos** que la mayoría de sus competidoras internacionales, una tendencia que se ha amplificado con la dinámica de la evolución de los precios en los últimos años.

La electricidad y el carbón coquizable son las principales fuentes de energía de la industria del acero, y ambas la están sometiendo a presión. A pesar de una reciente caída, **el precio del carbón coquizable ha aumentado significativamente en los últimos años**³⁷. Los **precios medios de la electricidad para el usuario final** de la industria de la UE **duplican los de los Estados Unidos**³⁸ y son mucho **más elevados que los de la mayoría de los países de la OCDE** (a excepción de Japón) y que los de muchos de los principales países en desarrollo. Entre 2005 y 2012, la industria europea tuvo que **hacer frente a incrementos de precios de la electricidad de un promedio del 38 %** en términos reales, mientras que la cifra

³⁶ Ecorys: *Study on European Energy-Intensive Industries – The Usefulness of Estimating Sectoral Price Elasticities*.

³⁷ Los precios del carbón coquizable subieron de 170 USD por tonelada en 2009 a 290 USD en 2011.

³⁸ Estadísticas trimestrales de la Agencia Internacional de la Energía correspondientes al segundo trimestre de 2012.

correspondiente fue de -4 % en los Estados Unidos y +16 % en Japón³⁹. Dado que estas diferencias influyen en las estructuras de costes de las empresas del acero de diferentes regiones y tienen un efecto directo sobre la competencia y la competitividad mundiales, para el futuro del sector europeo del acero es **vital contar con unos precios de la energía internacionalmente competitivos y un abastecimiento energético seguro**, entre otras cosas porque son factores importantes para **tomar decisiones de localización y de inversión**. El análisis en que se basa la hoja de ruta de la energía para 2050⁴⁰ de la Comisión sugiere que **los precios de la electricidad probablemente aumentarán hasta 2030** para después bajar ligeramente, debido en gran parte a los costes de inversión en infraestructuras. Por tanto, al diseñar futuras políticas relacionadas con la energía, reviste especial importancia tomar en consideración las posibles repercusiones sobre los precios y los costes y encontrar las maneras de reducir o compensar los impactos negativos sobre la competitividad de las industrias con gran consumo de energía.

Los cambios y las diferencias en los precios de la electricidad para el usuario final entre distintos países (incluso dentro de la UE) se deben a una interacción compleja de varios factores, como los costes del combustible, la política fiscal, la estructura del mercado, los diversos planteamientos en cuanto a regulación de precios, las diferencias en las políticas sobre cambio climático y energías renovables y la estructura cambiante de la generación de energía eléctrica. La proporción de las **energías renovables en el combinado energético** repercute en el precio de la electricidad. Si bien una proporción elevada de energías renovables con bajos costes marginales puede ejercer una presión a la baja en los precios al por mayor, la repercusión que la expansión de estas energías puede tener sobre los precios cobrados al usuario final puede ser negativa a corto o medio plazo, pues se suman las exacciones que los Estados miembros imponen sobre las energías renovables. Por consiguiente, es importante que **el coste de las energías renovables se reduzca y que los sistemas nacionales de apoyo sean rentables**. Los impuestos, tarifas y exacciones fijados por los Estados miembros constituyen una proporción sustancial, y en muchos casos creciente, de los precios para el usuario final. Hasta la fecha, la industria del acero y otras grandes consumidoras de energía se benefician en algunos Estados miembros de reducciones o exenciones de esos impuestos y exacciones.

Otro reto viene dado por los **incrementos en los precios de la electricidad relacionados con el régimen para el comercio de derechos de emisión**. Sin embargo, las directrices de la UE sobre ayudas estatales⁴¹ pueden rebajar estos costes, ya que permiten compensarlos en determinadas circunstancias para evitar la fuga de carbono.

La gradual **compleción del mercado interior de la energía** ha ayudado a contener los precios de la electricidad al por mayor y será un estímulo para la competencia, por ejemplo eliminando las barreras a la entrada en el mercado y los obstáculos de la reglamentación, pero esa compleción depende también de que se amplíe la capacidad de las infraestructuras energéticas transfronterizas y transeuropeas⁴². Para que el mercado interior de la energía funcione, los Estados miembros deben **implementar plenamente el tercer paquete**

³⁹ Agencia Internacional de la Energía: índice 2005 = 100, estadísticas trimestrales sobre precios e impuestos de la energía, cuarto trimestre de 2012. Los datos europeos solo se refieren a los miembros de la OCDE.

⁴⁰ COM(2011) 885/2.

⁴¹ DO C 235 de 30.9.2009, p. 7.

⁴² COM(2011) 676.

energético⁴³. Entre otros factores importantes para garantizar unos precios y unos costes competitivos de la energía en Europa cabe citar el apoyo continuo a la investigación y la innovación en **tecnologías energéticas** que ofrece el programa propuesto Horizonte 2020 (sobre todo cuando esas tecnologías puedan mejorar la eficiencia energética, lo cual puede desempeñar un papel importante en la compensación parcial de la diferencia de precios de la energía)⁴⁴, así como los continuos esfuerzos por diversificar las fuentes, las vías y los países de suministro de gas. El desarrollo rentable de recursos energéticos autóctonos, ya sean energías renovables, carbón combinado con la captura y almacenamiento de carbono o combustibles fósiles convencionales o no convencionales, también puede tener un efecto positivo en los precios de la energía a medio y largo plazo.

Las industrias que consumen mucha energía invierten también mucho capital, con unos ciclos medios de inversión de veinte a treinta años, de ahí que necesiten unos **costes de la energía predecibles para limitar los riesgos de la inversión**. Las normas de competencia de la UE permiten los **contratos de suministro eléctrico a largo plazo** entre proveedores y clientes, que ofrecen esa certidumbre de planificación. Solamente en determinadas condiciones esos contratos pueden generar un impedimento a la competencia, en incumplimiento del Tratado⁴⁵. Ese impedimento ocurrirá normalmente solo en relación con proveedores dominantes o como efecto acumulativo resultante de un comportamiento similar por parte de muchos proveedores. Si bien permiten que los contratos tengan duraciones y fechas de expiración particulares, anteriores decisiones de la Comisión⁴⁶ exigen que cada año reviertan al mercado volúmenes considerables que queden disponibles para su contratación por cualquier proveedor. Si su práctica casuística no arrojará suficiente claridad sobre la evaluación de esos contratos desde el punto de vista de la competencia, la Comisión está dispuesta a emitir una carta de orientación a tenor de la correspondiente Comunicación de la Comisión⁴⁷, siempre que se respeten las condiciones expuestas en dicha Comunicación.

El **Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013** reconoció la necesidad de abordar la cuestión del impacto de unos precios y costes de la energía elevados. En este contexto, la Comisión dará seguimiento a las Conclusiones del Consejo⁴⁸. Este **seguimiento preciso de los costes de la energía** y de sus repercusiones sobre la industria abarcará los diversos componentes de los precios de la energía y su evolución en el tiempo, así como una comparación de precios entre la UE y otras regiones productoras de acero importantes, con datos sobre medidas correctivas tales como exenciones y desgravaciones fiscales.

Sin perjuicio de la consolidación presupuestaria diferenciada, la Comisión Europea recomienda que los **ajustes presupuestarios** sean más **favorables al crecimiento**, por lo que respecta tanto a los ingresos como a los gastos. En relación con el paso a unos impuestos medioambientales, cabe decir que estos pueden estimular el desarrollo de nuevas tecnologías y promover un uso eficiente de los recursos y la creación de puestos de trabajo «verdes», pero

⁴³ Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, y Reglamentos (CE) n^{os} 713/2009, 714/2009 y 715/2009.

⁴⁴ COM(2011) 808 final.

⁴⁵ Artículos 101 y 102 del TFUE.

⁴⁶ Asunto AT. 39.386 — Contratos a largo plazo en Francia (DO C 133 de 22.5.2010, p. 5–6) y asunto AT.37966 — Distrigas (DO C 9 de 15.1.2008, p. 8).

⁴⁷ Comunicación de la Comisión relativa a las orientaciones informales sobre cuestiones nuevas relacionadas con los artículos 81 y 82 del Tratado CE que surjan en asuntos concretos (cartas de orientación), DO C 101 de 27.4.2004, p. 78.

⁴⁸ EUCO 75/1/12 de 23 de mayo de 2013.

ha de hacerse un seguimiento de las repercusiones que los **precios elevados de la energía** tienen para los hogares y la competitividad, en especial para las industrias que son grandes consumidoras de energía, de manera que las decisiones futuras puedan tomarse sobre la base de pruebas sólidas⁴⁹.

Tratamiento de las cuestiones relacionadas con la política climática

La industria del acero es una de las mayores fuentes de emisiones de CO₂⁵⁰. Además, se considera un sector con **riesgo de fuga de carbono**. Debido a este riesgo, la industria del acero obtendrá gratuitamente, en principio, derechos de emisiones al 100 % del valor de referencia. Con arreglo a las directrices sobre ayudas estatales, puede recibir compensación financiera desde el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2020, en el marco de la tercera fase del régimen para el comercio de derechos de emisión.

Como reconoce la Comisión en su Libro Verde «Un marco para las políticas de clima y energía en 2030»⁵¹, dichas políticas deben ponerse en práctica de una manera rentable, predecible y coherente. El marco regulador ha de ser transparente y estable para garantizar en Europa las inversiones a largo plazo, indispensables para la renovación de la base industrial, sobre todo en industrias con gran aportación de capital y períodos de inversión a largo plazo (de veinte a treinta años). Por tanto, la política climática de la UE para después de 2020 estudiará la mejor manera de tener en cuenta las limitaciones, barreras y oportunidades de la tecnología y los efectos de los costes asociados sobre la competitividad, así como los compromisos y el grado de ambición de los países no miembros de la UE.

La UE no representa más que el 11 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y este porcentaje va disminuyendo, de modo que es necesario combatir el cambio climático con una **actuación internacional eficaz**. Para conseguir ese objetivo es esencial que contribuyan todas las grandes economías y todos los sectores de una forma comparable, equitativa, transparente y responsable. Deben asumirse mejores compromisos y establecerse sistemas eficaces de seguimiento, presentación de informes y verificación, a fin de garantizar la transparencia del futuro acuerdo internacional sobre el cambio climático, y es esencial contar con normas reconocidas internacionalmente para que la competitividad de la industria de la UE mejore. Asimismo, es importante determinar el modo de **financiar los objetivos climáticos**. La hoja de ruta de la UE hacia una economía hipocarbónica reconoce que para alcanzar nuevas metas son necesarias inversiones adicionales⁵². Después de 2035 sería preciso utilizar a gran escala procesos y equipos industriales más avanzados, pues el nivel de emisiones de CO₂ de las acerías más eficientes de la UE está próximo a sus límites físicos con las tecnologías actuales.

Una opción de **financiación innovadora** sería utilizar parte de los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión del régimen para el comercio de derechos de emisión con el fin de financiar objetivos relacionados con el clima, incluyendo posiblemente el desarrollo de

⁴⁹ Comunicación de la Comisión «Semestre Europeo 2013: recomendaciones específicas por país. Sacar a Europa de la crisis», COM(2013) 350.

⁵⁰ Se estima que de un 4 % a un 7 % de las emisiones de CO₂ antropogénico proceden de esta industria en la UE de los Veintisiete, que generó un promedio de 252,5 millones de toneladas de emisiones de CO₂ en el período que va de 2005 a 2008.

⁵¹ COM(2013) 169 final.

⁵² COM(2011) 112 final.

nuevas tecnologías bajas en carbono en todas las industrias afectadas. A partir de 2013, más del 40 % del total de derechos dentro de la UE se someterán a subasta y esa proporción aumentará linealmente hasta alcanzar el 100 % para 2027.

La UE está comprometida a abordar las **cuestiones de competitividad relacionadas con sus políticas en materia de cambio climático**. Si en la política sobre el cambio climático no impera la igualdad de condiciones, los aceristas competidores de fuera de la UE disfrutan de una ventaja competitiva desleal que distorsiona el **mercado mundial** del acero y restringe la inversión futura en la UE, lo que puede generar fugas de carbono.

Garantizar la comparabilidad mundial

La investigación de materiales y el control de las fuentes de materias primas son cada vez más importantes en la actual competencia mundial por el liderazgo industrial en tecnologías bajas en carbono. El acero es un material con un potencial significativo para permitir la transición a una economía basada en el conocimiento, baja en carbono y eficiente en cuanto al uso de los recursos⁵³. Tiene un importante papel que desempeñar en el desarrollo y lanzamiento al mercado de tecnologías bajas en carbono y eficientes en el uso de los recursos que sean más seguras, fiables y eficientes. Para apoyar la implementación de la política climática de la UE y facilitar la consecución de los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se ha dado un mandato al Comité Europeo de Normalización para que elabore una **norma europea** sobre la evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero en las industrias que son grandes consumidores de energía. Para determinar las aportaciones cuantificables a la reducción de las emisiones, tanto a nivel de fábrica como de sector industrial, hacen falta metodologías transparentes y un sólido consenso sobre los procedimientos de seguimiento, presentación de informes y verificación, así como indicadores clave de rendimiento. Las normas permitirán en última instancia validar los métodos de medición y cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los procesos, garantizar la comparabilidad a escala mundial del rendimiento de las fábricas y evaluar su potencial de mejora.

El sector del acero ayuda a conseguir los objetivos climáticos y de uso eficiente de los recursos

El acero contribuye a reducir las emisiones de CO₂ y a ahorrar energía en una serie de aplicaciones como automoción, astilleros, construcción, maquinaria, artículos para el hogar, productos sanitarios y molinos de viento. En un reciente estudio⁵⁴ se comparan los ahorros de CO₂ que aportan las aplicaciones innovadoras del acero —tales como centrales eléctricas más eficientes, aerogeneradores o vehículos más ligeros— con las emisiones de CO₂ que produce la fabricación del acero. Según ese estudio, los posibles ahorros que se consiguen en Alemania utilizando acero superan a las emisiones que se generan fabricándolo. **El acero es íntegramente reciclable** sin merma de calidad. Los subproductos de la fabricación del acero (por ejemplo la escoria) se utilizan casi por completo. Así pues, con respecto a la iniciativa emblemática de Europa 2020 sobre el uso eficiente de los recursos⁵⁵, la industria del acero

⁵³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2011)1609: *Materials Roadmap Enabling Low Carbon Energy Technologies*.

⁵⁴ Boston Consulting Group.

⁵⁵ COM(2011) 21.

está bien posicionada para beneficiarse de esa mayor atención prestada al **enfoque de ciclo de vida**, del aumento de los índices de reciclado y de la mejora en el uso de los subproductos.

Otra forma de contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es seguir fomentando la **aplicación de medidas adicionales de eficiencia energética en la fabricación del acero**. Muchas acerías generan grandes cantidades de calor residual y gas que pueden utilizarse para generar electricidad o vapor, utilizables en la propia instalación para la producción integrada de electricidad o exportables a industrias vecinas o a la red pública de suministro eléctrico. Tales proyectos permiten reducir las emisiones sustituyendo a otras fuentes de energía, normalmente de combustibles fósiles.

La Comisión:

A corto plazo

Para crear un **entorno regulador conducente al crecimiento sostenible**:

- emitirá en 2013 orientaciones sobre los **sistemas de apoyo a las energías renovables** utilizados por los Estados miembros para alcanzar sus metas de 2020 respecto a esas energías;
- considerará la posibilidad de emitir una **carta de orientación**, si se le solicita, acerca de la evaluación de los **contratos de electricidad a largo plazo** desde el punto de vista de la competencia, en caso de cuestiones nuevas o sin resolver;
- **analizará los componentes y factores de los precios de la energía** y de sus costes en los Estados miembros, atendiendo especialmente a su impacto sobre los hogares, las PYME y las industrias que consumen mucha energía y examinando de forma más amplia la competitividad de la UE frente a sus homólogos económicos mundiales, de cara al debate en el seno del **Consejo Europeo de febrero de 2014**; informará sobre los precios de la electricidad, incluidos sus componentes (por ejemplo, el componente de energía y el de exacciones, tarifas e impuestos), para los usuarios finales de la industria en los Estados miembros y en otras grandes economías;
- analizará el **impacto del régimen para el comercio de derechos de emisión sobre los precios de la electricidad** en la UE y, en el contexto de los debates de la política climática para 2030, examinará la necesidad de adoptar medidas para atajar el riesgo de **fuga de carbono** en sectores concretos;
- elaborará propuestas para el **marco de la política climática de la UE de aquí a 2030** de manera que se tengan plenamente en cuenta la rentabilidad y las posibles repercusiones en los costes para la industria; en el diseño de la política climática para 2030, sin perjuicio del resultado de la consulta pública iniciada con el Libro Verde «Un marco para las políticas de clima y energía en 2030», se plasmará el esfuerzo por tener presentes, entre otras cosas, la competitividad internacional de la industria europea y las características específicas de ciertas industrias, al igual que el avance en las negociaciones sobre el cambio

climático a escala mundial y la evaluación de todas las emisiones de CO₂ pertinentes en la UE;

- se asegurará de que la evaluación del **riesgo de fuga de carbono** que ha de realizarse en el contexto de la lista de fuga de carbono se efectúe de manera abierta y transparente conforme a los requisitos de la Directiva sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión, atendiendo a las características específicas de determinadas industrias y a las repercusiones de los costes de la electricidad sobre su competitividad;
- propondrá en breve que se añada la fabricación de determinados productos férreos forjados a la lista de sectores considerados expuestos a la fuga de carbono por costes directos;
- promoverá las **mejores prácticas en eficiencia energética**, sobre la base de los resultados de las auditorías energéticas que han de llevar a cabo las empresas en cumplimiento de la Directiva sobre eficiencia energética⁵⁶ y de estudios europeos e internacionales;
- promoverá la **inversión en eficiencia energética** (nuevas calderas para generar electricidad, recuperación del gas en la fabricación de acero, acerías con turbinas de recuperación de la presión del gas del tragante, recuperación del calor residual, etc.)
- considerará la posibilidad de establecer **requisitos de diseño ecológico** de cara al reciclado y el desmontaje, a fin de que sea más fácil retirar el acero reciclable de los productos pertinentes.

Para potenciar la **innovación**:

- integrará la industria del acero en las **medidas de I+D+i, demostración, despliegue y aceptación en el mercado** de productos, tecnologías y soluciones energéticamente eficientes, a fin de implementar la Directiva sobre eficiencia energética y otros actos legislativos y políticas en la materia;
- evaluará la manera de **reservar ingresos relacionados con el régimen para el comercio de derechos de emisión** y utilizarlos para financiar objetivos climáticos, en especial el despliegue de tecnologías nuevas e innovadoras en las industrias que consuman mucha energía.

A medio y largo plazo

Para crear un **entorno regulador conducente al crecimiento sostenible**:

- proseguirá con las negociaciones para la celebración de un **acuerdo**

⁵⁶

Directiva 2012/27/UE.

internacional vinculante sobre el cambio climático antes del fin de 2015, a fin de garantizar los compromisos adecuados de todas las partes, en especial las grandes economías, teniendo en cuenta sus responsabilidades y capacidades respectivas y asegurando la transparencia y la rendición de cuentas, y asimismo incorporando un sistema sólido de cumplimiento y garantía de cumplimiento;

- pedirá al Comité Europeo de Normalización que elabore lo más rápidamente posible **normas para evaluar las emisiones de gases de efecto invernadero** en sectores que sean grandes consumidores de energía;
- continuará esforzándose por **desarrollar la metodología del enfoque de ciclo de vida** para poder tener mejor en cuenta la reciclabilidad de los materiales;
- analizará la evaluación del enfoque de ciclo de vida a lo largo de las cadenas de valor y la reciclabilidad de los materiales e **integrará la reciclabilidad de los materiales** en las propuestas y estrategias de actuación pertinentes.

Para diversificar el suministro:

- establecerá las condiciones que permitan la explotación futura de **fuentes de combustible fósil gaseoso** autóctonas, tanto convencionales como no convencionales, de manera medioambientalmente segura, pues podrían ayudar a reducir la dependencia de la UE de las importaciones de energía y los precios de estas importaciones.

La Comisión invita a los Estados miembros a que:

- en preparación de los debates en el seno del Consejo Europeo de febrero de 2014, basándose en el informe de la Comisión, evalúen el **impacto de todas las medidas nacionales, como son la fiscalidad, las exacciones por capacidad y red y las tarifas, sobre el precio de la energía para las industrias que son grandes consumidoras**, así como los mecanismos de apoyo a las energías renovables u otras formas de energía;
- sobre esta base, estudien las **medidas apropiadas encaminadas a reducir el precio de la energía para las industrias que son grandes consumidoras**, sin perjuicio de la consolidación presupuestaria, las normas de competencia y la integridad del mercado interior;
- consideren la posibilidad de **reservar ingresos del régimen para el comercio de derechos de emisión** para proyectos de I+D+i en las industrias que consumen mucha energía;
- redoblen sus esfuerzos por **reducir las diferencias en los precios y costes medios de la energía** entre la industria de la UE y sus principales competidoras, perfeccionando el funcionamiento del mercado interior y la seguridad de abastecimiento en el sector de la energía;
- estudien iniciativas relacionadas con la **generación de electricidad en común, los contratos a largo plazo y la asociación;**

- intercambien las **mejores prácticas** y compartan información.

La Comisión **evaluará el impacto de las medidas adoptadas** y, si es necesario, formulará recomendaciones adicionales dirigidas a minimizar los costes de la energía para las industrias que son grandes consumidoras.

3.5. Innovación

Las instalaciones más modernas de la industria europea del acero están **próximas a los límites de lo que las tecnologías actuales permiten** y la industria del acero tendrá dificultades para seguir reduciendo las emisiones de CO₂ **si no introduce tecnologías punteras**⁵⁷. Aun quedan varios años para contar con nuevas innovaciones tecnológicas. En el pasado se han investigado posibles tecnologías punteras como parte de un conjunto de proyectos con el nombre de ULCOS⁵⁸. La Comisión dio apoyo a ULCOS: un total de 40 000 000 EUR del Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo y del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.

Dentro de Horizonte 2020 puede darse apoyo específico a la industria de procesos, concretamente a una asociación público-privada propuesta con el nombre de SPIRE⁵⁹. Además, la **captura y almacenamiento de carbono** se señala como tecnología clave para la descarbonización del sector industrial tanto en la hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica en 2050⁶⁰ como en la hoja de ruta de la energía para 2050⁶¹, con aplicaciones en los procesos industriales y en la producción de energía. Es una de las prioridades del Plan Estratégico de Tecnología Energética, con una iniciativa industrial europea específica y un programa de investigación conjunto de la European Energy Research Alliance (EERA). La importancia del acero para las aplicaciones energéticas y las necesidades de investigación e innovación se han definido en la hoja de ruta sobre materiales facilitadora de las tecnologías energéticas bajas en carbono⁶². Por tanto, son posibles más propuestas de actividades de I+D+i del tipo investigado en la anterior fase de I+D de ULCOS. En el período 2014-2020, el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero financiará proyectos de investigación con aproximadamente 280 000 000 EUR.

De cara al futuro, sin embargo, es evidente que hará falta un proyecto de demostración a escala industrial de la producción de acero con captura y almacenamiento de carbono, y la dotación financiera probable irá más allá de la envergadura típica de un proyecto de I+D+i. De hecho, se estima que todo el espectro de experimentos de demostración en relación con ULCOS costaría más de 500 000 000 EUR. El **empuje de otros instrumentos** es claramente necesario para la siguiente fase de la demostración comercial de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono en la fabricación de acero, por ejemplo una nueva convocatoria

⁵⁷ Centro Común de Investigación: *Prospective scenarios on energy efficiency and CO₂ emissions in the Iron & Steel industry*, 2012.

⁵⁸ La sigla ULCOS corresponde a *Ultra-Low Carbon dioxide (CO₂) Steelmaking* (fabricación de acero con una emisión mínima de dióxido de carbono [CO₂]).

⁵⁹ *Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency* (industria de procesos sostenible merced al uso eficiente de los recursos y la energía).

⁶⁰ COM(2011) 112 final.

⁶¹ COM(2011) 885 final.

⁶² SEC(2011) 1609.

de propuestas para NER 300, otro programa energético europeo para la recuperación o el uso de los Fondos Estructurales.

Por otro lado, aun cuando se disponga de esas tecnologías, su **despliegue a gran escala** dependerá de que su aplicación en la UE sea posible con **costes de producción competitivos** y de que obtengan **aceptación pública**. En particular, la captura y almacenamiento de carbono requerirá el establecimiento de mecanismos apropiados para hacer participar a las comunidades locales como socias en esos esfuerzos y para garantizar un precio adecuado del carbono.

La industria europea del acero desarrolla constantemente **nuevos tipos de acero** para satisfacer las necesidades de aplicaciones concretas. Sin embargo, en la actualidad es preciso estimular la I+D+i en tecnologías de procesos respetuosas del medio ambiente mucho más de lo que se ha hecho hasta ahora. El potencial de las nuevas tecnologías de clasificación y los sistemas, mercados y modelos empresariales innovadores para seguir desarrollando el reciclado de chatarra es especialmente prometedor en cuanto a mejora de la competitividad y a reducción del impacto medioambiental y las emisiones.

La **Cooperación de Innovación Europea sobre las Materias Primas**⁶³ fomenta la innovación en toda la cadena de valor del acero, desde la prospección y la extracción hasta la transformación, el reciclado y la sustitución eficientes.

El despliegue industrial de las tecnologías del acero emergentes puede incrementarse utilizando los **mecanismos financieros del Banco Europeo de Inversiones (BEI)**⁶⁴. Los proyectos del sector del acero con un perfil de menos riesgo suelen poder optar a la financiación del BEI a largo plazo. Además, los productos de acero muy innovadores pueden financiarse en el marco del **mecanismo de financiación de riesgo compartido**, que es un innovador sistema crediticio de riesgo compartido creado conjuntamente por la Comisión Europea y el BEI al objeto de mejorar el acceso a la financiación de deuda para promover actividades de mayor riesgo financiero en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la demostración y la inversión en innovación.

La Comisión:

- considerará dar apoyo, en el marco de **Horizonte 2020** y de conformidad con las normas aplicables sobre ayudas estatales, a **proyectos de I+D, demostración y piloto** dirigidos a obtener tecnologías nuevas más limpias y más eficientes en el uso de los recursos y la energía, incluidas asociaciones público-privadas que cumplan los requisitos pertinentes; ya están en preparación una posible asociación público-privada, de nombre SPIRE, y el Plan Estratégico de Tecnología Energética;
- cooperará a nivel internacional en **proyectos de investigación básica** cuando sea

⁶³ COM(2012) 82 final.

⁶⁴ El BEI, entidad sin ánimo de lucro, sigue teniendo la calificación de «triple A» otorgada por las tres agencias de calificación crediticia y, por tanto, puede tomar prestado dinero en los mercados financieros mundiales a tipos de interés extremadamente favorables y hacérselos llegar a los proyectos seleccionados.

apropiado y sirva para aumentar la competitividad y el acceso a los mercados de la industria europea;

- centrará más el **apoyo financiero** en las **fases de mejora y piloto**, en lugar de hacerlo únicamente en la fase de investigación;
- explorará, en el contexto de la **Cooperación de Innovación Europea sobre las Materias Primas**, y en particular en su próximo plan estratégico de ejecución, todas las opciones para fomentar la **innovación** en la industria del acero a lo largo de la cadena de valor de las materias primas, incluido el reciclado.

La Comisión invita a los Estados miembros a que:

- estudien la necesidad y la viabilidad de **reservar fuentes de financiación** para establecer programas destinados específicamente a financiar proyectos de I+D+i en el sector del acero y en favor de la creación de agrupaciones empresariales.

La Comisión invita al Banco Europeo de Inversiones a que:

- tome en consideración las **solicitudes de financiación a largo plazo para proyectos relacionados con el acero** que tengan como objetivo garantizar el cumplimiento de los requisitos de autorización conforme a la Directiva sobre las emisiones industriales y estén basados en las mejores técnicas disponibles.

3.6. La dimensión social: reestructuración y aptitudes necesarias

Las perspectivas de empleo en el sector del acero son muy preocupantes y merecen la máxima atención política, pues, entre otras cosas, la reestructuración ha hecho que se pierdan cuarenta mil puestos de trabajo en los últimos años.

Esto significa que los Estados miembros siguen teniendo ante sí **cambios sociales** considerables en relación con el cierre pasado y futuro de instalaciones, que ya ha sido anunciado y que afecta a varias regiones. Además, si la producción de acero se hace cada vez más difícil en Europa, las industrias que dependen de la misma cadena de valor también cerrarán o invertirán en otro lugar.

A fin de que el sector siga siendo estratégico para las industrias europeas de fabricación y para el empleo, además de las medidas a largo plazo es preciso tomar medidas urgentes (temporales). Asimismo será necesario desarrollar **modalidades de trabajo temporal** con apoyo público **a los trabajadores** para **conservar la capacidad de mano de obra y reciclar a los trabajadores** durante períodos de baja coyuntura económica, en consonancia, cuando proceda, con las normas aplicables sobre ayudas estatales.

Para limitar el coste social del **ajuste** y garantizar el mantenimiento de las **aptitudes necesarias** y su desarrollo de cara a la futura competitividad de la industria, pueden movilizarse **varios fondos e instrumentos de actuación de la UE**. Esto debe hacerse de una manera que respalde el paso, con el tiempo, a nuevas técnicas de producción avanzadas y productos innovadores, y no debe impedir la necesaria reestructuración. Tales medidas son especialmente pertinentes en el sector del acero, pues este tendrá que hacer frente a la sobrecapacidad.

La previsión de las necesidades de reestructuración en la industria europea del acero es fundamental para **mitigar los efectos sociales adversos**. Para minimizar su impacto social, conviene difundir y promover las buenas prácticas de formación y recualificación profesional a nivel de empresa.

Esto hace que sea aún más importante el que todas las partes interesadas aborden las **restricciones cíclicas** con medidas temporales dirigidas a preservar la producción y el empleo a largo plazo y el que limiten la reducción de la capacidad a la sobrecapacidad estructural reconocida. El sector ha tomado ya medidas de ajuste cerrando más de 30 toneladas métricas en capacidad de producción de la industria europea del acero, de las que 20 toneladas métricas pueden considerarse un ajuste permanente.

Al mismo tiempo, **la mano de obra de la industria del acero está sufriendo un cambio sin precedentes**. La estructura por edades de la mayoría de las empresas productoras europeas es tal que más del 20 % de la mano de obra actual habrá dejado el sector en el período 2005-2015 y **cerca del 30 % lo habrá hecho de aquí a 2025**. Por consiguiente, la industria ha de ser capaz de atraer a talentos jóvenes y creativos.

Hacen falta actividades especiales para que **científicos y directivos altamente cualificados** saquen adelante a la industria europea del acero y proporcionen nuevas fuentes de ventaja competitiva.

Los **Fondos Estructurales** pueden ayudar en la reestructuración del sector y en el fomento de la innovación y del crecimiento y la especialización inteligentes. En este contexto de profundos cambios y reestructuraciones, el **Fondo Social Europeo (FSE)** y el **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)** deben aprovecharse al máximo para apoyar la mejora de las aptitudes y la actualización de los trabajadores del sector y para ayudar a una transición profesional positiva y rápida para aquellas personas con riesgo de despido. Con una programación nacional o regional adecuada, el FSE puede desempeñar su papel con anticipación, de manera permanente y mucho antes de las operaciones de reestructuración concretas, mitigando así su impacto en el futuro. El FEAG puede servir de complemento apoyando con medidas activas del mercado de trabajo a los trabajadores que pierdan su empleo.

Con arreglo a las normas de la UE sobre ayudas estatales, el sector del acero puede beneficiarse de varias categorías de **medidas públicas de apoyo** que contribuyen al logro de los objetivos de Europa 2020: I+D+i, ayudas a la formación y al empleo y ayudas para mejorar la protección medioambiental. Por ejemplo, el sector del acero se ha beneficiado ya de exenciones de impuestos nacionales relacionados con el medio ambiente y la energía, de ayudas estatales para medidas de eficiencia energética y de ayudas para inversiones que van más allá de los niveles obligatorios de la UE. Además, se reconoce que el del acero es un sector con riesgo de fuga de carbono y los Estados miembros pueden suavizar como ya se ha explicado el efecto que tiene sobre la competitividad del sector el aumento de los precios de la electricidad inducido por el régimen para el comercio de derechos de emisión de 2013 a 2020.

La Comisión:

A corto plazo

- promoverá el empleo juvenil en el sector reforzando los sistemas de formación de aprendices y los procesos de contratación **orientados a los jóvenes**;
- promoverá la creación de un **consejo europeo de aptitudes** para la industria del acero que reúna a las organizaciones nacionales que trabajen en el desarrollo de las aptitudes y el empleo en el sector; en dicho consejo pueden participar, dependiendo de la voluntad y de la capacidad de las organizaciones del sector, representantes de los empleadores y de los trabajadores a nivel europeo y nacional, así como organizaciones de proveedores de educación y formación;
- apoyará **alianzas para las competencias sectoriales** a través del programa Erasmus para Todos⁶⁵, basándose en datos fácticos sobre necesidades y tendencias en materia de aptitudes, a fin de **diseñar y ofrecer planes y métodos de estudio comunes**, en particular aprendizaje en el puesto de trabajo, que ofrece a los educandos las aptitudes requeridas por el mercado laboral de un sector concreto, como es la industria del acero;
- apoyará **políticas activas de formación y aprendizaje permanente**, también en lo relativo a las aptitudes de ahorro de energía, a través de la formación de auditores y gestores energéticos;
- creará (si recibe una petición clara de los sindicatos o las autoridades nacionales) un **grupo operativo interservicios**⁶⁶ que estudie y siga los principales casos de cierre de acerías o recortes significativos de personal, **a fin de racionalizar el uso de los fondos de la UE pertinentes**;
- presentará un **marco de calidad para la previsión del cambio y las reestructuraciones**, proponiendo las mejores prácticas a todas las partes interesadas;
- se asegurará de que en la **concesión de fondos de la UE**, en el contexto de Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales, se sigue el principio de la especialización regional inteligente y se tiene en cuenta la **durabilidad de la inversión en cuanto a creación y mantenimiento de puestos de trabajo** en una región concreta;
- continuará aplicando las normas de cofinanciación y **contribución propia decreciente en los Fondos Estructurales** para los países participantes en un programa.

La Comisión invita a los Estados miembros a que:

- estudien la posibilidad de utilizar el FSE, junto con las autoridades regionales, para **el reciclado y la recualificación** de los trabajadores, incluso estableciendo una

⁶⁵ COM(2011) 787 final.

⁶⁶ COM(2005) 120 final.

medida de financiación específica en relación con el sector del acero;

- estudien la posibilidad de utilizar los **Fondos Estructurales**, junto con las autoridades regionales, en el próximo período de programación, con vistas a mitigar el impacto social de la reestructuración en el sector del acero;
- concluyan las negociaciones en curso acerca de la propuesta de Reglamento sobre el **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización** para el período de programación 2014-2020⁶⁷ y pidan que se utilice;
- faciliten el **diálogo entre los interlocutores sociales** con vistas a alcanzar un acuerdo sobre iniciativas temporales para la conservación de puestos de trabajo, tales como la posibilidad de introducir **sistemas de flexibilidad laboral**, en relación concretamente con el ajuste cíclico.

La Comisión invita a la industria a que:

- desempeñe un papel activo en la **resolución de las lagunas** y carencias de **aptitudes**;
- prosiga con la necesaria **adaptación del sector** conforme a las mejores prácticas en materia de previsión de los cambios y las reestructuraciones, en especial a través del diálogo social y la participación adecuada de las partes interesadas regionales;
- examine las **necesidades de reestructuración** y los posibles **ajustes de capacidades** a la vista de la demanda futura de sectores clave, teniendo en cuenta que es necesario tratar diferentemente las tendencias estructurales y las cíclicas;
- **coopere con otras partes interesadas**, en especial las autoridades nacionales y regionales, para que la **sobrecapacidad** cíclica se aborde aplicando **medidas temporales con apoyo público** que preserven el empleo a largo plazo.

4. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto, la visión de la UE para 2030-2050 presenta estrategias y vías para llevar la economía europea hacia un sistema energético mundial sostenible y eficiente, hacia la renovación de los medios de transporte combinada con el establecimiento de un sistema de gestión del transporte inteligente y hacia la renovación de todos los edificios y su integración en redes de suministro inteligentes.

Esta visión conlleva muchos materiales avanzados como el acero, cuya disponibilidad con la calidad, el volumen y el precio adecuados es un requisito previo para que esa visión se ponga en práctica con éxito. Solo con ayuda de la política y el marco regulador correctos, combinados con acciones específicas de la Comisión, los Estados miembros y la industria, el sector del acero podrá superar sus dificultades, aumentar su competitividad y fabricar los productos innovadores necesarios para mantener e incrementar su cuota de mercado.

⁶⁷ COM(2011) 608.

Los debates constructivos en torno al acero han destacado la utilidad y la necesidad de proseguir con el diálogo entre las principales partes interesadas de este sector industrial estratégico. Por consiguiente, la Comisión propone crear formalmente un **grupo de alto nivel** sobre el acero. Este proceso conllevaría una reunión anual de alto nivel. Su principal objetivo será ofrecer una plataforma europea de información mutua, diálogo e intercambio de las mejores prácticas. En general, cabe esperar que facilite y apoye los esfuerzos del sector europeo del acero por mantener y mejorar su capacidad para competir en el mercado mundial.

A los doce meses de adoptarse el Plan de Acción, la Comisión evaluará la manera en que su implementación ha influido en la competitividad de la industria del acero y, si es necesario, formulará recomendaciones y orientaciones adicionales.