

Bruselas, 13.10.2021  
COM(2021) 660 final

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

**Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los  
precios de la energía**

## **1. Introducción**

La Unión Europea, al igual que muchas otras regiones del mundo, se enfrenta actualmente a un fuerte aumento de los precios de la energía. Esto constituye una gran preocupación para los ciudadanos, las empresas, las instituciones europeas y los gobiernos de toda la UE.

El repunte actual se debe principalmente a la creciente demanda mundial de energía en general, y de gas en particular, vinculada a la recuperación. Aunque en el pasado se han producido fluctuaciones de los precios de la energía, en la actualidad la UE comienza a salir de la crisis de la COVID-19. Los hogares y las empresas europeos se enfrentan a la perspectiva de un aumento de las facturas energéticas en un momento en que muchos de ellos se encuentran en una situación delicada por la pérdida de ingresos derivada de la pandemia. Esto puede afectar a la recuperación y a que esta sea justa e inclusiva. También supone un riesgo para la confianza en la transición energética y el apoyo a esta, que son necesarios no solo para evitar un cambio climático desastroso, sino también para reducir la vulnerabilidad de la UE a la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles.

La Comisión Europea desea ayudar y apoyar la lucha contra el impacto negativo en los hogares y las empresas, con carácter prioritario. Tras escuchar a los Estados miembros y al Parlamento Europeo, ha preparado la presente Comunicación para adoptar y apoyar las medidas adecuadas para mitigar el impacto de las subidas temporales de los precios de la energía.

El marco político de la UE ya permite a los Estados miembros adoptar inmediatamente una serie de medidas específicas para proteger a los consumidores vulnerables y mitigar los efectos en la industria. De hecho, la mayoría de los Estados miembros ya han anunciado medidas para hacer frente a la situación actual. Esta caja de herramientas permite un enfoque coordinado para proteger a los que corren mayor riesgo. Está cuidadosamente calibrada para alcanzar el objetivo de abordar los efectos negativos de las subidas repentinas de los precios y garantizar la asequibilidad sin fragmentar el mercado único europeo de la energía ni poner en peligro las inversiones en el sector de la energía y la transición ecológica.

Aunque el suministro de energía no está en riesgo inmediato y los mercados esperan actualmente que los precios al por mayor del gas se estabilicen a un nivel más bajo para abril de 2022, la seguridad del suministro, los niveles de almacenamiento de gas y el buen funcionamiento del mercado del gas necesitan un seguimiento particular antes de la temporada de invierno. Además de las medidas a corto plazo, la presente Comunicación ofrece una perspectiva sobre las medidas coordinadas que la Comisión considera adoptar a medio plazo para garantizar una mejor preparación frente a las fluctuaciones de los precios del gas, reduciendo al mismo tiempo la dependencia de la UE de los combustibles fósiles.

## 2. Precios de la energía

En 2019, los bajos precios de los combustibles, la atonía de la demanda y la rápida expansión de la producción de energías renovables hicieron que los precios al por mayor de la energía cayeran bruscamente y que se generalizaran los precios negativos de la electricidad en 2020. Esta tendencia a la baja se ha invertido bruscamente a lo largo de este año. Los precios al por mayor de la electricidad han aumentado un 200 % en tasa interanual<sup>1</sup>. Esto, a su vez, ha impulsado al alza los precios al por menor, pero en mucha menor medida (+ 9 % de media de la UE hasta agosto de 2021<sup>2</sup>).

### 2.1. ¿Qué está provocando el alza actual?

**El aumento actual del precio de la electricidad se debe principalmente al aumento de la demanda mundial de gas** a medida que se acelera la recuperación económica. El aumento de la demanda no ha ido acompañado de un aumento de la oferta, esto ha tenido unos efectos que se han dejado sentir no solo en la UE, sino también en otras regiones del mundo. Además, se han observado volúmenes de gas más bajos de lo previsto procedentes de Rusia, lo que ha tensionado el mercado a medida que se aproxima la temporada de calefacción. Aunque ha cumplido sus contratos a largo plazo con sus homólogos europeos, Gazprom ha ofrecido poca o ninguna capacidad adicional para aliviar la presión sobre el mercado del gas de la UE. El retraso en el mantenimiento de las infraestructuras durante la pandemia también ha limitado el suministro de gas.

---

<sup>1</sup> En comparación con el precio medio de 2019, los precios a principios de octubre de 2021 han aumentado un 166 % para el valor de referencia EP5 (DE, ES, FR, NL) y el mercado Nordpool (DK, EE, FI, LT, LV, NO, SE).

<sup>2</sup> VaasaETT (<https://www.vaasaett.com/>)

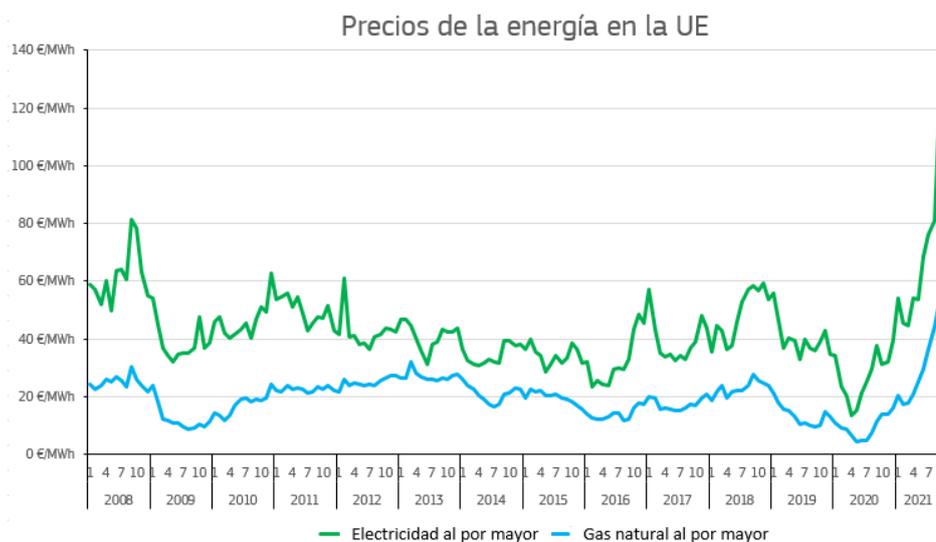
Dado que los precios del gas natural son un determinante fundamental de los precios de la electricidad en la mayor parte de la UE, esta dinámica explica en gran medida el aumento actual de dichos precios de la electricidad. Además, los precios de la electricidad también aumentaron **debido a las condiciones meteorológicas estacionales** (escasez de agua y viento durante el verano). Esto ha dado lugar a una menor producción de energías renovables en Europa.

**El precio del carbono en Europa también ha aumentado considerablemente en 2021, aunque muy por debajo del precio del gas.** El efecto del aumento del precio del gas sobre el precio de la electricidad es nueve veces mayor que el efecto del aumento del precio del carbono<sup>3</sup>. El precio del carbono aumento este año en torno a 30 EUR por tonelada de CO<sub>2</sub>, hasta el nivel actual de en torno a 60 EUR por tonelada de CO<sub>2</sub>. El precio aumentó debido a la mayor demanda de derechos de emisión por el aumento de la actividad económica tras la pandemia de COVID-19 y a las expectativas vinculadas a la ambición climática para 2030, pero no solo por estos factores. Los elevados precios del gas contribuyen por sí mismos a un aumento del precio del carbono, ya que dan lugar a un mayor uso del carbón para la generación de electricidad y, por consiguiente, a una mayor demanda de derechos de emisión. El RCDE cuenta con salvaguardias incorporadas diseñadas para hacer frente a situaciones de fluctuaciones de precios excesivas. Aunque actualmente no se cumplen las condiciones para activar estas medidas<sup>4</sup>, la Comisión seguirá supervisando la evolución del precio del carbono. Es importante señalar que el precio del carbono del RCDE ofrece un incentivo fundamental para pasar a una energía renovable más barata, una mayor eficiencia energética y edificios eficientes, y a fuentes de energía con bajas emisiones de carbono, contribuyendo así a largo plazo a reducir los precios al por mayor y a reducir la vulnerabilidad ante perturbaciones mundiales como la actual.

---

<sup>3</sup> Entre enero de 2021 y septiembre de 2021, el precio del RCDE ha aumentado en aproximadamente 30 EUR/tCO<sub>2</sub>, lo que se traduce en un aumento de los costes de aproximadamente 10 EUR/MWh para la electricidad producida a partir de gas (suponiendo una eficiencia del 50 %) y unos 25 EUR/MWh para la electricidad producida a partir de carbón (suponiendo una eficiencia del 40 %). Esto se ve claramente superado por el aumento observado del precio del gas de aproximadamente 45 EUR/MWh durante el mismo período, lo que se traduce en un coste adicional de producción de electricidad de aproximadamente 90 EUR/MWh.

<sup>4</sup> El artículo 29 *bis* de la Directiva RCDE establece que si, durante más de seis meses consecutivos, el precio de los derechos de emisión es superior al triple del precio medio de los derechos de emisión durante los dos años anteriores en el mercado europeo del carbono, la Comisión convocará inmediatamente una reunión del Comité con los Estados miembros para debatir posibles medidas.



**El gas natural sigue desempeñando un papel importante en la combinación energética de la UE. Actualmente representa alrededor de una cuarta parte del consumo total de energía de la UE.** En la actualidad, alrededor del 26 % de ese gas se utiliza en el sector de la generación de electricidad (incluidas las centrales de cogeneración) y en torno al 23 % en la industria. Del resto la mayor parte es utilizada por los hogares y el sector servicios, principalmente para calefacción y refrigeración<sup>5</sup>. Aunque en los últimos años hemos experimentado una sustitución de otros combustibles por gas y energías renovables, al mismo tiempo que la proporción de energía nuclear se mantuvo en torno al 25 % de la combinación de electricidad, el aumento de los precios del gas ha revertido, al menos temporalmente, esta dinámica y en algunos Estados miembros ha aumentado el uso de carbón, a pesar de que genera una mayor intensidad de CO<sub>2</sub> por MWh.

En 2019, la tasa de dependencia de las importaciones de energía de la UE fue del 61 % (56 % en 2000). La elevada dependencia de las importaciones<sup>6</sup> expone a la economía de la UE y a sectores clave a grandes fluctuaciones en el precio de los combustibles fósiles, que se

<sup>5</sup> El gas natural puede importarse a la UE a través de gasoductos desde su fuente o transportado en forma de gas natural licuado (GNL). El gas debe almacenarse para equilibrar las fluctuaciones de la demanda diaria y estacional. Esto también garantiza el suministro de gas en caso de interrupciones del suministro o de demanda especialmente elevada. La principal ventaja del gas almacenado es que está disponible cerca de los consumidores y puede suministrarse sin demora.

<sup>6</sup> Petróleo (97 %), carbón (44 %) y gas (90 %).

comercializan en los mercados mundiales. Los precios del gas están aumentando a escala mundial, pero de forma más significativa en los mercados regionales importadores netos como Asia y la UE. En lo que llevamos de 2021, los precios se han multiplicado por tres en la UE, por más de dos en Asia, y por dos en los Estados Unidos.

Evolución de los precios del gas y de la electricidad 2019-2021														
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV
Gas al por mayor <sup>1</sup>	592 %	159 %	565 %	554 %	559 %	264 %	100 %	11 %	370 %	562 %	N. a.	406 %	N. a.	271 %
Gas al por menor <sup>2</sup>	38 %	23 %	7 %	51 %	5 %	-12 %	0 %	28 %	4 %	25 %	5 %	14 %	N. a.	25 %
Electricidad al por mayor <sup>3</sup>	306 %	122 %	227 %	245 %	259 %	151 %	343 %	121 %	271 %	281 %	153 %	210 %	N. a.	153 %
Electricidad al por menor <sup>2</sup>	21 %	8 %	15 %	16 %	5 %	23 %	14 %	19 %	-8 %	5 %	3 %	-2 %	-2 %	4 %
	LT	LU <sup>4</sup>	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	EU <sup>5</sup>
Gas al por mayor <sup>1</sup>	283 %	572 %	410 %	N. a.	572 %	462 %	504 %	0 %	-41 %	52 %	37 %	289 %	7 %	429 %
Gas al por menor <sup>2</sup>	8 %	17 %	-6 %	N. a.	29 %	19 %	-2 %	-4 %	103 %	-1 %	-8 %	N. a.	6 %	14 %
Electricidad al por mayor <sup>3</sup>	154 %	259 %	143 %	171 %	273 %	258 %	83 %	271 %	121 %	151 %	206 %	83 %	135 %	230 %
Electricidad al por menor <sup>2</sup>	17 %	7 %	-5 %	0 %	-20 %	14 %	3 %	-4 %	48 %	5 %	9 %	5 %	17 %	7 %

<sup>1</sup> Fuente: Datos de centros y EUROSTAT (últimos datos disponibles). Los últimos datos disponibles son de septiembre de 2021 para los países con un centro operativo (BE, BG, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, HU, NL, AT, PL, FI).

Para los demás Estados miembros, los datos son de junio de 2021 (EUROSTAT), excepto SE (mayo de 2021).

<sup>2</sup> Fuente: VAASAETT (septiembre de 2021).

<sup>3</sup> Fuente: REGRT de Electricidad y múltiples fuentes (septiembre de 2021).

<sup>4</sup> Los datos sobre el comercio al por mayor de Luxemburgo se basan en los datos de Alemania para la electricidad y en los datos de los Países Bajos para el gas.

<sup>5</sup> Se utilizaron diferentes aproximaciones para estimar los valores de referencia de la UE sobre la base de la disponibilidad de datos.

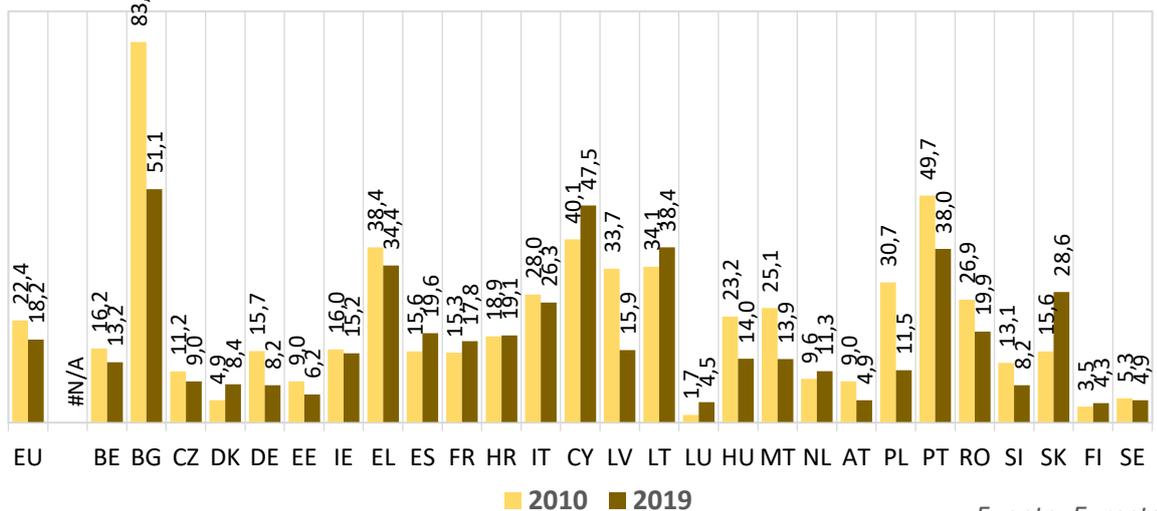
## 2.2. Impacto de los elevados precios de la energía

Los elevados precios actuales del gas y la electricidad afectan a la mayoría de los Estados miembros, aunque en grados y momentos diferentes. El vínculo entre los precios al por mayor y al por menor varía en cada Estado miembro y depende de la regulación y la estructura de los precios al por menor y de la combinación energética. El elemento mayorista normalmente solo representa un tercio del precio final; el resto lo componen los costes de transporte y distribución y los impuestos y gravámenes. En igualdad de condiciones, los precios al por menor se vieron más afectados en los casos en que el gas desempeña un papel más importante en la combinación energética; los efectos se dejaron sentir antes en los casos en los que los precios al por menor están más estrechamente vinculados al precio mayorista en sus contratos. Es probable que los Estados miembros en los que la contratación a largo plazo es más común experimenten una transmisión más lenta de los aumentos de precios en las próximas semanas y meses.

**Si bien las recientes subidas de precios afectan a todos, los hogares en situación de pobreza energética y de renta baja y media son los más afectados** porque gastan en energía porcentajes significativamente más elevados de sus ingresos<sup>7</sup>. La Comisión ha seguido de cerca la pobreza energética. Según los últimos datos disponibles, en 2019 alrededor del 7 % de la población de la EU-27, es decir, 31 millones de personas, no pudo calentar adecuadamente sus hogares, con diferencias significativas entre distintos grupos de renta y Estados miembros. Además, el 6 % de la población de la UE vivía en hogares con retrasos en el pago de facturas de servicios básicos.

Los efectos sociales y distributivos dependen de los contratos en vigor, así como de los marcos reguladores, incluidas las salvaguardias existentes que protegen en particular a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética. Estas salvaguardias pueden incluir medidas de políticas sociales y públicas, incluidas las tarifas sociales, y otros medios conformes con el mercado interior de la energía de la UE, en particular la Directiva sobre la electricidad<sup>8</sup>, la Directiva sobre el gas<sup>9</sup> y las orientaciones de la Comisión<sup>10</sup>.

**Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada (% de la población por debajo del 60 % de la renta mediana equivalente)**



Fuente: Eurostat

**El aumento de los precios del gas y la electricidad también puede tener repercusiones importantes en la industria y en las pymes.** El impacto de los elevados precios de la energía se percibe de forma desigual dependiendo del sector, el aumento de los precios en los sectores industriales obstaculiza la producción, mientras que el impacto en los servicios es más limitado. La situación actual agrava aún más los problemas de liquidez posteriores a la

<sup>7</sup> Durante la COVID-19, 8 Estados miembros (de 21 en los que se dispone de datos) registraron un aumento interanual de la tasa de pobreza energética en 2020, mientras que 13 registraron un descenso, incluidos los 5 Estados miembros con tasas superiores al 15 % en 2019 (Bulgaria, Grecia, Chipre, Lituania y Portugal).

<sup>8</sup> Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE.

<sup>9</sup> Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

<sup>10</sup> Véase la Recomendación (UE) 2020/1563 de la Comisión, de 14 de octubre de 2020, sobre la pobreza energética.

COVID-19 de algunas empresas y, en particular, de las pymes, con diferentes repercusiones en los distintos sectores.

**Los elevados precios de la energía afectan a las cadenas de suministro mundiales y europeas, con repercusiones en la producción, el empleo y los precios.** Las industrias de gran consumo de energía<sup>11</sup> se ven gravemente afectadas. El sector de los fertilizantes ilustra este punto. Muy dependiente del gas natural como materia prima, la producción del sector ha dejado de ser rentable y, por lo tanto, se ha reducido sustancialmente en las últimas semanas. Esto, a su vez, afecta a los puestos de trabajo del sector. Además, se espera que una menor producción de fertilizantes dé lugar temporalmente a un aumento de los precios de los alimentos o a unos márgenes más bajos para la industria alimentaria.

El aumento de los precios de la energía también está teniendo un impacto significativo e inmediato en el sector del transporte y la movilidad, lo que se traduce en un aumento de los costes para los conductores, los pasajeros y los usuarios del transporte de mercancías.

Los elevados precios mundiales de la energía también pueden dar lugar a una disminución de los suministros de materias primas y componentes si se recorta la producción. Esto, a su vez, afecta momentáneamente a distintos fabricantes de la UE que dependen de dichos componentes y materiales, con el notable ejemplo del magnesio y la industria automovilística de la UE.

En términos de **impacto macroeconómico**, el fuerte aumento de los precios de la energía ha contribuido al aumento de la inflación. Después de varios años, la inflación ha repuntado notablemente en la UE y en muchas otras economías avanzadas desde principios de año. Esto se explica principalmente por factores transitorios, como la vuelta de algunos precios de las materias primas desde niveles históricamente bajos hasta sus niveles anteriores a la pandemia, o incluso por encima de estos, y los cuellos de botella en el suministro de determinados bienes. Dado que se espera que estos factores sean transitorios, se espera también que la inflación vuelva a disminuir a partir del próximo año.

En general, la economía de la UE se está recuperando más rápidamente de lo previsto, y se prevé que siga creciendo a corto plazo. Los efectos de primera vuelta sobre los saldos presupuestarios dependerán, por una parte, de la medida en que aumenten los ingresos fiscales debido a una mayor recaudación del IVA sobre los productos energéticos y a unos ingresos superiores a los previstos de la subasta de derechos de emisión y, por otra parte, de la magnitud de las medidas destinadas a proteger a los usuarios finales, en particular las transferencias públicas destinadas a los hogares vulnerables o la reducción del IVA.

### 2.3. Tendencias y expectativas

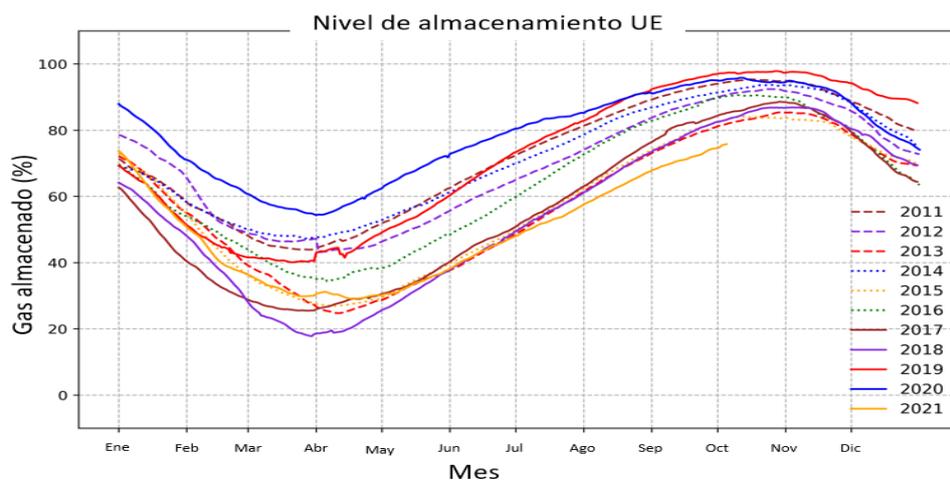
---

<sup>11</sup> Los costes energéticos representan una parte significativa de los costes de producción en determinados subsectores, por ejemplo, el 71 % de los costes de producción de fertilizantes, el 40 % del aluminio primario, el 31 % del zinc y el 25 % del vidrio plano.

Las expectativas actuales de los mercados de materias primas energéticas<sup>12</sup> indican que **es probable que las subidas de precios actuales sean temporales**. Es probable que los precios al por mayor del gas **sigan siendo elevados durante los meses de invierno y bajen a partir de abril de 2022**. No obstante, los precios seguirían siendo superiores a la media de los últimos años<sup>13</sup>.

Si bien el nivel actual de almacenamiento de gas en Europa es limitado<sup>14</sup>, parece adecuado para abordar el riesgo de suministro en un invierno similar al anterior. Sin embargo, la evolución de las condiciones meteorológicas durante la temporada invernal es una variable clave a vigilar.

### Utilización de la capacidad de almacenamiento



Fuente: Gas Infrastructure Europe.

El Reglamento de la UE que regula la seguridad del suministro de gas natural<sup>15</sup> establece el marco para la preparación ante emergencias y la resiliencia frente a las perturbaciones en el suministro de gas de la UE. Prevé el intercambio de información y la cooperación regional, así como el desarrollo de planes de emergencia. El Reglamento incluye un mecanismo de solidaridad que puede activarse en situaciones extremas de crisis gasista. La Comisión convoca periódicamente la red de seguridad de suministro de gas y supervisa constantemente la situación a nivel regional.

A medio plazo, las fluctuaciones de precios pueden continuar y no puede descartarse que más adelante se produzcan fuertes cambios de manera temporal, ya que es posible que la oferta y la demanda mundiales no siempre se ajusten con fluidez debido a factores geopolíticos, tecnológicos y económicos.

<sup>12</sup> El índice de futuros de gas Dutch TTF, que actualmente se sitúa en torno a los 90 EUR/MWh, tenía un precio en torno a 50 EUR/MWh en abril de 2022.

<sup>13</sup> A un año vista: 42 EUR/MWh. A dos años vista: 35 EUR/MWh. A tres años vista: 32 EUR/MWh.

<sup>14</sup> Los niveles actuales de almacenamiento de gas en la UE se sitúan ligeramente por encima del 75 %, por debajo del 90 % registrado por término medio en los últimos 10 años. A 3 de octubre de 2021.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010.

La demanda mundial de electricidad crecerá cerca del 5 % en 2021 y del 4 % en 2022, impulsada por la recuperación económica mundial. En Europa se espera que la demanda de electricidad aumente en 2022 casi un 2 %.

### 3. Un conjunto de medidas para ayudar a afrontar el reto

**El actual pico de precios requiere una respuesta rápida y coordinada.** El marco jurídico vigente permite a la UE y a sus Estados miembros adoptar medidas para hacer frente a los efectos de las fluctuaciones repentinas de los precios.

La respuesta inmediata debe priorizar las medidas específicas que puedan mitigar rápidamente los efectos sobre los grupos vulnerables, puedan ajustarse fácilmente cuando la situación mejore para estos grupos y eviten interferir en la dinámica del mercado o amortiguar los incentivos para la transición a una economía descarbonizada. A medio plazo, la respuesta política debería centrarse en hacer que la UE sea más eficiente en el uso de la energía, menos dependiente de los combustibles fósiles y más resistente a los picos de precios de la energía, proporcionando al mismo tiempo energía asequible y limpia a los usuarios finales.

#### 3.1. Medidas inmediatas para proteger a los consumidores y a las empresas

Veinte Estados miembros han adoptado o prevén adoptar medidas, a menudo centradas en mitigar el impacto en los más vulnerables, las pequeñas empresas y las industrias de gran consumo de energía. Esto incluye límites de precios y desgravaciones fiscales temporales para los consumidores de energía vulnerables, o vales y subvenciones para consumidores y empresas.

Estas medidas inmediatas podrían **financiarse en parte con ingresos generados por las subastas de derechos de emisión del RCDE UE, impuestos y gravámenes sobre los precios de la energía, así como mediante impuestos medioambientales.** En el contexto actual, los ingresos del RCDE superiores a lo previsto pueden utilizarse para financiar las necesidades imprevistas de apoyo social específico. Entre el 1 de septiembre de 2020 y el 30 de agosto de 2021, los ingresos generados por las subastas procedentes de los derechos de emisión del RCDE UE<sup>16</sup> ascendieron a 26 300 millones EUR.

##### 3.1.1. Ayuda a la renta de emergencia y evitar las desconexiones de la red

**Los Estados miembros pueden efectuar pagos sociales específicos** a los más vulnerables para ayudarles a pagar sus facturas de energía a corto plazo o prestar apoyo para realizar

---

<sup>16</sup> Mientras que los fondos del RCDE deben apoyar principalmente nuevas reducciones de emisiones a través de, en particular, inversiones en medidas de eficiencia energética, transición energética e innovación en tecnologías limpias, el artículo 10, apartado 3, de la Directiva RCDE (Directiva 2009/29/CE) establece que los Estados miembros pueden utilizar los ingresos del RCDE para prestar ayuda financiera para abordar aspectos sociales en hogares con ingresos bajos y medios.

mejoras de la eficiencia energética, garantizando al mismo tiempo un funcionamiento eficaz del mercado. Esto podría hacerse en forma de pagos a tanto alzado, a fin de mantener el incentivo para reducir el consumo de energía e invertir en ahorro energético.

Además<sup>17</sup>, los Estados miembros también pueden establecer salvaguardias para **evitar las desconexiones** de la red energética o aplazar temporalmente los pagos, cuando los consumidores se enfrenten a dificultades a corto plazo para pagar sus facturas. Varios Estados miembros introdujeron tales medidas al inicio de la pandemia de COVID-19<sup>18</sup> y ahora podrían ampliarse.

Basándose en la Recomendación del año pasado sobre la pobreza energética<sup>19</sup>, la **Comisión pedirá a los representantes de los Estados miembros y a los reguladores de la energía que se comprometan a buscar la mejor manera de proteger a los consumidores vulnerables**. Esto permitirá a los Estados miembros intercambiar buenas prácticas y orientar mejor las medidas para abordar la pobreza energética, en consonancia con las políticas conexas de la UE, como la eficiencia energética y la oleada de renovación.

*Los Estados miembros pueden hacer lo siguiente:*

- **Ofrecer medidas de compensación limitadas en el tiempo y apoyo directo a los usuarios finales en situación de pobreza energética**, incluidos los grupos de riesgo, por ejemplo mediante vales o cubriendo parte de la factura energética, financiadas con los ingresos del RCDE, entre otras fuentes.
- **Establecer o mantener salvaguardias para evitar desconexiones de la red energética** o aplazar los pagos temporalmente.
- **Intercambiar buenas prácticas** y coordinar medidas a través del grupo de coordinación de la Comisión sobre pobreza energética y consumidores vulnerables.

### 3.1.2. Fiscalidad

Los impuestos y gravámenes proporcionan ingresos para compensar a los hogares más vulnerables y hacer frente a la pobreza energética, al tiempo que ofrecen incentivos para la inversión en fuentes de energía renovables y en apoyo de la transición ecológica.

---

<sup>17</sup> Los precios al por menor regulados para los hogares en situación de pobreza energética y vulnerables solo están permitidos en virtud de la legislación de la UE en situaciones excepcionales y en condiciones estrictas. Los precios regulados distorsionan las señales de inversión en generación y desamparan a los consumidores.

<sup>18</sup> Medidas especiales en relación con la COVID-19 para proteger a los consumidores vulnerables: los gobiernos nacionales y los reguladores de la energía dejaron en suspenso las desconexiones por impago de las facturas de energía. Además de las medidas gubernamentales, una serie de empresas energéticas de toda la UE adoptaron iniciativas voluntarias para apoyar a los clientes, como acuerdos de pago y políticas de no desconexión.

<sup>19</sup> Recomendación (UE) 2020/1563 de la Comisión, de 14 de octubre de 2020, sobre la pobreza energética

Los impuestos y gravámenes<sup>20</sup> sobre los precios al por menor de la electricidad y el gas varían considerablemente. Por término medio, representan el 41 % de los precios de la electricidad de los hogares, entre el 30 y el 34 % de los precios de la electricidad de la industria, el 32 % de los precios del gas de los hogares y entre el 13 y el 16 % de los precios del gas de la industria. La Directiva de la UE sobre fiscalidad de la energía<sup>21</sup> y la Directiva sobre el IVA<sup>22</sup> ofrecen cierta flexibilidad a los Estados miembros. La Directiva sobre fiscalidad de la energía permite a los Estados miembros aplicar un tipo reducido, o eximir del mismo, a la electricidad, el gas natural, el carbón y los combustibles sólidos utilizados por los hogares. Los Estados miembros pueden hacer efectivas estas exenciones o reducciones del nivel impositivo directamente, mediante un tipo diferenciado o reembolsando la totalidad o parte del importe del impuesto. **Los tipos reducidos** deben ser específicos y evitar la introducción de distorsiones. Los Estados miembros pueden decidir aplicar tipos reducidos del IVA a los productos energéticos siempre que respeten los mínimos establecidos en la Directiva sobre el IVA de la UE<sup>23</sup> y que consulten al Comité del IVA de la UE.

Algunos Estados miembros utilizan los ingresos fiscales adicionales para proporcionar compensaciones a tanto alzado a los hogares vulnerables. Otros desvían parte de los ingresos de los impuestos medioambientales para financiar los sistemas de protección social. Los Estados miembros en los que los gravámenes por las subvenciones a la producción de energías renovables representan una parte significativa del precio minorista de la electricidad, pueden considerar la posibilidad de financiar tales políticas con ingresos públicos distintos de las facturas de electricidad. Esto tendría la ventaja de liberar a los consumidores vulnerables de una parte significativa de su factura energética.

La propuesta de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, presentada en julio de 2021, tiene por objeto modernizar la fiscalidad de la energía en la UE adaptándola a los objetivos climáticos de la UE y garantizando la justicia social. La Directiva revisada fomentaría la inversión en fuentes de energía renovables y su uso, e introduciría la posibilidad de exenciones específicas para apoyar a los hogares vulnerables y en situación de pobreza energética, especialmente durante la transición hacia un sistema energético más limpio.

***Los Estados miembros pueden hacer lo siguiente:***

- **Reducir los tipos impositivos para las poblaciones vulnerables** de manera específica y limitada en el tiempo.
- **Considerar la posibilidad de cambiar la financiación de los sistemas de apoyo a las energías renovables** mediante gravámenes por fuentes ajenas a la factura de la electricidad.

<sup>20</sup> Estos impuestos y gravámenes incluyen, en particular, los impuestos especiales sobre los productos energéticos y la electricidad y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que están armonizados a escala de la UE, pero también otros impuestos y gravámenes medioambientales nacionales para financiar las inversiones en energías renovables necesarias para la transición ecológica.

<sup>21</sup> Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

<sup>22</sup> Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

<sup>23</sup> El marco jurídico sobre los tipos del IVA se está revisando actualmente en el Consejo.

### 3.1.3. Ayudas estatales

**Las medidas de carácter general**, que ayuden a todos los consumidores de energía, no constituyen ayudas estatales. Estas medidas no selectivas pueden adoptar la forma, por ejemplo, de reducciones de impuestos o gravámenes, un tipo reducido para el suministro de gas natural, electricidad o calefacción urbana. En la medida en que las intervenciones nacionales se consideren ayudas, pueden considerarse compatibles con las normas sobre ayudas estatales si cumplen determinados requisitos. Por ejemplo, las ayudas en forma de reducciones de impuestos medioambientales armonizados hasta los mínimos establecidos en la Directiva sobre fiscalidad de la energía pueden ser aplicadas por los Estados miembros sin notificación previa a la Comisión.

**Pueden utilizarse medidas de apoyo más específicas para ayudar a las empresas o industrias a adaptarse oportunamente a la transición energética y participar plenamente en ella.** El cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y subvenciones internacionales garantizará que tales medidas no distorsionen indebidamente la competencia ni conduzcan a una fragmentación del mercado interior. Las intervenciones de ayuda deben ser neutras desde el punto de vista tecnológico y no discriminatorias<sup>24</sup> para las empresas que se encuentren en una situación comparable. Tampoco deben socavar la eficiencia de los mecanismos basados en el mercado existentes (incluido el RCDE UE) en consonancia con los objetivos generales de descarbonización y los contenidos en los planes nacionales de energía y clima.

Deben fomentarse los contratos de compra de electricidad renovable a largo plazo, que pueden beneficiar tanto a los usuarios industriales de electricidad como a los productores de energía renovable. Se trata de contratos a largo plazo en los que un productor y un comprador de electricidad acuerdan comprar y vender una cantidad de electricidad renovable a un precio acordado durante un período de tiempo más largo. Estos acuerdos ofrecen seguridad al productor sobre una determinada renta, mientras que el usuario puede beneficiarse de un precio de la electricidad estable. La Comisión trabajará con los Estados miembros para facilitar un mercado más amplio de contratos de compra de electricidad descarbonizados más allá de las grandes empresas, también para las pymes, por ejemplo agregando la demanda de los usuarios finales, abordando las barreras administrativas pertinentes o facilitando cláusulas contractuales tipo. A corto plazo, las medidas de acompañamiento, como el establecimiento de contactos, los contratos estándar y la reducción del riesgo a través de los productos financieros de InvestEU, pueden apoyar el despliegue de tales acuerdos.

***Los Estados miembros pueden hacer lo siguiente:***

- **Adoptar medidas para reducir los costes de la energía para todos los usuarios finales de energía.**

<sup>24</sup> De conformidad con los Reglamentos de Exención por Categorías y las Directrices sobre ayudas estatales, toda intervención estatal debe establecerse de manera transparente y no discriminatoria, sobre la base de criterios objetivos y proporcionados.

- **Proporcionar ayuda a empresas o industrias para hacer frente a la crisis**, respetando plenamente el marco de ayudas estatales, utilizando al mismo tiempo, según proceda, el margen de flexibilidad previsto en el marco y fomentando el abandono de los combustibles fósiles.
- **Facilitar un mayor acceso a los contratos de compra de electricidad renovable** más allá de las grandes empresas, también para las pymes, por ejemplo mediante la agregación de la demanda de los usuarios finales de conformidad con las normas de competencia.
- Apoyar los contratos de compra de energía a través de medidas de acompañamiento como el establecimiento de contactos, los contratos estándar y la reducción del riesgo a través de los productos financieros de InvestEU.

#### 3.1.4. Intensificación de la vigilancia del mercado

En el actual contexto de precios elevados, es más importante que nunca anticipar los riesgos para la seguridad del suministro y garantizar la transparencia y la integridad del funcionamiento de los mercados, disipando las preocupaciones de prácticas manipulativas o abusivas, también en lo que respecta a la evolución actual. Para ello es necesario movilizar todos los instrumentos de seguimiento y de garantía de cumplimiento del mercado a disposición de la Comisión, en colaboración con los Estados miembros.

La UE dispone de un instrumento poderoso y sólido que permite detectar la manipulación del mercado, el Reglamento sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (RITME). **El RITME sienta las bases para una mayor transparencia e integridad del mercado** y, en última instancia, protege los intereses de las empresas y los consumidores.

Durante el debate público sobre los picos del precio de la energía, se ha puesto de manifiesto la preocupación por posibles distorsiones de la competencia por parte de empresas que operan en los mercados europeos del gas. La Comisión está investigando actualmente con carácter prioritario todas las acusaciones de posibles conductas comerciales contrarias a la competencia por parte de empresas que producen y suministran gas natural a Europa<sup>25</sup>. La Comisión coopera estrechamente en el marco de la Red Europea de Competencia (REC) con las autoridades nacionales de competencia de los Estados miembros. Los instrumentos de defensa comercial de la UE también pueden ser pertinentes para garantizar una competencia abierta y leal entre las empresas de gran consumo de energía de terceros países y las establecidas en la UE.

También han surgido dudas sobre el funcionamiento del mercado europeo del carbono y las razones del aumento del precio del carbono. Sin embargo, la información reciente sobre el mercado no demuestra que la especulación sea uno de los principales motores del precio en el **mercado del carbono**. A mediados de septiembre de 2021, los informes de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) muestran que la mayoría de las posiciones (más del 90 %) están en manos de entidades con obligaciones de cumplimiento

---

<sup>25</sup> La conducta comercial implica que las empresas pueden determinar de manera independiente sus decisiones, sin verse obligadas a comportarse de un modo determinado por la ley.

en virtud del RCDE y de bancos, que desempeñan un papel importante para satisfacer las necesidades de cobertura de las empresas que deben cumplir la normativa. La participación de entidades financieras en el mercado aumenta la liquidez, lo que reduce la presión sobre los precios.

La formación equitativa de los precios y la integridad del mercado europeo del carbono están garantizadas por un sólido régimen de supervisión aplicable también a otros mercados financieros<sup>26</sup>. La participación de entidades financieras en el mercado de carbono debería aumentar la liquidez, contribuyendo a reducir la volatilidad y la presión sobre los precios. Para examinar con mayor detenimiento los patrones de comportamiento de negociación y la posible necesidad de acciones específicas, **la Comisión pedirá a la ESMA que realice un análisis preliminar antes del 15 de noviembre** y le encomendará que analice, a principios de 2022, el comercio de derechos de emisión. Por consiguiente, la Comisión evaluará si determinados comportamientos de negociación requerirían nuevas medidas reglamentarias.

***La Comisión hará lo siguiente:***

- **Investigar indicios de cualquier posible práctica de competencia desleal** en el mercado de la energía.
- **Pedir a la ESMA** que refuerce todavía más el seguimiento de la evolución del mercado europeo del carbono.
- Junto con la ACER y las autoridades nacionales, garantizan el cumplimiento efectivo del RITME.

### 3.1.5. Colaboración con socios internacionales

Dado el carácter mundial del actual aumento de los precios, la cooperación internacional en materia de suministro, transporte y consumo de gas natural puede ayudar a controlar esta subida. La Comisión está dialogando con los principales países productores y consumidores de gas natural para facilitar su comercio. Este diálogo con nuestros socios internacionales tiene por objeto aumentar la liquidez y la flexibilidad del mercado internacional de gas con el fin de garantizar un suministro suficiente y competitivo de gas natural.

***La Comisión hará lo siguiente:***

- **Reforzar su participación internacional en el ámbito de la energía** con el fin de garantizar la transparencia, liquidez y flexibilidad de los mercados internacionales
- **Presentar una estrategia sobre la colaboración internacional en materia de energía** a principios de 2022 que, entre otras cosas, considere las medidas necesarias

<sup>26</sup> El mercado está supervisado por reguladores financieros de 27 Estados miembros, bajo la coordinación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA).

para garantizar la seguridad y la competitividad de los mercados internacionales de la energía a lo largo de la transición energética en curso.

### 3.2. Medidas a medio plazo

El actual aumento inesperado de los precios está arrojando luz sobre algunas incógnitas de la transición hacia una energía limpia que se está llevando a cabo a escala mundial.

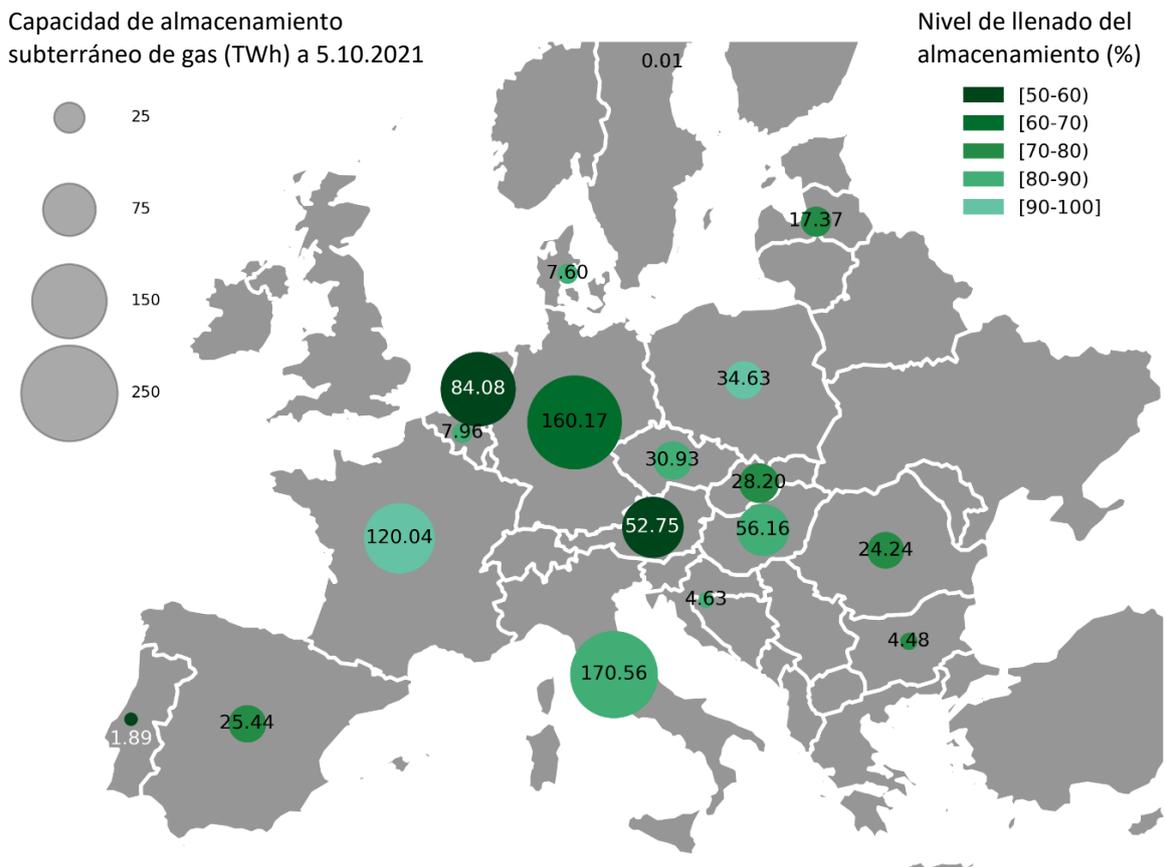
Entre las lecciones de esta crisis, la UE debe considerar medidas que, sin tener un impacto inmediato en la situación actual, refuercen la preparación ante posibles perturbaciones futuras de los precios, aumenten la integración y la resiliencia del mercado, capaciten a los consumidores, mejoren el acceso a una energía asequible y reduzcan la dependencia de los combustibles fósiles volátiles.

La UE seguirá desarrollando medidas para facilitar un sistema energético con elevadas cuotas de energías renovables, en particular mediante un almacenamiento adecuado, interconectores transfronterizos, generación de electricidad de carga base y flexible, compensando así posibles déficits o excedentes temporales de suministro.

#### 3.2.1. Capacidad de almacenamiento y un sistema energético de la UE resiliente

Los recientes acontecimientos nos recuerdan que **la resiliencia del sistema energético europeo** es cada vez más importante a medida que el sistema energético de la UE integra energías renovables más descentralizadas y los combustibles fósiles se abandonan gradualmente. La seguridad del suministro y las medidas de preparación frente a los riesgos deben ser adecuadas para la transición hacia una energía limpia.

La situación actual del mercado del gas muestra que el nivel de **almacenamiento de gas** sigue siendo una variable importante. **En la actualidad, el almacenamiento no está disponible en todos los Estados miembros de la UE.** En aproximadamente la mitad de los Estados miembros, el uso del almacenamiento está respaldado por obligaciones nacionales, como las reservas estratégicas utilizadas en caso de emergencia. Un enfoque europeo más integrado podría optimizar los costes y beneficios del almacenamiento de gas en todo el territorio de la UE para ayudar a amortiguar la volatilidad de los precios de la energía.



Fuente: Desarrollado por el JRC a partir de datos de Gas Infrastructure Europe (GIE)

La Comisión tiene previsto revisar en diciembre de 2021 el Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas. En este contexto, podría reforzarse la resiliencia del mercado del gas de la UE, por ejemplo mediante disposiciones que faciliten el acceso transfronterizo a la capacidad de almacenamiento, en particular para los gases renovables e hipocarbónicos. La Comisión podría explorar los beneficios potenciales de los mecanismos de apoyo basados en el mercado (por ejemplo, mediante subastas) para garantizar que las capacidades de almacenamiento de gas disponibles se utilicen de forma óptima. En este contexto, también es fundamental que los Estados miembros establezcan las disposiciones técnicas, financieras y jurídicas necesarias para el suministro transfronterizo de gas.

La Comisión estudiará también las posibles ventajas de la **adquisición conjunta de reservas de gas** por parte de entidades reguladas o autoridades nacionales para permitir aunar esfuerzos y la creación de reservas estratégicas. La participación en el régimen de compra conjunta sería voluntaria y el régimen debería estructurarse de manera que no interfiera en el funcionamiento del mercado interior de la energía y respete las normas de competencia.

Sobre la base del Reglamento (UE) 2017/1938, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas, la Comisión tiene la intención de adoptar en breve un acto delegado por el que se establezcan nuevos **grupos regionales transfronterizos de riesgo gasista**. Los grupos de riesgo analizarán los riesgos para los próximos cuatro años y asesorarán a los Estados miembros y a la Comisión sobre las medidas para gestionarlos adecuadamente. Se prestará especial atención a las regiones con un nivel de almacenamiento inusualmente bajo. Los grupos de riesgo también evaluarán la posibilidad de acuerdos de almacenamiento regional voluntario conjunto.

Tal como se anunció en la Comunicación de la Comisión de abril de 2021, la Comisión adoptará un acto delegado complementario del Reglamento sobre la taxonomía de la UE y que cubra las actividades aún no contempladas en el acto delegado sobre la taxonomía climática de la UE. Ese acto delegado complementario cubrirá la energía nuclear con sujeción a los resultados del proceso de revisión específico en curso de conformidad con el Reglamento sobre la taxonomía de la UE y manteniendo la coherencia con esos resultados. Ese acto delegado complementario también abarcará el gas natural y las tecnologías conexas como actividad de transición en la medida en que se encuentren dentro de los límites del artículo 10, apartado 2, del Reglamento sobre la taxonomía de la UE. En este contexto se examinarán las ventajas de una cláusula de extinción aplicable a las actividades de transición. La Comisión estudiará la posibilidad de proponer legislación para apoyar la financiación de determinadas actividades económicas, principalmente en el sector de la energía, incluido el gas, que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de una manera que se facilite la transición hacia la neutralidad climática, pero que no puedan incluirse en la taxonomía.

**El almacenamiento de energía** es cada vez más importante para el sector energético de la UE y su sostenibilidad. Es necesario explotar tanto las opciones de almacenamiento a corto y medio plazo (baterías) como las de almacenamiento a largo plazo (conversión de electricidad en otro producto). El aumento del almacenamiento de electricidad, en particular, contribuye a la integración de las energías renovables en el sistema y a la suavización de los picos de demanda, lo cual también podría reducir los precios de la electricidad durante las horas punta cuando los generadores que utilizan combustibles fósiles a menudo fijan el precio. Es preciso dirigir inversiones sustanciales en este ámbito. La Comisión determinará las acciones clave de la UE para apoyar el **desarrollo del almacenamiento de electricidad** como herramienta clave de flexibilidad, garantizando la igualdad de condiciones y señales económicas adecuadas.

El mercado de la electricidad de la UE se basa en un sistema de precios marginales y de pago por compensación («pay-as clear»), lo que significa que todos reciben el mismo precio por la electricidad al por mayor. Dado que actualmente las centrales eléctricas alimentadas con gas siguen siendo necesarias con frecuencia para satisfacer la demanda de electricidad, el precio del gas repercute en el coste de producción de la electricidad, con repercusiones negativas como se ha visto ahora. Sin embargo, existe un consenso general sobre que el modelo marginal de fijación de precios es el más eficiente para los mercados liberalizados de la electricidad y el más adecuado para fomentar el comercio efectivo de electricidad entre los Estados miembros en el mercado mayorista. También está diseñado a medida para promover la integración de las energías renovables, lo que reduce los precios gracias a sus bajísimos gastos de explotación.

Aunque todavía no hay pruebas claras de que un marco de mercado alternativo ofrezca precios más baratos y mejores incentivos, **la Comisión encargará a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) que evalúe los beneficios y los inconvenientes del actual diseño del mercado mayorista de la electricidad**, entre otros su capacidad para abordar situaciones de extremada volatilidad de los precios en los mercados del gas y las medidas disponibles para reducir tales situaciones y, al mismo tiempo, garantizar

una transición rentable hacia un sistema energético con cero emisiones netas, y que proponga recomendaciones que la Comisión evaluará para su seguimiento cuando proceda. Mientras tanto, la Comisión se pondrá en contacto con la ACER para disponer de una evaluación preliminar de la situación del mercado de la electricidad sobre la que informará a mediados de noviembre.

Además, también es importante adaptar la resiliencia del sistema energético a las nuevas amenazas cambiantes, como las ciberamenazas o los fenómenos meteorológicos extremos. La Comisión emprenderá acciones a finales de 2022 para seguir mejorando la **resiliencia de las infraestructuras energéticas críticas** ante la evolución de nuevas amenazas. Estas incluirán nuevas normas sobre ciberseguridad de la electricidad plenamente armonizadas con la legislación horizontal en materia de ciberseguridad<sup>27</sup>, una recomendación de la Comisión sobre un enfoque armonizado para identificar las infraestructuras energéticas críticas, el intercambio de información y las opciones disponibles para financiar la resiliencia de las infraestructuras energéticas críticas. También incluirán la creación de un grupo permanente europeo de operadores y autoridades sobre la resiliencia de la infraestructura energética.

La Comisión estudiará también el potencial de unos mercados minoristas plenamente alineados a escala regional o de la UE. Las pruebas<sup>28</sup> demuestran que una mayor armonización transfronteriza de las normas y prácticas en el mercado minorista impulsa la competencia transfronteriza y ayuda a mantener los precios bajo control. Este trabajo se basaría en dos importantes actos de ejecución sobre la interoperabilidad, actualmente en curso. Al igual que en el caso del acoplamiento del mercado mayorista de la electricidad, dicha armonización podría realizarse inicialmente mediante la cooperación entre los distintos Estados miembros antes de pasar con el tiempo a un mercado interior de la energía plenamente integrado para los consumidores.

La innovación es un componente importante para garantizar un sistema energético de la UE resiliente. Europa es líder en empresas emergentes de energía sostenible con soluciones innovadoras que van desde la energía geotérmica profunda hasta el hidrógeno. Los Estados miembros y la UE deben colaborar para facilitar el despliegue de las soluciones innovadoras.

***La Comisión hará lo siguiente:***

- Proponer un marco reglamentario para el mercado del gas y del hidrógeno a más tardar en diciembre de 2021.
- Considerar la revisión de la normativa sobre seguridad del suministro para garantizar un funcionamiento más eficaz del **almacenamiento de gas** en todo el mercado único y celebrar los acuerdos de solidaridad necesarios.
- Adoptar, a más tardar en noviembre de 2021, un reglamento por el que se establezcan nuevos **grupos regionales transfronterizos de riesgo gasista** para analizar los riesgos y

<sup>27</sup> COM(2020) 823 final, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148.

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-report-barriers-eu-retail-energy-markets-2021-feb-23\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-report-barriers-eu-retail-energy-markets-2021-feb-23_en)

asesorar a los Estados miembros sobre el diseño de sus planes nacionales de acción preventivos y de emergencia.

- Apoyar el desarrollo de un **almacenamiento de energía** con perspectivas de futuro como herramienta clave de flexibilidad, tanto a corto y medio plazo (por ejemplo, la respuesta a la demanda y las baterías) como a largo plazo (por ejemplo, el hidrógeno).
- Explorar los beneficios potenciales y diseñar una **contratación conjunta** voluntaria de almacenamientos de reservas de gas, en consonancia con la reglamentación del mercado de la energía y las normas de competencia de la UE.
- Adoptar un código normativo para la ciberseguridad de la electricidad.
- Encargar a la ACER que estudie los beneficios y los inconvenientes de la actual configuración del mercado de la electricidad y proponga recomendaciones para su evaluación por parte de la Comisión antes de abril de 2022.
- Estudiar el potencial de una iniciativa para desarrollar mercados minoristas plenamente alineados a escala regional o de la UE.

### 3.2.2. Apoyar una transición justa y proteger a los usuarios finales

Dado que no pueden descartarse nuevos picos en los precios de la energía en el futuro, seguirá siendo importante poder apoyar a los consumidores vulnerables y a las empresas. Las herramientas e iniciativas destinadas a apoyar una transición justa serán de especial importancia.

Antes de que finalice el año, la Comisión propondrá una **Recomendación del Consejo**<sup>29</sup> que proporcione orientaciones adicionales a los Estados miembros sobre la mejor manera de abordar los aspectos sociales y laborales de la transición ecológica para garantizar su equidad. Esta iniciativa indicará las políticas de acompañamiento necesarias para mitigar los posibles efectos distributivos adversos de la transición, así como para aprovechar las oportunidades que ofrece la transición en términos de empleos de calidad y beneficios sociales, como la energía asequible para todos, al tiempo que se mitigan o compensan los efectos distributivos adversos en caso necesario.

El **Fondo Social para el Clima** recientemente propuesto garantizaría una respuesta estructural para abordar la pobreza energética y de movilidad. Proporcionará a los Estados miembros financiación adicional para las mejoras de edificios, el desarrollo de infraestructuras y las ayudas directas a la renta que permitan apoyar a los ciudadanos a lo largo de la fase inicial de la transición ecológica. Con 72 200 millones EUR, el Fondo se dirige específicamente a grupos de población (hogares, usuarios del transporte, microempresas) que son vulnerables a los retos derivados de la ampliación propuesta del comercio de derechos de emisión a los sectores de la construcción y el transporte por carretera. El Fondo puede proporcionar recursos para que los Estados miembros concedan ayudas directas temporales a la renta temporal. Con una propuesta para recurrir a la

---

<sup>29</sup> COM(2021) 550 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática.

financiación complementaria de los Estados miembros, el Fondo movilizaría 144 400 millones EUR.

Los consumidores de la UE deben disfrutar de un alto grado de protección y empoderamiento para participar activamente en el mercado de la energía. Concretamente, los consumidores deben estar mejor informados sobre su consumo de energía y las posibilidades de reducirlo y de **cambiar de proveedor** para reducir costes. Los consumidores deben tener la posibilidad de ponerse en contacto con las organizaciones de consumidores, las agencias de energía y los proveedores de servicios de eficiencia energética para recibir información sobre su comportamiento en materia de consumo de energía durante un período de tiempo definido, así como asesoramiento sobre cómo reducir su consumo de energía y sus facturas. Deben tener la posibilidad de instalar su propia capacidad de producción y almacenamiento de energía renovable a precios asequibles y con un buen rendimiento de la inversión, actuando como prosumidores en el sistema energético descentralizado. Se prestará especial atención a un mayor desarrollo de las comunidades de energía, con especial atención a los consumidores que viven en zonas rurales.

Una parte importante del paquete sobre el gas de diciembre de la Comisión será la **mejora de las disposiciones relativas a los consumidores, también para los mercados del gas**. La Comisión está estudiando unos requisitos mínimos para las condiciones contractuales, un cambio de proveedor más rápido y gratuito y un mayor despliegue de los contadores inteligentes para que los consumidores puedan beneficiarse de un mayor número de ofertas más ecológicas y gestionar mejor sus costes de consumo. Un marco favorable para las comunidades ciudadanas de energía en el mercado del gas permitirá a los consumidores comprar gases renovables independientemente de su ubicación geográfica, además de aportar beneficios a la economía local. Esto contribuirá a impulsar la aceptación pública de los proyectos de gas renovable y a movilizar inversiones de capital privado en gases renovables y con bajas emisiones de carbono.

La salida o deficiencia del mercado de un proveedor puede tener consecuencias negativas para los consumidores, que no pueden controlar. El aumento de los precios de la energía puede representar una presión indebida, especialmente sobre los pequeños proveedores que ofrecen contratos de precio fijo. Por lo tanto, es necesario facilitar el acceso a los mercados financieros de todos los proveedores de energía, incluidos los pequeños, para que puedan cubrir sus contratos frente a la evolución futura de los precios. Para poner remedio a esto, la legislación de la UE reconoce que los Estados miembros pueden designar a un **proveedor de último recurso**. Sin embargo, también es importante que esto no cree un riesgo moral: proteger a los proveedores de sus decisiones comerciales a expensas de todos los consumidores. Junto con las medidas para mejorar el acceso de los pequeños proveedores a los mercados a largo plazo, la Comisión aclarará las normas para proteger a los consumidores del fracaso de los proveedores individuales y del funcionamiento de los proveedores de sistemas de último recurso.

***La Comisión hará lo siguiente:***

- Propondrá, a más tardar en diciembre de 2021, una **Recomendación del Consejo** que

proporcione orientaciones adicionales a los Estados miembros sobre la mejor manera de abordar los aspectos sociales y laborales de la transición ecológica.

***Los Estados miembros pueden hacer lo siguiente:***

- **Apoyar la capacitación de los consumidores**, proporcionándoles información y ofreciendo opciones sobre cómo pueden participar en el mercado de la energía, estar mejor protegidos y en una posición más fuerte en la cadena de suministro energético.
- **Designar a un proveedor de último recurso**, en caso de salida del mercado o quiebra de un proveedor.
- Seguir impulsando el papel de los consumidores en el mercado de la energía, contribuyendo a mejorar la respuesta a la demanda, así como desarrollando el autoabastecimiento a través de acuerdos individuales sobre energías renovables y comunidades de energía.

### 3.2.3. Aumentar las inversiones en energías renovables y en eficiencia energética.

La energía eólica y solar tienen costes variables cercanos a cero. Con **más energía renovable en el sistema energético**, los combustibles fósiles más caros quedarán excluidos del mercado. En un número creciente de horas al año, la cantidad de electricidad renovable en el sistema permitirá satisfacer toda la demanda y los precios al por mayor serán casi cero, cero, o incluso negativos<sup>30</sup>. En general, la visión predominante entre los expertos es que, a igualdad de condiciones, **un aumento de la energía renovable se traduce en precios más bajos en el mercado mayorista**<sup>31</sup>.

Más allá de los mercados de la electricidad, el coste global de una serie de tecnologías renovables se ha reducido drásticamente en los últimos años. Por ejemplo, los costes de la electricidad procedente de la energía solar fotovoltaica de escala comercial disminuyeron un 85 % entre 2010 y 2020<sup>32</sup>. En la actualidad, las energías renovables ya son, en muchos sectores y usos, la forma de energía más barata, y los consumidores podrían, en muchos casos, reducir sus facturas de energía recurriendo a las energías renovables. Esto es válido para la industria y los servicios, pero también para los hogares, que pueden, por ejemplo, invertir en paneles solares fotovoltaicos, bombas de calor, equipos solares térmicos o calderas avanzadas de biomasa, reduciendo así sus facturas de electricidad y calefacción.

Para ello, los Estados miembros deben **acelerar la concesión de permisos** reduciendo los largos y complejos procedimientos de autorización, que constituyen uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y la implantación de infraestructuras de energía limpia. El apoyo al autoconsumo y a las comunidades de energías renovables también podría ayudar a los

<sup>30</sup> Si determinadas centrales eléctricas no flexibles tienen que seguir produciendo a pesar de los precios negativos.

<sup>31</sup> Por ejemplo, se calcula que el aumento de la electricidad renovable fue responsable, *ceteris paribus*, de una disminución del 24 % de los precios de la electricidad al contado en Alemania durante el período 2008-2015, y del 35 % en Suecia durante el período 2010-2015 (Hirth, 2018).

<sup>32</sup> IRENA, Costes de generación de electricidad en 2020.

hogares a cosechar los beneficios de las energías renovables más baratas. El aumento de la producción de equipos para las energías renovables es otro factor esencial de éxito para acelerar el despliegue de las energías renovables.

Las nuevas tecnologías y la digitalización ofrecen nuevas posibilidades de flexibilidad de la demanda. La Comisión iniciará los trabajos sobre un **código de red** para eliminar los obstáculos reglamentarios al desarrollo de la flexibilidad de la demanda a principios de 2022.

**La eficiencia energética** reduce el consumo de energía y, por ende, los costes de la energía, pero requiere inversiones. Aborda una de las causas profundas de la pobreza energética, en particular a través de la mejora de la eficiencia energética de los edificios y los aparatos. La Comisión también presentará una propuesta para **mejorar el rendimiento energético del parque inmobiliario europeo**. Con determinadas medidas de renovación centradas en las viviendas sociales —y nuevas normas para que los países de la UE midan y controlen la cantidad de personas que tienen dificultades para pagar sus facturas de energía— estas normas de renovación de edificios contribuirán a combatir la pobreza energética.

**A escala de la UE, se han intensificado las inversiones en la transición ecológica.** El marco financiero plurianual 2021-2027 reforzado por NextGenerationEU son los principales instrumentos para lograr una rápida recuperación y una transición ecológica y digital que situará nuestra economía en una senda de crecimiento sostenible. En el marco del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, de los 22 planes aprobados por la Comisión, se han asignado 177 000 millones EUR a inversiones relacionadas con el clima<sup>33</sup>.

Además, unos mercados mayores y más integrados con infraestructuras transfronterizas ofrecen mejores condiciones a los consumidores. La **interconexión** física completa y eficiente con los mercados vecinos y el acceso transfronterizo para nuevos proveedores fomentarán la competencia y garantizarán el suministro de electricidad al precio más competitivo. Los Estados miembros deben seguir promoviendo la inversión en redes transeuropeas para aumentar la competencia y evitar restricciones, basadas en **proyectos de interés común**<sup>34</sup>. Entre ellos figuran los interconectores, la eliminación de los cuellos de botella nacionales, el almacenamiento y las redes de transporte y distribución inteligentes. La Comisión trabajará con los Estados miembros en las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de interconexión eléctrica del 15 % para 2030, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014<sup>35</sup>.

La Comisión ha propuesto recientemente revisar las **Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía** a fin de ampliar las posibilidades de los Estados miembros de conceder ayuda financiera para la protección del clima y la

---

<sup>33</sup> Los gastos notificados para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son estimaciones de la Comisión basadas en las cifras de seguimiento del clima publicadas como parte de los análisis de la Comisión de los planes de recuperación y resiliencia. El importe notificado cubre los veintidós planes nacionales de recuperación y resiliencia evaluados y aprobados por la Comisión a fecha 5 de octubre. Evolucionará a medida que se evalúen más planes.

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/projects-common-interest\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/projects-common-interest_en)

<sup>35</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/es/pdf>

descarbonización de toda la economía. Las nuevas normas, que se espera entren en vigor el próximo año, reducirán el recurso a los combustibles fósiles, evitarán los activos bloqueados y harán posible la introducción de sistemas de financiación de nuevas tecnologías, como el almacenamiento y el hidrógeno renovable, y facilitarán la financiación de medidas de eficiencia energética.

*Los Estados miembros deben hacer lo siguiente:*

- **Acelerar las subastas de energías renovables** y garantizar la ejecución rápida y completa de las inversiones pertinentes en el marco del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**.
- **Acelerar la concesión de permisos** reduciendo los largos y complejos procedimientos de autorización, que constituyen uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y la implantación de infraestructuras de energía limpia.
- **Impulsar la producción de equipos para las energías renovables**, que es otro factor esencial de éxito para acelerar el despliegue de las energías renovables.
- **Intensificar las inversiones en eficiencia energética y en el rendimiento de los edificios**, lo que reduce el consumo de energía y los costes energéticos y alivia la presión sobre los mercados de la energía.
- **Intensificar las inversiones en redes transeuropeas** para evitar las restricciones, sobre la base de proyectos de interés común. Entre ellos figuran los interconectores, la eliminación de los cuellos de botella nacionales, el almacenamiento y las redes de transporte y distribución inteligentes.

*La Comisión hará lo siguiente:*

- **Publicar orientaciones en 2022 sobre la aceleración de los procesos de concesión de permisos** para las energías renovables y seguir trabajando estrechamente con las administraciones nacionales para identificar e intercambiar buenas prácticas.
- Iniciar los trabajos sobre el desarrollo de un código de red para la flexibilidad de la demanda a principios de 2022.
- Completar la revisión de las **Directrices sobre ayudas estatales en materia de energía y medio ambiente** para facilitar la consecución del Pacto Verde Europeo al menor coste posible, facilitando la eficiencia energética y las inversiones en energías renovables.
- Seguir ayudando a los Estados miembros a hacer el mejor uso posible de los recursos financieros disponibles en el presupuesto de la UE y NextGenerationEU.

## 4. Conclusión

Las medidas descritas en la presente Comunicación tienen por objeto responder al actual aumento de los precios de la energía y contribuirán a lograr una transición energética socialmente justa y sostenible. La Comisión seguirá de cerca la situación en los próximos meses.

Los Estados miembros pueden actuar y ya están adoptando una serie de medidas relacionadas con la fiscalidad, las ayudas directas a la renta y otras medidas específicas y limitadas en el tiempo para aliviar a corto plazo los problemas que el aumento de los precios genera para algunos. A escala de la UE, pueden adoptarse a medio plazo una serie de medidas adicionales sobre almacenamiento, integración del mercado y comunidades de energía para garantizar unos mercados de la energía más resilientes, mejor preparados para la volatilidad y los retos de la transición. Los avances en eficiencia energética y las medidas para la modernización del sistema energético reducirán la factura energética a largo plazo.

La política europea en materia de energía, medio ambiente y clima, la financiación disponible a través de diversos programas de la UE y las recientes propuestas de la Comisión incluidas en el paquete «Objetivo 55» están concebidas para crear un sector energético sostenible a largo plazo. La Unión Europea está firmemente comprometida con la transición a la neutralidad climática y la descarbonización del sistema energético mediante la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables, reduciendo así nuestra dependencia de las importaciones de energía.

Unos compromisos claros de invertir en soluciones energéticas climáticamente neutras en todos los Estados miembros ayudarán a reducir la volatilidad de los precios de la energía y los desequilibrios en la oferta y la demanda de energía provocados por la evolución de los precios internacionales de los combustibles fósiles y otros factores externos. Son esenciales para mantener la energía asequible para todos los consumidores.

Una transición ecológica exitosa liderará la transformación, no solo hacia la energía limpia, sino también hacia una mayor eficiencia energética y un uso diferente. El compromiso de la UE de reducir significativamente sus emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de combustibles fósiles se ve reforzado por los acontecimientos recientes. Es necesario acelerar las medidas, tanto en el ámbito reglamentario como en el de la inversión. **La transición hacia una energía limpia es la mejor garantía contra las perturbaciones de precios como la que afronta hoy la UE.** Ha llegado el momento de acelerar.