



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 23 de marzo de 2022  
(OR. en)

7478/22

ENER 99  
ENV 265  
COMPET 176  
TRANS 171  
CONSOM 69  
IND 86  
ECOFIN 254

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	23 de marzo de 2022
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 138 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Seguridad del suministro y precios de la energía asequibles: opciones para adoptar medidas inmediatas y prepararse para el próximo invierno

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 138 final.

Adj.: COM(2022) 138 final



Bruselas, 23.3.2022  
COM(2022) 138 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**

**Seguridad del suministro y precios de la energía asequibles:  
opciones para adoptar medidas inmediatas y prepararse para el próximo invierno**

## INTRODUCCIÓN

En los últimos doce meses, los precios al por menor del gas natural y la electricidad han aumentado un 65 % y un 30 %, respectivamente. La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha exacerbado la volatilidad de los precios y está haciendo que a esta difícil situación se le sumen también problemas de suministro. Los elevados precios de la energía están haciendo aumentar la inflación, están perjudicando a la economía europea y afectando a su recuperación tras la crisis de la COVID-19.

Como parte de la respuesta a esta situación excepcional, en octubre de 2021 la Comisión Europea adoptó un **conjunto de medidas de actuación y apoyo**<sup>1</sup> para mitigar los efectos en los consumidores y las empresas a escala de la UE y de los Estados miembros. Las medidas de apoyo específicas para reducir los costes de la energía para los consumidores, los hogares y las industrias han contribuido a disminuir la presión.

El 8 de marzo de 2022, la **Comunicación REPowerEU**<sup>2</sup> de la Comisión ofreció más orientaciones a los Estados miembros sobre cómo reducir el aumento de los precios de la electricidad para los hogares y las empresas, y sobre cómo utilizar los elevados beneficios obtenidos por algunos productores de electricidad para financiar estas medidas. A fin de garantizar un sistema energético más sostenible, la Comisión propondrá en mayo un plan para eliminar gradualmente la dependencia europea de los combustibles fósiles de Rusia, aumentando al mismo tiempo la resiliencia del sistema energético a escala de la UE.

En **Versalles, los días 10 y 11 de marzo de 2022**, los dirigentes de la UE acordaron<sup>3</sup> eliminar gradualmente la dependencia de la UE de las importaciones rusas de gas, petróleo y carbón lo antes posible e invitaron a la Comisión a presentar un plan antes de que concluya marzo para garantizar la seguridad del suministro y unos precios de la energía asequibles durante el próximo invierno. Paralelamente, los dirigentes de la UE se comprometieron a abordar y estudiar urgentemente opciones concretas, partiendo de la Comunicación de 8 de marzo de 2022, para afrontar el impacto del aumento de los precios de la energía en nuestros ciudadanos y empresas, sobre todo en nuestros ciudadanos y pymes vulnerables, en particular en la próxima reunión del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2022.

La presente Comunicación responde a la petición de los dirigentes, ya que presenta las ventajas e inconvenientes de las opciones concretas excepcionales a corto plazo para reducir los picos de los precios. También propone acciones colectivas europeas para abordar las causas profundas del problema en el mercado del gas con vistas a garantizar la seguridad del suministro a precios razonables para el próximo invierno y más adelante. Con este fin, las asociaciones de la UE con terceros países permitirían adquisiciones colectivas de gas e hidrógeno. Por último, la propuesta de una política europea de almacenamiento de gas tiene por objeto mejorar la resiliencia del sistema energético en toda la UE.

---

<sup>1</sup> Comunicación «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía» [COM(2021) 660 final, de 13.10.2021].

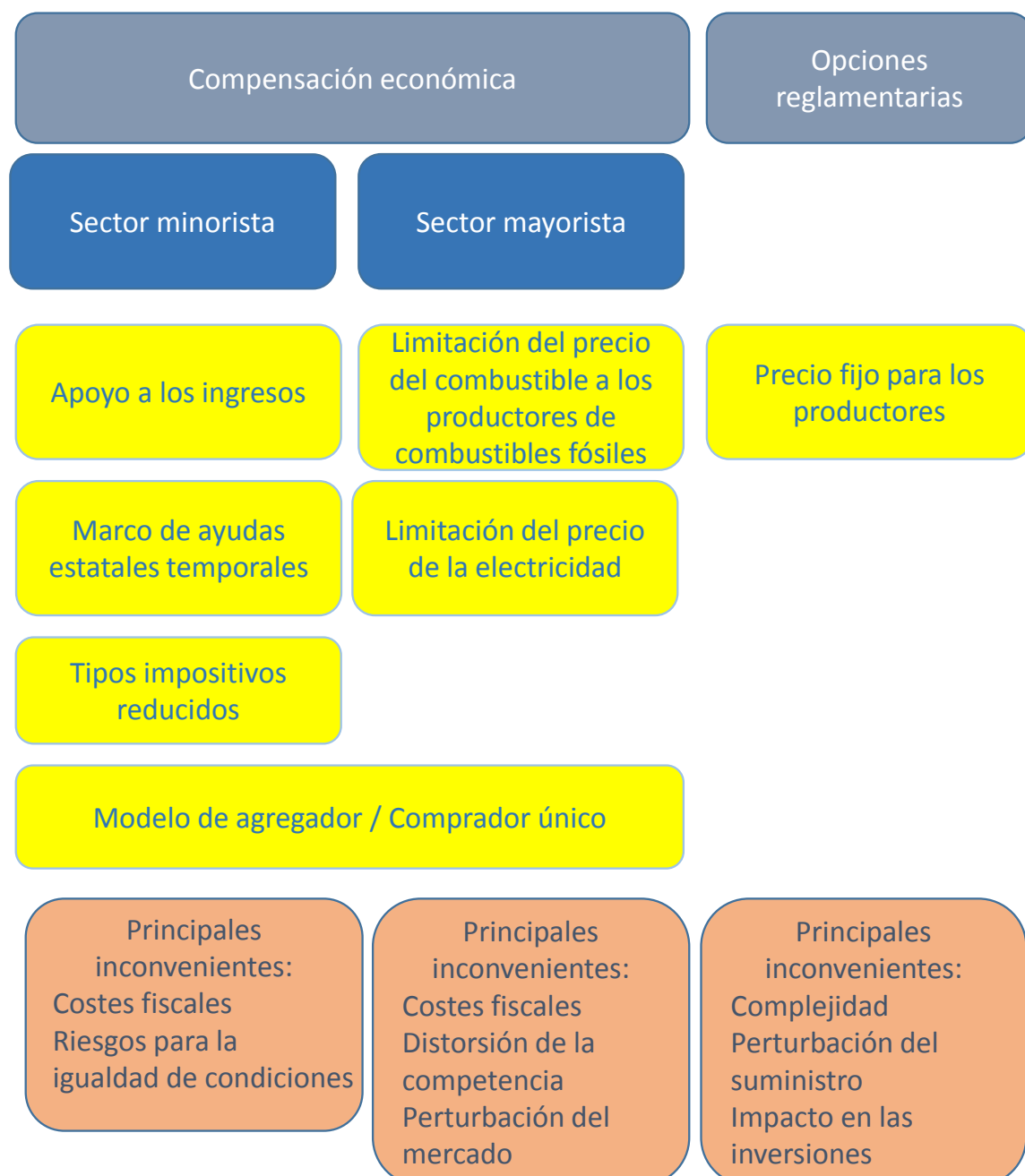
<sup>2</sup> Comunicación «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible» [COM(2022) 108 final, de 8.3.2022].

<sup>3</sup> [20220311-versailles-Declaración en.pdf](#)

## OPCIONES PARA ABORDAR EL IMPACTO DE LOS ELEVADOS PRECIOS DE LA ELECTRICIDAD EN LOS CIUDADANOS Y LAS EMPRESAS

Los Estados miembros, las partes interesadas y también el debate académico han propuesto **varias opciones para adoptar medidas de emergencia** con el fin de limitar el impacto de los elevados precios de la electricidad. Su objetivo es proporcionar ayuda a los consumidores finales sin que por ello se distorsionen los objetivos generales a largo plazo del Pacto Verde, incluidas la descarbonización y la eficiencia energética. Para que tengan éxito, estas opciones excepcionales, temporales y específicas, deben ser viables desde el punto de vista presupuestario y no deben comprometer la seguridad del suministro ni las condiciones de competencia equitativas en el mercado interior.

Las opciones a corto plazo relativas al precio de la electricidad pueden agruparse en dos grandes categorías:



### ***Opciones que implican intervención, incluida la compensación económica***

Estas opciones tienen por objeto reducir los precios de la electricidad, ya sea directamente en el sector minorista o indirectamente en el mercado mayorista.

#### *Sector minorista*

Estas opciones tienen por objeto amortiguar los efectos de los elevados precios para los consumidores finales, permitiendo al mismo tiempo que los mercados europeos de la electricidad y el gas fijen el precio mayorista. En consonancia con el conjunto de medidas de octubre de la Comisión<sup>4</sup>, veintiséis Estados miembros han introducido estas medidas de crisis.

En el marco de estas medidas, el apoyo directo a los usuarios finales vulnerables se centra en la asistencia a los más necesitados, mientras que las ayudas estatales pueden apoyar a las empresas que se enfrentan a precios energéticos excesivos. Dichas ayudas estatales se sustentarán en el **nuevo Marco Temporal de Crisis relativo a las ayudas estatales**<sup>5</sup>, adoptado el 22 de marzo, que permite apoyar a las empresas afectadas directa o indirectamente en forma de subvenciones directas limitadas, ayudas a la liquidez y ayudas para afrontar el aumento de los costes del gas y la electricidad.

La mayoría de los Estados miembros han establecido tipos reducidos del IVA para el gas, la electricidad o la calefacción urbana. Sin embargo, **todavía no se han aprovechado plenamente muchas posibilidades, en particular en el marco de la Directiva sobre fiscalidad de la energía**<sup>6</sup>, como los tipos reducidos o las exenciones para los hogares.

La Comisión considera la posibilidad de ofrecer orientación a los Estados miembros sobre la mejor manera de hacer uso del marco jurídico, en particular sobre las excepciones específicas por país en virtud de la Directiva sobre fiscalidad de la energía<sup>7</sup>, a fin de evitar distorsiones en el mercado único.

Todas las opciones del sector minorista tienen por objeto ofrecer una ayuda directa a los ciudadanos y las empresas. Aprovechar los mayores ingresos procedentes de los impuestos sobre la energía, de la tarificación del carbono o de los beneficios excepcionales de algunas empresas energéticas puede contribuir a financiar estas medidas específicas y temporales en apoyo de los hogares y las empresas vulnerables<sup>8</sup>.

#### *Sector mayorista*

Los Estados miembros pueden considerar la posibilidad de establecer un **modelo de agregador** según el cual una entidad compraría electricidad en condiciones comerciales favorables y la pondría a disposición de determinadas categorías de consumidores por debajo

---

<sup>4</sup> COM(2021) 660 final, de 13.10.2021.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión: Marco Temporal de Crisis para apoyar la economía en el contexto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, C(2022)1890 final, (23.3.2022)

<sup>6</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 (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51).

<sup>7</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1.

<sup>8</sup> Algunos productores de electricidad (inframarginal) obtienen actualmente beneficios excesivos de unos precios de la electricidad tan elevados. Estos beneficios excesivos pueden gravarse o recuperarse temporalmente en consonancia con las orientaciones presentadas por la Comisión el 8 de marzo [véase COM(2022) 108 final, de 8.3.2022].

del precio de mercado, trasladando las ventajas a los consumidores y esencialmente subvencionando la diferencia entre los precios minoristas más bajos y los precios mayoristas más elevados.

Otras opciones implicarían **intervenir directamente en el funcionamiento de los mercados mayoristas de la electricidad**. Dichas opciones consisten en **compensar financieramente a los productores de electricidad de origen fósil** una parte de los costes extraordinariamente elevados del combustible, de modo que reduzcan el precio que ofrecen en el mercado mayorista, o bien en **limitar directamente el precio de la electricidad en el mercado mayorista** mediante el establecimiento de un valor de referencia y la compensación de la diferencia respecto al precio ofrecido.

Estas opciones tendrían por objeto reducir el impacto negativo de los precios tan elevados del gas en el mercado mayorista de la electricidad. Sus principales inconvenientes están relacionados con su coste fiscal, la posible distorsión de la competencia, los riesgos para el comercio transfronterizo y, por ende, la seguridad del suministro de electricidad, cuyo alcance depende del diseño de estas opciones.

### ***Opciones reglamentarias sin compensación fiscal***

Estas opciones consisten en establecer un **límite reglamentario para el precio máximo** que pueden cobrar determinados generadores de carga base. Aunque esta opción reduciría los costes a largo plazo, su valor añadido a corto plazo consiste en abordar los beneficios excesivos de determinadas tecnologías.

Los principales inconvenientes de estas opciones están relacionados con las dificultades para su aplicación, ya que requerirían el acceso a la información sobre costes e ingresos para los productores que podrían no ser accesibles para las entidades públicas, además de las posibles dificultades jurídicas. También generarían incertidumbre normativa, ya que estas opciones podrían eliminar algunos incentivos para la inversión privada en energías renovables, que son fundamentales para nuestros objetivos a largo plazo de alcanzar un sistema energético resiliente, sostenible y seguro.

**Todas las opciones se presentan y analizan con más detalle en el anexo.**

Sobre la base de esta evaluación, **la Comisión considera que no existe una única respuesta fácil para hacer frente a los elevados precios de la electricidad**, dada la diversidad de situaciones entre los Estados miembros. Algunas opciones solo son adecuadas para contextos nacionales específicos. Al mismo tiempo, algunas intervenciones requerirían una legislación de la UE o un enfoque común a escala de la UE a fin de que sean eficaces y no perjudiciales para el mercado interior y la seguridad del suministro. Todas ellas conllevan costes e inconvenientes, también para el funcionamiento del mercado único.

## **GARANTIZAR EL SUMINISTRO DE GAS A UN COSTE RAZONABLE PARA EL PRÓXIMO INVIERNO Y MÁS ADELANTE**

Aunque muchas de las opciones propuestas en el debate público abordan los síntomas, **la causa fundamental de los precios actuales de la electricidad tan elevados es el mercado**

**del gas.** El elevado precio actual de la electricidad está impulsado por el elevado precio del gas, ya que los productores de gas a menudo siguen siendo los proveedores de energía que acceden en último lugar al mercado de la electricidad para atender a la demanda real. En el mercado al contado del gas, la volatilidad es elevada y no está plenamente vinculada a los indicadores económicos fundamentales.

**Limitar o modular el precio del gas** a través de medios reglamentarios es una opción que puede considerarse, ya que tendría un impacto inmediato en los niveles de precios. Puede transmitir un mensaje importante de que la UE no está dispuesta a pagar cualquier precio por el gas, pero esta intervención solo debería contemplarse como último recurso, ya que conlleva algunos inconvenientes en cuanto a la seguridad del suministro de los flujos de gas.

**Teniendo en cuenta el inicio inminente de la temporada de realmacenamiento de gas, es urgente acordar una estrategia común.** El contexto actual de precios elevados y de tensionamiento de los mercados del gas hace que el realmacenamiento para el próximo invierno sea más complicado que en años normales. Es esencial utilizar la influencia colectiva de la Unión para contribuir a garantizar las importaciones de gas en las mejores condiciones posibles a fin de evitar que los Estados miembros compitan entre sí por los mismos suministros.

**La UE es más fuerte cuando actúa de forma conjunta y debe actuar de esta manera para aprovechar su poder de mercado a través de asociaciones negociadas con los proveedores.**

La Comisión está dispuesta a crear un **grupo operativo sobre compras conjuntas de gas a escala de la UE.** Al poner en común la demanda, el grupo operativo facilitaría y reforzaría el acercamiento internacional de la UE a los proveedores de gas natural licuado y de gas, con el fin de garantizar las importaciones de estos gases a precios adecuados antes del próximo invierno. La UE puede garantizar mejor a corto plazo el gas natural licuado, el gas y el hidrógeno procedentes de terceros países a precios asequibles si colabora con esos países de forma duradera, estableciendo asociaciones a largo plazo en materia de gas renovable que sienten también las bases para futuras importaciones de hidrógeno.

Así pues, el grupo operativo preparará el terreno para establecer **asociaciones energéticas** con proveedores clave de gas natural licuado, gas e hidrógeno en la región mediterránea, con nuestros socios en África, pero también con Oriente Medio y los Estados Unidos.

El grupo operativo contará con el apoyo de representantes de los Estados miembros en un Comité de Dirección. Un equipo de negociación conjunto dirigido por la Comisión mantendría conversaciones con los proveedores de gas. Se inspiraría en la experiencia de la pandemia de COVID-19, en la que la actuación a escala de la UE ha sido crucial para garantizar un suministro suficiente de vacunas para todos.

El grupo operativo también fomentaría el uso eficiente de las infraestructuras de gas de la UE, en particular de las terminales de gas natural licuado, pero también de las instalaciones de almacenamiento y los gasoductos.

Almacenar suficiente gas ofrecerá a los clientes europeos cierta protección contra los riesgos de escasez de suministro y las posibles perturbaciones, al proporcionar alguna estabilidad. Esta es la razón por la que la Comisión propone una **política europea de almacenamiento**

**de gas**, común y estratégica, aplicada mediante una acción conjunta coordinada y un reparto de la carga entre los veintisiete Estados miembros de la UE. Durante los próximos meses, el grupo operativo contribuirá a promover el almacenamiento antes del invierno, en estrecha cooperación con el Grupo de Coordinación del Gas.

Se necesita realizar un esfuerzo en común para **optimizar el uso de las infraestructuras de almacenamiento existentes**. Las medidas de almacenamiento adoptadas conjuntamente, en lugar de individualmente, evitan la sobreinversión, ya que el gas es una fuente de energía transitoria y cualquier nueva infraestructura debería poder utilizarse para fuentes de energía más limpias a largo plazo, en particular para el hidrógeno.

Para garantizar un nivel de almacenamiento suficientemente elevado, la Comisión ha presentado una **propuesta legislativa sobre el almacenamiento de energía** destinada a garantizar que las infraestructuras de almacenamiento existentes se llenen al menos hasta el **90 % de su capacidad antes del 1 de noviembre de cada año**; un objetivo que puede ajustarse con el tiempo si cambian las realidades económicas y geopolíticas, así como la seguridad del suministro energético. Teniendo en cuenta la situación específica del año en curso, se establecerá un objetivo más bajo del 80 % y una vía flexible para garantizar una introducción progresiva sin problemas de la mencionada norma. Los Estados miembros ya deberían tomar medidas para garantizar un realmacenamiento adecuado para el próximo invierno, anticipándose a la propuesta legislativa.

**La solidaridad es fundamental.** El almacenamiento conjunto de gas es un seguro que beneficia a todos y al que todos deben contribuir de manera justa. Esta es la razón por la que los Estados miembros sin capacidad de almacenamiento deben contribuir a los niveles de realmacenamiento de otros Estados miembros y, a cambio, beneficiarse de una mayor seguridad del suministro. El mecanismo de reparto de la carga incluido en la propuesta garantiza una distribución justa de los costes de seguridad del suministro entre todos los Estados miembros, ya que todos ellos se benefician, gracias al mercado de la energía de la UE, de reducir los riesgos de perturbación del suministro independientemente del lugar de la UE donde esté situado el almacenamiento. El mecanismo se basa en los acuerdos de solidaridad que deben celebrarse sin demora para permitir que el gas se comparta eficazmente en caso de emergencia, tal como se propuso en diciembre de 2021<sup>9</sup>. Igual de importante es la transparencia y el seguimiento de los avances hacia la consecución del objetivo de realmacenamiento. El Grupo de Coordinación del Gas supervisará los avances en la consecución del objetivo de realmacenamiento y estudiará las medidas adecuadas para mantener los esfuerzos de realmacenamiento en caso necesario.

Por último, dado que las infraestructuras de almacenamiento de gas son fundamentales para la seguridad de la UE, la **certificación** de los operadores de almacenamiento proporcionará las salvaguardias necesarias contra los riesgos relacionados con la propiedad de operadores de terceros países desde el punto de vista de la seguridad del suministro.

---

<sup>9</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno (versión refundida) [COM(2021) 804 final, de 15.12.2021].

## CONCLUSIONES

Las opciones para hacer frente al impacto del aumento de los precios de la energía en nuestros ciudadanos y empresas, presentadas en el presente documento, abarcan intervenciones de emergencia limitadas en el tiempo con el fin de reducir el aumento de los precios de la energía, y no deben poner en peligro los objetivos a largo plazo del Pacto Verde, ni el funcionamiento del mercado único. Ninguna de ellas es una panacea y todas ellas presentan ventajas e inconvenientes.

Lo que se necesita urgentemente es contener el aumento de los precios de la energía y garantizar un suministro de gas adecuado para el próximo invierno y más adelante. La mejor opción es trabajar como Europa de los Veintisiete, conjuntamente con un enfoque coordinado, para ahorrar costes y aprovechar la influencia de nuestra fuerza común.

A medio plazo, se necesitan soluciones más estructurales, como interconexiones para integrar plenamente el mercado de la energía, muchas más energías renovables, medidas de eficiencia energética y la diversificación del suministro energético para evitar dependencias. El plan REPowerEU acelerará la introducción de medidas en todos estos frentes. La Comisión presentará **en mayo su plan REPowerEU** en detalle. En este contexto, la Comisión también está dispuesta a proponer un plan de ahorro energético a escala de la Unión.

Con el despliegue de REPowerEU, el marco regulador de la UE debe adaptarse a una cuota considerablemente mayor de energías renovables en la combinación energética, en consonancia con los ambiciosos objetivos de descarbonización de la UE. La Comisión evaluará las opciones para **optimizar la configuración del mercado de la electricidad a más tardar en mayo**. Este ejercicio tendrá en cuenta la evaluación final de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) sobre los beneficios e inconvenientes de la configuración del mercado de la electricidad de la UE, así como otras contribuciones sobre el funcionamiento del mercado de la electricidad<sup>10</sup>.

Con el tiempo, acelerar la adopción de fuentes de energía renovables y fomentar un consumo de energía más eficiente, junto con una política europea de almacenamiento y la diversificación del suministro mediante un compromiso más coordinado con proveedores fiables, proporcionará soluciones estructurales para garantizar el acceso a una energía asequible.

Las opciones y propuestas descritas en el presente documento instan a todos los Estados miembros a que confíen en la mejor fortaleza de Europa: la unidad y la solidaridad.

Se invita a los dirigentes del Consejo Europeo de marzo de 2022 a que ofrezcan orientaciones para proseguir los trabajos a nivel legislativo y de la Comisión a fin de garantizar la seguridad del suministro y unos precios de la energía asequibles ahora, para el próximo invierno y más adelante.

---

<sup>10</sup> Algunos elementos de las opciones previstas para las intervenciones a corto plazo, como la adquisición de nueva capacidad mediante contratos bidireccionales por diferencias o el uso del modelo de agregador, podrían contribuir a allanar el camino para futuros cambios en la configuración del mercado europeo a largo plazo, ayudando a proteger a los consumidores frente a la elevada volatilidad de los precios en el futuro y a aumentar la resiliencia del mercado europeo de la energía.