

Bruselas, 25 de octubre de 2023
(OR. en)

14689/23

**Expediente interinstitucional:
2022/0160(COD)**

**ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	24 de octubre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 651 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Informe de 2023 sobre subvenciones energéticas en la UE

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2023) 651 final.

Adj.: COM(2023) 651 final



Bruselas, 24.10.2023
COM(2023) 651 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe de 2023 sobre subvenciones energéticas en la UE

Informe de la Comisión sobre subvenciones energéticas en la UE

Introducción y principales constataciones

La Unión Europea tiene el firme compromiso de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) al menos en un 55 % de aquí a 2030 (con respecto a 1990) y alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. Las subvenciones y otros incentivos económicos y jurídicos serán esenciales para: i) acelerar el despliegue de soluciones energéticas limpias y eficientes; y ii) reducir el uso de combustibles fósiles. Las subvenciones pueden tener fines económicos, medioambientales o de bienestar social. Si no están bien diseñadas, pueden falsear la competencia, ir en contra de la transición energética y reducir la señal de precio del carbono. La UE trabaja diligentemente para que se eliminen de forma gradual las subvenciones a los combustibles fósiles, también como parte de los compromisos internacionales contraídos por la UE en el contexto del G-20 y de la Organización Mundial del Comercio¹. El presente documento es el cuarto informe anual de seguimiento de las subvenciones a la energía y de los avances en la eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles, tal como se establece en el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima².

La crisis energética que comenzó en 2021, y que se vio agravada por la agresión rusa a Ucrania en 2022, tuvo consecuencias significativas para las subvenciones relacionadas con la energía. Estas consecuencias pueden apreciarse en: i) la cuantía de estas subvenciones; ii) la distribución de estas subvenciones entre tecnologías y beneficiarios; y iii) los instrumentos utilizados para conceder estas subvenciones. La utilización por parte de Rusia del suministro de energía como arma y los recortes progresivos en el suministro de gas ruso obligaron a la UE a dar una respuesta política firme, que incluyó medidas a corto plazo para garantizar la asequibilidad de la energía para los consumidores e industrias vulnerables en toda Europa.

Los resultados de este estudio confirman que las subvenciones a la energía siguieron una tendencia al alza gradual hasta 2021 y aumentaron de forma drástica en 2022. El total de las subvenciones a la energía en la UE se elevó de 177 000 millones EUR en 2015 a 216 000 millones EUR en 2021, hasta alcanzar una cifra estimada de 390 000 millones EUR en 2022.

La tendencia a la disminución de las subvenciones a los combustibles fósiles continuó hasta 2021, año en que se situaron en 56 000 millones EUR, antes de aumentar rápidamente hasta alcanzar una cifra estimada de 123 000 millones EUR en 2022 en respuesta a la crisis. Las subvenciones a las energías renovables disminuyeron en 2021 hasta los 86 000 millones EUR —la primera vez desde 2015— y experimentaron apenas un leve aumento para situarse en 87 000 millones EUR en 2022. Esto se debió a los elevados precios existentes en el mercado mayorista de la electricidad, que redujeron los importes de las subvenciones pagadas en el marco de instrumentos de apoyo dinámicos. Por otra parte, el apoyo a las medidas de eficiencia energética se elevó de 22 000 millones EUR en 2021 a 32 000 millones EUR en

¹ Desde la Cumbre de 2009, los dirigentes del G-20 han llamado a la eliminación progresiva y la racionalización de las subvenciones a los combustibles fósiles, acompañadas de ayudas dirigidas a las personas más pobres. La UE es uno de los copatrocinadores de la [comunicación ministerial sobre las subvenciones a los combustibles fósiles](#), adoptada el 14 de diciembre de 2021 en el marco de la OMC.

² Artículo 35, letra n), del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, en lo sucesivo: «el Reglamento sobre la gobernanza».

2022. El apoyo a todas las demás formas de energía, incluidas la electricidad como vector y la energía nuclear, ascendió a 180 000 millones EUR en 2022.

Se estima que las subvenciones a la energía vinculadas a *nuevas medidas nacionales destinadas a proteger a los consumidores de la UE* ante los elevados precios ascendieron a unos 195 000 millones EUR en 2021-2022. En el conjunto de la UE se introdujeron al menos 230 medidas nacionales temporales para hacer frente a la crisis de los precios de la energía. Los hogares fueron los principales beneficiarios directos de estas medidas de apoyo (58 000 millones EUR), seguidos de los consumidores empresariales e industriales (45 000 millones EUR) y del transporte por carretera (23 000 millones EUR). El apoyo intersectorial fue de 69 000 millones EUR.

El año 2022 fue el primero en que, como parte de sus informes de situación nacionales integrados sobre la energía y el clima, los Estados miembros tuvieron que informar sobre los progresos realizados en la eliminación progresiva de las subvenciones a la energía, en particular las destinadas a los combustibles fósiles. Además, el presente informe incluye una nueva sección en la que se evalúa el impacto medioambiental de las subvenciones a los combustibles fósiles.

El presente informe se basa en datos de un estudio externo³ realizado para la Comisión utilizando una metodología internacionalmente aceptada. Algunos datos de 2022 no estaban plenamente disponibles o validados en el momento en que finalizó el estudio (agosto de 2023), por lo que las cifras de 2022 pueden basarse en técnicas de mitigación de lagunas de datos⁴. Al igual que en ediciones anteriores, se dio a los Estados miembros la oportunidad de presentar observaciones sobre los datos utilizados para el estudio.

³ Ediciones anteriores: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

⁴ Los valores de 2022 que no estaban disponibles se estimaron sobre la base de los datos de 2021. En esos casos, en el presente informe se hace referencia a los datos de 2022 como «estimados» y en los gráficos se indican los datos no confirmados con un sombreado a rayas.

1. Tendencias de las subvenciones a la energía en la UE

En el presente informe, las subvenciones se definen siguiendo la metodología establecida por la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁵, que se utilizó en el estudio de apoyo de la Comisión⁶ y en las ediciones anteriores del presente informe. Esta metodología define las subvenciones como medidas gubernamentales que entran en una de las cuatro categorías siguientes: i) transferencias directas de fondos; ii) ingresos (fiscales) gubernamentales que se condonan (no se recaudan); iii) el suministro de bienes y servicios o la adquisición de bienes por parte de los Gobiernos; y iv) ayudas a la renta y a los precios.

En el informe también se examinan diversas características de las subvenciones: i) el objetivo que pretenden promover (producción, consumo/demanda, infraestructuras o eficiencia energética); ii) el tipo de combustible que promueven (combustibles fósiles, energías renovables y energía nuclear); iii) los sectores económicos que reciben la subvención (energía, transporte, industria, agricultura⁷, vivienda, servicios, etcétera); o iv) si son perjudiciales o beneficiosas para el medio ambiente.

1.1 Subvenciones totales a la energía en la UE

El importe total de las subvenciones a la energía en la Europa de los Veintisiete (EU-27) (gráfico 1) se estima en 390 000 millones EUR en 2022 (un incremento del 80 % sobre los 216 000 millones EUR⁸ de 2021).

La recuperación económica de 2021 impulsó al alza los precios de la energía y, por consiguiente, las subvenciones. Las subvenciones a la energía ya se habían elevado de 200 000 millones EUR en 2020 a 216 000 millones EUR en 2021. Los datos estimados para 2022 muestran que, debido al impacto de las medidas adoptadas por los Estados miembros, las subvenciones aumentaron drásticamente hasta alcanzar los 390 000 millones EUR en 2022. En respuesta a la crisis de los precios de la energía, se crearon o ampliaron al menos 230 medidas temporales de subvención en los Estados miembros de la UE para mitigar el impacto de unos precios elevados y volátiles.

Gráfico 1: Subvenciones totales a la energía en la EU-27 (2015-2022; en miles de millones EUR de 2022)^{9 10}

⁵ El análisis se basa en el marco metodológico utilizado en estudios anteriores de la Comisión, siguiendo el marco del [Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias](#) (Acuerdo SMC) elaborado por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

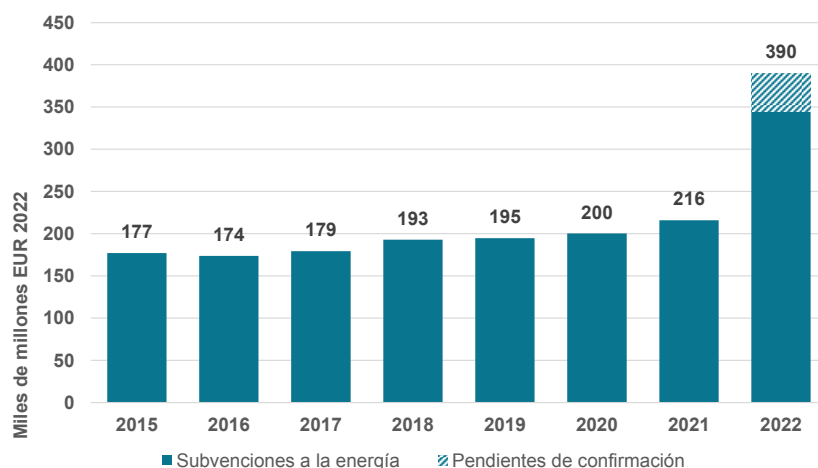
⁶ Para más información sobre la metodología aplicable a las subvenciones a la energía, véase el anexo 1 del estudio de la Comisión de 2023.

⁷ También se incluyen las subvenciones a la pesca.

⁸ Debido a correcciones en los datos del inventario de subvenciones de años anteriores y al cambio en la base monetaria («expresado en euros de 2022» en el informe actual), los importes totales reflejados en los gráficos del presente informe pueden presentar diferencias con respecto a la última edición del informe sobre subvenciones a la energía, publicada en 2022, o respecto a ediciones anteriores.

⁹ En el presente informe, todas las cifras se expresan en miles de millones de euros de 2022. Las cifras totales para 2022 incluyen unos 44 000 millones EUR que todavía están en fase de validación.

¹⁰ Los datos de la categoría «pendientes de confirmación» representan el 12 % del importe total incluido en el inventario de subvenciones para el año 2022.



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023 Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

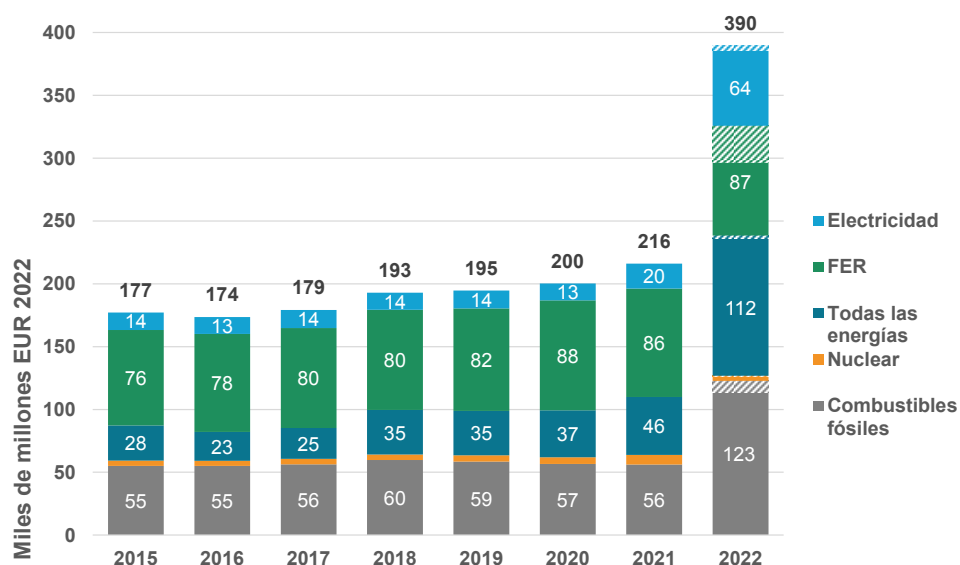
El apoyo mediante subvenciones evolucionó de manera diferente según las distintas tecnologías en 2022. Las *subvenciones a la electricidad*¹¹ se triplicaron, mientras que las *subvenciones a los combustibles fósiles* en su conjunto se duplicaron en 2022 con respecto a 2021. Las *subvenciones de apoyo a todas las energías*¹² (por ejemplo, a través de ayudas a la renta¹³) fueron 2,4 veces más elevadas en 2022 que en 2021. Si bien el apoyo a las *energías renovables* se mantuvo prácticamente igual en 2022 que en 2020-2021, el apoyo a las *medidas de eficiencia energética* aumentó un 40 % en este período, debido principalmente al apoyo prestado a las renovaciones energéticas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Gráfico 2: Subvenciones por principal fuente de energía / vector energético en la EU-27 (en miles de millones de euros de 2022)

¹¹ En algunos casos, no es posible desglosar las subvenciones concedidas al consumo de electricidad por fuente de generación (fósil, nuclear o renovable), por lo que este gráfico muestra las subvenciones a la electricidad (vector energético) junto a las concedidas a las fuentes de energía.

¹² El concepto «Todas las energías» se utiliza aquí para clasificar las medidas de subvención que se aplican a la energía producida a partir de una combinación de combustibles fósiles y fuentes hipocarbónicas o de fuentes desconocidas.

¹³ Esto incluye también diversos tipos de mecanismos económicos que van más allá de la ayuda a la renta para más de un tipo de energía, como los pagos por capacidad, los mandatos de mezcla de biocarburantes, las cuotas de energía renovable con certificados negociables, las tarifas diferenciadas de conexión a la red, las obligaciones de eficiencia energética, los sistemas de carga interrumpible, los contratos por diferencia, las primas reguladas, las tarifas reguladas, las garantías de precios al consumo (apoyo a los costes), las garantías de precios al consumo (regulación de precios) y las garantías de precios de producción (regulación de precios).



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

Las subvenciones a la energía en 2022 se distribuyeron (gráfico 3) principalmente a través de medidas de *apoyo a la renta y los precios* (38 %), *medidas de reducción fiscal* (35 %) y *transferencias directas* (25 %). En 2022, los combustibles fósiles representaron la mayor parte de las subvenciones totales (31 %), mientras que las fuentes de energía renovables solo recibieron el 22 % de las subvenciones a la energía, frente al 40 % en 2021.

Gráfico 3: Distribución de subvenciones por instrumento (2022, %)

Categoría de subvención	Todas las energías	Electricidad	Combustibles fósiles	Nuclear	FER	Total
Transferencias directas	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Medidas fiscales	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Ayudas a la renta o los precios	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Presupuestos de I+D	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Total	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

1.2 Subvenciones por fuente de energía

En 2021, las **subvenciones a los combustibles fósiles** cayeron a 56 000 millones EUR, continuando la constante tendencia a la baja observada desde 2018¹⁴ (gráfico 4). La caída se debió principalmente a una importante disminución (2 000 millones EUR) de las subvenciones a la industria energética¹⁵. Esta tendencia a la baja se ha visto interrumpida en 2022 como consecuencia directa de la respuesta europea a la crisis energética. Las medidas de subvención fueron uno de los principales instrumentos utilizados para contrarrestar los

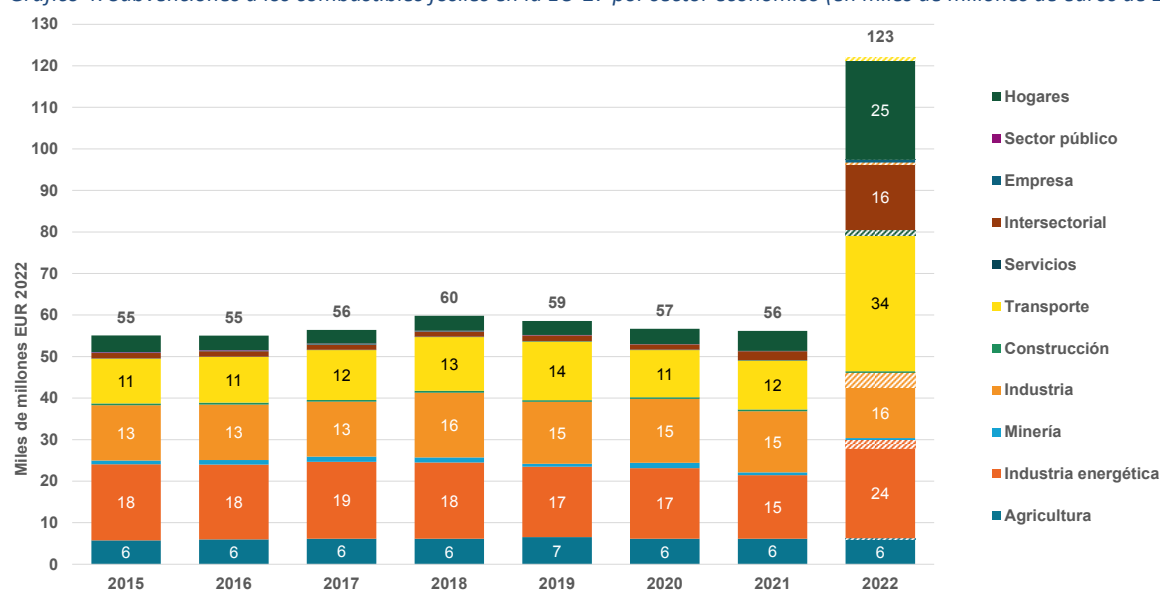
¹⁴ El aumento de 3 500 millones EUR de las subvenciones a los combustibles fósiles en 2018 se debe en parte al cambio de clasificación de la estructura tarifaria decreciente para el gas y la electricidad en los Países Bajos, que el Gobierno neerlandés no notificó como subvención antes de esa fecha y, por tanto, no se incluyó en la base de datos. Los Países Bajos son el único país en el que se han declarado importes reales vinculados a este mecanismo, pero sin duda existen también en otros países sin ser declarados como tales.

¹⁵ El término abarca la extracción, la conversión, el refinado, la infraestructura, el transporte, la distribución, el almacenamiento, la gestión de residuos y la venta al por menor de energía. En suma, la industria energética.

efectos de los elevados precios de la energía en el coste de la vida y en los costes de producción de las industrias europeas.

Como consecuencia de ello, se estima que las subvenciones a los combustibles fósiles se elevaron a más del doble entre 2021 y 2022 (de 56 000 a 123 000 millones EUR). Este incremento refleja: i) el apoyo mucho mayor que reciben ahora los hogares (+500 %); ii) el aumento de las subvenciones para el sector del transporte y la industria energética (+150 y +280 %, respectivamente); y iii) otras medidas intersectoriales (+770 %, por ejemplo con la aplicación de tipos del IVA más bajos). El apoyo directo a la industria y la agricultura se mantuvo estable o experimentó apenas un ligero incremento entre 2021 y 2022.

Gráfico 4: Subvenciones a los combustibles fósiles en la EU-27 por sector económico (en miles de millones de euros de 2022)

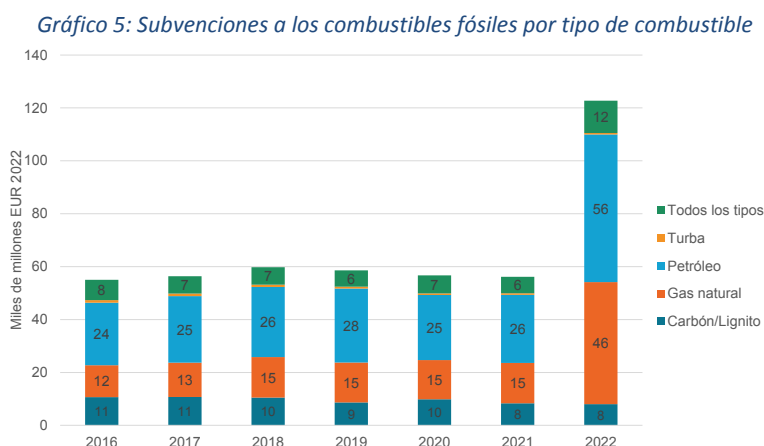


Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

La mayor parte de las subvenciones a los combustibles fósiles asignadas en la EU-27 desde 2015 se han destinado a apoyar la *demandas de energía* de los consumidores, por ejemplo limitando los costes del consumo de energía mediante la aplicación de tipos impositivos más bajos sobre los productos energéticos. La cuota de estas medidas aplicadas a demanda de energía se elevó del 67 % en 2015 al 74 % en 2021, y las estimaciones indican que en 2022 habrá alcanzado el 83 % de las subvenciones a los combustibles fósiles. Las subvenciones a los combustibles fósiles destinadas a apoyar la *producción de electricidad* han venido oscilando entre el 20 y el 30 % desde 2015, y se estima que en 2022 han bajado hasta el 10 % de todas las subvenciones a los combustibles fósiles. Las subvenciones destinadas específicamente a la *extracción de combustibles fósiles y las infraestructuras de apoyo* recibieron 13 000 millones EUR y 6 000 millones EUR, respectivamente; mientras que la *reestructuración de la industria energética* (como el apoyo al cierre de centrales eléctricas o minas de carbón y lignito) representó una pequeña y cada vez menor parte de las subvenciones totales a los combustibles fósiles (el 3,4 % o 1 700 millones EUR) en 2021.

Mientras que la mayor parte del apoyo a los combustibles fósiles se destinó al petróleo y a los productos petrolíferos refinados (56 000 millones EUR) en 2022, las subvenciones destinadas al *gas natural* se triplicaron de 2021 a 2022 y alcanzaron los 46 000 millones EUR. El apoyo

al carbón y al lignito permaneció igual, en 8 000 millones EUR, mientras que todos los demás tipos de combustibles fósiles, incluida la turba, recibieron 13 000 millones EUR.



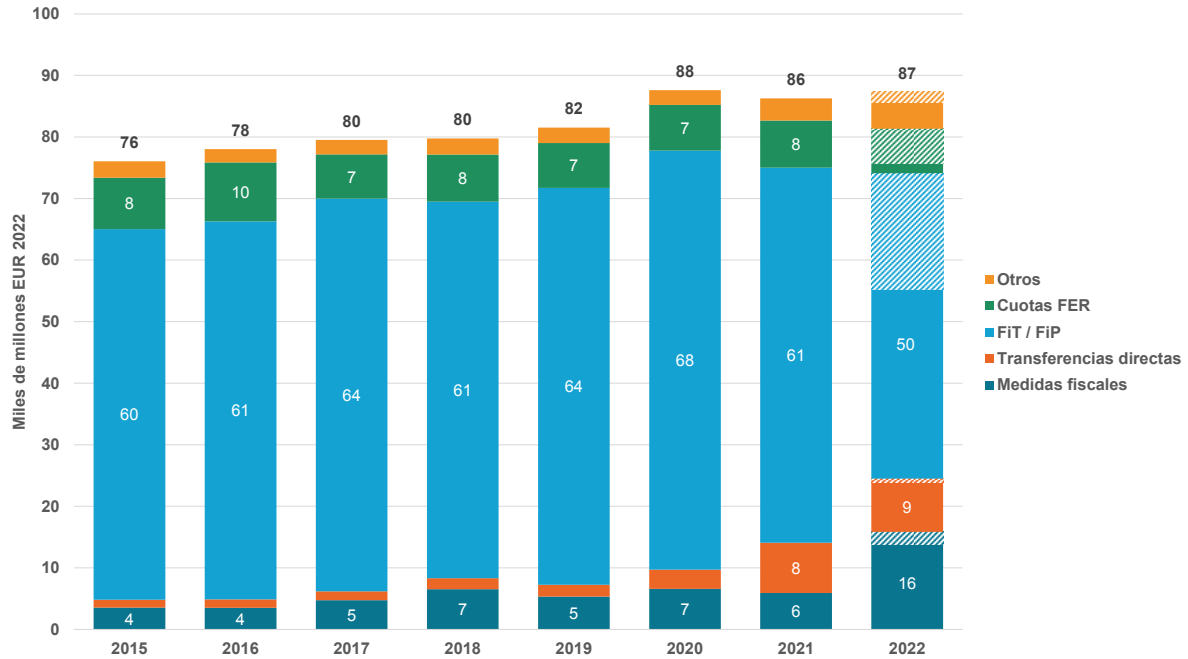
Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023.

En 2021, **las subvenciones a las fuentes de energía renovables** se redujeron por primera vez en varios años (gráfico 6) a 86 000 millones EUR (1 300 millones EUR o un 1,5 % menos que en 2020). Este descenso se debió principalmente al alza de los precios del mercado mayorista de la electricidad, que ha ocasionado una disminución de los pagos con cargo a instrumentos de apoyo que complementan los precios de mercado. La reducción de las subvenciones a las energías renovables también se produjo a pesar del aumento de la capacidad instalada de fuentes de energía renovables (FER) que recibió ayudas. En 2022, las subvenciones a las FER experimentaron apenas un ligero aumento, hasta los 87 000 millones EUR, y se situaron por debajo del nivel de las subvenciones a los combustibles fósiles por primera vez desde 2015¹⁶.

En 2022, los instrumentos habituales para conceder subvenciones a las FER siguieron siendo *las ayudas a la renta y a los precios* (57 000 millones EUR, el 65 % del total de las subvenciones a las FER), por ejemplo, a través de medidas como *las tarifas y las primas reguladas* o *las cuotas de FER con certificados negociables*. Las *transferencias directas* (principalmente ayudas no reembolsables) aumentaron significativamente hasta alcanzar 8 000 millones EUR en 2021 (5 000 millones EUR más que en 2020) y 9 000 millones EUR en 2022. Este incremento se debió en gran medida a las ayudas a la producción de FER y a las infraestructuras eléctricas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, así como a un mayor apoyo para impulsar las energías renovables y la eficiencia energética en la calefacción y la refrigeración.

¹⁶ No todos los datos de 2022 estaban disponibles —por ejemplo, faltaban los relativos a las primas y tarifas reguladas o las cuotas de FER—, de modo que las cifras podrían ser objeto de revisión.

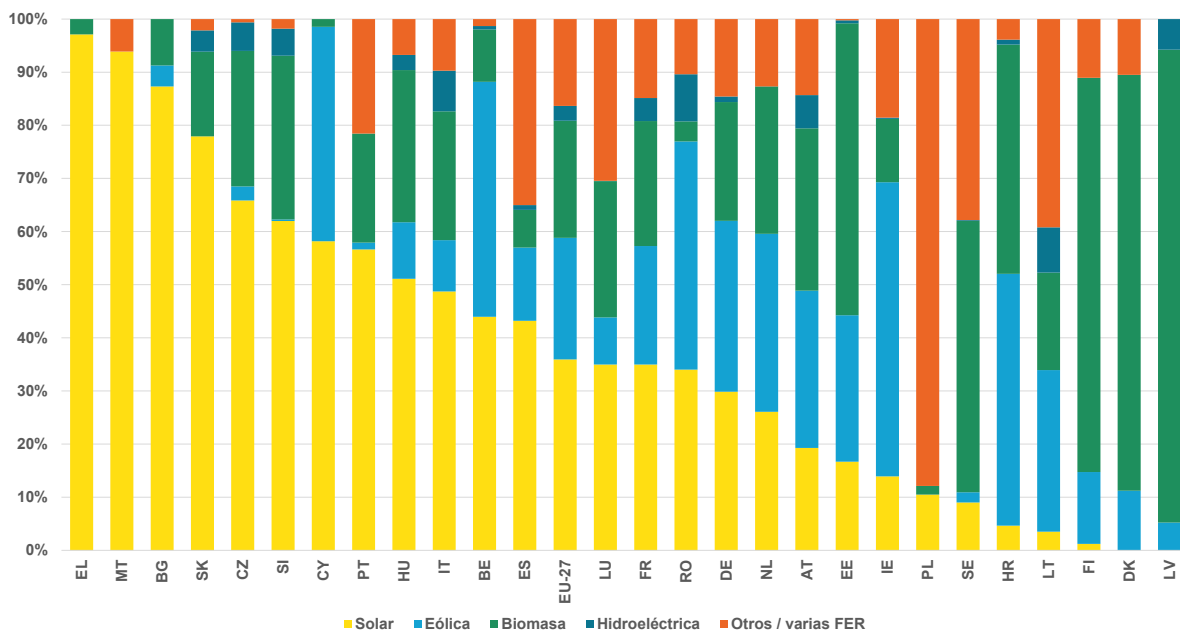
Gráfico 6: Subvenciones a las energías renovables por instrumento (2015-2022; en miles de millones EUR de 2022)



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

El apoyo a las tecnologías renovables varía de forma significativa en toda la UE (gráfico 7), lo que refleja las prioridades nacionales y el potencial de las FER. En el conjunto de los Estados miembros, la energía *solar* (tanto la *solar fotovoltaica* como la *solar de concentración*) fue la que más subvenciones recibió en 2022 (25 000 millones EUR), seguida de la energía *eólica* y la *biomasa* (15 000 millones EUR cada una). La energía *hidroeléctrica* fue la que menor apoyo financiero recibió (1 500 millones EUR en 2022). También se utilizaron ampliamente las subvenciones no destinadas a ninguna tecnología renovable concreta (24 000 millones EUR).

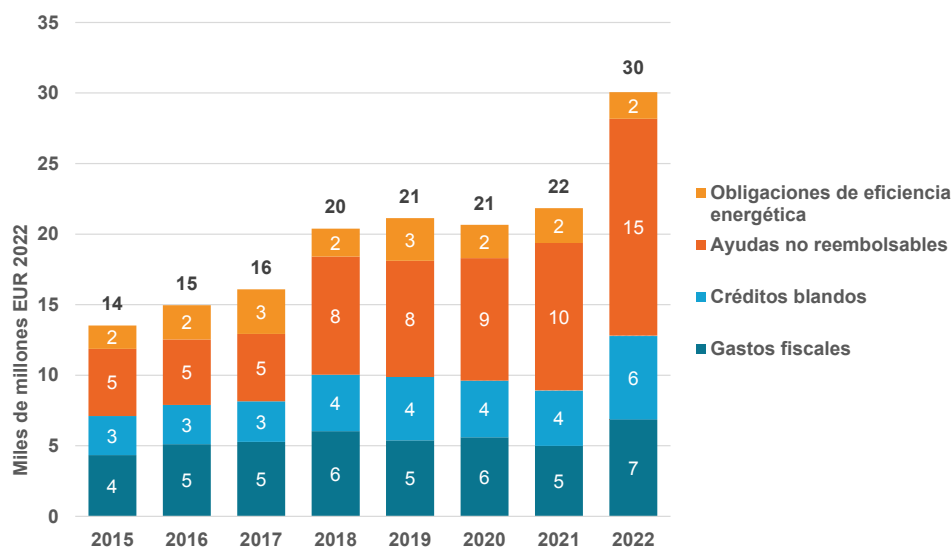
Gráfico 7: Cuota de subvenciones a las FER por tecnología y por Estado miembro (2021; en miles de millones de euros de 2022)



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

Las **subvenciones a la eficiencia energética** (gráfico 8) han aumentado desde 2015 y en 2022 habían alcanzado los 30 000 millones EUR (8 000 millones EUR más que en 2021). Un instrumento de ayuda especialmente importante fueron las ayudas no reembolsables distintas de las de explotación, que representaron el 50 % del total de las subvenciones a la eficiencia energética en 2022. En 2021-2022, las ayudas no reembolsables a la eficiencia energética de esta índole se ampliaron en paralelo a la ejecución de las inversiones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, seguidas de los gastos fiscales, los créditos blandos y las obligaciones de eficiencia energética (que representan el 23, el 20 y el 6 % de las subvenciones a la eficiencia energética, respectivamente).

Gráfico 8: Apoyo a los instrumentos de eficiencia energética (2022; en miles de millones de euros de 2022)



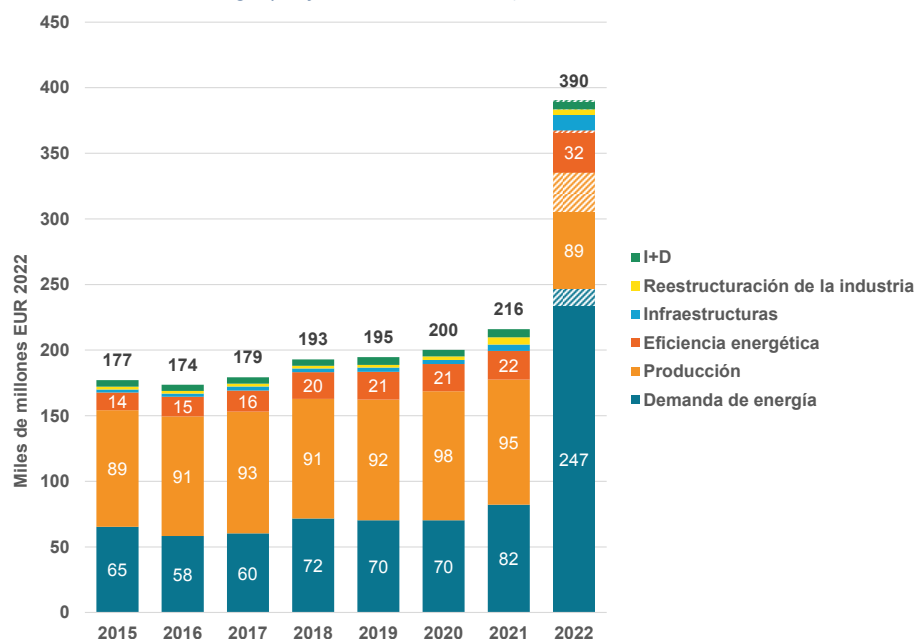
Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

Las subvenciones a la **energía nuclear** se elevaron de 4 300 millones EUR en 2015 a 7 600 millones EUR en 2021, para después caer a 4 200 millones EUR en 2022. Este brusco descenso se debió a: i) la caída en el volumen de los mecanismos del mercado de capacidad (en Alemania, Francia e Italia); ii) la escasa disponibilidad del parque nuclear en Francia; y iii) los pagos asociados a la decisión de Alemania de cerrar tres centrales nucleares a finales de 2021. En 2022, Francia (2 300 millones EUR) y Alemania (1 100 millones EUR) otorgaron la mayor parte de las subvenciones nucleares en la UE.

1.3 Subvenciones por finalidad económica

Aunque el importe total de las subvenciones a la energía para el año 2022 casi se ha duplicado en comparación con 2021, hubo una diferencia significativa en las categorías que explican este crecimiento en función de la finalidad económica de la subvención (gráfico 9).

Gráfico 9: Subvenciones a la energía por finalidad económica (2015-2022; en miles de millones de euros de 2022)



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

El apoyo financiero dirigido a la *demanda de energía*¹⁷ se ha triplicado en 2022 en comparación con 2021, situándose en 247 000 millones EUR. En el mismo período, el apoyo a las medidas de *eficiencia energética* aumentó un 50 % (de 21 800 a 32 000 millones EUR) y las subvenciones al *desarrollo de infraestructuras* aumentaron un 250 % (de 4 900 a 12 000 millones EUR), mientras que el apoyo a la *reestructuración de la industria energética* y a la *producción de energía* disminuyó un 33 y un 7 %, respectivamente.

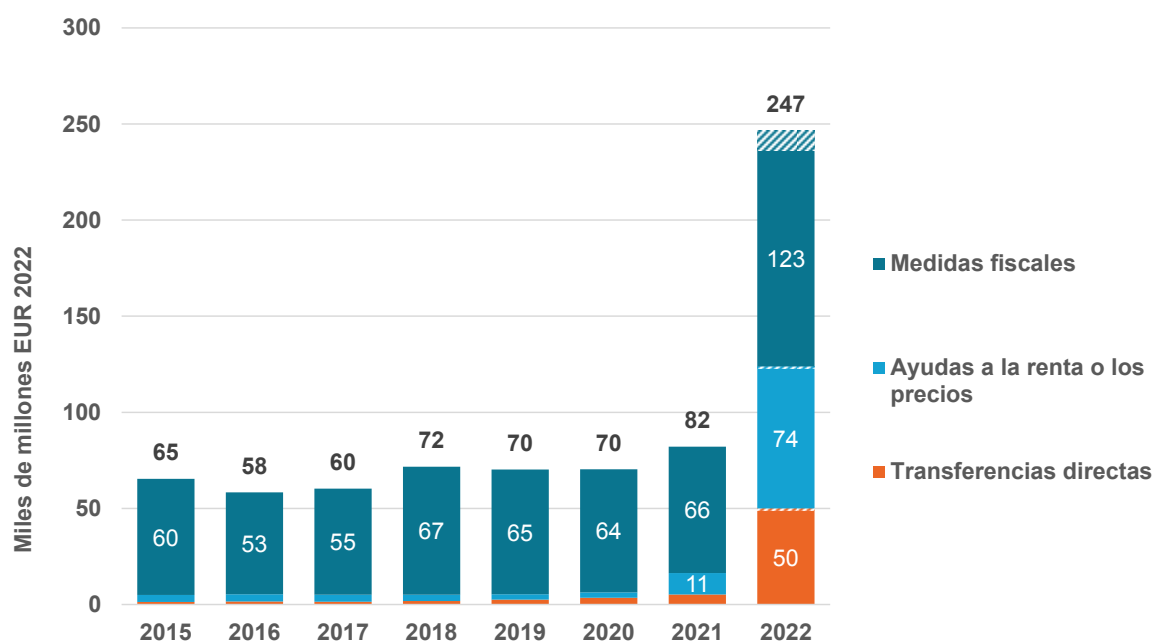
Las **subvenciones a la demanda de energía** incluyen medidas de apoyo específicas o genéricas destinadas a limitar los costes del consumo de energía en diversos sectores económicos. Estas medidas pueden aplicarse a través de mecanismos tales como reducciones o devoluciones de impuestos y abarcan una gran variedad de sectores económicos, desde las industrias de gran consumo de energía hasta los hogares. Este tipo de subvenciones se dirigen a todos los tipos de energía, incluidas las energías renovables, los combustibles fósiles, la electricidad y el calor, independientemente de su origen.

En 2020, las subvenciones totales a la demanda de energía habían crecido hasta los 70 000 millones EUR (gráfico 10) y aumentaron un 17 % en 2021. Se calcula que este apoyo se triplicó entre 2021 y 2022, hasta alcanzar los 247 000 millones EUR¹⁸. Esto fue consecuencia directa de la crisis del coste de la vida y de la utilización por parte de Rusia del suministro de gas como arma, y tiene que ver principalmente con las medidas de apoyo político que los gobiernos han puesto en marcha desde finales de 2021 y que se han reforzado aún más en 2022.

¹⁷ Por ejemplo, favoreciendo el consumo de energía mediante la reducción de sus costes.

¹⁸ En julio de 2023, la estimación de las subvenciones orientadas a la demanda incluía 12 600 millones EUR de pagos anuales todavía pendientes de confirmación para 2022 (aprox. el 5 % del total).

Gráfico 10 Subvenciones de apoyo a la demanda de energía, por instrumento (2015-2022; en miles de millones de euros de 2022)



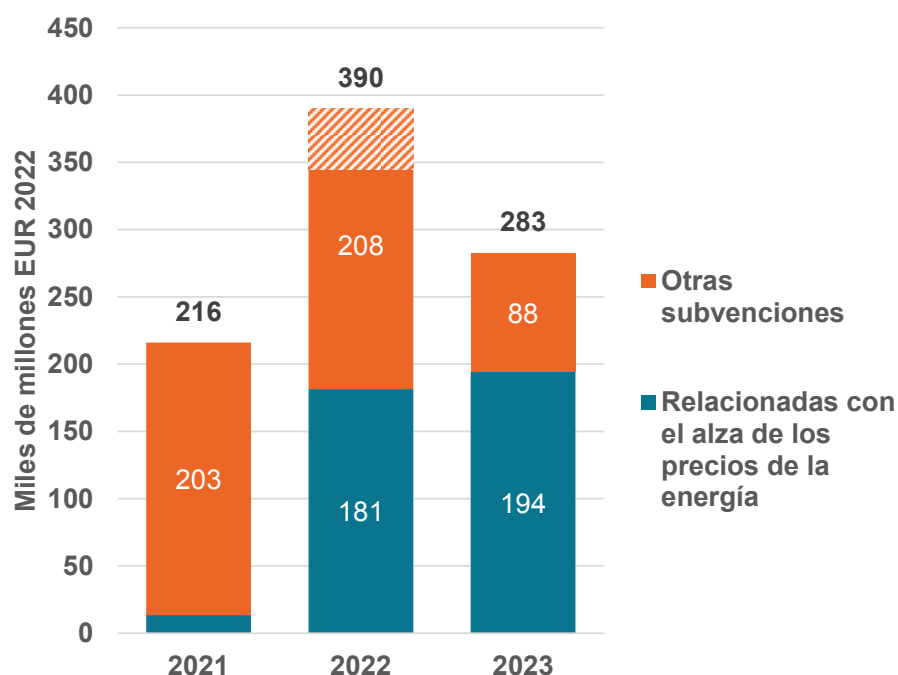
Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

Antes de 2021, las medidas relativas a los impuestos directos representaban más del 90 % de las subvenciones totales a la demanda de energía. Sin embargo, desde 2021, se han vuelto a utilizar las transferencias directas y las garantías de precios al consumo (ayudas a la renta o a los precios) como parte de las medidas políticas, lo que ha alterado el equilibrio entre estos instrumentos para promover la demanda de energía. En 2022, los gastos fiscales representaron el 50 % (123 000 millones EUR) del apoyo total a la demanda de energía, seguidos de las ayudas a los precios y las garantías de precios (el 30 %, 74 000 millones EUR), y de las transferencias directas (el 20 %, 50 000 millones EUR).

1.4 Medidas de subvención relacionadas con la crisis de los precios de la energía

La Comisión Europea ha estado colaborando con los Estados miembros para hacer frente a la crisis energética. Se ha colaborado, entre otras cosas, para: i) obtener suministros de energía alternativos; ii) reducir la demanda de energía para compensar el déficit de suministro de gas ruso; iii) hacer un mayor uso de las energías renovables; y iv) aumentar la eficiencia energética. Además de las medidas de ejecución introducidas a escala de la Unión o facilitadas por marcos establecidos a escala de la Unión, los Estados miembros también adoptaron medidas adaptadas a su ámbito nacional para proteger a sus ciudadanos y su economía frente a los lesivos precios de la energía (gráfico 11).

Gráfico 11: Pertinencia de las subvenciones destinadas a aliviar la crisis de los precios de la energía (2021-2023; en miles de millones de euros de 2022)

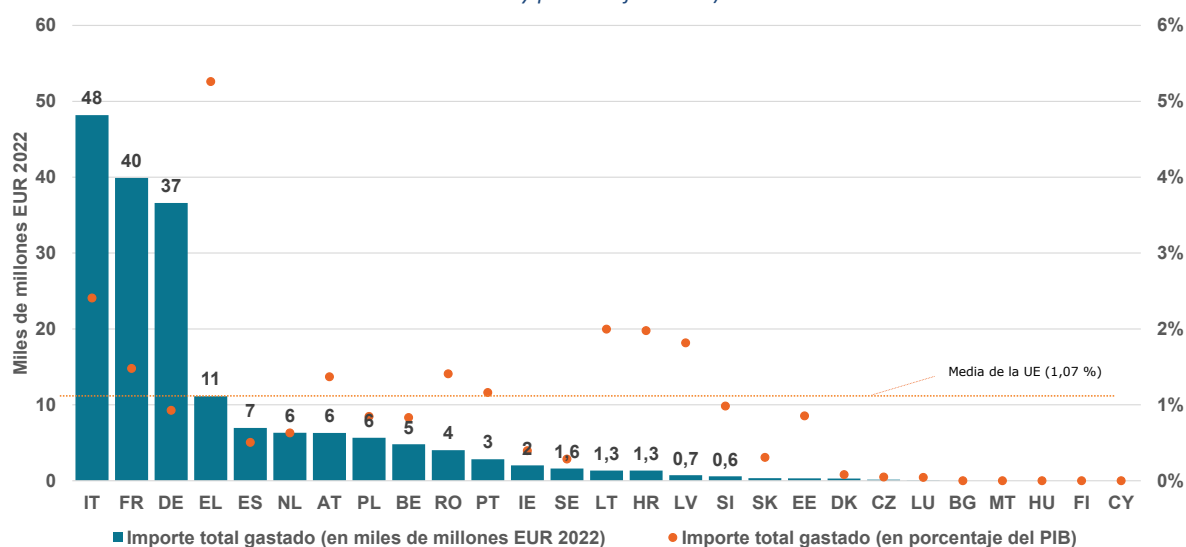


Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

A través de estas nuevas medidas nacionales, los Estados miembros concedieron subvenciones por un valor estimado de 181 000 millones EUR en 2022 para este fin, lo que representa casi el 50 % del total de las subvenciones a la energía concedidas ese año en la Europa de los Veintisiete. Las cifras iniciales de 2023 indican que este apoyo continúa, aunque solo a medio plazo: está previsto que casi el 80 % de los pagos contemplados en el marco de estas medidas finalicen antes de 2025, mientras que el 20 % restante lo harán después de 2025 o bien no tienen fecha límite.

Las subvenciones para hacer frente a la crisis energética representaron el 1,12 % del PIB de la UE en 2022. Italia, Francia y Alemania representaron casi el 70 % de este gasto total (gráfico 12). En relación con su PIB, Grecia fue el Estado miembro de la UE que más gastó en 2022 para hacer frente a los precios de la energía (5,3 % del PIB).

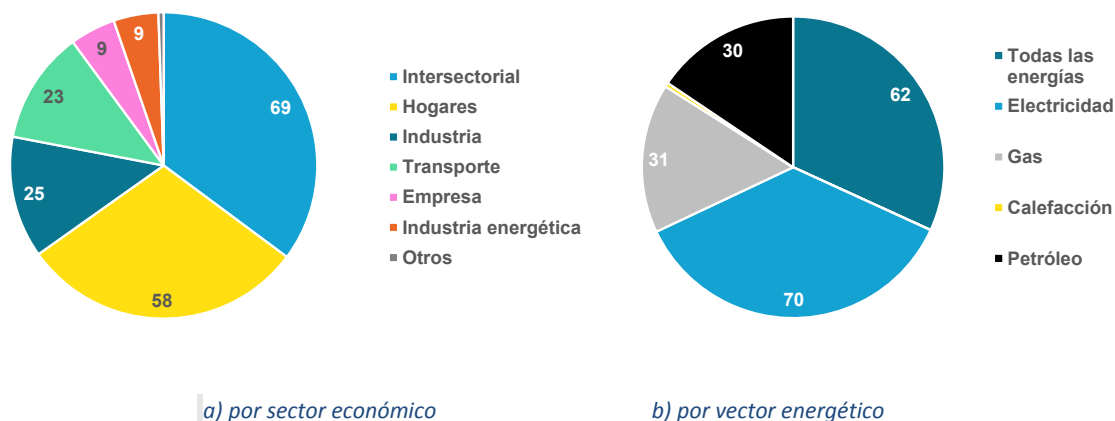
Gráfico 12: Subvenciones para hacer frente al alza de los precios de la energía, por país, en 2022 (en miles de millones de euros y porcentaje del PIB)



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

El gráfico 13.a muestra que, en el período 2021-2022, la mayor parte de las subvenciones específicas se destinaron a los *hogares* (58 000 millones EUR, el 30 % del total de las ayudas motivadas por la crisis), seguidos de las *empresas* y las *industrias* (34 000 millones EUR, el 18 %) y el sector del transporte (23 000 millones EUR, el 12 %). Otras subvenciones que alcanzaron un importe significativo (69 000 millones EUR, el 33 % del total de las ayudas motivadas por la crisis) no tenían carácter específico y abarcaron múltiples sectores.

Gráfico 13: Distribución de las subvenciones para hacer frente al alza de los precios de la energía en 2021-2022 (miles de millones de euros de 2022)



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

En cuanto a los vectores energéticos (gráfico 13.b), el principal beneficiario fue la electricidad, que recibió más de un tercio (70 000 millones EUR) de la ayuda financiera en 2021-2022. Las subvenciones al gas y al petróleo ascendieron a 60 000 millones EUR, mientras que se destinaron 62 000 millones EUR a la energía producida a partir de una combinación de combustibles fósiles y fuentes hipocarbónicas o de fuentes desconocidas (en el gráfico, «Todas las energías»).

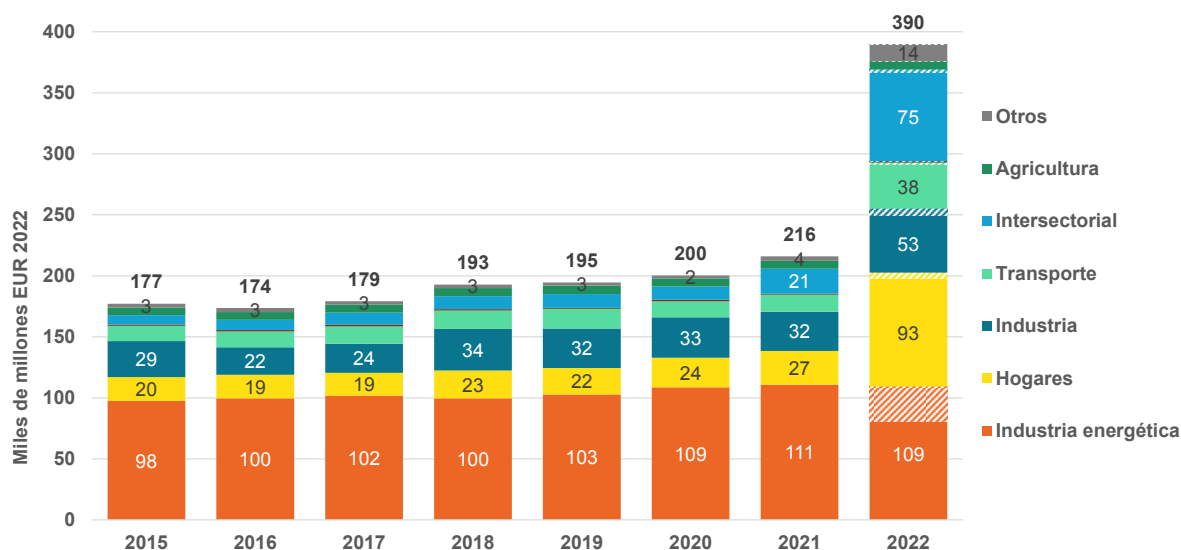
Los gobiernos europeos han adoptado medidas especiales en respuesta a la crisis para prestar una importante ayuda directa a las empresas energéticas. Por ejemplo, en Alemania, Uniper recibió una inyección de capital (34 000 millones EUR), mientras en Francia se volvió a nacionalizar EDF (9 400 millones EUR). Dado que el objetivo último de estas medidas era garantizar la seguridad del suministro, así como precios más bajos para los clientes o el mercado mayorista, no se incluyeron en la base de datos de subvenciones.

1.5 Subvenciones por sector económico beneficiario

La *industria energética* fue el sector económico más subvencionado en 2021, con más de la mitad (111 000 millones EUR, el 51 %) del total de las subvenciones a la energía concedidas ese año. De ese importe, 61 000 millones EUR corresponden a tarifas reguladas / primas reguladas¹⁹ (no diferenciadas en el gráfico 14). El segundo y el tercer mayor beneficiario de subvenciones a la energía fueron otros *sectores industriales* (32 000 millones EUR, el 15 %) y los *hogares* (27 000 millones EUR, el 13 %)²⁰.

Los datos de 2022 muestran un cambio significativo en la composición de las subvenciones. Las ayudas a los *hogares* aumentaron (un 240 % desde 2021 para alcanzar los 94 000 millones EUR en 2022, es decir, el 24 % de todas las subvenciones destinadas a la energía en ese año). Las subvenciones *intersectoriales* fueron la siguiente categoría más importante (75 000 millones EUR, el 20 %), mientras que el apoyo a la *industria* solo registró un incremento moderado entre 2021 y 2022 (53 000 millones EUR, el 13 %). Por el contrario, las subvenciones recibidas en 2022 por la *industria energética* fueron algo menores (109 000 millones EUR) que en 2021, y su cuota del total de las subvenciones cayó del 50 al 28 % entre 2021 y 2022.

Gráfico 14: Subvenciones a la energía por sector económico en la EU-27 (2015-2022; en miles de millones de euros de 2022)

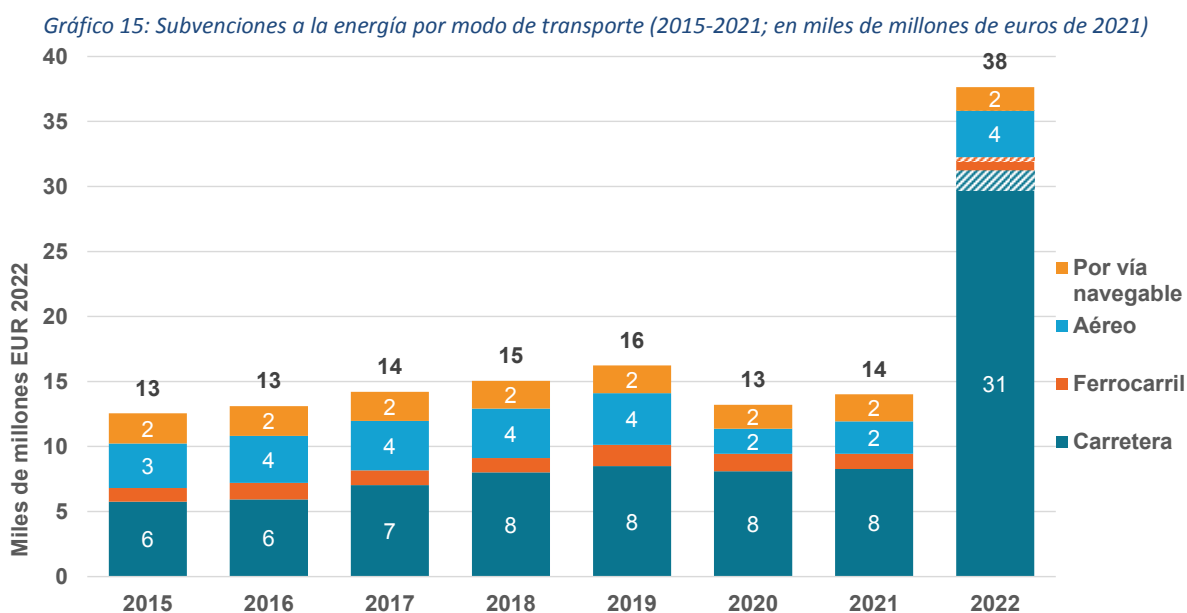


¹⁹ En la industria energética se incluyen convencionalmente las obligaciones en materia de tarifas reguladas, primas reguladas y FER, si bien estos pagos pueden beneficiar a agentes ajenos a este sector.

²⁰ En la *industria* no se incluyen ni la *minería* ni la *construcción*. La *empresa*, la *construcción*, el *sector público* y el *sector servicios* se han reagrupado bajo la denominación «Otros», ya que su importe individual en 2020 fue inferior a 1 000 millones EUR.

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

Se estima que el importe total de las subvenciones recibidas por el sector del transporte en 2022 (gráfico 14) se elevó a 38 000 millones EUR (un incremento del 155 % o de 24 000 millones EUR con respecto a 2021). El transporte por carretera sigue siendo el mayor beneficiario con diferencia, ya que representa el 83 % de las subvenciones al transporte (31 000 millones EUR). Le siguen el transporte aéreo (3 600 millones EUR), el transporte por vía navegable (1 800 millones EUR) y el transporte ferroviario (1 000 millones EUR).



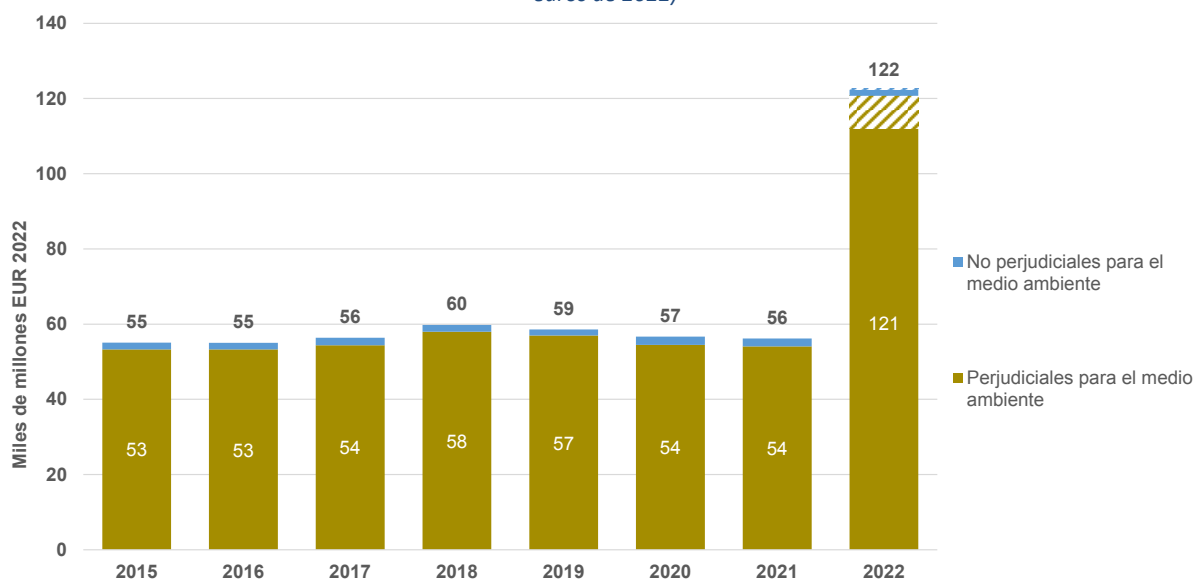
Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

1.6 Subvenciones por impacto ambiental

La Unión Europea, dada su condición de parte del Marco Mundial de Biodiversidad²¹, ha acordado «identificar para 2025 y eliminar, eliminar gradualmente o reformar los incentivos, entre ellos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica». La Comisión prepara una metodología para catalogar estas subvenciones y el presente informe es el primer intento de evaluar el impacto ambiental de las subvenciones destinadas a la energía, más concretamente a los combustibles fósiles. En el presente informe, la evaluación de las subvenciones relacionadas con la energía y perjudiciales para el medio ambiente (PMA) se centra en las subvenciones a los combustibles fósiles (SCF), que se consideran perjudiciales si la reducción de precios o costes que conllevan incentiva el mantenimiento o el aumento de su disponibilidad o de su uso, independientemente de que estos sean objeto de medidas de mitigación o no.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>.

Gráfico 16: Subvenciones a los combustibles fósiles en la EU-27 por impacto ambiental (2015-2022; en miles de millones de euros de 2022)

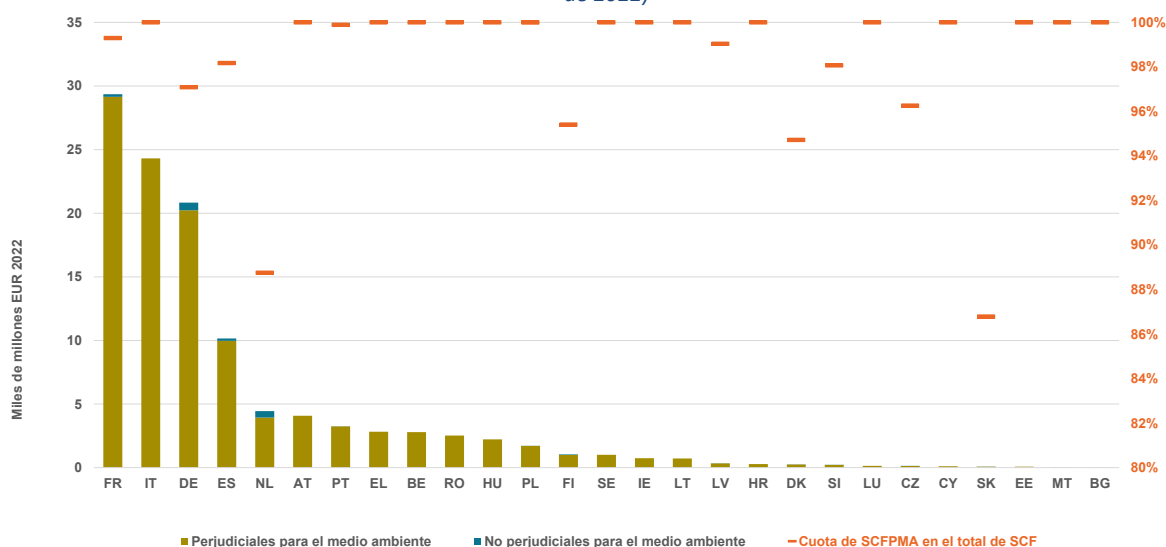


Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023. Nota: Las estimaciones de 2022 están representadas por un sombreado a rayas

El gráfico 16 muestra que *la inmensa mayoría* de las subvenciones a los combustibles fósiles (el 98 % en 2022 o 120 000 millones EUR) se consideran perjudiciales para el medio ambiente. El importe de las subvenciones a los combustibles fósiles que se consideran no perjudiciales para el medio ambiente se sitúa en torno a los 3 000 millones EUR. La mayoría de estas subvenciones no perjudiciales tienen que ver con compensaciones a empresas y trabajadores por la reducción o el cierre de minas y centrales eléctricas de carbón, o con financiación para rehabilitar las zonas en las que se han producido dichos cierres.

Los datos preliminares muestran (gráfico 17) que, en 2022, la mayoría de las subvenciones a los combustibles fósiles consideradas no perjudiciales para el medio ambiente fueron concedidas por Alemania (600 millones EUR), seguida de los Países Bajos (500 millones EUR), Francia y España (200 millones EUR cada una). En dieciocho Estados miembros, el 100 % de las subvenciones a los combustibles fósiles fueron valoradas como perjudiciales para el medio ambiente.

Gráfico 17: Subvenciones a los combustibles fósiles por Estado miembro y por impacto ambiental (en miles de millones EUR de 2022)



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

1.7 Planes nacionales en materia de subvenciones

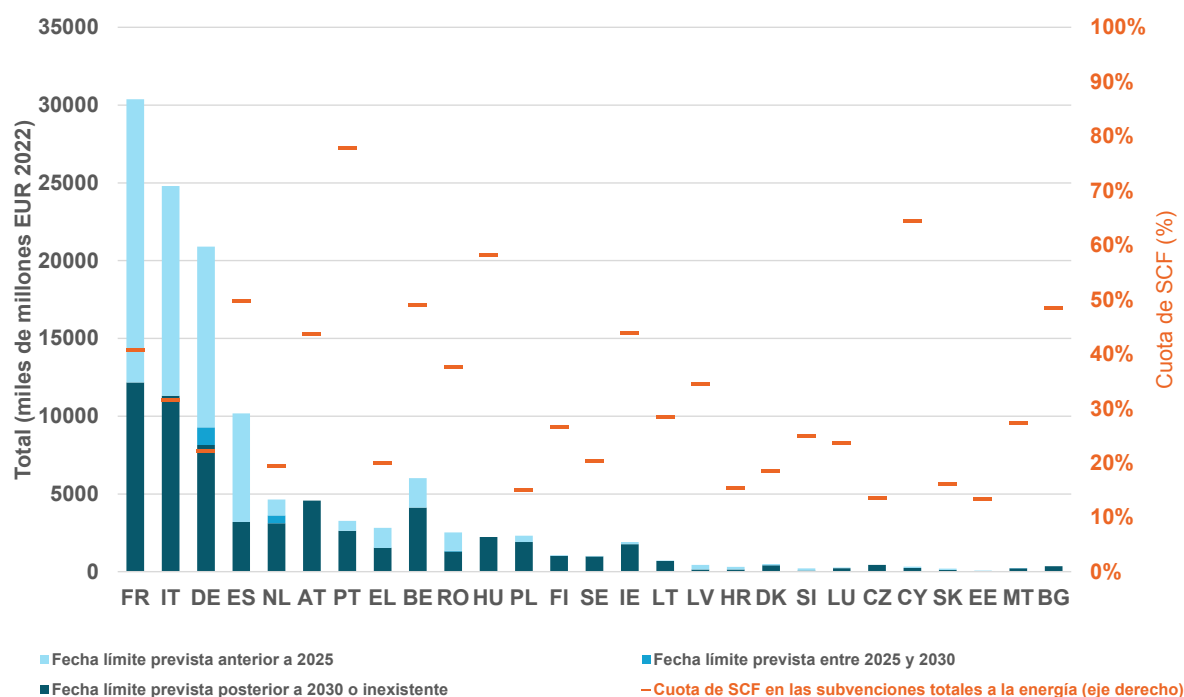
Esta sección se centra en los planes nacionales para eliminar progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles en los Estados miembros, publicados en agosto de 2023²². El Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, también conocido como el 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, exige a la Comisión y a los Estados miembros que eliminen gradualmente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, en particular las subvenciones a los combustibles fósiles, mediante «la fijación de un plazo para la supresión progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles que sea coherente con la ambición de limitar el calentamiento global a 1,5° C»²³.

Según los datos de 2022 (gráfico 18), el 47 % (58 000 millones EUR) del total de las subvenciones a los combustibles fósiles (123 000 millones EUR) tenían prevista una fecha límite anterior a 2025. Apenas el 1 % (1 700 millones EUR) de las subvenciones a los combustibles fósiles tienen una fecha límite a medio plazo (2025-2030). El 52 % restante (64 000 millones EUR) todavía no tienen fecha límite o es posterior a 2030.

²² El análisis se basa en los anexos VIII y XV actualizados de los proyectos de informes nacionales de situación de la energía y el clima.

²³ Artículo 3, letra h), inciso i), de la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030.

Gráfico 18: Subvenciones a los combustibles fósiles por fecha límite y en porcentaje del total de subvenciones a la energía (%) en 2021



Fuente: Enerdata, Trinomics, 2023

Casi todos los Estados miembros de la UE tienen la intención de abandonar los combustibles fósiles. Sin embargo, la mayoría de ellos aún no han traducido dicha intención en planes concretos. Es en el sector eléctrico donde los Estados miembros tienen los planes más concretos para reducir su dependencia de los combustibles fósiles, especialmente del carbón. Ocho Estados miembros también han fijado fechas para la eliminación progresiva de la calefacción basada en combustibles fósiles en los edificios. En los demás sectores económicos (industria, transporte y agricultura), prácticamente no se ha fijado ninguna fecha límite para el uso de combustibles fósiles.

Por último, aunque el importe de las subvenciones a los combustibles fósiles se elevó a más del doble en 2022 con respecto a 2021 debido a las medidas de apoyo adoptadas en respuesta a la crisis energética, la inmensa mayoría de estas medidas son temporales y tienen una fecha límite a corto plazo. Es poco probable que la crisis energética lleve a los Estados miembros a revertir los esfuerzos realizados hasta la fecha para reducir las subvenciones a los combustibles fósiles.

Sin embargo, será importante seguir supervisando las subvenciones temporales a los combustibles fósiles para limitar efectos negativos que podrían reducir los incentivos para invertir en eficiencia energética y energías renovables.

A este respecto, es fundamental una mayor transparencia sobre las fechas límite establecidas para las subvenciones a los combustibles fósiles por parte de los Estados miembros. La falta de información sobre estas fechas límite hace difícil valorar si la UE está en vías de eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles en consonancia con la ambición de limitar el calentamiento global a 1,5° C.

2. Conclusiones

Los precios extraordinariamente elevados alcanzados por la energía en los últimos tiempos han hecho necesario adoptar iniciativas políticas audaces en la Unión Europea con el fin de mitigar el impacto social de la crisis energética. Las medidas temporales y excepcionales para hacer frente a la crisis energética han afectado en gran medida a las tendencias de las subvenciones a la energía. El reciente repunte de los precios de la energía también ha afectado a los tipos de medidas que se han utilizado para conceder las subvenciones y a las tecnologías que promueven, lo que ha dado lugar a un aumento significativo de las subvenciones a los combustibles fósiles desde 2022 al objeto de mitigar las elevadas facturas energéticas de los consumidores.

Este aumento de las subvenciones a la energía no ha acarreado un incremento del consumo energético. La demanda total de energía disminuyó en 2022 en comparación con los niveles anteriores a la COVID-19. Todos los agentes económicos redujeron su demanda de gas en un 17 %²⁴, sobre todo los hogares y la industria (un 50 y un 43 % respectivamente), en reacción tanto al alza de los precios como a las medidas políticas destinadas a fomentar la reducción de la demanda. La UE siguió apoyando las inversiones en eficiencia energética y adoptó importantes medidas adicionales en este ámbito con la refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética.

El fin de la larga tendencia a la baja de las subvenciones a la energía se justificó por la prioridad de proteger a los consumidores de la UE de unas facturas energéticas exorbitantes. Sin embargo, si las medidas temporales se amplían a medio plazo, podrían tener consecuencias negativas duraderas al reducir los incentivos del mercado a las inversiones en eficiencia energética y energías renovables, en particular soluciones de calefacción limpias como las bombas de calor.

La UE se ha embarcado de manera decidida en una transición energética para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. El ahorro de energía y la menor dependencia de los combustibles fósiles en los sectores residencial, eléctrico, del transporte y de la industria deberían ayudar a la UE de diversas maneras: i) reduciendo las importaciones de combustibles fósiles; ii) acelerando la transición hacia las energías limpias; y iii) mejorando la seguridad de suministro energético de la UE. Por consiguiente, la transición energética debe conllevar una reducción de las subvenciones a los combustibles fósiles y una reorientación significativa de las subvenciones de apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética.

Aunque la situación en los mercados mundiales y europeos de la energía se ha estabilizado en comparación con los peores momentos de la crisis energética de 2022, los precios de algunos combustibles (como el gas natural) pueden seguir siendo volátiles y mantenerse en niveles relativamente elevados durante algunos años en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Esta circunstancia, junto con la sustitución de las tecnologías de combustibles fósiles por soluciones más sostenibles, debería ocasionar un descenso significativo del consumo de ese tipo de combustibles (y de sus subvenciones) a medio plazo. Pueden justificarse medidas temporales de apoyo a los hogares y a la industria por consideraciones políticas de

²⁴ Comparación del consumo de gas en el período comprendido entre agosto de 2022 y junio de 2023 con la media quinquenal.

asequibilidad. Sin embargo, a largo plazo, la transición energética permitirá que las tecnologías de eficiencia y renovables vayan abandonando las subvenciones de apoyo a los combustibles fósiles perjudiciales para el medio ambiente.