COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.1.2025
COM(2025) 17 final

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

Informe de 2024 sobre las subvenciones a la energía en la UE

1. INTRODUCCIÓN

La política energética es fundamental para la competitividad y la seguridad europeas, para descarbonizar la economía, hacer frente al cambio climático y lograr el objetivo de la UE de neutralidad climática para 2050. En el Pacto Verde Europeo, la UE ha establecido un marco de política energética ambicioso, que refleja el hecho de que la producción y el consumo de energía representan alrededor del 75 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) ([1]). En 2023 y 2024, la Comisión consolidó el marco político necesario para cumplir los compromisos internacionales de la UE y los objetivos de la Unión en materia de energía y clima. Mediante la celebración de acuerdos políticos sobre casi todos los expedientes legislativos clave del paquete de medidas «Objetivo 55», la Unión Europea ha abierto un camino claro hacia sus objetivos para 2030.

Las subvenciones a la energía desempeñan un papel esencial en la transición energética: estos incentivos, si están bien concebidos, pueden acelerar el desarrollo y la implantación de soluciones energéticas limpias y contribuir a fines económicos, medioambientales o de bienestar social. Mal concebidas, las subvenciones pueden ir en contra de la transición energética y cambiar los incentivos relativos al consumo de energía, al reducir o la señal de precio del carbono y suponer una carga para las finanzas públicas. En última instancia, es necesario eliminar gradualmente o reformar todas las subvenciones a los combustibles fósiles para mantener el nivel necesario de ayudas sin poner en peligro los objetivos climáticos de la UE.

La crisis energética que comenzó en 2021, y que se vio agravada por la agresión rusa a Ucrania en 2022, tuvo consecuencias significativas para la política energética europea y, por extensión, para las subvenciones a la energía. Las consecuencias de la crisis también se sintieron en 2023, como puede observarse en la evolución del importe total de las subvenciones a la energía; en la distribución de estas subvenciones entre los beneficiarios, las fuentes de energía y las tecnologías; y, por último, en los instrumentos utilizados para conceder estas subvenciones.

El presente —y sexto— informe anual sobre el seguimiento de las subvenciones a la energía y los avances hacia la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles ([2]) confirma que las subvenciones a la energía se mantuvieron estables hasta 2021, aumentaron considerablemente en 2022 tras la crisis energética y disminuyeron moderadamente en 2023. El *total de las subvenciones a la energía* en la UE se elevó de 213 000 millones EUR en 2021 a 397 000 millones EUR en 2022 y disminuyó un 10 % hasta los 354 000 millones EUR en 2023.

Se estima que las subvenciones a la energía vinculadas a *medidas nacionales de crisis* para proteger a los consumidores de la UE ante los elevados precios ascendieron a unos 145 000 millones EUR en 2023 (frente a los 187 000 millones EUR en 2022). En el conjunto de la UE se crearon al menos 270 medidas nacionales para hacer frente a la crisis de los precios de la energía. Los hogares fueron los principales beneficiarios directos de estas medidas de crisis (recibieron 121 000 millones EUR en el período 2021-2023), seguidos por la industria y el sector del transporte (30 000 millones EUR y 28 000 millones EUR,

([1]) Fuente: Energía y el Pacto Verde.

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

respectivamente, durante el mismo período). Las ayudas a todos los consumidores de energía de todos los sectores alcanzaron los 125 000 millones EUR en el mismo período.

Las *subvenciones a los combustibles fósiles* aumentaron de 60 000 millones EUR en 2021 a 136 000 millones EUR en 2022 en respuesta a la crisis y, posteriormente, disminuyeron a 111 000 millones EUR en 2023 ([3]). Las subvenciones a las *energías renovables* disminuyeron en 2021 hasta los 83 000 millones EUR —la primera disminución desde 2015— y siguieron disminuyendo para situarse en 68 000 millones EUR en 2022 y 61 000 millones EUR en 2023. La disminución se debió principalmente a los elevados precios en el mercado mayorista de la electricidad, que redujeron el importe de las subvenciones abonadas en el marco de instrumentos de apoyo dinámicos basados en el mercado a medida que las energías renovables se hacían más competitivas, lo que demuestra su papel en la reducción de los precios de la energía. El apoyo a las medidas de *eficiencia energética*, por ejemplo las renovaciones energéticas de edificios, aumentó de 23 000 millones EUR en 2021 a 34 000 millones EUR en 2022 y a 44 000 millones EUR en 2023, contribuyendo a reducir la factura energética. La inmensa mayoría de las subvenciones a la energía (247 000 millones EUR en 2022 y 213 000 millones EUR en 2023) se seguían destinando a apoyar el consumo de energía.

En 2023, se estima que el importe total de las subvenciones a la energía perjudiciales para el medio ambiente *([4])* en la EU-27 asciende a 136 000 millones EUR, el 38 % del total de las subvenciones a la energía. La mayor parte de las subvenciones perjudiciales (93 000 millones EUR, es decir, el 68 %) está vinculada a los combustibles fósiles y la eliminación gradual de estas subvenciones liberaría importantes recursos públicos, que podrían utilizarse para reforzar la seguridad energética de Europa, reducir los déficits públicos y aumentar el ritmo de la transición hacia una energía limpia. Sin embargo, si se tienen en cuenta los planes nacionales de eliminación progresiva, está previsto que menos de la mitad (el 43 % o 48 000 millones EUR) de las subvenciones a los combustibles fósiles finalice antes de 2025, que otro 9 % (10 000 millones EUR) finalice entre 2026 y 2030, mientras que para el 48 % restante (53 000 millones EUR) no hay fecha límite o se ha fijado para después de 2030.

Nota sobre la metodología

El presente informe se basa en datos de un estudio externo realizado para la Comisión. El informe y el estudio se basan en un enfoque de inventario ascendente, a partir de información procedente de documentos e informes presupuestarios nacionales. Los datos sobre las subvenciones nacionales se agregaron a escala de la EU-27 y se complementaron con datos procedentes de fuentes reconocidas, como instituciones europeas o internacionales y bases de datos especializadas. En los casos en que los datos de 2023 no estaban plenamente disponibles o no habían sido validados, se utilizaron los de 2022 como estimación. Al igual que en ediciones anteriores, se dio a los Estados miembros la oportunidad de presentar observaciones sobre los datos utilizados para el estudio.

El inventario de medidas de subvenciones a la energía proporciona información fiable sobre los efectos fiscales de las transferencias presupuestarias directas en el uso y la producción de energía, y es necesario para promover la transparencia en torno a las políticas públicas y ayudar a identificar medidas de apoyo específicas para su reforma. Los

([3]) Estas cifras incluyen gastos fiscales que no pueden compararse directamente entre países.

([4]) Véase la sección *2.5* para la definición.

importes de las subvenciones de determinadas medidas, como las que se basan en estimaciones de ingresos no percibidos, pueden no ser comparables entre países debido a los enfoques específicos de cada país en relación con los sistemas fiscales de referencia. Sin embargo, reflejan de forma adecuada los costes fiscales de las medidas de subvención.

La evaluación de las medidas fiscales depende de los tipos impositivos de referencia aplicables en cada país. Por tanto, un país con impuestos «de referencia» más elevados, pero con exenciones fiscales significativas puede tener niveles de subvenciones a la energía considerablemente más elevados, así como tipos impositivos de la energía generalmente más elevados que un país con tipos impositivos más bajos y menos exenciones o ninguna. Como tal, este enfoque de medición bien establecido a escala internacional y centrado en el coste fiscal de las subvenciones es menos adecuado para realizar una comparación entre países de los efectos medioambientales, climáticos y energéticos de las subvenciones basadas en impuestos. Es preciso seguir trabajando para analizar los tipos impositivos efectivos sobre el uso de energía y las emisiones de carbono, lo que podría resultar útil para completar el enfoque de inventario de las medidas fiscales.

Además, las subvenciones implícitas (como la no imposición del precio del carbono o de impuestos sobre los combustibles) no están cubiertas debido a problemas metodológicos relacionados con la falta de una evaluación sólida, fiable y comparable de los efectos ambientales negativos sociales y no relacionados con el clima asociados a las subvenciones.

2. TENDENCIAS DE LAS SUBVENCIONES A LA ENERGÍA EN LA UE

El importe total de las subvenciones a la energía en la EU-27 aumentó de 213 000 millones EUR en 2021 a 397 000 millones EUR en 2022 y, posteriormente, disminuyó un 10 % hasta los 354 000 millones EUR ([5]) en 2023 (Gráfico 1).

Es importante señalar que el período 2021-2023 ha estado dominado por la crisis de los precios de la energía. En 2021, la recuperación económica posterior a la COVID-19 ya ejerció una presión al alza sobre los precios mundiales y europeos de la energía y dio lugar a un primer aumento de las subvenciones, que posteriormente se duplicaron con respecto a los 199 000 millones EUR de 2020 debido al impacto de las medidas de emergencia adoptadas por los Estados miembros. Los datos de 2023 muestran que las subvenciones a la energía disminuyeron a medida que expiraron o se retiraron algunas de las medidas de contención de precios. En términos relativos, las subvenciones a la energía aumentaron del 1,3 % del PIB de la UE en 2021 al 2,37 % en 2022 y al 2,1 % en 2023 (escala derecha en el Gráfico 1).

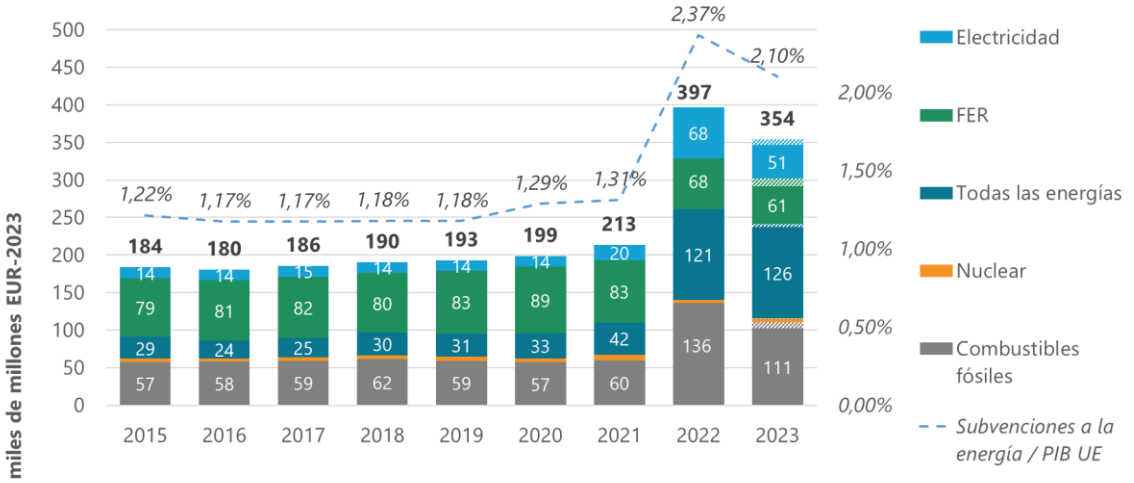


Gráfico 1: Subvenciones totales a la energía en la EU-27 (en miles de millones EUR$_{2023}$, izquierda, % del PIB de la UE, derecha)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas ([6])

En 2023, las subvenciones concedidas a los *combustibles fósiles*, *las energías renovables* y la *electricidad* ([7]) disminuyeron a 111 000 millones EUR (– 25 %), 61 000 millones EUR (– 8 %) y 51 000 millones EUR (– 26 %), respectivamente, en comparación con 2022. Solo las subvenciones asignadas a *todas las energías* ([8]) siguieron aumentando hasta los 126 000 millones EUR (+ 13 %), ya que algunas de las medidas de contención de costes aplicadas por los Estados miembros se siguieron aplicando a dos o más vectores energéticos.

([5]) En el presente informe, todas las cifras se expresan en miles de millones EUR de 2023. Debido a las correcciones de datos y a la variación de la base monetaria, los importes totales de este informe pueden diferir del informe de 2023 sobre subvenciones energéticas.

([6]) Los datos de la categoría «pendientes de confirmación» representan el 8 % del importe total incluido en el inventario de subvenciones para el año 2023.

([7]) 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 el gráfico muestra las subvenciones a la electricidad (vector energético) junto a las concedidas a sus fuentes de energía.

([8]) Este concepto se utiliza para clasificar todas las medidas de subvención que se aplican a la energía producida a partir de una combinación de combustibles fósiles y fuentes hipocarbónicas o a partir de una fuente desconocida.

Las *subvenciones a los combustibles fósiles* representaron el 34 % del total de las subvenciones a la energía en 2023, cifra similar al apoyo a *todas las fuentes de energía (31 %)* (Gráfico 2, abajo). Las *fuentes de energía renovables* solo recibieron el 17 % de las subvenciones a la energía en 2023 (frente al 40 % en 2021 y el 22 % en 2022), ya que las energías renovables se hicieron más competitivas con los elevados precios de la energía, reduciendo así la necesidad de apoyo financiero de instrumentos dinámicos basados en el mercado; mientras que la *electricidad* y la *energía nuclear* captaron el 15 % y el 1 % de todas las subvenciones, respectivamente.

En cuanto a los instrumentos para la concesión de subvenciones a la energía, varias medidas de *ayuda a la renta* siguieron siendo las más importantes con un 42 % del total (Gráfico 2, derecha). Siguieron las *transferencias directas y subvenciones* (29 %) y las *medidas fiscales* (27 %). Cabe destacar que las medidas fiscales fueron el instrumento más utilizado para apoyar los combustibles fósiles, mientras que el apoyo a las energías renovables se basa más en medidas de ayuda a la renta.

Categoría	Todas las energías	Electricidad	Combustibles fósiles	Nuclear	FER	Total
Transferencias directas	17,3%	1,4%	6,8%	0,3%	2,7%	**29%**
Medidas fiscales	5,0%	5,5%	14,0%	0,2%	2,0%	**27%**
Ayuda a la renta y a los precios	12,1%	7,6%	10,3%	0,3%	12,2%	**42%**
Infravaloración	0%	0,03%	0,18%	0%	0%	**0,2%**
Apoyo a la I+D	1,2%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	**2,1%**
Total	**36%**	**15%**	**31%**	**1,2%**	**17%**	**100%**

Gráfico 2: Distribución de subvenciones por instrumento (2023)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Subvenciones por fuente de energía / vector

En 2022, la ligera tendencia a la baja de las **subvenciones a los combustibles fósiles** desde 2019, como se destaca en el Gráfico 3, se vio interrumpida como consecuencia directa de la respuesta europea a la crisis energética, en la que las medidas de subvención fueron uno de los principales instrumentos para contrarrestar los efectos de los elevados precios de la energía en los hogares y las industrias europeas.

Como resultado, las subvenciones a los combustibles fósiles se duplicaron con creces entre 2021 y 2022, pasando de 60 000 millones EUR a 136 000 millones EUR y, en 2023, disminuyeron un 16 %, hasta los 111 000 millones EUR. Las ayudas destinadas al gas natural y a los combustibles derivados del petróleo crudo aumentaron considerablemente en 2022, llegando a 49 000 millones EUR y 58 000 millones EUR, respectivamente, en comparación con 2021. Los motivos son las diversas bonificaciones y reducciones de impuestos aplicables a los carburantes de automoción, así como las transferencias directas y las medidas de ayuda a la renta que apoyaron tanto a los usuarios de gas natural como a los de gasóleo y gasolina.

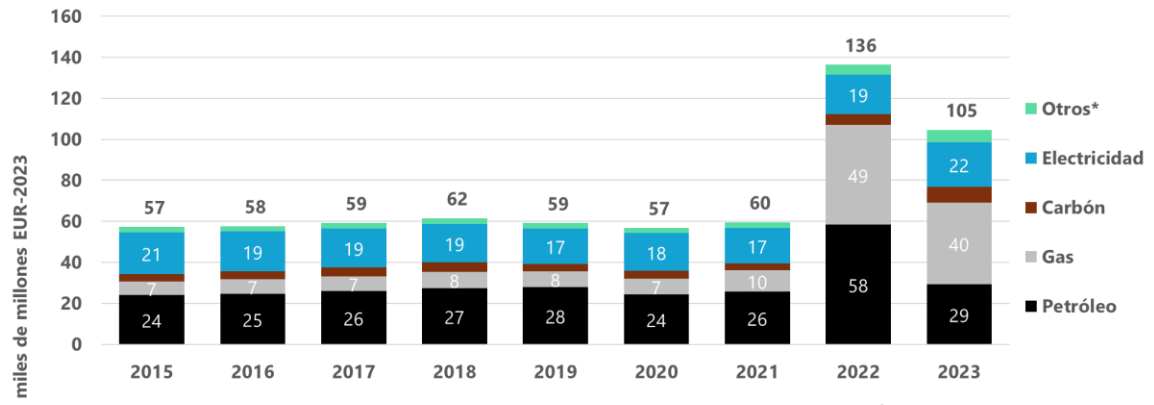


Gráfico 3: Subvenciones a los combustibles fósiles por vector energético ([9]) (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. *«Otras» incluye las subvenciones destinadas a todos los combustibles fósiles y el calor procedente de fuentes fósiles. Las cifras del gráfico incluyen gastos fiscales que no pueden compararse directamente entre países.

El fuerte apoyo a los productos del gas natural y el petróleo continuó en 2023, aunque a un nivel más bajo (40 000 millones EUR y 34 000 millones EUR, respectivamente), lo que refleja tanto la evolución de los precios de la energía fósil como el papel aún importante que desempeñan los combustibles fósiles en la combinación energética de la EU-27.

Las subvenciones a las **fuentes de energía renovables** han seguido una tendencia a la baja en los últimos años, como se muestra en el Gráfico 4: pasaron de 89 000 millones EUR en 2020 a 83 000 millones EUR (– 7 % interanual) en 2021, 68 000 millones EUR en 2022 (– 18 % interanual) y, por último, 61 000 millones EUR (– 10 % interanual) en 2023. Este descenso se debió principalmente al alza de los precios del mercado mayorista de la electricidad, que automáticamente ocasionó una disminución de los pagos con cargo a instrumentos de apoyo a las FER que complementan los precios de mercado a medida que las energías renovables se hacían más competitivas. La disminución de las subvenciones a las energías renovables también se produjo a pesar del aumento de la capacidad de generación de FER instalada y con apoyo, debido a que algunas de estas nuevas capacidades ya no necesitan subvenciones para competir con otras fuentes de energía.

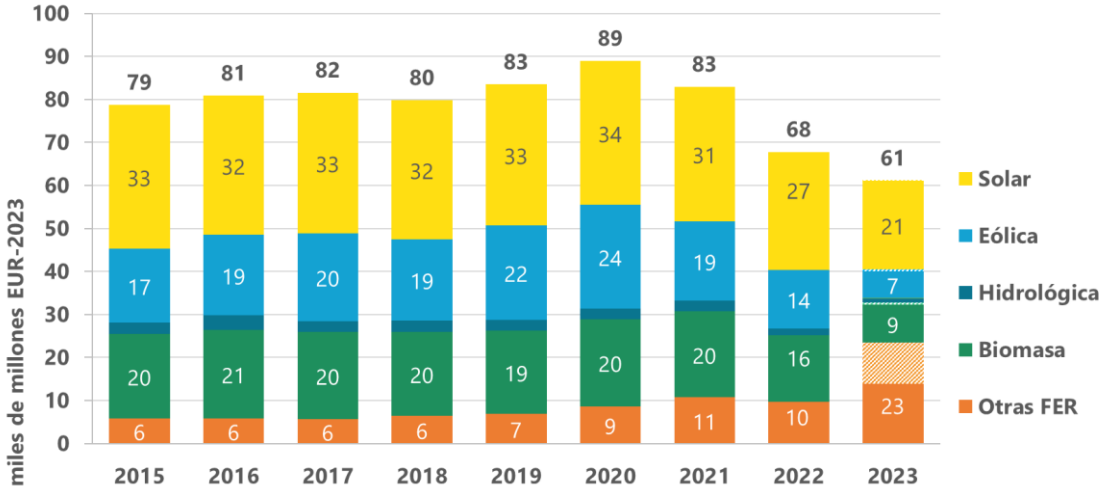


Gráfico 4: Subvenciones a las renovables por tecnología (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas.

([9]) Incluidas las subvenciones concedidas a la electricidad generada explícitamente a partir de la quema de combustibles fósiles.

Como se ha visto en el Gráfico 4, la *energía solar* recibió, con diferencia, la mayor parte de las subvenciones, tanto históricamente como en 2023 (21 000 millones EUR), seguida de la *biomasa* (9 000 millones EUR) y la *energía eólica* (7 000 millones EUR). La *energía hidroeléctrica* recibió un apoyo financiero marginal (alrededor de 1 000 millones EUR), mientras que las subvenciones destinadas a *múltiples tecnologías renovables* (como reducciones de impuestos a la tecnología ecológica o ayudas públicas para proyectos de inversión) se elevaron a 23 000 millones EUR para 2023.

El instrumento habitual para la concesión de subvenciones a las fuentes de energía renovables (FER, véase el Gráfico 2) siguió siendo *las tarifas y las primas reguladas* o los *contratos por diferencias*, que juntos representan 36 000 millones EUR (es decir, el 60 % de todas las subvenciones a las FER). Los *pagos directos a los productores de FER* casi se duplicaron hasta alcanzar los 9 000 millones EUR en 2023, debido muy posiblemente al aumento de las ayudas directas 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. El resto de las subvenciones a las FER se concedieron a través de medidas fiscales, así como cuotas de FER y otros instrumentos (7 000 millones EUR y 9 000 millones EUR, respectivamente).

El apoyo a las diferentes tecnologías renovables varía considerablemente entre los Estados miembros, lo cual refleja tanto las combinaciones energéticas nacionales como las prioridades y el potencial local respecto de las fuentes de energía renovables (Gráfico 5). La *energía solar* recibió más del 50 % de las subvenciones a las FER en nueve Estados miembros ([10]), mientras que la *energía eólica* constituye una proporción sustancial de las subvenciones a las FER en Bélgica, Croacia y Polonia. La *biomasa* está muy subvencionada en las regiones nórdica y báltica, mientras que tres Estados miembros (Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia) parecen haber adoptado políticas de apoyo a las fuentes de energía renovables neutras desde el punto de vista tecnológico que se aplican a todas las formas de energías renovables.

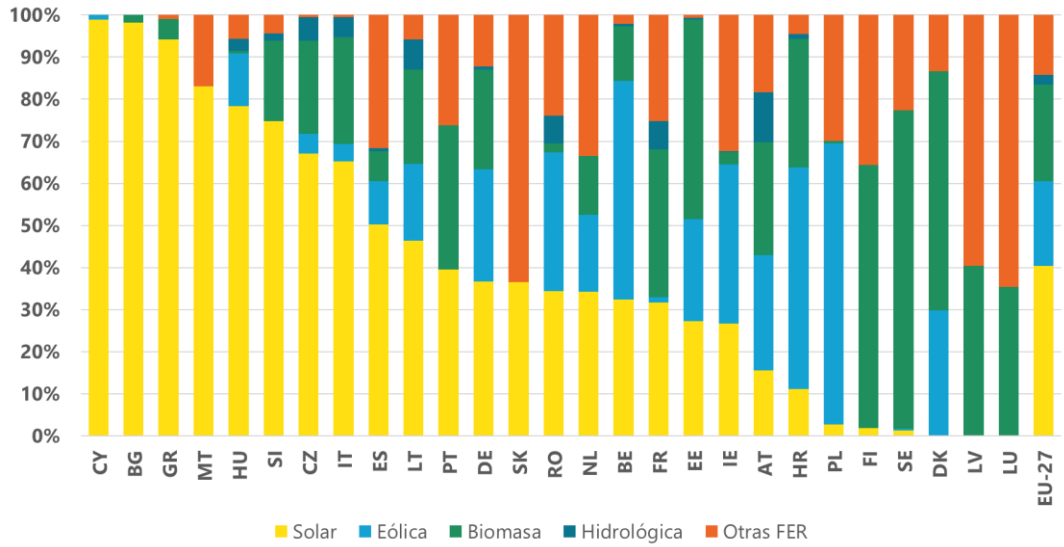


Gráfico 5: Cuota de subvenciones a las FER por tecnología en los Estados miembros (%)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024.

([10]) Bulgaria, Chequia, Grecia, España, Italia, Chipre, Hungría, Malta y Eslovenia.

Las subvenciones a la **energía nuclear** se redujeron de 7 900 millones EUR en 2021 a 3 700 millones EUR en 2022 y 4 100 millones EUR en 2023. De los catorce Estados miembros que concedieron subvenciones a la energía nuclear, Francia (2 900 millones EUR) representó la mayor parte, seguida de Alemania (800 millones EUR), España y Bélgica (100 millones EUR cada país). El repunte observado en 2023 se debe principalmente a un aumento de los pagos por capacidad efectuados por el Gobierno francés para limitar el aumento de las tarifas eléctricas, duplicando prácticamente el importe abonado en 2022 (+ 97 % hasta 1 100 millones EUR).

2.2. Subvenciones por finalidad económica

Aunque el importe total de las subvenciones a la energía en 2023 disminuyó con respecto a 2022, no hubo una variación significativa en las categorías en función de la finalidad económica de las subvenciones (Gráfico 6).

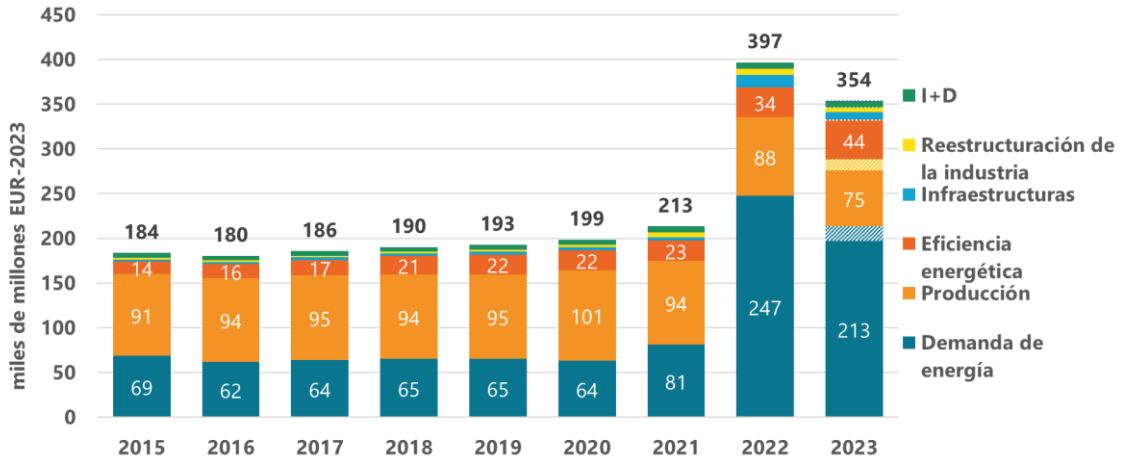


Gráfico 6: Subvenciones a la energía por finalidad económica (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas.

La ayuda financiera destinada a la *demanda de energía* ([11]) siguió siendo la categoría más importante (el 62 % del total), con 213 000 millones EUR en 2023. El apoyo a las medidas de *eficiencia energética* siguió aumentando, un 30 % con respecto a 2022, hasta los 44 000 millones EUR en 2023, mientras que las subvenciones en todas las demás categorías disminuyeron: en el *desarrollo de infraestructuras* un 37 % hasta los 8 800 millones EUR, en la *producción de energía*, un 14 % hasta los 75 000 millones EUR y en la *I+D* un 1 %, hasta los 7 400 millones EUR.

Centrándonos en las **subvenciones de apoyo a la demanda de energía**, que tienen el objetivo de limitar los costes del consumo de energía, estas pueden destinarse a una amplia variedad de sectores económicos, desde las industrias de gran consumo de energía hasta los hogares. Hasta 2021, el apoyo a la *demanda de energía* se proporcionó casi exclusivamente a través de medidas fiscales (por ejemplo, reducciones, exenciones y devoluciones de impuestos) y su importancia se mantuvo en 2023, con 80 000 millones EUR. Sin embargo, durante la crisis, la importancia de medidas alternativas como la *regulación de los precios* de consumo y las *subvenciones directas* empezó a aumentar y, en 2023, las subvenciones a la demanda de energía correspondientes a estas dos categorías ascendieron a 88 000 millones EUR y 37 000 millones EUR, respectivamente.

([11]) Por ejemplo, favoreciendo el consumo de energía mediante la reducción de sus costes.

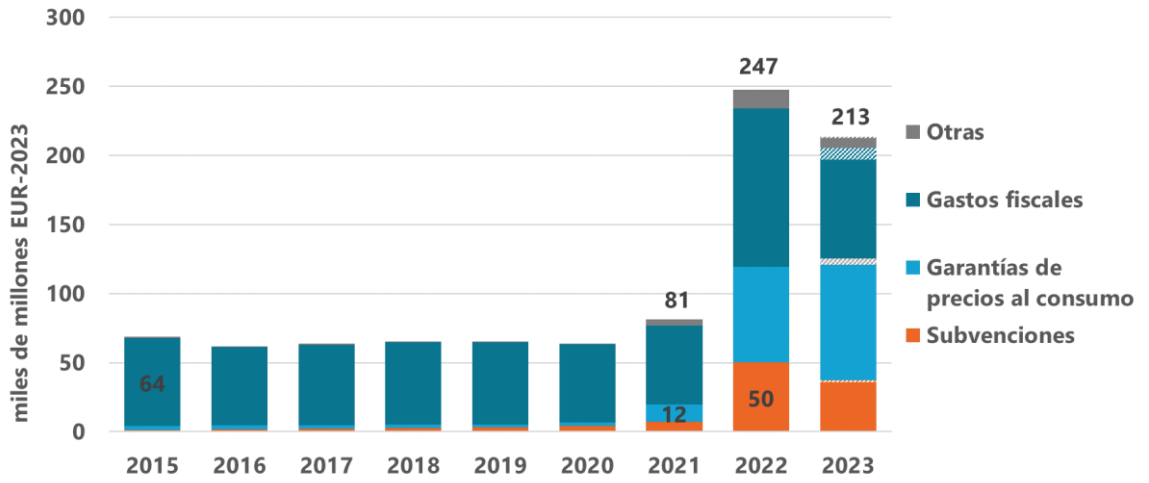


Gráfico 7: Subvenciones de apoyo a la demanda de energía por instrumento (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas.

La categoría «Otras» incluye las transferencias directas (excepto las subvenciones), las ayudas a la renta o a los precios (excepto las garantías de precios al consumo) y la infravaloración de las ayudas a bienes y servicios.

Las **subvenciones a las medidas de eficiencia energética**, que apoyan tanto la reducción de las facturas energéticas como la transición hacia las cero emisiones de carbono, han aumentado sustancialmente desde 2015 y en 2023 alcanzaron los 44 000 millones EUR. Las *subvenciones* fueron el instrumento de apoyo más importante en relación con las inversiones en eficiencia energética, lo que representa más de 32 000 millones EUR, es decir, el 70 % de todas las subvenciones a la eficiencia energética en 2023, debido a la ejecución de las inversiones previstas en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Siguieron las *medidas fiscales* (7 000 millones EUR), los *créditos blandos* y las *obligaciones de eficiencia energética* (3 000 millones EUR en ambos casos).

2.3. Subvenciones vinculadas a la crisis energética

La Comisión Europea colabora con los Estados miembros desde 2021 para afrontar la crisis energética, en particular mediante la adopción del plan REPowerEU ([12]). Se ha colaborado, entre otras cosas, para: i) asegurar 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 nacionales para proteger a sus ciudadanos y su economía frente a los lesivos precios de la energía.

Los Estados miembros, a través de estas medidas nacionales, concedieron subvenciones a la energía por valor de 187 000 millones EUR en 2022 y 145 000 millones EUR en 2023, lo que representa el 45 y el 40 % del total de las subvenciones a la energía, respectivamente (Gráfico 8). Las cifras preliminares de 2024 muestran una reducción significativa de las ayudas relacionadas con la crisis hasta los 78 000 millones EUR, ya que la mayoría de estas subvenciones expirarán antes de 2025 (véase también la sección 2.6).

([12]) REPowerEU: Energía asequible, segura y sostenible para Europa.

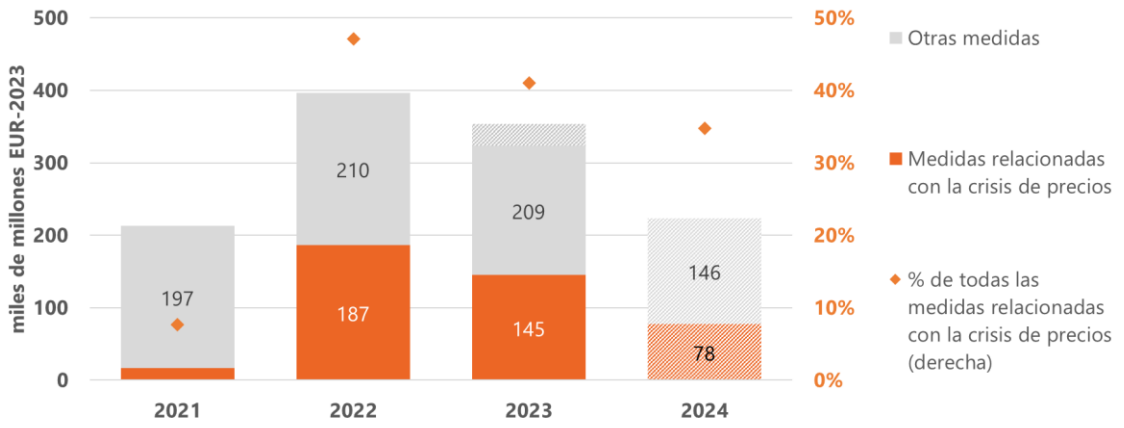


Gráfico 8: Subvenciones estructurales y relacionadas con la crisis energética (izquierda); porcentaje de subvenciones relacionadas con la crisis respecto del total de subvenciones a la energía (derecha, %)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. Las cifras de 2024 se basan en datos preliminares.

El Gráfico 9 muestra que la mayoría de las subvenciones sectoriales **específicas** relacionadas con la crisis se destinaron a los *hogares* (65 000 millones EUR en 2022 y 52 000 millones EUR en 2023); les siguieron las subvenciones destinadas a la *industria* y el *transporte* (29 000 millones EUR, respectivamente, en 2022 y 2023), mientras que otros sectores, como la *industria energética* o las *empresas*, recibieron mucho menos (18 000 millones EUR y 16 000 millones EUR en total, respectivamente). Se concedieron 64 000 millones EUR a través de subvenciones intersectoriales o **que no tenían un carácter específico**.

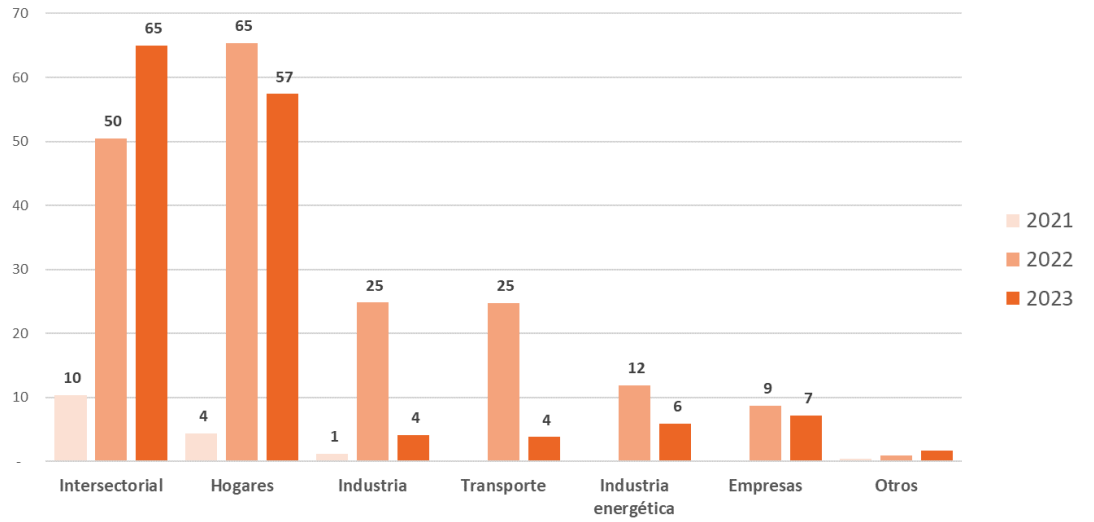


Gráfico 9: Distribución de las subvenciones para hacer frente a la crisis energética (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024.

La crisis energética de 2021-2022 se caracterizó principalmente por aumentos repentinos e importantes de los precios de la *electricidad*, el *gas natural* y, en menor medida, el *petróleo crudo* y los productos refinados. Las ayudas concedidas a la *electricidad* fueron las que más aumentaron: alcanzaron los 59 000 millones EUR en 2022 y prácticamente se mantuvieron al mismo nivel en 2023, a pesar de una caída significativa de los precios al por mayor y al por menor de la electricidad (Gráfico 10, izquierda). Las subvenciones

excepcionales para el gas natural (Gráfico 10, centro) fueron mucho más bajas (29 000 millones EUR en 2022), pero también se mantuvieron al mismo nivel en 2023, a pesar de unos precios al por mayor del gas más bajos.

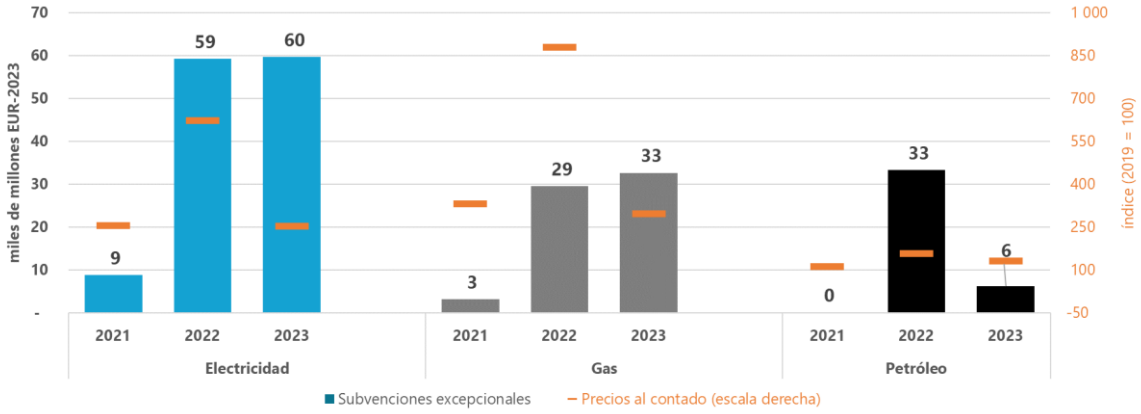


Gráfico 10: Subvenciones para hacer frente a la crisis por vector energético (izquierda) en comparación con las variaciones de precios (derecha, %)

Nota: el eje izquierdo corresponde al importe de las subvenciones a la energía relacionadas con la crisis (en miles de millones EUR-2023) y el eje derecho a la evolución de los precios al contado (indexados a 2019). Los precios de la electricidad y del gas corresponden a los precios medios anuales al contado de Alemania (la evolución fue similar en otros países de la UE). En el caso del petróleo se tuvieron en cuenta los precios medios anuales del Brent.

El petróleo crudo es un caso diferente (Gráfico 10, derecha), ya que los precios Brent de referencia no aumentaron tanto como los precios del gas y la electricidad. El apoyo excepcional al petróleo alcanzó los 33 000 millones EUR en 2022, pero, a diferencia de la electricidad y el gas, estas ayudas cayeron bruscamente en 2023, hasta los 6 000 millones EUR, a medida que disminuyeron los precios del petróleo en los mercados mundiales y se puso fin a las medidas excepcionales de apoyo a los productos petrolíferos (por ejemplo, la disminución del IVA para el carburante de automoción).

2.4. Subvenciones por sector económico

Históricamente, la *industria energética* ([13]) ha sido el sector económico más subvencionado: entre 2015 y 2020, se benefició de más de la mitad de todas las subvenciones a la energía (Gráfico 11). Le siguieron la *industria*, los *hogares* y el *transporte*.

En 2022, el importe de las subvenciones a la energía destinadas a los *hogares* pasó de 34 000 millones EUR en 2021 a 109 000 millones EUR en 2022 (+ 240 %). El apoyo al sector del *transporte* aumentó hasta los 40 000 millones EUR, mientras que en el caso de la *industria* alcanzó los 50 000 millones EUR. En cambio, las subvenciones a la *industria energética* aumentaron un 5 %, hasta los 112 000 millones EUR, y su cuota en el total de las subvenciones a la energía cayó de aproximadamente un 50 a un 27 % en 2022.

En 2023, las subvenciones a la energía para los *hogares* se mantuvieron estables en 106 000 millones EUR, mientras que las subvenciones a la energía para los sectores del *transporte*, la *industria* y la *industria energética* disminuyeron hasta los 20 000 millones EUR, 32 000 millones EUR y 92 000 millones EUR, respectivamente. Los importes

([13]) 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.

asignados a los sectores *terciario* ([14]) y *agrícola* fueron menores (14 000 millones EUR y 11 000 millones EUR, respectivamente), lo que en conjunto representó alrededor del 7 % del total de las subvenciones a la energía en 2023.

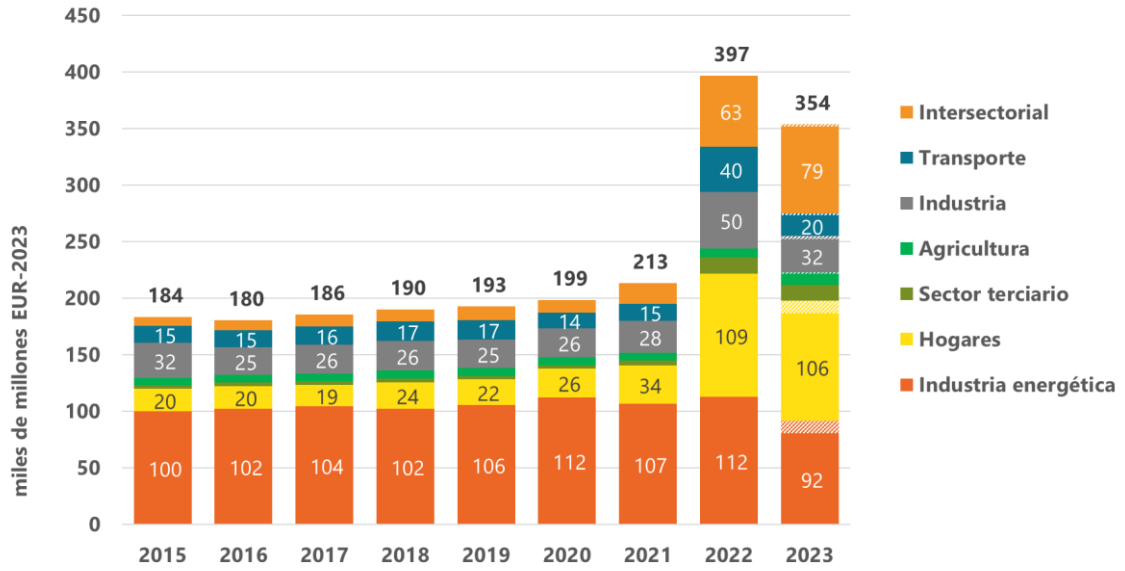


Gráfico 11: Subvenciones a la energía por sector económico (en miles de millones EUR$_{2023}$)
Fuente: Enerdata, 2024. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas.

Al examinar la evolución de las **subvenciones a los combustibles fósiles distribuidos por sector económico** (Gráfico 12), el aumento de 2022 se debe principalmente al gran aumento de las subvenciones al sector de la *industria energética* (+ 23 000 millones EUR) y a los *hogares* (+ 16 000 millones EUR) para contrarrestar los efectos de la crisis de los precios de la energía. Las ayudas a los combustibles fósiles directamente atribuibles a la *industria* disminuyeron en 2022, aunque podrían haberse incluido en la categoría «Todas las energías», ya que muchas medidas industriales combinaban las ayudas a la electricidad y al gas.

Cabe señalar que, en 2023, el nivel de apoyo a dos sectores, el *transporte* y la *industria energética*, volvió rápidamente a sus niveles históricos anteriores a la crisis, poniendo de relieve el carácter temporal de las medidas conexas. En cambio, las ayudas a los *hogares* e *intersectoriales* siguieron siendo muy importantes en 2023 en comparación con sus valores históricos, lo que refleja un retraso en la transmisión de los precios al por mayor de la energía a las facturas al por menor y, por tanto, una necesidad más prolongada de mantener el apoyo.

([14]) El sector terciario abarca los sectores de los servicios públicos y las empresas.

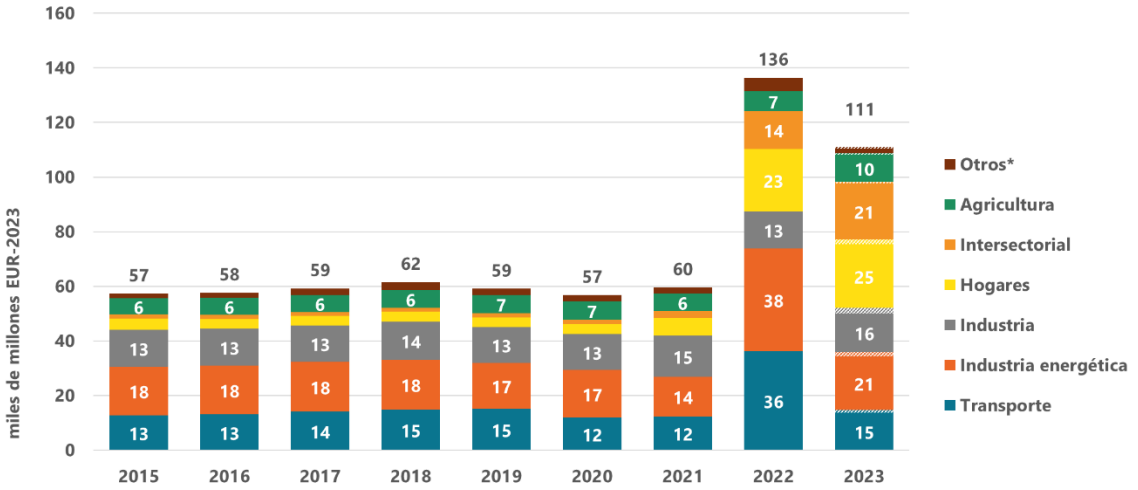


Gráfico 12: Subvenciones a los combustibles fósiles por sector económico (2015-2023; en miles de millones EUR-2023)

Fuente: Enerdata, 2024. *«Otros» incluye los sectores de la construcción, los servicios, las empresas, el sector público y la minería. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas.

El análisis de las **subvenciones a la energía para los hogares** muestra que, durante el período 2021-2023, el 60 % de las ayudas a la energía de los hogares tenía el objetivo de contrarrestar los efectos del aumento de los precios de la energía y puede relacionarse directamente con la crisis energética. Además, como se muestra en el Gráfico 13, la mayor parte de estas ayudas (65 000 millones EUR o el 61 % en 2023) no se destinaron a ninguna fuente de energía específica y en el gráfico aparece como «Todas las energías». En 2023, se asignaron 25 000 millones EUR (22 %) a los combustibles fósiles (principalmente, el gas natural), mientras que la electricidad y las fuentes de energía renovables solo recibieron 13 000 millones EUR (12 %) y 2 400 millones EUR (2 %), respectivamente. En este sentido, aunque protegían de manera eficaz a los hogares frente a aumentos repentinos, estas subvenciones atenuaban las señales de precios procedentes de los mercados de la energía.

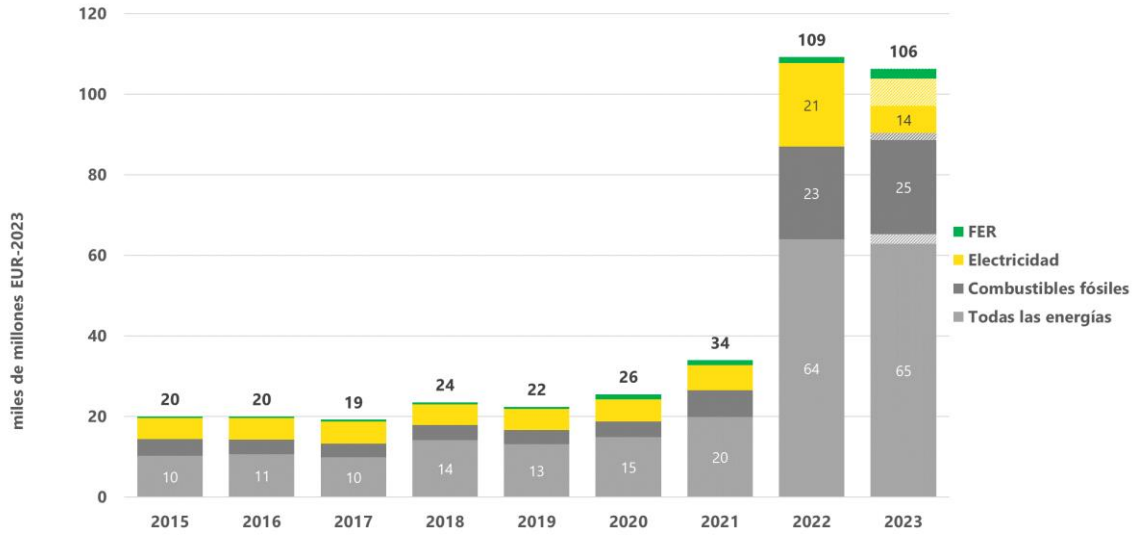


Gráfico 13: Composición de las subvenciones a la energía concedidas a los hogares (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024.

La razón de esta distribución de las subvenciones a los hogares está relacionada con el hecho de que una abrumadora mayoría de las subvenciones a la energía de los hogares apoyaba el consumo de energía: el 80 % en 2022 (87 000 millones EUR) y el 71 % en 2023 (75 000 millones EUR). Al mismo tiempo, las medidas de eficiencia energética para los hogares (que favorecerían la electrificación, la producción y el almacenamiento locales de fuentes de energía renovables) solo recibieron 21 000 millones EUR en 2022 y 29 000 millones EUR en 2023.

2.5. Subvenciones por impacto ambiental

El presente informe intenta ofrecer la primera evaluación exhaustiva de las *subvenciones a la energía* en la UE en función de su impacto ambiental. En este contexto, se adoptó la siguiente definición:

Las subvenciones a la energía son perjudiciales para el medio ambiente si la reducción de precios o costes que provocan mantiene o aumenta la disponibilidad o el uso de fuentes de energía que causan efectos ambientales negativos significativos.

El término «efectos ambientales negativos significativos» se inspiró en el Reglamento sobre la taxonomía de la UE, centrándose en los dos objetivos climáticos, a saber: 1) la mitigación del cambio climático y 2) la adaptación al cambio climático. La evaluación de los otros cuatro criterios medioambientales del Reglamento sobre la taxonomía requerirá un trabajo adicional en las próximas ediciones del presente informe.

Como puede observarse en el Gráfico 14, la mayoría de las subvenciones a la energía en 2023, 218 000 millones EUR (o el 62 % del total) se clasificaron como *no perjudiciales para el medio ambiente*, mientras que el importe de las subvenciones *perjudiciales para el medio ambiente* se estimó en 136 000 millones EUR (el 38 % del total). Las subvenciones a la energía consideradas *perjudiciales para el medio ambiente* fueron principalmente las relacionadas con los combustibles fósiles (74 %), seguidas de la categoría «todas las energías» (21 %) ([15]), el calor (3 %) y la electricidad (2 %) ([16]).

Existen subvenciones clasificadas como «subvenciones a los combustibles fósiles» y «no perjudiciales para el medio ambiente», que suelen estar vinculadas a medidas como la cobertura del coste del cierre de centrales eléctricas de carbón, la rehabilitación de antiguas minas o medidas sociales.

([15]) Si las subvenciones a la energía no estaban asignadas a un vector energético específico (es decir, «todas las energías»), se utilizó el peso de los combustibles fósiles en la combinación energética de cada Estado miembro, expresado en porcentaje, según los datos de Eurostat correspondientes a 2022, para determinar la parte perjudicial para el medio ambiente.

([16]) La inmensa mayoría de las subvenciones a la *electricidad* se consideran no perjudiciales. La excepción es cuando la subvención está claramente vinculada a la electricidad generada a partir de fuentes de combustibles fósiles.

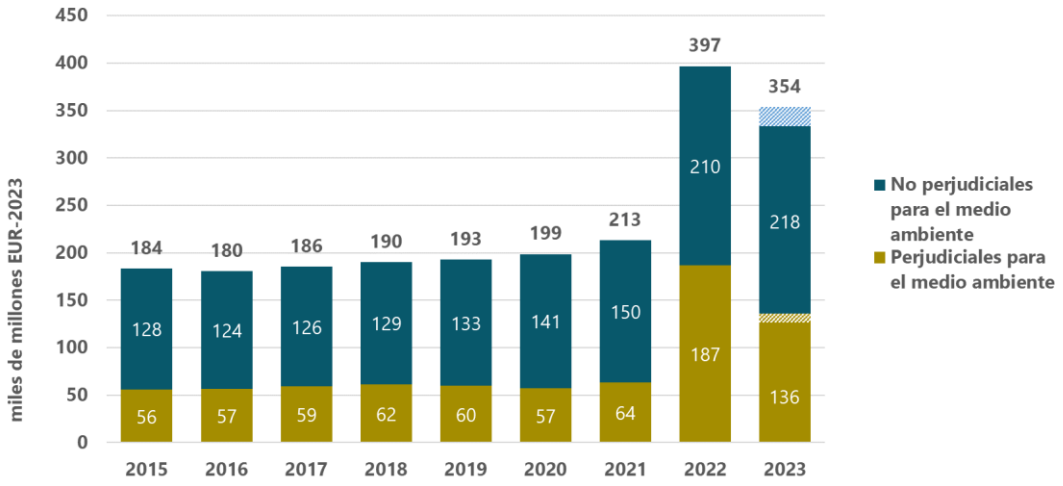


Gráfico 14: Subvenciones a la energía por impacto ambiental (en miles de millones EUR$_{2023}$)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024. Nota: las estimaciones de 2023 están representadas por un sombreado a rayas.

2.6. Planes nacionales de subvenciones a los combustibles fósiles

En 2023, el 43 % de las subvenciones a los combustibles fósiles (48 000 millones EUR) tenían una fecha límite prevista antes de 2025 y otro 9 % (10 000 millones EUR) tenía una fecha límite a medio plazo, por ejemplo, entre 2026 y 2030 (Gráfico 15). Por lo que respecta al 48 % restante de las subvenciones a los combustibles fósiles (53 000 millones EUR) todavía no tienen fecha límite o es posterior a 2030 ([17]).

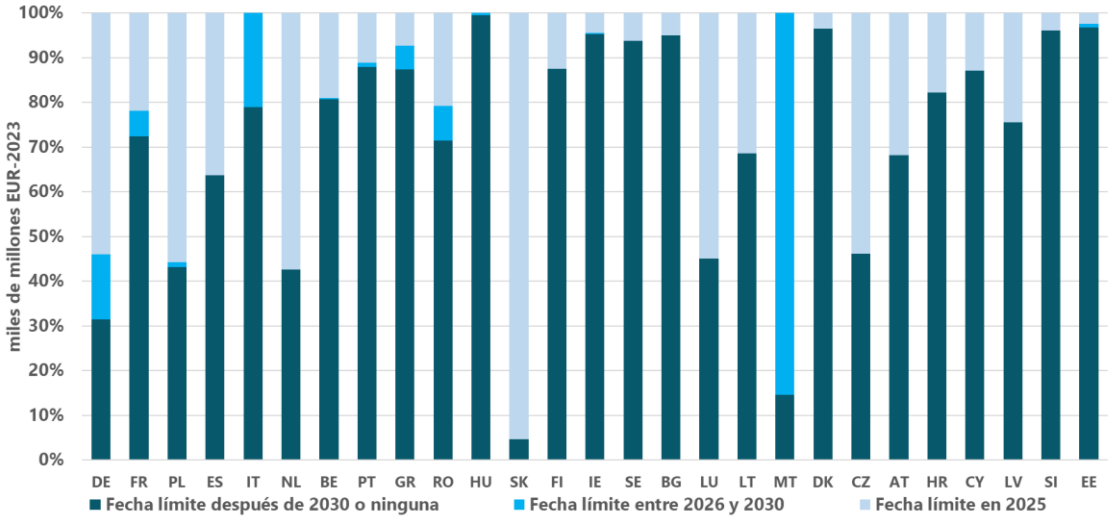


Gráfico 15: Subvenciones a los combustibles fósiles por fecha límite, porcentaje del total de SCF (%, 2023)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024.

Muchos Estados miembros no prevén fechas límites de las medidas de subvención a la energía, especialmente para aquellas incluidas en su código de impuestos, su legislación financiera o su presupuesto nacional. Algunas medidas incluyen un período mínimo de vigencia de la subvención, pero la decisión de mantenerlas más allá del período mínimo suele dejarse para el futuro. Cuando se anuncian fechas límite, a menudo se trata de medidas de crisis a corto plazo y no de medidas «estructurales» a largo plazo.

([17]) El análisis se basa en los anexos VIII y XV actualizados de los proyectos de informes de situación nacionales de energía y clima de 2023, así como en las actualizaciones o anuncios públicos.

Casi todos los Estados miembros de la UE tienen la intención de abandonar los combustibles fósiles. Sin embargo, esto podría plantear un problema en varios de ellos, especialmente en los casos en que el apoyo a los combustibles fósiles, en comparación con su PIB, es relativamente elevado (Gráfico 16).

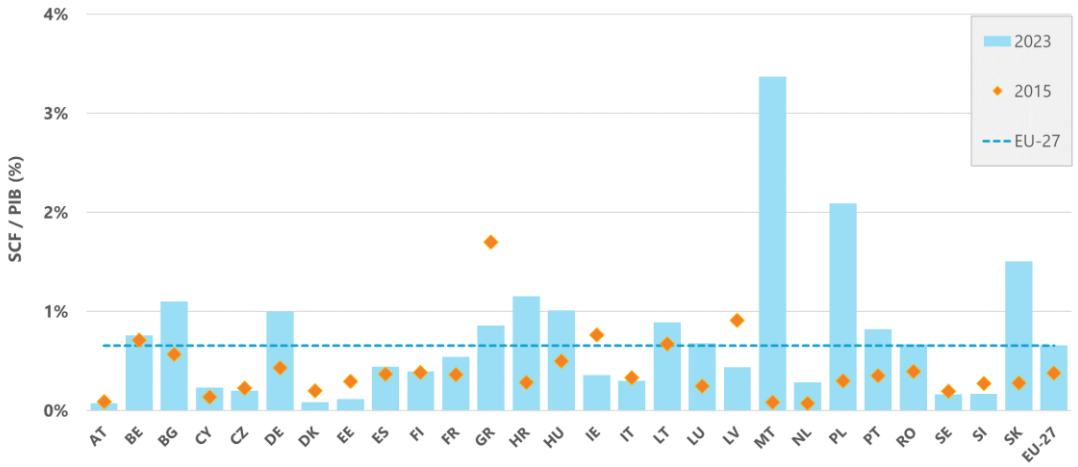


Gráfico 16: Subvenciones a los combustibles fósiles en comparación con el PIB (%, 2015 y 2023)

Fuente: Enerdata, Trinomics, 2024.

Para ser coherentes con la ambición climática colectiva de la UE, las subvenciones a los combustibles fósiles deben eliminarse de forma progresiva, pero solo Dinamarca tradujo esta intención en una legislación concreta. La información actualmente disponible sobre las fechas límite para estas subvenciones pone de manifiesto que la UE no está en vías de eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles de forma coherente con sus ambiciones climáticas. Suponiendo que la ausencia de una fecha límite signifique que la subvención permanecerá en vigor, existe un riesgo cada vez mayor de incoherencia con la ambición climática de la UE, que aumentará con el tiempo a medida que nos acerquemos a 2050. Un mayor esfuerzo y una mayor transparencia por parte de los Estados miembros son cruciales a la hora de comprometerse a poner fin al apoyo a los combustibles fósiles.

3. CONCLUSIONES

La reciente crisis de la energía obligó a adoptar iniciativas políticas audaces en la Unión Europea con el fin de mitigar el impacto social y económico de la crisis energética. Estas medidas excepcionales para hacer frente a la crisis energética han tenido un gran impacto en las tendencias de las subvenciones a la energía, invirtiendo temporalmente la reciente tendencia a la baja de las subvenciones a los combustibles fósiles, mientras que la reducción de los costes y el aumento de los precios de la energía provocaron una disminución significativa de las subvenciones a las fuentes de energía renovables a medida que se estas se hacían más competitivas. El reciente aumento de los precios de la energía también ha afectado a los tipos de medidas utilizadas para conceder las subvenciones, las tecnologías promovidas y los sectores destinatarios de las subvenciones; dando lugar a un aumento significativo de las subvenciones a los hogares y las subvenciones intersectoriales desde 2022.

Es importante señalar que, a pesar de debilitar las señales de precios y proporcionar incentivos erróneos para el uso de la energía, el aumento de las subvenciones a la energía

no produjo un aumento del consumo de energía en términos absolutos. La UE logró una reducción del 18 % de la demanda de gas durante el período comprendido entre agosto de 2022 y mayo de 2024, lo que dio lugar a un ahorro de, aproximadamente, 138 000 millones de metros cúbicos de gas ([18]). Este ahorro es el resultado combinado de los esfuerzos de los Estados miembros, las empresas y los ciudadanos, coordinados por una actuación a escala de la UE ([19]), que contribuyeron a evitar la escasez de suministro y a garantizar su seguridad. No obstante, como muestra el informe, las subvenciones a la energía fósil importada siguen suponiendo una pesada carga para las economías europeas y distorsionan los incentivos para el uso de la energía, a menudo de forma perjudicial para el medio ambiente.

Reducir, reformar o eliminar el apoyo a los combustibles fósiles es una de las prioridades de la nueva Comisión. La carta de mandato al comisario Jørgensen ([20]) mencionaba explícitamente la necesidad de crear un marco para seguir reduciendo y eliminando gradualmente el uso de las subvenciones a los combustibles fósiles en el marco del trabajo para reducir las dependencias de Europa. Este marco debe formar parte de un esfuerzo común entre la Comisión Europea y los Estados miembros para reducir la dependencia de Europa de los combustibles fósiles importados y de las costosas intervenciones públicas para proteger a los usuarios de energía de la volatilidad de los precios, con el fin de facilitar la transición hacia una economía europea limpia y competitiva.

El aumento de las subvenciones a la energía en 2022 fue un reflejo de la prioridad a corto plazo de proteger a los consumidores de la UE de unas facturas energéticas exorbitantes. Ahora es importante que no se prorroguen las medidas temporales de apoyo a los combustibles fósiles y la demanda de energía, ya que esto podría tener efectos negativos duraderos al reducir los incentivos de mercado para las inversiones en eficiencia energética y energías renovables y consolidar aún más la dependencia de los combustibles fósiles en los hogares y los sectores de gran consumo de energía. Además, el apoyo cada vez mayor de toda la UE a las inversiones en eficiencia energética será clave para alcanzar nuestro objetivo de eficiencia energética para 2030 y, en última instancia, aumentará nuestra seguridad energética y reducirá nuestra dependencia de los combustibles fósiles importados.

La UE se ha embarcado de manera decidida en una transición energética para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. En virtud de la legislación europea, existe un acuerdo para eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles. Gastar fondos públicos en incentivos que vayan en contra de la transición la ralentizará y la hará más costosa. El ahorro de energía y la menor dependencia de los combustibles fósiles en los sectores residencial, eléctrico, del transporte y de la industria deben 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 del 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.

([18]) Comparación del consumo de gas en el período comprendido entre agosto de 2022 y mayo de 2024 con la media quinquenal. [Fuente: «Eurostat (nrg_cb_gasm)»].

([19]) Como las medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas.

([20]) Ref.: Carta de mandato a Dan Jørgensen, comisario de Energía y Vivienda.

Aunque la situación de los mercados europeos y mundiales de la energía ha mejorado considerablemente desde 2022, los precios de la energía (como el gas natural) siguen siendo significativamente más elevados que antes y tienen un impacto negativo tanto en la competitividad industrial europea como en el gasto energético de los hogares. Esto debería ser una razón más para sustituir las tecnologías de combustibles fósiles por soluciones más sostenibles y para lograr un descenso significativo del consumo de este tipo de combustibles (y de sus subvenciones) a medio plazo. Consideraciones políticas relativas a la asequibilidad de la energía pueden justificar medidas temporales de apoyo a los hogares y a la industria. Sin embargo, la transición energética solo tendrá éxito si aumentan rápidamente las tecnologías hipocarbónicas y renovables y la eficiencia energética; por tanto, es esencial reorientar cada vez más las ayudas de las subvenciones a los combustibles fósiles perjudiciales para el medio ambiente.

Como ya se indicó en la evaluación de la Comisión de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima (21), es necesario un esfuerzo colectivo de todos los Estados miembros para explicar cómo tienen previsto eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles y establecer un calendario claro y creíble para su rápida eliminación, adoptando al mismo tiempo las medidas complementarias necesarias para proteger a los hogares vulnerables y salvaguardar la competitividad.

(21) COM(2023) 796 final.