



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.10.2020
COM(2020) 950 final

ANNEX 2

ANEXO

del

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

**Informe de 2020 sobre el estado de la Unión de la Energía, de conformidad con el
Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la
Acción por el Clima**

Anexo. Subvenciones a la energía en la UE

1. Introducción

El Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (el «Reglamento sobre la gobernanza») exige a la Comisión que informe cada año sobre «los avances de los Estados miembros hacia la eliminación gradual de **subsidios energéticos**, en particular a **combustibles fósiles**»¹.

El presente anexo atiende dicho requisito facilitando información acerca de los esfuerzos de la UE para eliminar gradualmente estas subvenciones, en consonancia con los compromisos contraídos en el Acuerdo de París², con las conclusiones/compromisos del G7³ y el G20⁴, y con el principio de comunicación del Pacto Verde Europeo de «no ocasionar daños», tal y como se recuerda en el instrumento *Next Generation EU*.

La supervisión y el análisis de las subvenciones son importantes, puesto que las medidas de subvención pueden influir en la incorporación de las nuevas tecnologías al sector energético y en el consumo de energía procedente de otras fuentes, así como suponer una carga considerable para los hogares y las empresas. En función de cómo estén estructuradas las subvenciones, pueden constituir un obstáculo o un trampolín para fomentar la integración del sistema energético y, en líneas más generales, para su descarbonización. Las subvenciones también influyen en los precios de la energía, puesto que pueden afectar a los ingresos de quienes la consumen, así como al suministro de productos energéticos.

Las subvenciones a los combustibles fósiles resultan costosas para los presupuestos públicos y debilitan la transición ecológica. En muchos casos, van en contra de los incentivos para la inversión en ecotecnologías y no ayudan a equilibrar las condiciones de competencia para todas las fuentes de energía, incluidas las renovables. A fin de respaldar los esfuerzos por eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles, en los últimos años la Comisión y los Estados miembros han reforzado el proceso de supervisión de las subvenciones a la energía, y concretamente a los combustibles fósiles. Este informe se basa, por tanto, en dos fuentes. En primer lugar, un estudio exhaustivo elaborado por la Comisión («el estudio»)⁵, que abarca a todos los Estados miembros de la Unión y las principales fuentes de energía de los distintos sectores económicos. En segundo lugar, los datos facilitados por los Estados miembros mediante los planes nacionales de energía y clima (PNEC) para informar sobre las subvenciones a la energía, especialmente sobre los combustibles fósiles y los avances logrados en su eliminación gradual.

En el presente anexo se analizan distintos tipos de subvenciones, incluidas las medidas relativas a la producción, la demanda y la eficiencia energéticas, así como la infraestructura y la I+D en este ámbito. Asimismo, arroja luz sobre las subvenciones en el sector energético, el transporte, los hogares y las industrias. No obstante, las subvenciones declaradas por los Estados miembros en sus PNEC incluyen solo una pequeña parte. Esto se debe a que actualmente no existe ninguna definición normalizada de las subvenciones a la energía en la UE, de modo que los Estados miembros tienen bastante libertad a la hora de facilitar

¹ Artículo 35, letra n), del Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

² https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

³ Declaración de los líderes del G7: <https://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>

⁴ Declaración de los líderes del G20 tras la cumbre de Pittsburgh: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html#energy>

⁵ Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía (https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/study-energy-costs-taxes-and-impact-government-interventions-investments_en), en lo sucesivo, el «estudio de la Comisión».

información a este respecto. En varios de estos planes nacionales, la información sobre las subvenciones también aparece fragmentada, o bien es inexistente.

El informe de este año confirma que, a pesar de los avances positivos en algunos Estados miembros, sigue aumentando el número total de subvenciones a la energía, especialmente a los combustibles fósiles, que debilitan el progreso hacia la neutralidad climática y la consecución de los objetivos generales del Pacto Verde, como la calidad del aire y la salud. No obstante, algunos Estados miembros (Austria, Dinamarca, Estonia y Hungría) han presentado una tendencia contraria a la general, pues han reducido considerablemente sus subvenciones a los combustibles fósiles.

La pandemia de COVID-19 ha propiciado la necesidad de adoptar medidas adecuadas para garantizar una recuperación resiliente en los Estados miembros de la Unión. En la actualidad, no existen datos fidedignos basados en pruebas que permitan valorar el impacto de la COVID-19 en las subvenciones. No obstante, las estimaciones iniciales sugieren que la crisis podría haber dado pie a más subvenciones a la energía, incluidas aquellas destinadas a los combustibles fósiles.

Esta cuestión se tratará en profundidad en el informe del próximo año.

2. Las subvenciones a la energía y a los combustibles fósiles en la UE

2.1. Las subvenciones a la energía en la UE

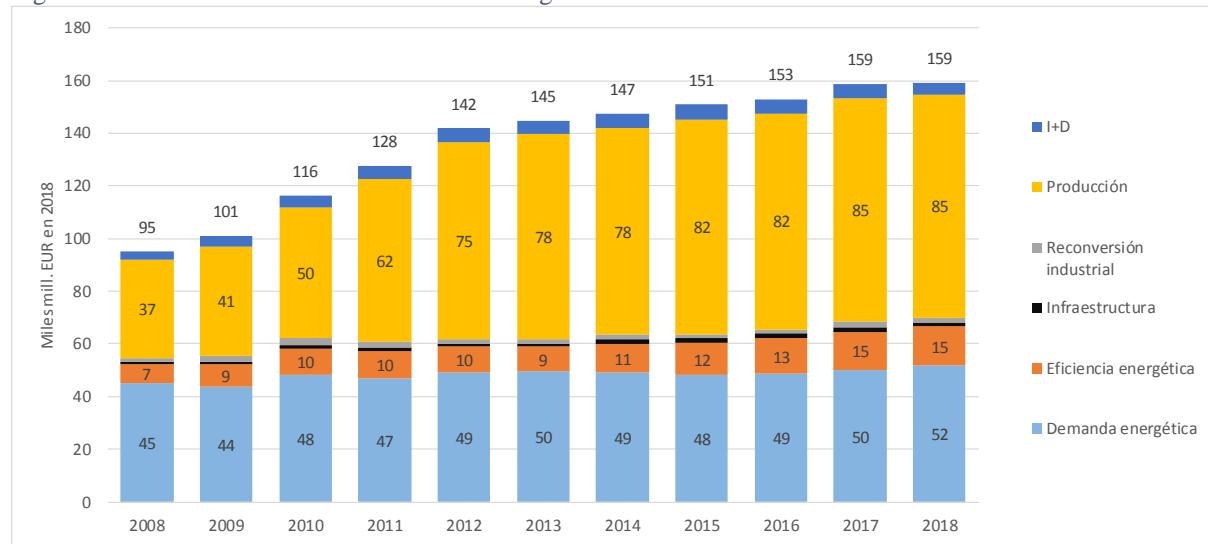
En el presente informe, se entenderá que existe una subvención energética cuando haya una contribución financiera de un Gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Estado miembro⁶, atendiendo al mismo concepto utilizado en el estudio de la Comisión. Las subvenciones pueden tener diversos formatos, como la transferencia directa de fondos (por ejemplo, ayudas y préstamos), la condonación de ingresos públicos (por ejemplo, incentivos y créditos fiscales), la provisión de bienes y la prestación de servicios, el pago a mecanismos de financiación y las ayudas a la renta o el sostenimiento de los precios.

En líneas generales, se estima que el **total de subvenciones a la energía** en la UE en 2018 fue de 159 000 millones EUR⁷. Esta cifra ha presentado una tendencia al alza en la última década, si bien dicho crecimiento se ha ralentizado, con un aumento de solo un 5 % desde 2015. Aunque en la última década el aumento de las subvenciones se vio impulsado en gran medida por el apoyo a las energías renovables, esta franja solo ha crecido un 4 % desde 2015. Las subvenciones a la eficiencia energética han aumentado un 21 % desde 2015, lo que contribuye a la inversión en moderar la demanda energética. Las subvenciones relacionadas con la demanda energética, que incentivan el consumo de energía (por ejemplo, mediante desgravaciones fiscales o ayudas a la renta), aumentaron un 8 % también durante ese periodo.

⁶ De conformidad con los conceptos establecidos en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/scm_s.htm)

⁷ Fuente: Estudio de la Comisión

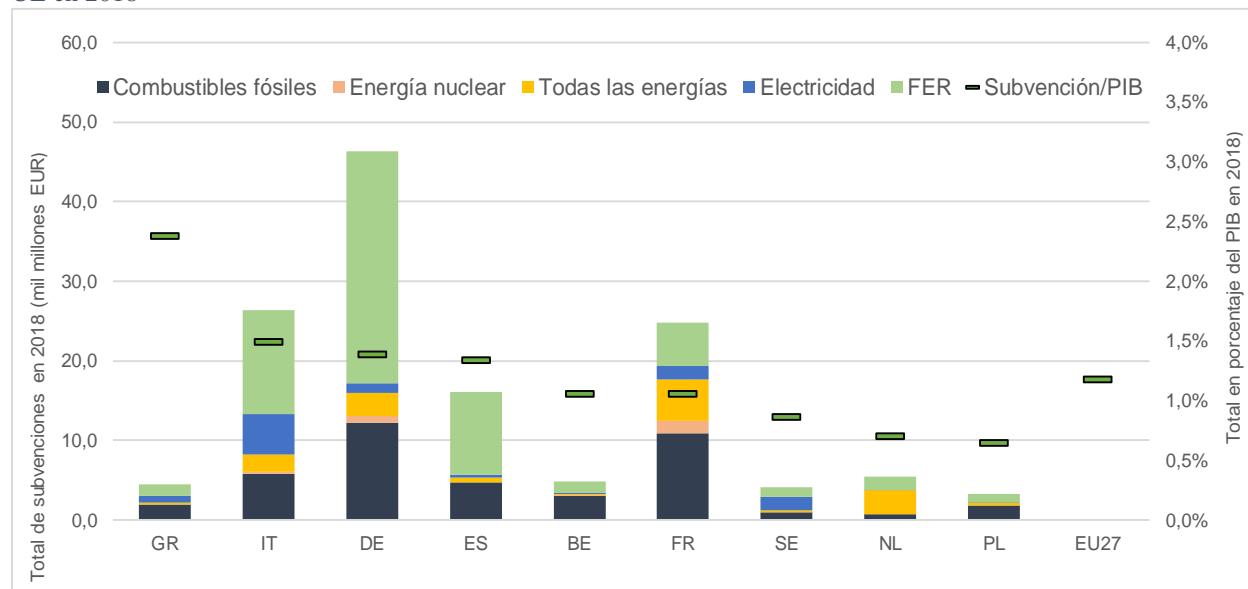
Figura 1: Evolución de las subvenciones a la energía en la UE en función de su finalidad

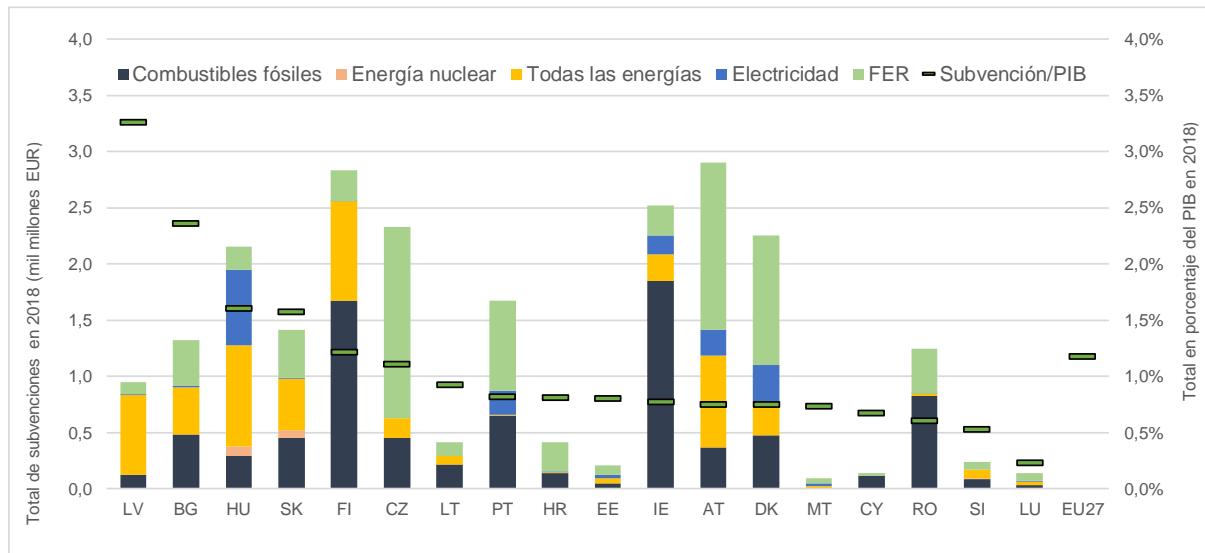


Fuente: Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía

En 2018, la relación entre las subvenciones a la energía y el PIB osciló entre el 3,3 % en Letonia y el 0,2 % en Luxemburgo, mientras que la media en la UE fue del 1,2 %. Sin embargo, también variaron los principales tipos de subvención. En Letonia, por ejemplo, las subvenciones se utilizaron principalmente para respaldar medidas de eficiencia energética, mientras que casi dos tercios del volumen total de subvenciones en Alemania se destinaron a las energías renovables. En Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda y Polonia, la mayoría se destinaron a los combustibles fósiles (aunque en términos absolutos, las subvenciones a los combustibles fósiles en Francia fueron ligeramente inferiores a las de Alemania).

Figura 2: Subvenciones a la energía en cifras absolutas y en porcentaje del PIB en los Estados miembros de la UE en 2018





Fuente: Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía. La franja «Electricidad» hace referencia a ayudas específicas generales no tecnológicas para la electricidad, mientras que «Todas las energías» remite a medidas que no se pueden atribuir a una única tecnología (o ayudas multitecnológicas).

La mayoría de las subvenciones en 2018 se destinaron⁸ al sector energético (92 000 millones EUR), seguido por la industria (20 000 millones EUR), los hogares (17 000 millones EUR), el transporte (13 000 millones EUR) y la agricultura (5 000 millones EUR).

La energía renovable recibió casi tres cuartos de las subvenciones del sector energético, lo que demuestra la importancia continuada de las subvenciones a la energía renovable a la hora de facilitar su implantación en el sector energético. En los últimos años, los regímenes de subvención han perdido importancia en el caso de los nuevos proyectos, principalmente debido a la disminución del coste de inversión de la generación de energía eólica y solar, lo que se ha traducido en un menor crecimiento de las subvenciones a las energías renovables en la UE. Las tres tecnologías renovables más importantes (solar, eólica y biomasa) recibieron un 30, un 22 y un 16 %, respectivamente, del volumen total de subvenciones al sector energético.

Los tres regímenes de subvención más importantes para promover las **energías renovables** fueron las tarifas reguladas (que siguen suponiendo un 70 % del total de subvenciones a las energías renovables⁹), las primas reguladas y las cuotas de energías renovables con certificados negociables. Además del sector energético, las renovables también están

⁸ Las subvenciones con distintos propósitos tienen una importancia diferente en los distintos sectores económicos. Las destinadas a apoyar la producción energética (por ejemplo, las tarifas reguladas) y la infraestructura energética se observaron casi de forma exclusiva en el sector energético, mientras que las subvenciones al consumo (demanda energética, como pueden ser las exenciones fiscales a los combustibles) fueron características de sectores consumidores de energía como la industria, el transporte, los hogares y la agricultura. Las subvenciones a la eficiencia energética se distribuyeron de manera más uniforme entre los distintos sectores.

⁹ Las subvenciones elevadas en forma de tarifas reguladas son herencia de los mecanismos anteriores, ya que esta forma de ayuda ya no se utiliza, con la excepción de los pequeños productores.

presentes en el transporte, donde aproximadamente un 10 % de las subvenciones guardan relación con los biocombustibles.

La **eficiencia energética** recibió aproximadamente un 9 % del total de las subvenciones a la energía de la UE en 2018, y los mayores receptores fueron los hogares. En la UE, las subvenciones a la eficiencia energética supusieron solo un 0,1 % del PIB, mientras que en Letonia ascendieron al 2,4 % y en Hungría y Bulgaria, al 0,7 %. La eficiencia energética, especialmente en los sectores residencial e industrial, contribuye a alcanzar los objetivos en materia de cambio climático, al contrario que las subvenciones destinadas a la demanda energética o al consumo de combustibles fósiles.

Entre las subvenciones específicas, los **mecanismos de pago por capacidad**¹⁰ recibieron aproximadamente 2 200 millones EUR en subvenciones en 2018, y se han mantenido de forma estable en unos 2 000 millones EUR durante los últimos años.

En cuanto a los principales destinatarios de las subvenciones, los **hogares** recibieron aproximadamente un 11 % del total de las subvenciones en 2018, eminentemente en forma de subvenciones a la demanda o la eficiencia energéticas o de ayudas al consumo de electricidad.

La imagen que los **PNEC** ofrecen sobre las subvenciones es bastante diversa. En ocho PNEC no se cuantifican las subvenciones y en otros cuatro no consta ninguna información sobre subvenciones. Cuatro Estados miembros facilitan únicamente información parcial, mientras que otros seis (Alemania, Austria, España, Francia, Letonia y Lituania) incluyen un calendario de eliminación gradual de las subvenciones existentes (al menos de una parte de ellas). Cuatro Estados miembros (Chequia, Croacia, Finlandia y Malta) declaran expresamente que no tienen planes para eliminar progresivamente las subvenciones que ayuden a la transición energética.

Las subvenciones a la energía señaladas en los PNEC que incluían información relevante ascienden a 55 000 millones EUR, es decir, una tercera parte del importe calculado en el estudio. Asimismo, el número de medidas señaladas en el estudio es muy superior al insinuado en los PNEC. Es posible que los distintos Estados miembros hayan interpretado de manera diferente el modo de informar sobre las subvenciones a la energía: mientras que algunos facilitaron datos correspondientes a 2018 o a 2019, otros hacían referencia a períodos anteriores, y algunos no especificaron el año al que correspondía la información.

Para que el proceso de información sobre el progreso de la eliminación gradual de las subvenciones a la energía resulte más exhaustivo e ilustrativo, especialmente en lo que respecta a los combustibles fósiles, es necesario abordar la falta de información completa y de coherencia en las prácticas de notificación en los informes de progreso y planes actualizados que se lleven a cabo en el futuro, así como facilitar directrices más claras a los Estados miembros acerca de cómo informar sobre las subvenciones.

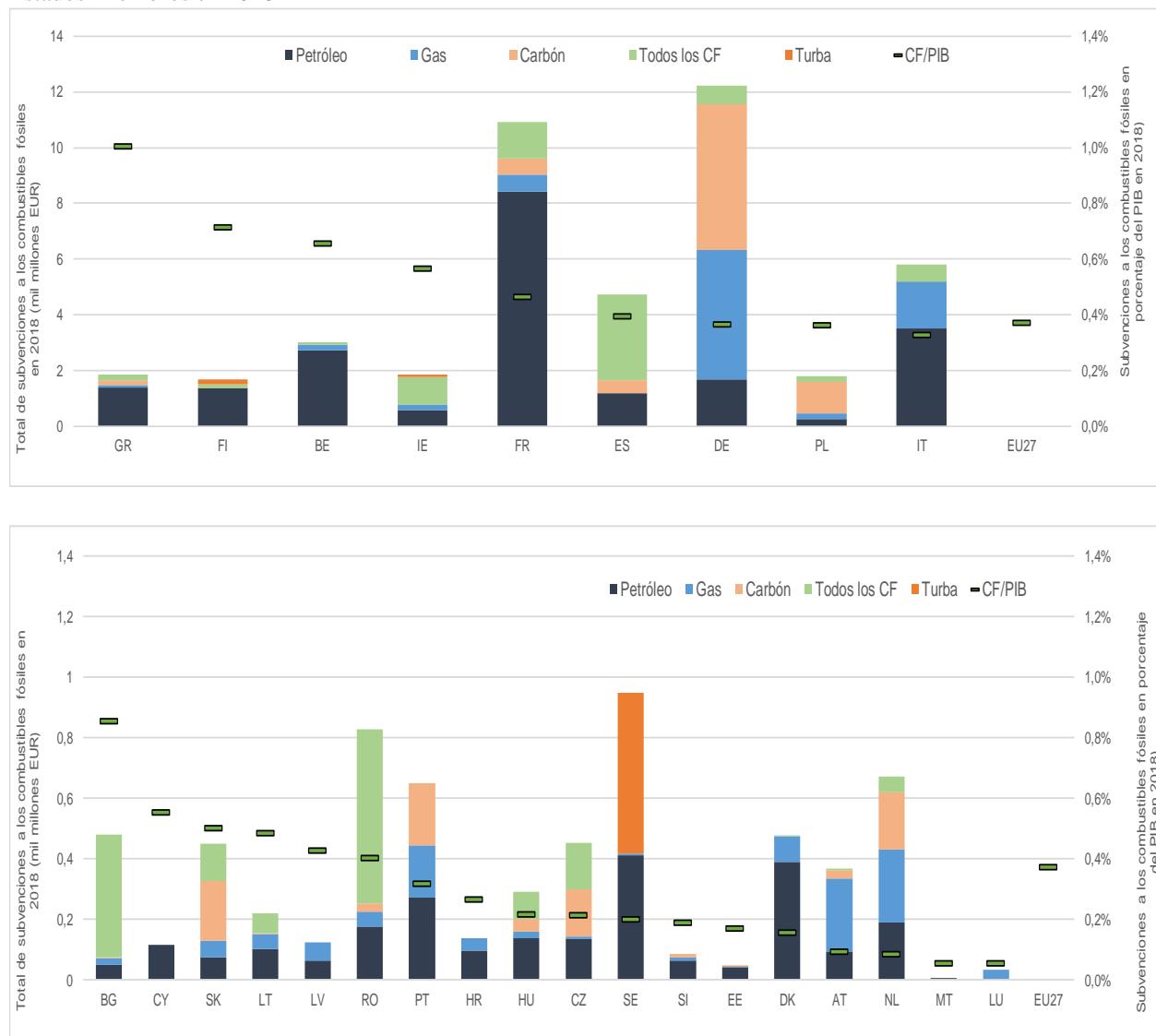
¹⁰ Una parte considerable de estos pagos por capacidad puede asociarse a las centrales eléctricas alimentadas con combustibles fósiles, mientras que las renovables o la respuesta de la demanda representan una proporción inferior.

2.2. Las subvenciones a los combustibles fósiles en la UE

Las **subvenciones a los combustibles fósiles**, que ascendieron a 50 000 millones EUR en 2018¹¹, se han mantenido relativamente estables durante la última década, con un valor máximo de 53 000 millones EUR en 2012. Desde 2015, han empezado a aumentar de nuevo, con un crecimiento del 6 % hasta 2018.

En términos de porcentaje del PIB, oscilaron entre el 1 % en Grecia y menos del 0,1 % en Luxemburgo, con una media de 0,4 %¹². Mientras que las subvenciones a los productos petrolíferos fueron mayores en Francia e Italia, en el caso de Alemania tuvieron más importancia aquellas destinadas al carbón y al gas.

Figura 3: Subvenciones a los combustibles fósiles en valores absolutos y *como porcentaje del PIB* en los Estados miembros en 2018



Fuente: Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales, en materia de energía

¹¹ Fuente: Estudio de la Comisión

¹² En cifras absolutas, entre 10 millones EUR en Malta y 12 200 millones EUR en Alemania. Habida cuenta de la diversidad en tamaño de las economías de la UE, tiene más sentido expresar las subvenciones como porcentajes sobre el PIB a fines comparativos entre países.

Para contextualizar esta cifra de 50 000 millones EUR de subvenciones a los combustibles fósiles, las inversiones en nuevas capacidades de generación de energía eólica¹³ ascendieron a 16 000 millones EUR en 2018 en la UE, mientras que las inversiones en generación de energía solar fueron de unos 8 000 millones EUR durante ese mismo periodo. Las inversiones en el transporte de electricidad y en los sistemas de distribución (incluidas nuevas capacidades y reacondicionamiento) ese mismo año ascendieron a 31 000 millones EUR.

Entre 2015 y 2018, el país donde más aumentaron las subvenciones a los combustibles fósiles fue Francia (con un aumento de más de 2 000 millones EUR, o un 27 %, principalmente debido a las medidas de ayuda al consumo de combustible en el transporte de mercancías). Sin embargo, al mismo tiempo descendieron en algunos países, como Italia (con una reducción de 400 millones EUR, o un 6 %, debido eminentemente a una disminución de las exenciones del impuesto especial en el transporte y a la reducción de las tarifas reguladas en la generación de energía) y Alemania (con una reducción de 300 millones EUR, o un 2 %, debido a factores como la reducción de las subvenciones al sector del carbón).

Más de un 60 % de las subvenciones a los combustibles fósiles podrían relacionarse con las medidas de ayuda a la demanda energética en 2018, lo que implica que este apoyo supuso un aumento del consumo de combustibles fósiles. Las ayudas a la generación de electricidad a partir de combustibles fósiles también son importantes, pues suponen un 30 %, mientras que solo un 5 % se destinó a la reconversión industrial a fin de ayudar a reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Esto también indica que hace falta modificar las medidas para enfocarlas al objetivo de reducir el consumo de combustibles fósiles.

Las subvenciones a los **productos petrolíferos**, que supusieron casi la mitad del total, aumentaron un 18 % entre 2015 y 2018, mientras que otras subvenciones a los combustibles fósiles se estancaron o disminuyeron. La subida de los precios del petróleo durante este periodo también podría haber afectado a las subvenciones a los productos petrolíferos.

Las subvenciones al carbón, al gas natural y a otros combustibles combinados (por ejemplo, la producción combinada de calor y electricidad) supusieron, cada uno, aproximadamente un 17-18 % del total en 2018.

En comparación con 2015, las subvenciones al **carbón** disminuyeron un 9 %, lo que refleja la reducción de la cuota del carbón en la generación energética, mientras que las subvenciones al **gas natural** subieron un 4 %. Estos datos no reflejan la transición del carbón al gas que tuvo lugar en la combinación de generación de energía de la UE en 2019, pero puede suponerse que, junto con la reducción en el consumo, también han disminuido las subvenciones al carbón desde 2018, y podrían haber aumentado las destinadas al gas en el sector energético.

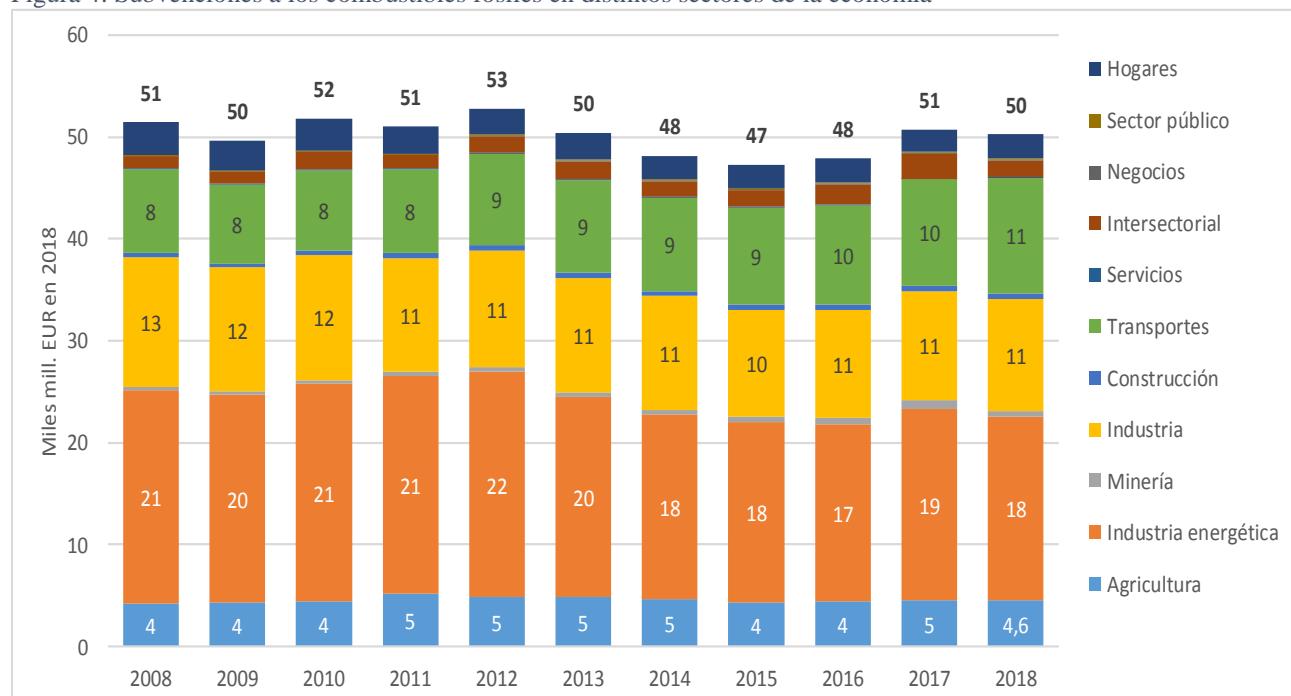
Entre 2015 y 2018 se mantuvieron estables las subvenciones a los combustibles fósiles en el **sector energético**, de las que un 30 % correspondía al carbón. El sector del **transporte** recibió un 20 % más de subvenciones a los combustibles fósiles en 2018 que tres años antes, mayoritariamente en forma de subvenciones a los productos petrolíferos. Las subvenciones a los combustibles fósiles en la **agricultura** aumentaron un 6 % durante ese mismo periodo y

¹³ Fuente: Estudio de la Comisión. Se incluyen las nuevas instalaciones terrestres y marinas, que ascendieron a 6,8 y 0,6 GW respectivamente en 2018. Las nuevas instalaciones solares incluyen tecnología fotovoltaica y calefacción solar térmica solar, que supusieron respectivamente 7,1 y 1,4 GW durante ese mismo periodo.

estuvieron casi exclusivamente relacionadas con las subvenciones a los productos petrolíferos. En el sector **industrial** y de los **hogares**, estas últimas aumentaron solo un 3-4 %. Mientras que los combustibles fósiles recibieron un 10 % del total de subvenciones destinadas a los hogares, esta cuota fue de más de la mitad en la industria.

En lo que respecta a las fuentes de financiación, las subvenciones a los combustibles fósiles procedieron principalmente de gastos fiscales¹⁴ (cerca de un 70 % del total, incluidas las exenciones al impuesto sobre el consumo y al impuesto especial, las deducciones, las devoluciones, etc.). Las ayudas a la renta y el sostenimiento de los precios fueron tres veces inferiores. Por su parte, las transferencias directas, esencialmente en forma de ayudas, desempeñaron un papel más limitado.

Figura 4: Subvenciones a los combustibles fósiles en distintos sectores de la economía



Fuente: Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía

Los datos agregados procedentes de los **PNEC únicamente informan de subvenciones a los combustibles fósiles por valor de 30 000 millones EUR**, es decir, un 60 % de los resultados del estudio de la Comisión. Tres Estados miembros (Croacia, Estonia y Malta) han expresado de manera explícita que no tienen planes de eliminar gradualmente determinadas subvenciones concretas a combustibles fósiles, aludiendo principalmente a la protección de la competencia o a la viabilidad económica de diversos sectores.

¹⁴ Es importante señalar a este respecto que, en el caso de los beneficios fiscales, a la hora de calcular las subvenciones solo se tienen en cuenta las diferencias de tipo impositivo de un mismo combustible. Las subvenciones a varios combustibles no se tienen en cuenta, puesto que resultaría extremadamente complicado hacerlo de manera homogénea en todos los sectores y para todos los tipos de combustible. No obstante, a partir de los datos parciales de los países, el estudio proporciona estimaciones sobre la subvención cruzada del diésel y la gasolina. Estas cifras no se incluyen en el importe total de las subvenciones en la UE, ya que no se dispone de la información completa. También se estiman las posibles subvenciones a los combustibles en el sector marítimo internacional y en la aviación, pero no se incluyen en las cifras totales de subvenciones en la UE. Para obtener más información, véase el Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía [enlace].

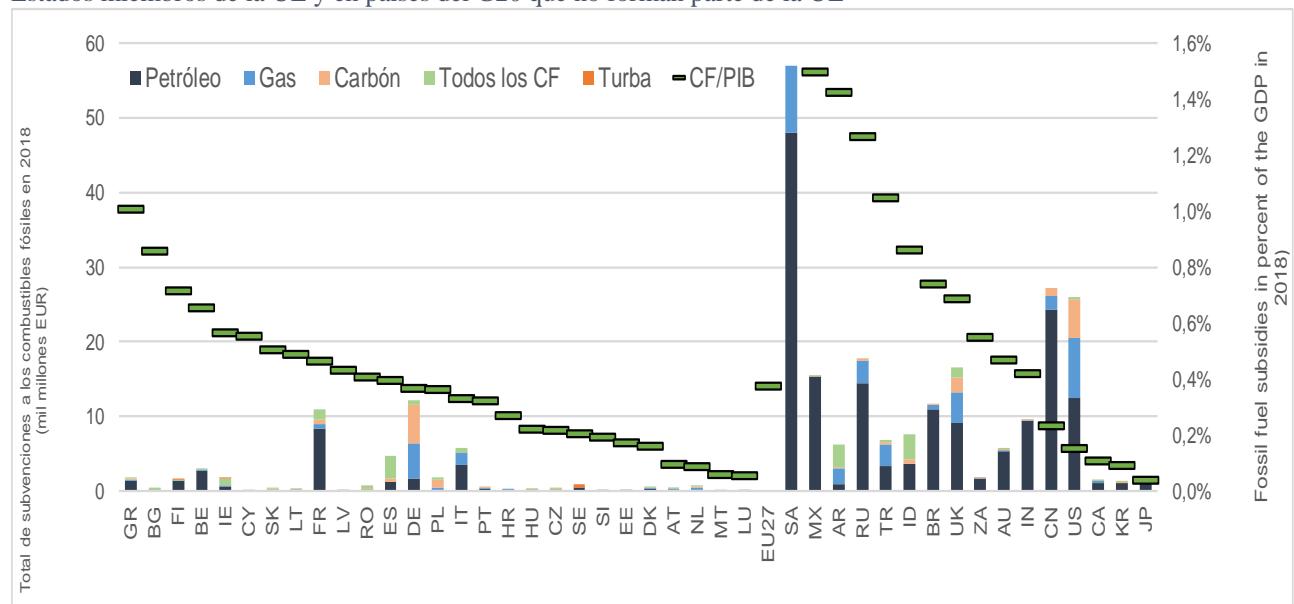
Trece Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania y Portugal) han indicado que tienen intención de elaborar planes para eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles, si bien no todos ellos los han desarrollado por completo. La ausencia de datos completos no nos permite crear una imagen exhaustiva de la situación y requiere de una mejora significativa en la información que se proporcione en el futuro.

Los Estados miembros tendrán que establecer sus objetivos nacionales de eliminación gradual de las subvenciones a la energía, especialmente a los combustibles fósiles, en el marco de los informes de situación que exige el Reglamento sobre la gobernanza.

3. Comparativa internacional de subvenciones a los combustibles fósiles

Los países del G20 que no pertenecen a la UE gastan más en subvenciones a los combustibles fósiles, proporcionalmente a su PIB, que la media de la UE del 0,4 % (con algunas excepciones, principalmente Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos y Japón). Los principales países productores de energías fósiles tienden a gastar más proporcionalmente en las subvenciones relacionadas. Arabia Saudí gastó más de un 8 % de su PIB en subvenciones a los combustibles fósiles en 2018, una cifra que por sí sola supera el gasto en subvenciones a los combustibles fósiles en la UE, principalmente como medida de apoyo al consumo nacional de productos petrolíferos. Por su parte, Rusia ha gastado en subvenciones a los combustibles fósiles un porcentaje de su PIB tres veces superior al de la UE.

Figura 5: Subvenciones a los combustibles fósiles en cifras absolutas y en forma de porcentaje del PIB en los Estados miembros de la UE y en países del G20 que no forman parte de la UE



Fuente: Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía, y cálculos propios. En el caso de los países no pertenecientes a la UE, a la vista de la comparabilidad limitada en lo que respecta a la clasificación y la metodología relativas a las subvenciones, a lo que se suman dificultades para la recopilación de los datos, conviene interpretar los resultados con cautela. Aunque no se aprecia claramente en el gráfico, Arabia Saudí gastó más de un 8 % de su PIB en subvenciones a los combustibles fósiles.

4. Conclusiones

Las conclusiones del presente informe se basan en gran medida en el estudio sobre las subvenciones llevado a cabo por la Comisión, que proporciona información sobre las subvenciones más exhaustiva que los datos sobre subvenciones a los combustibles fósiles facilitados en los PNEC.

Las subvenciones a los combustibles fósiles no han disminuido de forma sustancial durante la última década, y en algunos casos incluso han aumentado.

Además, hace falta mejorar la exhaustividad y la coherencia de los PNEC de los distintos Estados miembros. Su comparación con el estudio de la Comisión demuestra que los Estados miembros infravaloraron las subvenciones en sus planes nacionales. Asimismo, solo algunos Estados miembros presentaron una planificación detallada para la eliminación gradual de las subvenciones. Todo ello demuestra que es necesario tomar medidas adicionales.

Una forma de mejorar la situación y hacer que los futuros informes de situación sean más exhaustivos y precisos sería la elaboración por parte de la Comisión de unas directrices relativas a la definición, la exhaustividad y la metodología para la presentación de información sobre las subvenciones a la energía, incluidas aquellas destinadas a los combustibles fósiles, de forma más coherente y comparable por parte de los Estados miembros. La Comisión también publicará los resultados detallados de su estudio sobre las subvenciones, a fin de proporcionar una imagen completa de la situación¹⁵.

¹⁵ Véase el Estudio sobre los costes, los impuestos y el impacto de las intervenciones gubernamentales en las inversiones, en materia de energía (con fichas informativas de cada país) (https://ec.europa.eu/energy/studies_main/final_studies/study-energy-costs-taxes-and-impact-government-interventions-investments_en)