

Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de
España con motivo de la convocatoria pública para la elaboración de un nuevo

“Marco de ayudas estatales en apoyo del Pacto por una industria limpia”

Abril de 2025

1. Introducción

El pasado 26 de febrero de 2025, la Comisión Europea presentó el **Pacto Industrial Limpio** (*Clean Industrial Deal*), una iniciativa estratégica destinada a reforzar la competitividad y resiliencia de la industria europea en un contexto de creciente complejidad geopolítica y económica. En este marco, la descarbonización se plantea como una palanca clave para garantizar el futuro de la industria manufacturera en Europa, en un entorno marcado por la volatilidad energética derivada de la guerra en Ucrania y por una competencia global cada vez más intensa.

El Pacto propone un conjunto de medidas orientadas a transformar la transición ecológica en una oportunidad de crecimiento económico e industrial. Estas incluyen la reducción de los costes energéticos, la generación de empleo de calidad y la creación de un entorno favorable para la inversión empresarial. La iniciativa se focaliza especialmente en dos sectores estratégicos: por un lado, las industrias de alto consumo energético, que requieren apoyo para avanzar en su electrificación y reducción de emisiones; y por otro, las tecnologías limpias, cuya producción e implantación serán fundamentales para acelerar la transformación industrial europea. A ello se suma la apuesta por la economía circular, con el objetivo de maximizar el uso eficiente de los recursos estratégicos disponibles y reducir la dependencia de terceros países.

Este nuevo enfoque en materia industrial y climática se produce en un contexto de normalización del gasto público en ayudas estatales. Tras el ciclo excepcional de apoyo desplegado durante la pandemia y la crisis energética, los Estados miembros han

iniciado una reorientación estructural de sus recursos hacia objetivos estratégicos. Según el marcador de ayudas estatales de 2024, el volumen de ayudas se redujo un 23% en 2023 respecto al año anterior, situándose en 186.780 millones de euros. El 73% de ese gasto se destinó a ámbitos prioritarios como la protección ambiental, la eficiencia energética, la I+D+i y el desarrollo regional, frente al 49% registrado en 2022. Estos datos reflejan un compromiso creciente con una transición verde y digital alineada con las prioridades del Pacto Industrial Limpio.

En este contexto, la Comisión Europea ha anunciado la adopción de un nuevo **Marco de ayudas estatales para el Pacto Industrial Limpio (CISAF; *Clean Industry State Aid Framework*)**, que estará disponible a más tardar en junio de 2025. Este instrumento tiene como objetivo facilitar a los Estados miembros el apoyo público a inversiones en energías renovables, descarbonización industrial y producción de tecnologías limpias. Para ello, el CISAF establecerá directrices claras que simplifiquen las normas sobre ayudas estatales, refuercen la seguridad jurídica y garanticen un marco de competencia equitativo dentro del mercado interior. La Comisión ha abierto una consulta pública sobre el proyecto de directrices, que marcará el paso hacia un modelo de ayudas más flexible, estructurado y orientado al fortalecimiento de una industria europea más sostenible, competitiva e independiente.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España valora positivamente la orientación general del Pacto Industrial Limpio y la propuesta de un nuevo Marco de ayudas estatales (CISAF), al considerar que ambos constituyen un paso importante hacia la alineación de la política industrial europea con los objetivos de descarbonización y competitividad.

La Cámara de España considera acertado el diagnóstico de la Comisión, al identificar con claridad los principales desafíos que enfrenta la industria europea: el alto coste de la energía, la lentitud en los procedimientos administrativos, la escasa generación de demanda para productos bajos en carbono y la creciente carga regulatoria. No obstante, el éxito del Pacto dependerá de su rápida y eficaz implementación. El contexto actual, marcado por una competencia internacional cada vez más intensa –especialmente

desde EE. UU. y China—, exige avanzar desde los compromisos estratégicos a medidas operativas concretas. Es necesario activar instrumentos que reduzcan los costes estructurales de la energía, fomenten la inversión privada en tecnologías limpias, faciliten el acceso a la financiación y simplifiquen los marcos regulatorios, preservando al mismo tiempo los principios de competencia y competitividad en el mercado interior.

En consecuencia, si bien se considera que el rumbo es adecuado, es importante materializar las propuestas anunciadas con recursos, plazos y criterios claros que refuercen la capacidad productiva de Europa y eviten una pérdida irreversible de inversiones estratégicas. En este sentido, el nuevo marco de ayudas debe ser una herramienta eficaz para recuperar el atractivo industrial de Europa y garantizar una transición verde económicamente viable y socialmente inclusiva.

A continuación, se presentan observaciones específicas organizadas por ámbito de intervención.

3. Observaciones específicas

I. Ayudas para acelerar el despliegue de las energías renovables

La Cámara de Comercio de España valora de forma positiva que el CISAF priorice el impulso a las energías renovables como condición indispensable para garantizar un suministro energético competitivo, estable y sostenible que permita a la industria europea mantener su capacidad productiva en el nuevo contexto geopolítico y climático.

Se considera especialmente acertado que las ayudas públicas contempladas en el CISAF estén orientadas a eliminar los obstáculos estructurales que dificultan el despliegue renovable, como la lentitud en los procedimientos de autorización y la saturación de las infraestructuras de red. En este sentido, se subraya la importancia de acelerar y simplificar los permisos, ampliar la capacidad de transmisión y almacenamiento, y reforzar las redes inteligentes e interconectadas; condiciones imprescindibles para que la nueva capacidad renovable pueda desplegarse y ser absorbida eficazmente por el sistema.

Además, la Cámara de España destaca la necesidad de extender el acceso a estas ayudas más allá de los grandes operadores energéticos, facilitando la participación de las pymes industriales en proyectos de autoconsumo, generación compartida o adquisición de energía verde a través de contratos de compraventa a largo plazo (PPAs). En esta línea, se reconoce el papel que pueden desempeñar instrumentos de mitigación del riesgo como los contratos por diferencias (CfD) o esquemas de garantías públicas que permitan reducir el riesgo financiero de las inversiones, ofreciendo estabilidad de ingresos tanto a productores como a consumidores industriales. Se considera, por tanto, prioritario que estos mecanismos se diseñen de forma inclusiva y tecnológicamente neutra.

Asimismo, se recomienda que estas ayudas formen parte de una estrategia energética integrada, que conecte el despliegue renovable con las necesidades de electrificación de sectores industriales clave, como el transporte, la logística o la industria intensiva en energía. Esta coherencia sectorial resulta esencial para maximizar los beneficios ambientales y económicos de la transición.

Por último, se destaca que el éxito de este eje del CISAF dependerá no solo del volumen de recursos movilizados, sino también de la agilidad de su implementación, coordinada y orientada a resultados. Resulta indispensable que las medidas estén acompañadas de reformas estructurales en el ámbito administrativo y regulatorio que aporten seguridad jurídica, reduzcan cargas innecesarias y proporcionen señales estables de inversión a largo plazo en tecnologías limpias.

II. Ayudas para desplegar la descarbonización industrial

La Cámara de Comercio de España entiende que avanzar hacia una industria neutra en emisiones es una condición indispensable tanto para cumplir con los objetivos climáticos como para mantener, y mejorar, la competitividad y la capacidad de innovación de nuestros sectores productivos.

Se valora positivamente que el marco propuesto reconozca los retos específicos de las industrias intensivas en energía, que enfrentan costes operativos elevados, presión regulatoria creciente y una competencia internacional que, en muchos casos, no está sujeta a los mismos estándares normativos y ambientales. En este sentido, el éxito de

las ayudas dependerá de su capacidad para cubrir no solo las inversiones iniciales (CapEx), sino también los sobrecostos operativos (OpEx) derivados de la implantación temprana de tecnologías descarbonizadoras, particularmente en sectores electrointensivos y estratégicos, como los vinculados al acero, química, cemento o el transporte marítimo. Estas ayudas deben diseñarse con un enfoque de neutralidad tecnológica, que permita a las empresas optar por soluciones adaptadas a su realidad industrial (electrificación, hidrógeno renovable, captura y almacenamiento de carbono, eficiencia energética, entre otras), sin imponer restricciones que puedan limitar la innovación o el ritmo de adaptación de cada sector.

Adicionalmente, se recomienda permitir la acumulación de ayudas estatales con financiación procedente de fondos europeos gestionados centralmente —como el Fondo de Innovación— siempre que se respete la intensidad máxima permitida. Esta posibilidad es especialmente relevante para proyectos con una alta brecha de competitividad. En esta línea, se sugiere también que, en los casos en que un proyecto combine diferentes tecnologías sujetas a intensidades máximas de ayuda distintas (por ejemplo, RFNBO y CCUS), la intensidad aplicable sea una media ponderada, y no el umbral más reducido, de modo que no se penalicen las soluciones tecnológicas integradas.

Asimismo, desde la Cámara de España se apoya el refuerzo de los instrumentos de defensa comercial, como el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono (CBAM), para evitar el riesgo de fuga de carbono y proteger a las industrias europeas que apuestan por la sostenibilidad frente a competidores internacionales que no están sujetos a las mismas exigencias regulatorias y ambientales. La implementación de estos mecanismos debe ser ágil, eficaz y evitar vacíos normativos que comprometan su eficacia.

Una vez más, se insiste en la importancia de avanzar hacia la simplificación del marco regulatorio, que no suponga una carga adicional para las empresas, especialmente las pymes. La reducción de cargas administrativas, la simplificación de procedimientos y una mejor coordinación normativa e interadministrativa son factores clave para garantizar que las ayudas lleguen con agilidad a las empresas.

Por último, es relevante estimular la demanda de productos industriales descarbonizados, a través de medidas como la contratación pública verde, estándares

de huella de carbono o incentivos a la producción local de bienes con bajas emisiones. Estas políticas de “market pull” son esenciales para generar escala de mercado, aumentar la rentabilidad de las inversiones en tecnologías limpias y consolidar cadenas de valor industriales en Europa.

III. Ayudas para garantizar una capacidad suficiente de fabricación de tecnologías limpias

La Cámara de Comercio de España valora positivamente que el nuevo marco de ayudas estatales (CISAF) incluya medidas orientadas a fortalecer la capacidad industrial europea en tecnologías limpias, un aspecto clave tanto para lograr los objetivos climáticos como para reducir la dependencia estratégica de terceros países en sectores críticos.

Se considera esencial consolidar una base productiva propia en componentes y equipos como paneles solares, aerogeneradores, baterías, electrolizadores, sistemas de almacenamiento y soluciones circulares, entre otras. La experiencia reciente ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de Europa ante disrupciones en las cadenas de suministro globales y la necesidad de disponer de capacidades industriales suficientes para responder con autonomía a la demanda creciente.

En este contexto, la Cámara de España respalda el uso de incentivos dirigidos a la inversión productiva en territorio europeo, incluyendo ayudas para la construcción de nuevas fábricas, ampliaciones industriales y reconversiones tecnológicas. Resulta clave acompañar estos apoyos de una mejora sustancial en el acceso a financiación, marcos contractuales estables que aporten visibilidad a largo plazo, y procesos administrativos más ágiles y coordinados. En el mismo sentido, sería conveniente que el CISAF contemple no solo subvenciones, sino también préstamos y garantías específicamente dirigidos a fabricantes de tecnologías estratégicas como los electrolizadores o los sistemas de captura de carbono, con el objetivo de facilitar el escalado industrial de soluciones limpias. La simplificación de trámites, junto con una mayor seguridad jurídica, puede marcar la diferencia a la hora de atraer o retener proyectos industriales estratégicos.

Asimismo, se considera acertado priorizar, de forma proporcionada, los productos fabricados en la Unión Europea en la contratación pública y en otras políticas de estímulo a la demanda, siempre garantizando su compatibilidad con el marco de competencia y las reglas del comercio internacional. Esta preferencia, aplicada de modo adecuado, puede ejercer un efecto tractor sobre la inversión privada y contribuir a cerrar la brecha de competitividad frente a otras regiones con políticas de apoyo más agresivas.

Otro aspecto relevante es el acceso a materias primas críticas. La Cámara de Comercio de España comparte la necesidad de reforzar la disponibilidad de materias primas y recursos estratégicos dentro del mercado europeo. En este contexto, el CISAF podría contribuir también a fomentar el reciclaje industrial, impulsar la economía circular y facilitar el acceso a insumos críticos para la producción limpia, en línea con la Ley de Materias Primas Críticas y la normativa de economía circular de la UE.

Adicionalmente, se recomienda que las ayudas también contribuyan a cumplir los objetivos de cohesión territorial y transición justa, facilitando la instalación de nuevas capacidades industriales en regiones en transición o afectadas por procesos de descarbonización. Esto no solo permitirá diversificar el tejido productivo en zonas vulnerables, sino que también generará empleo de calidad vinculado a sectores con potencial de crecimiento a largo plazo.

IV. Ayudas para reducir los riesgos de las inversiones privadas

La Cámara de Comercio de España valora que el CISAF reconozca explícitamente la necesidad de reducir los riesgos que actualmente dificultan la movilización de inversión privada en tecnologías limpias. Para que la transición ecológica se materialice a escala industrial, es imprescindible crear un entorno que ofrezca mayor estabilidad, previsibilidad y confianza a los agentes económicos.

En este sentido, la Cámara de España respalda la incorporación de instrumentos contractuales a largo plazo que aporten previsibilidad de ingresos y reduzcan el riesgo financiero de las inversiones. Entre ellos, destaca los contratos por diferencias (CfD) y los acuerdos de compra de energía (PPA) respaldados por el Estado, especialmente

relevantes en el ámbito de las energías renovables, tecnologías en fase temprana de despliegue o con elevados costes iniciales. Asimismo, se sugiere fomentar el desarrollo de nuevos marcos contractuales entre productores y consumidores —como los acuerdos de suministro a largo plazo (*offtake agreements*) o los mecanismos de agregación de demanda— que permitan asegurar un mercado para productos descarbonizados (como acero verde, fertilizantes o combustibles sintéticos) y repartan riesgos y faciliten el cierre financiero de inversiones industriales intensivas en capital.

Adicionalmente, se recomienda que el CISAF incluya como costes elegibles los instrumentos de mitigación del riesgo tecnológico, como los seguros contratados antes de la entrada en operación del proyecto. Esta medida resulta especialmente relevante en el caso de tecnologías emergentes, donde la falta de garantías por parte de los fabricantes puede dificultar la viabilidad financiera y la atracción de inversión privada.

La Cámara de España también respalda que el CISAF facilite el uso estratégico de fondos provenientes del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (ETS), como el Fondo de Innovación de la UE o los ingresos nacionales derivados de subastas, para cofinanciar inversiones en tecnologías limpias. Estos recursos pueden desempeñar un papel clave en el despegue de proyectos pioneros en sectores industriales como el hidrógeno renovable, los combustibles sintéticos, la electrificación de procesos o el acero con bajas emisiones, entre otros.

Finalmente, la Cámara de Comercio de España subraya, nuevamente, la necesidad de que la simplificación regulatoria sea un pilar transversal del CISAF. Reducir cargas administrativas, armonizar normas entre Estados miembros y eliminar obstáculos redundantes en procedimientos de autorización son medidas urgentes para acortar los plazos de inversión y aumentar la seguridad jurídica. Un entorno más sencillo y comprensible será decisivo para atraer capital hacia proyectos verdes dentro del mercado único.

En conclusión, la Cámara de Comercio de España considera que el nuevo marco de ayudas estatales en apoyo del Pacto por una industria limpia (CISAF) puede y debe actuar como un verdadero catalizador de inversión privada si se dirige hacia la reducción del riesgo financiero y regulatorio, la generación de señales de mercado claras y a asegurar una demanda suficiente para los productos sostenibles. Solo así se podrá movilizar a gran escala el capital necesario para transformar el modelo productivo europeo y consolidar una industria competitiva, resiliente y climáticamente neutra.

Al tiempo, el éxito del CISAF no dependerá únicamente del volumen de recursos movilizados o de la flexibilidad normativa ofrecida, sino también de su capacidad real para atraer y activar proyectos transformadores, capaces de modificar estructuralmente la base industrial europea. Es fundamental que este nuevo marco impulse de manera efectiva inversiones estratégicas con alto impacto en innovación, empleo y autonomía industrial.

En este sentido, la Cámara de Comercio de España reitera su disposición a colaborar con las instituciones europeas para asegurar que la implementación del CISAF se traduzca en resultados tangibles para las empresas, los trabajadores y los territorios, y que contribuya decisivamente a una transición verde que sea también una oportunidad de liderazgo económico para Europa.