DOSSIER PRENSA

DE SUBVENCIONES TÓXICAS A INVERSIONES RESPONSABLES

Cómo poner el dinero público al servicio del bienestar y el medio ambiente

GREENPEACE

Apuntes previos

La lucha contra el cambio climático y la protección de los ecosistemas son cuestiones existenciales para España y la Unión Europea. Entre 2021 y 2023, los desastres climáticos costaron a la UE 162.000 millones de euros. En España, la DANA en Valencia dejó 227 víctimas y daños sin precedentes valorados en 18.000 millones de euros. Y estos costes seguirán aumentando, lo que convierte la inversión en acción climática y ambiental en una apuesta imprescindible para el bienestar presente y futuro.

En este contexto Greenpeace presenta **un estudio pionero en nuestro país que revela que la economía española está "plagada" de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y por tanto para las personas, o sea, de subvenciones marrones (1)**. Además, muchas de estas ayudas son regresivas o carecen de impacto positivo en la equidad social.

© Marten van Dijl / Greenpeace

El informe destaca además un grave déficit de inversión en transición ecológica, que también se observa a nivel europeo: para cumplir con los compromisos del Pacto Verde Europeo la UE se enfrenta a un "gap" de inversión de 520.000 millones de euros anuales en sectores clave como transporte, vivienda y agricultura, responsables de casi la mitad de las emisiones.

En España, sería necesario duplicar la inversión en transición ecológica hasta alcanzar el 4,8 % del PIB. También hay un déficit en inversión social, con dos puntos de PIB menos en gasto de protección social en comparación con la media de la UE-27.

En conclusión, mientras el cambio climático avanza y sus costes se disparan, España sigue sin una estrategia clara para eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, lo que ralentiza la transición ecológica y agrava las desigualdades económicas y sociales.

Principales datos

Las subvenciones públicas afectan de manera central al alcance de la transición ecológica y, en general, al bienestar social. El estudio encargado por Greenpeace ha tenido como primera dificultad la **falta de transparencia e información específica fácilmente accesible** sobre subvenciones, especialmente de las dañinas - o "tóxicas" - con el medio ambiente.

En el estudio nos hemos enfocado en el **sector agrario, vivienda y transporte, por ser tres de los sectores más contaminantes**, y se han analizado las ayudas del Gobierno, la UE y fondos temporales para paliar la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania. De los tipos de subvenciones, sólo se analizaron las explícitas, tanto directas, como presupuestarias, e indirectas, rebajas fiscales. Se han excluido las implícitas -relacionadas con los impactos ambientales negativos que generan un coste a la sociedad que no se compensa, por falta de datos detallados

Se ha analizado una muestra de subvenciones que alcanzaron un valor aproximado de **32.075 millones de euros en 2023 (2,14 % del PIB), y 27.100 millones de euros en 2024 (1,7 % del PIB).** La diferencia entre ambos ejercicios corresponde al vencimiento de algunas de las ayudas que se habilitaron como consecuencia de la crisis energética derivada de la guerra de Ucrania.

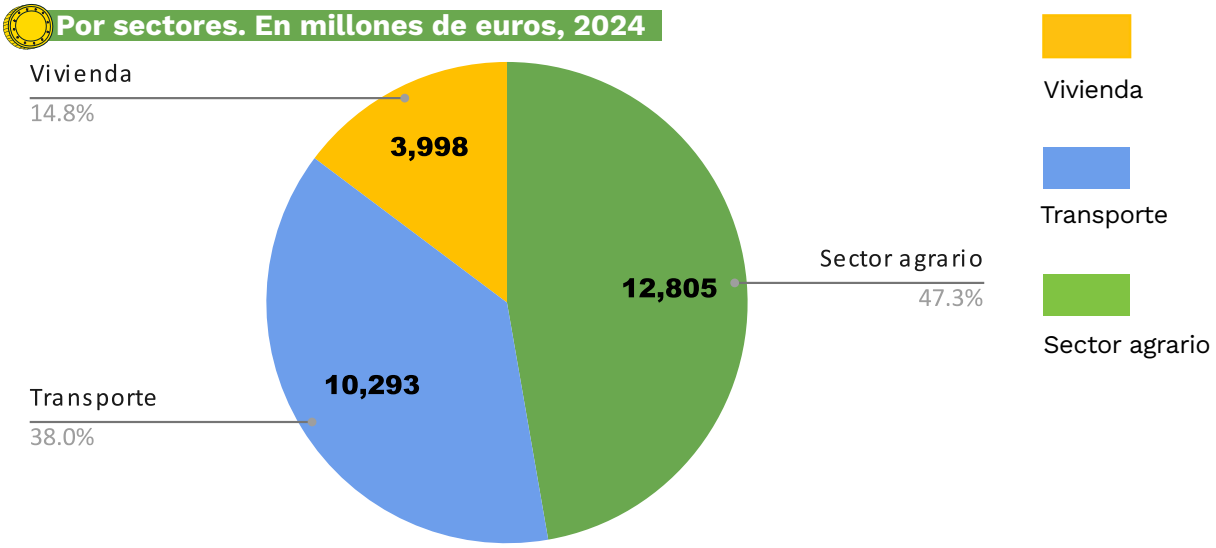
Se trata de una muestra suficientemente representativa sobre el conjunto de ayudas destinadas a la economía española. Hemos calculado que aproximadamente un 41 % del total de subvenciones que había disponibles en 2023 - tanto las presupuestarias como los beneficios fiscales -. Esto quiere decir que **41 de cada 100 euros que se destinaron con recursos públicos a la economía han sido analizados por Greenpeace** en este estudio en los sectores agrario, del transporte y la vivienda.

© Gabriel Gallo / Greenpeace

Muestra de subvenciones analizadas

Subvenciones 2023	Subvenciones 2024
88 tipos de subvención por valor de 32.075 M. 42 estatales, 27 autonómicas, 19 locales	**72** tipos de subvención por valor de 27.096 M. 29 estatales, 24 autonómicas, 19 locales

Por sectores. En millones de euros, 2024



Del valor de la muestra analizada el sector agrario concentra la mayor cantidad de subvenciones con 12.805 millones (47,3 %), seguido del sector transporte 10.293 millones (38 %) y, por último, el sector vivienda con 3.998 millones (14,8 %). Por tipo de subvención, hemos clasificado la muestra en dos tipos de ayudas: 53 % serían directas, a cargo de fondos presupuestados, y el 47 % indirectas o ayudas fiscales la mayoría a modo de desgravaciones.

Si observamos la procedencia de los fondos el Estado sería el mayor financiador de los sectores del transporte y la vivienda y el segundo financiador del sector agrario. La Unión Europea, mediante la PAC, es el mayor proveedor de subvenciones agrícolas.

Analizados los datos podemos decir que del valor total de las ayudas estudiadas en 2024, es decir 27.100 millones de euros, 23.330 millones (86 %) se consideran completa o parcialmente dañinas para el medio ambiente. Serían, pues, subvenciones verdes o naranjas.

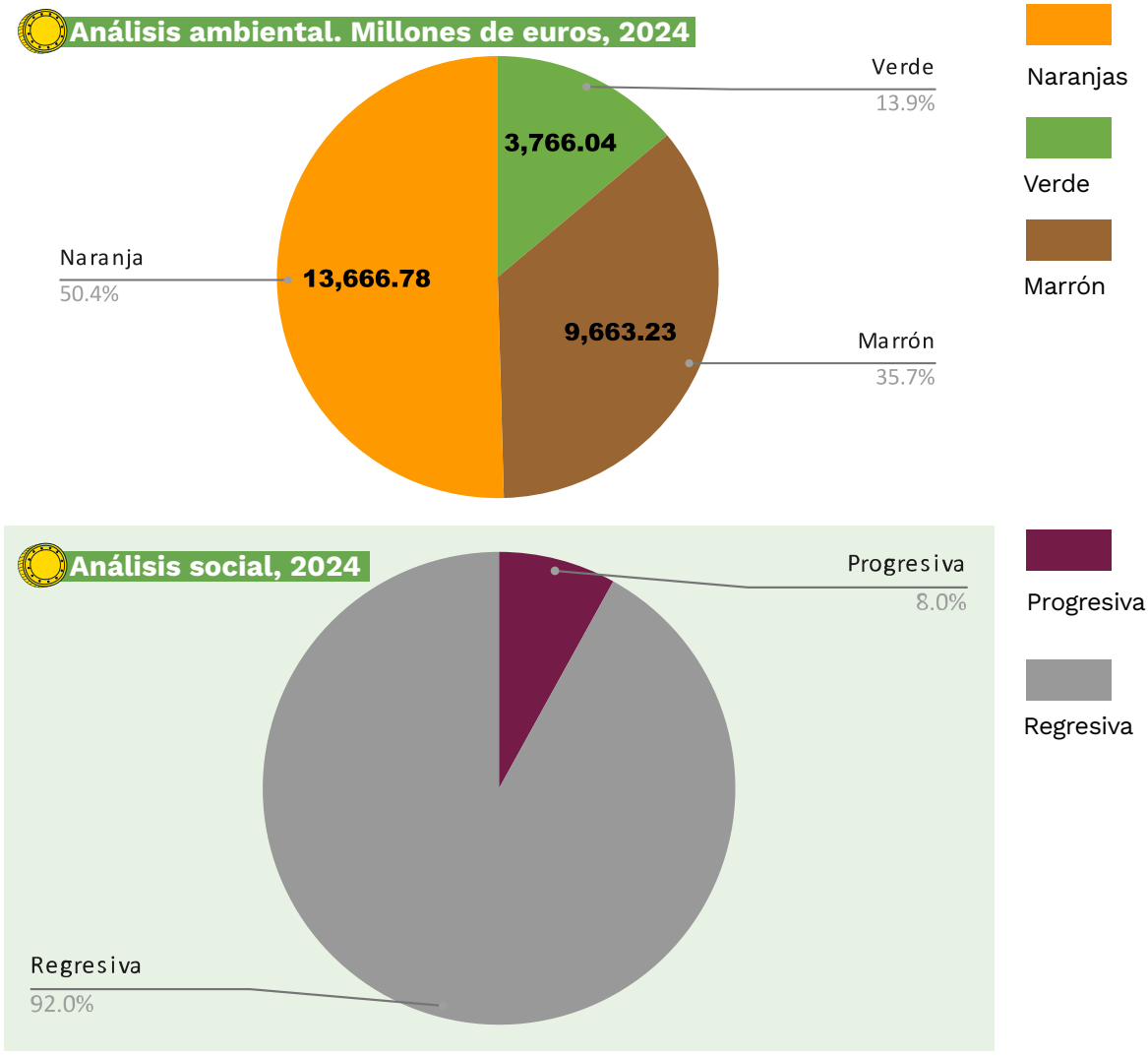
Esto significa que, desde el punto de vista ambiental, **por cada euro de dinero público que se destina a la transición ecológica hay casi nueve que fomentan actividades que son perniciosas para el medio ambiente.** Estos datos corroboran lo que señalan las fuentes oficiales: la crisis energética e inflacionaria provocada por el gas ruso supuso un dopaje fósil sin precedentes y que todavía no se ha revertido.

Otro de los hallazgos más relevantes del estudio es que aunque muchas veces se justifiquen las subvenciones tóxicas por razones sociales, **el 92 % de ellas son regresivas**. No benefician a los más vulnerables ni a las pymes con dificultades, o simplemente no logran equidad social. En cambio, nos atan al consumo de gas, carburantes y agrotóxicos, favoreciendo a las grandes empresas de estos sectores.

Al combinar el análisis ambiental y social vemos que el **81 % de los tipos de subvenciones analizados son ambientalmente dañinas y socialmente regresivas. Las subvenciones sostenibles, que suman positivamente desde ambos enfoques serían solo el 3 % del total analizado**. Ejemplo de subvenciones sostenibles serían las distintas ayudas presupuestarias dirigidas a la rehabilitación de viviendas y barrios en diversas comunidades autónomas a cargo de fondos europeos.

Subvenciones al sector agrario

El estudio ha identificado 29 tipos de subvención vigentes por un valor de **12.805 millones de**



euros (valores de 2024) en este sector. Por tipo de subvención, 62 % serían directas, a cargo de transferencias, y el 38 % indirectas o beneficios fiscales. **Todas las subvenciones del sector agrario son total o parcialmente nocivas para el medio ambiente y regresivas.** El 61 % de las subvenciones proceden de Europa, fundamentalmente la PAC y el Perte Agroalimentario, y el 38 % del Estado, vía beneficios fiscales. A nivel de gestión le corresponde un 58 % a las autonomías, de nuevo por la gestión de los fondos de la PAC, y un 42 % al Estado.

La PAC es la mayor subvención analizada y principal ayuda en el sector agrario. Tras el análisis, se ha considerado una subvención naranja, con importantes desafíos para convertirse en verde.

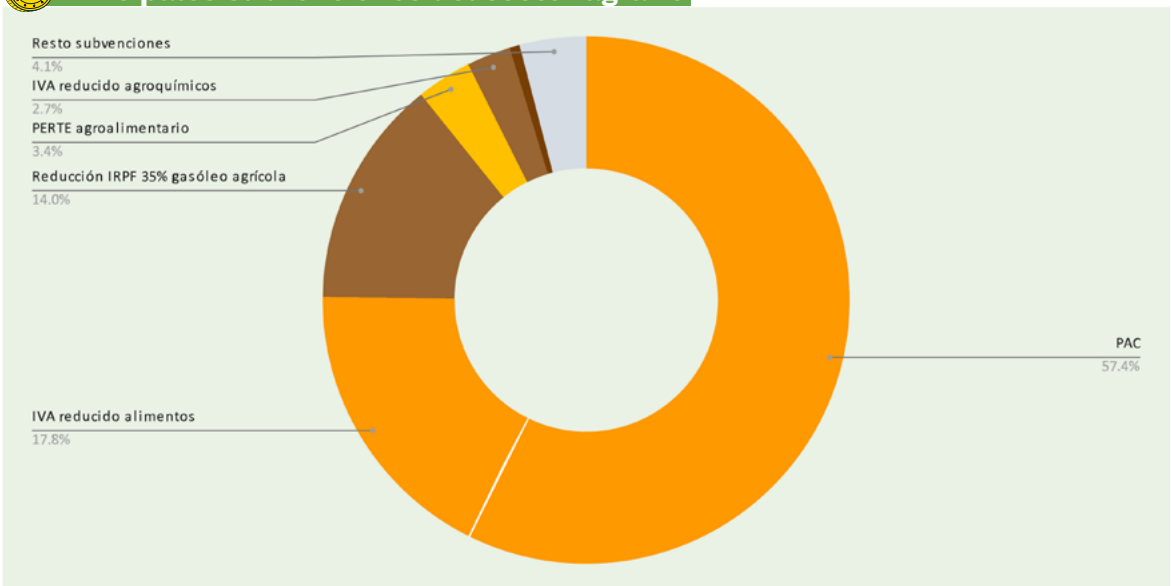
Los **agroquímicos cuentan con un tipo de IVA reducido** que supone un beneficio fiscal por 346 millones de euros en 2023 y que incentiva su consumo. Aunque se trate de una subvención de tamaño medio su impacto en el medio ambiente es muy alto. En general, en los últimos 20 años, el mercado mundial de plaguicidas se ha duplicado. La UE representa casi una cuarta parte de las ventas globales, y España, con 75.774 toneladas en 2020, lidera el consumo en Europa.

Entre las subvenciones naranjas, destaca el **Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) Agroalimentario**. Los recursos disponibles fueron de 1.002 millones desde 2023, luego ampliado a 100 más en 2024). Para Greenpeace este proyecto no cumple las expectativas de transformación de los regadíos, al no poner freno a su expansión y reducción en zonas con alto estrés hídrico.

Subvenciones a la vivienda

El estudio identificó **15 tipos de subvención vigentes por valor total de casi 4.000 millones de euros**

Principales subvenciones del sector agrario



(2024). Por tipo de subvención, 46 % serían directas, a cargo de transferencias, y el 54 % indirectas o beneficios fiscales. **El 76 % de las subvenciones del sector son total o parcialmente nocivas para el medio ambiente y el 56 % regresivas. En la parte de subvenciones verdes encontramos los 1.297 millones destinados a rehabilitación energética en 2024.** El 21 % de las subvenciones proceden de Europa, de los fondos de recuperación y resiliencia, y el 78,6 % del Estado. A nivel de gestión, hay un 16 % de los recursos a nivel autonómico y 5 % local. El 80 % restante lo gestiona el Estado.

Mirando al sector de la vivienda se destacan algunas subvenciones resultado de la emergencia social provocada por el aumento de la factura energética del gas ruso y que están ya derogadas. Por ejemplo la **Tarifa de Último Recurso (TUR)** para calderas comunitarias, que estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2024. De ella se beneficiaron 1,7 millones de hogares y supuso un desembolso público de 3.000 millones. A su vez, en el momento de mayor especulación sobre el gas el Gobierno redujo el tipo efectivo del IVA del 21 % al 5 % durante 2022 y 2023, lo que supuso una subvención acumulada de 433 millones.

Por otra parte, encontramos **el IVA reducido al 10 % a la electricidad**, que ha estado vigente hasta el 31 de diciembre de 2024 y que, según la AIReF, supuso a las arcas públicas 2.012 millones (2022). A partir de inicio de 2025 siguen vigentes los bonos eléctrico y térmico que vienen a sumar unos 950 millones de euros anuales y al que se accede principalmente por criterio de renta - aproximadamente tres cuartas partes-, además del criterio de familia numerosa -una cuarta parte-.

En términos de incentivos a la renovación energética en viviendas y edificios nos encontramos con la enorme paradoja que, tras los cambios en la fiscalidad que han entrado en vigor a principios de 2025, **la fiscalidad del gas para uso doméstico es más favorable que la de la electricidad**, lo que en la práctica supone un desincentivo para las personas y comunidades que quieran afrontar una renovación de sus calderas.

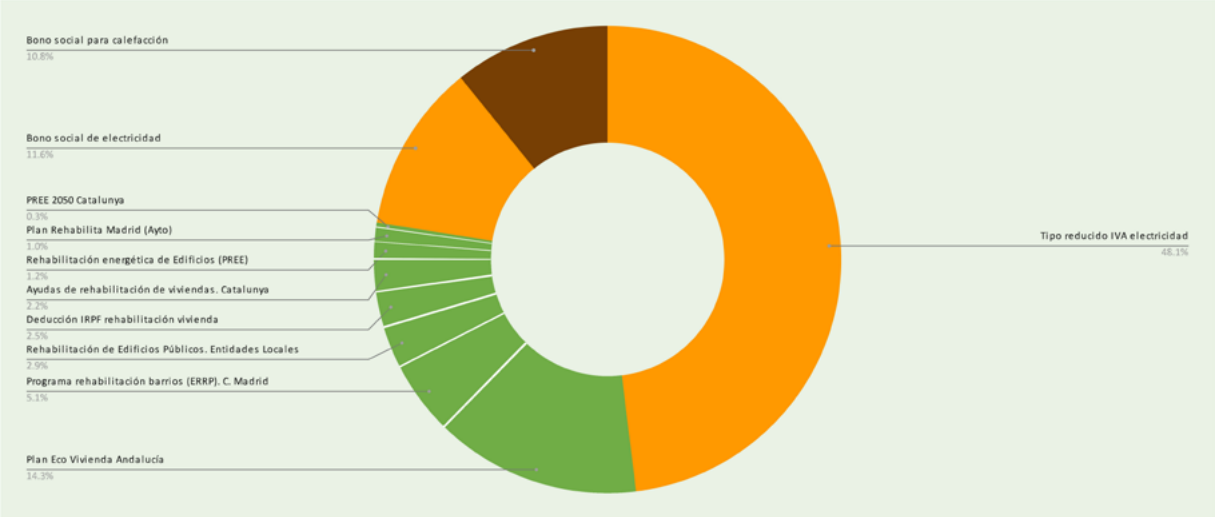
En el lado de las subvenciones verdes, el mayor desafío está en superar las dificultades de acceso a las ayudas vigentes del Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana del (PRTR), por valor de 3.480 millones de euros a 5 años.

Subvenciones al transporte

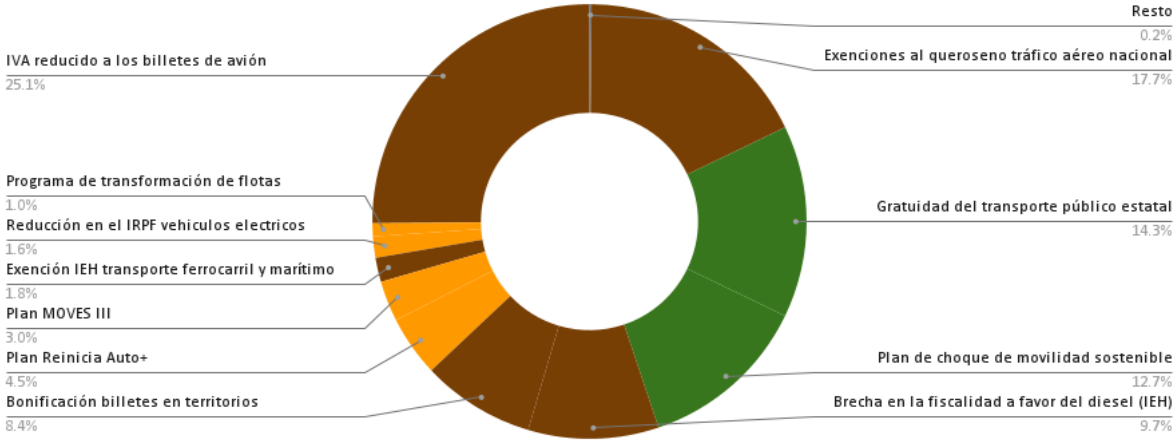
El estudio identificó **28 tipos de subvención vigentes por valor total de casi 10.293 millones de euros (2024).** Por tipo de subvención, 45 % serían directas, a cargo de transferencias, y el 55 % indirectas o beneficios fiscales. **El 72,5 % de las subvenciones del sector son total o parcialmente nocivas para el medio ambiente y el 95 % regresivas.**

Una de las subvenciones encubiertas identificadas es el **diferencial entre el gasóleo y la gasolina en el Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH)** por valor de unos 1.000 millones de euros. Además, **existen otras desigualdades en los tipos del IEH** sobre otros productos como el Gas Licuado de Petróleo (GLP) y el fuelóleo (utilizado en el sector marítimo)

Análisis ambiental de las principales subvenciones al sector vivienda



Análisis ambiental de las principales subvenciones al sector transporte



en comparación con el gasóleo que incentivan el uso de estos dos productos, y, por lo tanto, podrían considerarse como subvenciones encubiertas que distorsionan consumos e impactos. A esto hay que añadir la exención en el IEH a los hidrocarburos destinados a carburante en el transporte de ferrocarril, marítimo y la aviación por valor de unos 180 millones (2024). Todas estas ayudas dificultan una transición hacia formas menos contaminantes de transporte.

En relación a la transición hacia el vehículo eléctrico conviven ayudas que reman en el sentido opuesto.

Por un lado, los profesionales del transporte reciben una devolución parcial del impuesto sobre hidrocarburos en el gasóleo de uso profesional por un valor de unos 5,2 millones anuales. Por otro lado, hay ayudas a la movilidad sostenible y eficiente de flotas por 19,4 millones junto con las ayudas existentes al coche eléctrico. Es importante dar coherencia y las mayores facilidades posibles para este colectivo.

El problema de la regresividad: dinero en bolsillos equivocados

La mayoría de las subvenciones analizadas (92 %) presentan un carácter regresivo, es decir, no incorporan criterios de equidad social en su diseño y/o aplicación. Como resultado, gran parte de los fondos terminan beneficiando a personas o empresas que no los necesitan.

A pesar de la falta de datos de cómo las empresas se benefician de las subvenciones públicas, sí hemos encontrado informaciones, que, aunque incompletas, señalan esta tendencia. Más allá de las ayudas directas o los beneficios fiscales, es importante entender que **una buena parte de las ayudas diseñadas para compensar a la ciudadanía pueden terminar en las cuentas de resultados de estas empresas.**

En 2023, 100 grandes compañías recibieron 4.321 millones de euros, que es la cantidad que se necesitaría para atender los objetivos de rehabilitación energética de viviendas y edificios y cumplir los compromisos climáticos. Cerca de 2.995 millones eran fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Entre estas empresas se encuentran las 10 empresas más contaminantes.

El caso de la empresa más contaminante: Repsol

En España Repsol es la empresa más contaminante y genera el 62 % de las emisiones del IBEX35, provocando daños económicos anuales valorados en 12.000 millones de euros. A su vez, sus inversiones siguen ahondando en la emergencia climática, pues en 2023 7 de cada 10 euros invertidos se encaminaron al negocio fósil tradicional. En paralelo, obtuvo 5.000 millones de beneficios netos y está realizando una generosa política de dividendos (2.500 millones en 2023) y de recompras de acciones (ejecución de un plan de 9.760 millones a 6 años) en favor de sus grandes accionistas.

En relación al dinero público el análisis muestra que al tiempo que la compañía ha sido el principal ariete del gravamen temporal a beneficios extraordinarios, ésta se ha beneficiado directamente de

subvenciones para 278 proyectos en los últimos cinco años. En total, suman más de 180 millones de subvención sin contraprestación (60 mills. 2023, 120 mills. 2024), cantidades a las que hay que añadir los más de 1.000 millones de fondos públicos que ha recibido en créditos en condiciones favorables en 2023 y 2024.

Por otra parte no está de más señalar que en España el sector aéreo no paga impuestos por el combustible (queroseno) que utiliza (está exento en el Impuesto sobre Hidrocarburos) y solo se aplica el IVA a los vuelos domésticos, además con tasa reducida del 10 %.

Subvención en 2023	REPSOL	moeve	Fertiberia
Fondo NextGen EU	27.000.000 €	34.000.000 €	n.d.
Mecanismo de compensación de emisiones	17.500.000 €	10.500.000 €	1.300.000 € (2021)
Ayudas a la industria de gas intensivas	200.000 €	400.000 €	280.000 €
Compensación de los costes adicionales debido al aumento excepcional de los precios del gas	n.d.	7.300.000 €	2.200.000 €
Importe total recibido en concepto de subvenciones (en 2023)	60.800.000 €	60.500.000 €	2.800.000 €

Conclusiones del estudio

- Acabar con las subvenciones tóxicas (valorado en unos 23.330 millones, 1,5 % del PIB de 2024) doblaría los recursos disponibles para una transición ecológica en beneficio de las mayorías sociales y del conjunto de la economía.
- La crisis energética derivada de la guerra de Ucrania ha disparado las subvenciones marrones a niveles récord en Europa (123.000 millones de euros en 2022) y España (13.500 millones de euros en 2022).
- El dinero público dirigido a sectores y prácticas altamente contaminantes genera un coste ambiental valorado en un 1,64 % del PIB que pagamos toda la sociedad y las futuras generaciones, no los que lo generan.
- En 2024 nueve de cada diez euros de dinero público analizado en los sectores de transporte, agricultura y vivienda son considerados como subvenciones marrones o naranjas con un impacto negativo al medio ambiente. Esto es incompatible con la transición ecológica y una fuente de inflación, inestabilidad y vasallaje geopolítico.
- El 91 % de las ayudas en los tres sectores analizados son regresivas. Esto significa que su diseño e implementación no están centrados en los grupos más vulnerables o en las pymes de los sectores más golpeados por las sucesivas crisis.
- El análisis de las ayudas al sector agrario arroja el peor balance ambiental y social de los sectores analizados con la PAC como principal responsable.
- Se invierten miles de millones de euros en la transición al vehículo eléctrico o híbrido, pero su impacto se ve limitado por las subvenciones al gasóleo.
- La inversión en renovación térmica está en un ritmo cuatro veces inferior al necesario para cumplir con los objetivos establecidos en el PNIEC.
- Empresas como Repsol, Moeve (antigua Cepsa), Fertiberia, Iberia o Ryanair son empresas altamente contaminantes que ponen en compromiso los objetivos climáticos y la salud de la ciudadanía y se benefician de ayudas y esquemas fiscales muy ventajosos a costa de los contribuyentes mientras generan beneficios históricos. Es necesario una mayor rendición de cuentas y exigencia de su responsabilidad social y ambiental y el pago de los daños ocasionados a la sociedad.

Peticiones de Greenpeace

Solución sostenible	Millones de € al año
Doblar la acción climática y cumplir el Acuerdo de París	25.000
Restaurar los ecosistemas dañados	8.000
Rehabilitación energética de 600.000 de viviendas al año	8.000
Abono único para todos los sistemas de transporte público en el Estado	2.000
Un Fondo Transición Agroecológica para la agricultura familiar	1.690
Dividendo climático como protección de la inflación fósil	4.138

- El Gobierno y el resto de administraciones públicas del Estado deben cerrar el grifo a las “paguitas tóxicas”, y especialmente las que van a los bolsillos equivocados, y dirigir esos fondos públicos e incentivos hacia sectores de mayor resiliencia en los que el bienestar de la ciudadanía y la acción climática van de la mano.
- Un compromiso político efectivo por parte del Gobierno acorde con el liderazgo europeo e internacional:

1. Elaboración de un inventario público de subvenciones ambientalmente dañinas en 2025.

2. Compromiso con un plan de revisión justa y progresiva de los subsidios dañinos en 2025 de cara a la cumbre de financiación para el desarrollo sostenible de Sevilla y a la Conferencia del Clima de Belem (Brasil).

3. Un alineamiento verde completo de los PGE al 30 %.

4. Avanzar en medidas de fiscalidad vere y justa que refuercen el dinero público disponible para una transición ecológica para la gente.

Las soluciones que son buenas para el bolsillo de las personas y el planeta ya existen en sectores clave para la acción climática y el bienestar social. Necesitamos superar la adicción a las paguitas tóxicas con una inversión responsable que las impulse. Propuesta

(1)- Las **subvenciones dañinas con el medio ambiente** (Environmentally Harmful Subsidies o EHS, por sus siglas en inglés) o conocidas de manera más coloquial como “marrones”, **los analistas suelen utilizar la de la OCDE**, que las define como «*...el resultado de una acción gubernamental que confiere una ventaja a los consumidores o productores, con el fin de complementar sus ingresos o reducir sus costes, pero que, al hacerlo, discrimina en contra de políticas medioambientales sólidas. En igualdad de condiciones, la EHS aumenta el nivel de residuos, contaminación y explotación de los recursos naturales a los que está vinculado.* Por su parte, las subvenciones naranjas son aquellas aquellas subvenciones que incluyen tanto elementos beneficiosos como perjudiciales para el medio ambiente; mientras que las verdes son las que contribuyen a la transición ecológica.

(2) Subvenciones explícitas son las concedidas para alcanzar objetivos económicos y sociales y que tienen una repercusión presupuestaria. Se dividen en **directas** – ayudas presupuestarias, préstamos sin intereses, etc. – o **indirectas** – desgravaciones fiscales, seguros, préstamos a bajo interés, depreciación acelerada, etc.

Las **Subvenciones “implícitas”**, son las externalidades negativas que generan un coste a la sociedad que no se compensa y, como tal, implica una subvención encubierta. Este fallo de mercado debe corregirse desde la regulación.

GREENPEACE

Greenpeace es una organización global independiente que realiza campañas para cambiar actitudes y conductas, para proteger y conservar el medioambiente y promover la paz

Greenpeace España,
Calle Valores, 1
28007 Madrid