

DE SUBVENCIONES TÓXICAS A INVERSIONES RESPONSABLES



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

GREENPEACE

De subvenciones tóxicas a inversiones responsables

Cómo poner el dinero público al servicio del
bienestar

Marzo 2025

DE SUBVENCIONES TÓXICAS A INVERSIONES RESPONSABLES

Índice

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO

El déficit verde y social de la transición ecológica
La dependencia fósil acentuada por la crisis energética
Subvenciones tóxicas en máximos en todo el mundo
Voluntad política en mínimos
Desafíos para España

2. FOCO DEL ESTUDIO

Las subvenciones en la transición ecológica
Tipos de subvenciones
Análisis ambiental
Análisis social
Metodología del estudio

3. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Las subvenciones tóxicas en España en los datos oficiales
Análisis de subvenciones en la agricultura, vivienda (consumo energético) y transporte
Subvenciones al sector agrario
Subvenciones al consumo energético en los hogares (vivienda)
Subvenciones al transporte
El problema de la regresividad: subvenciones en bolsillos equivocados
Paguitas S.A.
El caso de la empresa más contaminante: Repsol
Las líneas aéreas no pagan el coste de sus emisiones
Los desafíos de la regresividad

4. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

5. PETICIONES GREENPEACE

ANEXOS

Introducción

La lucha contra el cambio climático y la protección de los ecosistemas son una cuestión existencial en 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 por valor de 18.000 millones de euros. Greenpeace alerta de que los costes asociados al cambio climático seguirán creciendo exponencialmente si no se toman medidas urgentes estos próximos años¹.

Invertir más y mejor en acción climática y ambiental no es solo una garantía de bienestar presente y futuro, sino también un pilar en la autonomía estratégica y la seguridad en un mundo convulso. La geopolítica actual y las nuevas reglas fiscales de la UE exigen reforzar el gasto público de manera inteligente: con mayor justicia fiscal² y una inversión responsable en bienestar que nos libere de la dependencia de los combustibles fósiles.

Es imprescindible que los grandes contaminadores y los ultrarricos paguen su parte justa y cada euro debe destinarse en soluciones eficaces que combinen la capacidad de llegar a “final de mes” y la urgencia de evitar “el final del mundo”. Para ello, se necesitan ayudas bien diseñadas, enfocadas en hogares y pymes, y con ello popularizar el acceso a viviendas de cero emisiones, los alimentos ecológicos y de proximidad, la movilidad sostenible, las ciudades de 15 minutos, el transporte público garantizado en zonas rurales y las compensaciones para los grupos en riesgo en el campo y la ciudad. Estas soluciones además de fortalecer la cohesión social y preparar la economía frente a futuros *shocks*, también reducen los costes climáticos y ambientales y el vasallaje de las oligarquías fósiles.

Un estudio encargado por Greenpeace ha analizado las subvenciones públicas en sectores clave como el agrario, el transporte y la energía en los hogares. La conclusión es alarmante: **la economía española está “dopada” de subvenciones tóxicas que alcanzan un valor de unos 23.330 millones de euros en 2024.** Según el FMI, estos incentivos generaron un coste ambiental equivalente a casi el 2 % del PIB, ralentizaron la transición ecológica y supusieron un lastre para las cuentas públicas, no contribuyeron eficazmente a la justicia social y engordaron los beneficios de las corporaciones contaminantes. De esta forma, 9 de cada 10 euros de subvenciones son nocivos para el medio ambiente y regresivos socialmente.

¹ En “[Informe: Carrera climática contrarreloj - ES | Greenpeace España](#)”, se señala que para 2060 España podría perder un 3 % del PIB por olas de calor. Los costes acumulados asociados al escenario Business As Usual de emisiones hasta final de siglo se [contabilizan](#) por valor del 1.266 billones de dólares (12 veces el PIB de 2024).

² [Una reforma fiscal justa y verde: 10 medidas básicas - ES | Greenpeace España](#)

Ante esta realidad, **Greenpeace exige al gobierno y a las administraciones que publiquen datos transparentes sobre las subvenciones ambientalmente dañinas y establezcan un plan claro para eliminarlas o redirigirlas en función de los objetivos de transición ecológica, bienestar y autonomía estratégica.** A su vez, exige una mayor inversión pública en soluciones que son buenas para el bolsillo de las personas y para el planeta, especialmente en sectores como son la agricultura, el transporte y la vivienda.

En un contexto donde gana terreno la *doctrina de la motosierra*, que recorta la inversión pública en transición ecológica, es imperativo reivindicar su eficacia como garante del bienestar presente y futuro. **Es urgente superar la dependencia de las subvenciones tóxicas que atan la economía a los amos de los combustibles fósiles y redirigir esos recursos hacia una inversión responsable** que impulse las soluciones beneficiosas para las mayorías sociales.

1. Contexto del estudio

El déficit verde y social de la transición ecológica

A pesar del incremento de la inversión pública realizado desde la pandemia con los fondos europeos³, la realidad es que, a día de hoy, hay un enorme déficit de inversión verde. Los estudios avalan que, para cumplir con los compromisos establecidos en el Pacto Verde, **la Unión Europea enfrenta un gap de inversión de 520.000 millones de euros anuales**⁴, en sectores como el transporte, la vivienda y la agricultura, que juntos concentran casi la mitad de las emisiones⁵. Se trata también de sectores clave para el bienestar y la denominada *autonomía estratégica*, por lo que deberían ser foco prioritario de una inversión responsable, con un enfoque más inclusivo en la distribución de los beneficios. **En el caso de España se necesitaría duplicar la inversión en transición ecológica, elevándose al 4,8 % del PIB**⁶.

Por otro lado, **la falta de inversión verde coexiste con un déficit en inversión social**, que en la UE alcanza los 192.000 millones de euros⁷. En España, este déficit es mayor que la media de la UE27, con un gasto inferior en dos puntos del PIB, equivalente a unos 658 euros menos por habitante al año⁸.

En un contexto en el que la estrategia de la Comisión Europea se orienta hacia el rearme, es fundamental garantizar los recursos destinados a la transición ecológica justa por su enorme relevancia para garantizar nuestro bienestar y reducir la peligrosa dependencia de los combustibles fósiles.

La dependencia fósil acentuada por la crisis energética

La dependencia de los combustibles fósiles debilita la economía, al ser fuente de inflación, déficit comercial⁹, desequilibrio fiscal y beneficios excesivos de unas pocas empresas en régimen de oligopolio. **Las subvenciones tóxicas se han disparado en España - y en Europa - desde la crisis energética de 2022** como forma de compensar la espiral de inflación de origen fósil que afectaba a

³ El programa Next Generation EU movilizó 800.000 M de euros. La respuesta de la UE a la COVID-19 alcanzó 2,3 billones y destinó 600.000 M para la crisis en Ucrania y energética.

⁴ [Investments in the sustainability transition: leveraging green industrial policy against emerging constraints – European Environment Agency](#)

⁵ [Greenhouse gas emissions by country and sector \(infographic\) | News | European Parliament](#)

⁶ [Un 4,8% del PIB para entrar en números verdes](#)

⁷ [Study: Fiscal rules stop new schools and hospitals | ETUC](#)

⁸ [Tablas estadísticas: Indicadores de gasto en Protección Social por país. 2022](#)

⁹ En España en 2023 la dependencia energética era de 70,3 % y el saldo negativo acumulado en la balanza energética entre 2022 y 2023 alcanzó 85.700 millones de euros (alrededor del 3 % del PIB). Si contamos con el Uranio, la dependencia energética exterior alcanza el 87 %, como se refleja en [Diagrama de Sankey](#)

los hogares, al tiempo que el oligopolio energético vivía una euforia económica sin precedentes.

Ciclo de dependencia fósil



Greenpeace ha denunciado¹⁰ cómo, **mientras la crisis energética golpeaba los bolsillos de la ciudadanía, las empresas del oligopolio energético batían récords cada año.** En 2024 ganaron 17.000 millones de euros, un 17,3 % más que en 2022¹¹. Su posición de dominio en mercados mal regulados les permite captar rentas, recibir ayudas públicas, incrementar inversiones, distribuir dividendos y recomprar acciones como nunca. En 2023, el oligopolio distribuyó dividendos por 9.814 millones de euros en favor de sus accionistas principales: el fondo de inversión BlackRock, el Banco Santander, Critería Caixa, el Reino Qatari, Emiratos Árabes, el Estado Italiano, el Estado Noruego o la República Popular China, etc.

Desde el inicio de la guerra en Ucrania se ha intensificado el ciclo de poder fósil, inflación y beneficios extraordinarios. Las subvenciones al gas, a los carburantes, agroquímicos, etc., se han justificado como salvavidas de emergencia para los grupos más impactados por el coste de vida, pero el Banco de España ha alertado de su dudosa eficacia social¹². A largo plazo la dependencia fósil expondrá a estos mismos grupos a nuevos shocks.

¹⁰ En la resolución del [15 de diciembre de 2023 de la CNMC](#) son considerados operadores dominantes en los sectores energéticos los seis operadores principales: Iberdrola, Endesa, Naturgy, Repsol, Moeve y EDP.

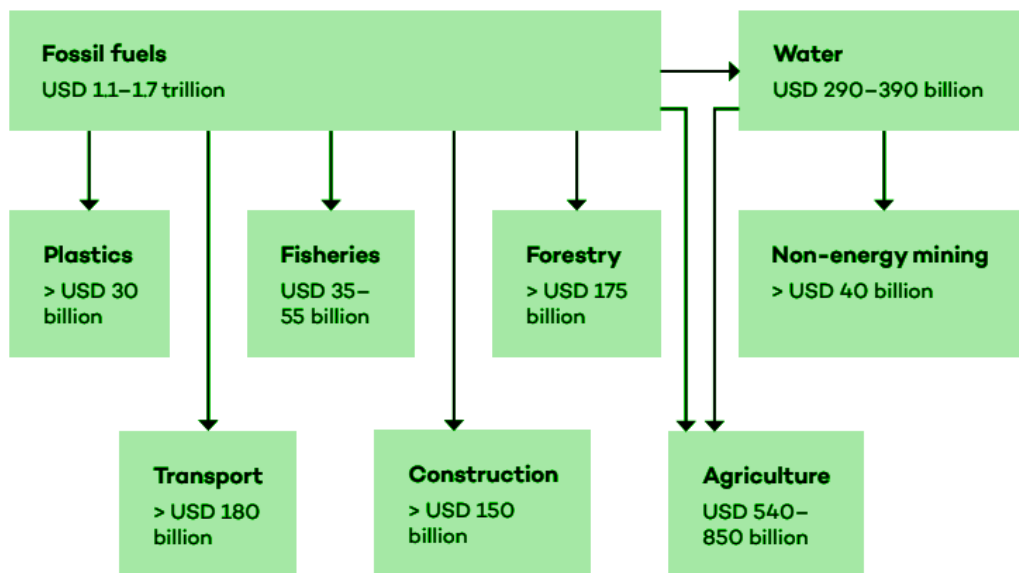
¹¹ [Las empresas energéticas deben pagar por sus beneficios y daños extraordinarios](#)

¹² [Banco de España: Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribución](#)

Subvenciones tóxicas en máximos en todo el mundo

Las subvenciones dañinas para el medio ambiente están en máximo histórico, impulsadas por las decisiones de gasto en las últimas grandes crisis. **Nunca antes se ha destinado tanto dinero público a destruir el medio ambiente. Las estimaciones globales de subvenciones marrones explícitas rondan los 2 billones de dólares, (1,82 % del PIB global)¹³. Los cálculos de subvenciones totales, incluyendo las externalidades, rondan los 7,25 billones de dólares (2021), un 8 % del PIB¹⁴.**

Estimación de subvenciones potencialmente dañinas al medioambiente por sectores, en dólares americanos. Fuente: IISD.



A nivel global, las subvenciones a la agricultura han aumentado significativamente¹⁵, alcanzando los 6 billones anuales de dólares en 2021¹⁶, de los cuales 635.000 millones son "explícitas" y 5,3 billones "implícitas". **Más de 345.000 millones (54 %) de las subvenciones explícitas en la agricultura son perjudiciales para la naturaleza** y,¹⁷ con la tendencia actual, podrían llegar a los 1,8 billones en 2030. Estas subvenciones se concentran en grandes bloques

¹³ [Reforming Environmentally Harmful Subsidies | International Institute for Sustainable Development](#)

¹⁴ Según el [Banco Mundial](#) en 2021, 1,25 billones de dólares subvenciones explícitas y 6 billones de dólares de implícitas, más del gasto mundial en educación y alrededor de dos tercios en atención médica.

¹⁵ En este caso, incluye también ayudas a la ganadería.

¹⁶ FAO (2021). A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems.

¹⁷ UNEP (2023), [State of Finance for Nature](#).

económicos y favorecen principalmente a las explotaciones más grandes, especialmente en Canadá, Estados Unidos y la UE¹⁸.

En la UE, la crisis energética tras la guerra en Ucrania disparó las subvenciones a los combustibles fósiles. Pasaron de una media de 59.000 millones de euros anuales (2015-2021) a casi 136.000 millones en 2022, un aumento del 130,5 %¹⁹. En 2023 comenzaron a bajar, pero aún alcanzaron 111.000 millones²⁰, el doble que antes de la crisis. Además, existen otras subvenciones dañinas, como las destinadas a actividades que afectan la biodiversidad, especialmente en el sector agrario. Según WWF, la UE dedica entre 34.430 y 48.870 millones de euros al año a este tipo de ayudas²¹.

Voluntad política en mínimos

En la actualidad, **solamente el 4 % de los países a nivel mundial ha planteado en sus planes climáticos eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles**²². Esto ocurre a pesar de que este tema lleva en la agenda política internacional más de 30 años²³, desde su identificación por parte del Banco Mundial²⁴ y la OCDE²⁵ y la petición de las ONGs para su eliminación progresiva, que data de los años 90²⁶.

¹⁸ Según la OCDE, China (305 mil millones USD), Estados Unidos (134 mil millones USD) y la UE (101 mil millones USD) destacan como las economías con más subvenciones agrícolas, muy por encima de la media en términos de ayuda agrícola per cápita (123 USD), ya que entregan 214,1 USD; 402,5 y 225,9 USD respectivamente.

¹⁹ [Fossil fuel subsidies by energy vector in EU Member States](#), 2015 and 2023 (in 2023 prices).

²⁰ Según las previsiones del FMI se prevé que las subvenciones a los combustibles fósiles en la UE disminuyan a 88.000 millones USD en 2023 y a 78.000 millones USD en 2024, valores todavía muy por encima de los niveles del período 2015-2021 (Climate Action Network Europe, 2024).

²¹ WWF. (2024). [Can your money do better?](#) Redirecting harmful subsidies to foster nature & climate resilience.

²² Planelles, M. (2023). [Solo el 4% de los países plantea eliminar las multimillonarias ayudas a los combustibles fósiles en sus planes climáticos](#). El País.

²³ La agenda sobre subvenciones perjudiciales al medio ambiente ha avanzado a nivel internacional: G20 en Pittsburgh (2009), Conferencia de la Biodiversidad en Nagoya (2010), Río+20 (2012), el Acuerdo de París y la Agenda 2030 (2015). El G20 impulsó la revisión del apoyo gubernamental a los combustibles fósiles, y el Marco de Biodiversidad de Kunming-Montreal (2022) establece metas para eliminar las subvenciones que afectan a la biodiversidad. En 2022, el G7 se comprometió a eliminarlas para 2030, y la OMC alcanzó un acuerdo en las subvenciones del sector pesquero.

²⁴ B. Larsen and A. Shah (1992), World Fossil Fuel Subsidies and Global Carbon Emissions. The World Bank.

²⁵ OECD (1996). Subsidies and Environment, Exploring the Linkages; OECD (1998). Improving the Environment through Reducing Subsidies (3 parts).

²⁶ Worldwatch Institute (1996), Paying the Piper: Subsidies, Politics and the Environment; Greenpeace (1997), Energy Subsidies in Western Europe; IISD (1998)

«La gente dice que no hay dinero para enfrentar el cambio climático, pero eso no es cierto. El dinero está, solo que en los lugares equivocados» [...] “Si logramos reorientar los billones de dólares que se gastan en subvenciones ineficientes, y destinarlas a propósitos más provechosos y ecológicos, podremos abordar juntos muchos de los desafíos más apremiantes del planeta». Axel van Trotsenburg, director gerente de Políticas de Desarrollo y Alianzas del Banco Mundial.

En los últimos años, España ha sido uno de los países más activos a la hora de impulsar compromisos internacionales para acabar con las subvenciones dañinas al medio ambiente. En la Cumbre de Clima y Energía de Madrid 2023, **España y la AIE propusieron una coalición global para su reducción**. En la COP28, el Gobierno español se sumó a una declaración conjunta de 12 países con dicho objetivo. Los firmantes se comprometieron a publicar, antes o para la COP29, un inventario sobre sus propias subvenciones a los combustibles fósiles, algo que, en el caso español, no ha ocurrido.

“Se debe ser serios en considerar qué tipo de subvenciones se conceden y en estimar cómo se pueden reducir estos subsidios, para garantizar que, en caso de que haya alguno, sea por razones sociales”, Teresa Ribera. “La eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles es una necesidad absoluta. Las ayudas actuales proporcionan a nivel mundial un incentivo de unos 500 euros por tonelada de CO₂” Fatih Birol, Director de la Agencia Internacional de la Energía

En la COP28 de Dubai de 2023, **12 países²⁷ firmaron una declaración conjunta sobre la eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles²⁸**. Los firmantes constataban una clara falta de transparencia e instaron a cumplir urgentemente el compromiso de eliminar progresivamente estas subvenciones asumido en Glasgow y a adoptar medidas con arreglo a un calendario claro.

En la UE, existe un marco vinculante para eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles²⁹. En enero de 2023, el **Consejo Asesor Científico Europeo sobre el Cambio Climático urgió eliminar los subsidios dañinos** con plazos claros para cumplir los objetivos del paquete “Fit for 55” y acelerar la descarbonización. Sin embargo, la falta de acción política es evidente: menos de la mitad de las subvenciones fósiles de 2022 se esperan eliminar antes de 2025, sólo el 1 % entre 2025 y 2030, y el 52 % no tiene fecha de fin³⁰.

²⁷ Países Bajos, Antigua y Barbuda, Austria, el gobierno federal de Bélgica, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Luxemburgo y España.

²⁸ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/COP28_Joint_Statement_on_fossil_fuel_subsidies.pdf

²⁹ Este marco se estableció en el octavo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, PMA (2014-2020)

³⁰ CAN Europe 2024, [EU fossil fuel subsidies on the rise again](#)

En noviembre de 2023, el Parlamento Europeo pidió poner fin a todas las subvenciones directas e indirectas a combustibles fósiles a escala nacional, UE y mundial «lo antes posible y a más tardar en 2025». Según la Comisión Europea, sólo 6 de los 27 estados miembros planean eliminar las subvenciones a los fósiles en los Planes Nacionales de Energía y Clima, pero sin fechas concretas.

En diciembre de 2024, Ursula von der Leyen en la “**Mission Letter**” hace responsable al Comisario de Acción Climática Wopke Hoekstra de: “*Junto con el Comisario de Energía y Vivienda, elaborará una hoja de ruta para seguir reduciendo y eliminando progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles, también en el contexto del próximo Marco Financiero Plurianual. Esto formará parte de nuestro trabajo para reducir las dependencias de Europa*”.

Desafíos para España

En España **no hay una estrategia concreta para eliminar las subvenciones nocivas con el medio ambiente**, tal y como señala el artículo 11 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad a 2030 mencionado anteriormente. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2023-2030 incluye un listado parcial de ayudas energéticas y medidas para reducir la dependencia de los combustibles fósiles, pero sin definir una fecha de eliminación³¹. En contraste, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad sí fija metas y plazos³², pero no detalla cuáles.

Por otro lado, a diferencia de Italia³³, y otros países de la UE³⁴, España debe mejorar en transparencia y coherencia para cumplir sus compromisos³⁵.

³¹ [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima](#), Pag 558.

³² “Resulta decisivo transformar la situación actual para detener cualquier apoyo financiero que dé soporte a un uso insostenible del patrimonio natural y la biodiversidad. Para ello, se identificarán y priorizarán para 2025 los subsidios e incentivos que resultan perjudiciales para el patrimonio natural y la biodiversidad de forma directa o indirecta. Para 2025, se reformarán, se reconducirán o se eliminarán el 50 % de los subsidios perjudiciales identificados y se garantizará que para 2030, todos los subsidios o incentivos resulten neutros o positivos para el patrimonio natural y la biodiversidad y que incorporen adecuadamente las externalidades ambientales”.

³³ El [Catalogue of environmentally friendly and harmful subsidies](#) italiano es un inventario de subvenciones verdes y marrones. El Catálogo analiza las subvenciones en agricultura, energía, transporte, IVA reducido y otras subvenciones, considerando tanto los gastos fiscales como las subvenciones directas.

³⁴ Otro ejemplo interesante es Francia: Centre d’analyse stratégique (2012), Les aides publiques dommageables à la biodiversité. En Alemania, la agencia medioambiental también publica informes periódicos sobre subvenciones marrones en el país. El último es del año 2022. Realiza un análisis detallado de las subvenciones existentes en el país (caso a caso) y de las iniciativas internacionales para reducir estas subvenciones y una propuesta de cómo hacerlo.

³⁵ [Reforming Environmentally Harmful Subsidies | International Institute for Sustainable Development](#)

2. Foco del estudio

Las subvenciones en la transición ecológica

Las subvenciones públicas en España alcanzaron en 2023 casi 80.000 millones de euros³⁶. Como parte fundamental del dinero público, su uso es una cuestión central para la eficacia de la transición ecológica y su carácter inclusivo para las mayorías sociales. Por ello, Greenpeace ha encargado un estudio que analiza el grado de coherencia de las subvenciones en relación a dichos objetivos centrado en tres sectores clave para la acción climática y el bienestar de la ciudadanía: el **sector agrario**, el **transporte** y el **consumo energético en la vivienda**³⁷. **Los tres sectores generan 50 % de las emisiones del país y son centrales para alcanzar los objetivos de transición propuestos en el Plan Nacional de Energía y Clima 2023/2030 y en ellos se juega el bienestar de la mayoría de la población.**

La principal dificultad del informe ha sido la **falta de transparencia y acceso a información detallada sobre subvenciones**, especialmente las perjudiciales para el medio ambiente, pese a los compromisos internacionales del Gobierno. A día de hoy, tampoco se conoce con precisión el impacto exacto de estas ayudas en las arcas públicas y el daño ambiental provocado, lo que hace del informe un ejercicio pionero y reivindicativo. En esta línea, el **objetivo de este estudio ha sido triple:**

- Ofrecer una visión del contexto internacional y de la agenda política europea.
- Identificar en el caso español las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente (marrones) y las que favorecen el medio ambiente (verdes) en la agricultura, la vivienda y el transporte a nivel estatal, autonómico y local.
- En función de la información y datos disponibles, analizar la regresividad/progresividad de estas ayudas para ver si benefician a las personas vulnerables o a los más ricos y a las grandes empresas.

³⁶ En 2023 hubo en las administraciones españolas casi 900.000 subvenciones financieras, vía transferencias, a 325.876 beneficiarios -personas físicas y jurídicas- por un valor de 33.255 millones de euros. A este valor hay que sumar los [beneficios fiscales que se aprobaron ese año](#) por 45.269, dando como resultado del valor total de las subvenciones ese año 78.524 millones de euros. No hay datos para 2024 a la fecha de cierre de este informe.

³⁷ El presente informe ha tenido como uno de sus aportes principales el análisis y los datos del informe “Estudio sobre subvenciones (fósiles y no fósiles) dañinas y verdes y su importancia en la transición ecológica y justa en España” realizado por la consultora Metroeconómica.

Tipos de subvenciones

El término inglés “subsidy” se traduce al español como “subvención”. Aunque tanto las subvenciones como los subsidios son ayudas económicas, no son equivalentes, y usarlos indistintamente es un error de traducción. Existen dos tipos de subvenciones:

- **Subvenciones “explícitas”** que 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. –.
- **Subvenciones “implícitas”**, son las externalidades negativas que generan un coste a la sociedad que no se compensa y, como tal, implican una subvención encubierta. Es un fallo de mercado que debe corregirse.

No existe una definición universalmente aceptada de subvención. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ofrecen sus propias definiciones.

En el caso de las subvenciones fósiles la más completa es la del FMI, ya que engloba tanto subvenciones “explícitas” como subvenciones “implícitas” o externalidades que son resultado de los fallos de mercado.

Análisis ambiental

En lo que se respecta a las **subvenciones dañinas con el medio ambiente** (*Environmentally Harmful Subsidies* o EHS, en inglés) o conocidas de manera más coloquial como “marrones”, tampoco existe una definición común. Sin embargo, **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”. Esta definición de subvenciones marrones va más allá de las destinadas a apoyar los combustibles fósiles e incorpora otro tipo de ayudas a actividades que tienen un impacto ambiental y

en la biodiversidad, estas últimas también denominadas “Biodiversity Harmful Subsidies”³⁸.

En el marco de este estudio, se ha adoptado la definición de la OCDE para el caso de las subvenciones dañinas con el medio ambiente o marrones, con foco en las subvenciones “explícitas”, tanto las directas como las indirectas y, más concretamente, las aplicadas a los sectores agrario, del transporte y del consumo energético en los hogares.

Asimismo, el estudio incorpora también el concepto de **subvención híbrida o naranja** referido a aquellas subvenciones que incluyen tanto elementos beneficiosos como perjudiciales para el medio ambiente. Su potencial de transformación las hace susceptibles de ser reformadas para apoyar una transición más eficaz hacia la sostenibilidad.

Análisis social

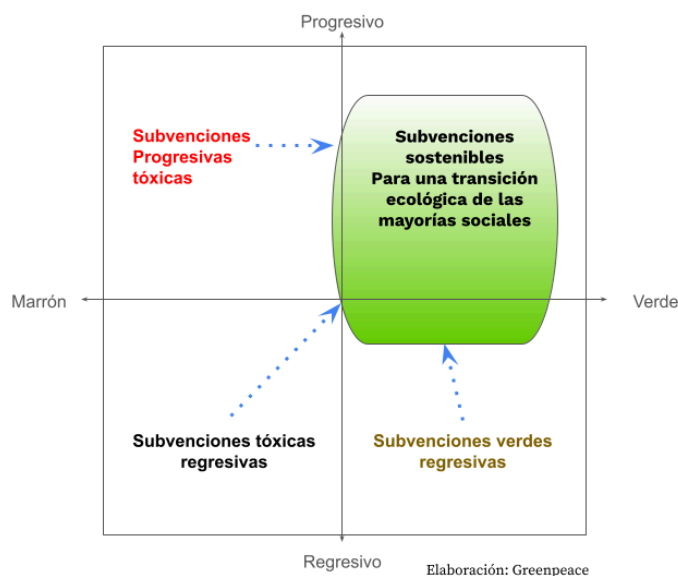
Además de clasificar las subvenciones como verdes o marrones, el estudio ha evaluado el diseño y la eficacia social de cada medida, contrastándola con estudios oficiales y académicos en los casos más representativos. Para ellos es importante una serie de definiciones que se manejan dentro del informe:

- Las **subvenciones socialmente justas** son aquellas que contribuyen a mejorar la situación de los individuos y/o hogares pertenecientes a los deciles de renta más bajos o a colectivos específicos y Pymes que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Las **subvenciones regresivas** son aquellas que no han incorporado en su diseño un criterio de justicia social y acaban beneficiando en parte a individuos y/o hogares y empresas que disponen de capacidad económica para afrontar el coste o la inversión que se desea incentivar sin la ayuda.

En resumen, se ha combinado la perspectiva ambiental y social, para comprender mejor el desafío de un mejor uso del dinero público en subvenciones sostenibles. Estas deben generar un impacto positivo en el

³⁸ En la aplicación de estas definiciones EHS en los diferentes sectores de la economía los organismos internacionales no incorporan al sector nuclear, cuya producción y consumo tiene evidentes externalidades en el medio ambiente difíciles de cuantificar por la falta de transparencia e información, tal y como [señaló](#) Greenpeace.

medio ambiente y, al mismo tiempo, mejorar la situación de individuos, hogares de renta media y baja, colectivos específicos y pymes en situación de vulnerabilidad. Así, **las subvenciones sostenibles son aquellas que promueven la transición ecológica con equidad social.**



Metodología del estudio

Greenpeace ha analizado las subvenciones con un impacto en la transición ecológica en el sector agrario³⁹, transporte y consumo energético en los hogares, tanto las dañinas para el medio ambiente, más conocidas coloquialmente como marrones⁴⁰, como las beneficiosas o verdes.

De los tipos de subvenciones, **sólo se analizaron las explícitas, tanto directas, como presupuestarias, e indirectas, o rebajas fiscales.** Las subvenciones implícitas no se han incluido en el análisis por falta de datos sobre el coste generado por el impacto ambiental de las ayudas. El estudio abarca niveles estatal, autonómico y local y en las principales ciudades⁴¹. **Se revisaron bases de datos nacionales e internacionales (anexo) obteniendo datos entre el año 2021 y finales de 2024.** A su vez, hemos puesto el foco en las ayudas provenientes del Gobierno, la UE y a nivel subestatal. Una buena parte de los recursos analizados provienen de los fondos para paliar la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania y de los fondos NextGen EU⁴².

Se han identificado para los objetivos del estudio 88 tipos de subvenciones significativas en 2023 y 72 en 2024. En un 14 % de los casos no se ha podido

³⁹ El sector agrario contempla la agricultura y la ganadería.

⁴⁰ Este estudio toma en cuenta la definición de EHS de la OCDE, por lo que deja fuera las subvenciones "implícitas".

⁴¹ Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Zaragoza, Bilbao y Vigo

⁴² España tiene previsto recibir 163.000 millones del Mecanismo de Recuperación hasta 2026: 69.500 millones en subvenciones, 10.300 millones de la Adenda y hasta 83.200 millones en préstamos. Según el [Banco de España](#) las medidas de lucha contra la crisis energética y la inflación habrían supuesto entre 2021 y 2025 aproximadamente 38.600 millones de euros (más información en anexo).

contar con un valor de la subvención. El periodo de recogida de datos comprende entre 2021 a 2024, ambos incluidos. A falta de datos oficiales y en la necesidad de tener una comprensión cuantitativa de la relevancia de las ayudas analizadas, se han simulado con los datos disponibles estimaciones del coste total de las subvenciones a 2023 y a 2024. Así, hemos podido ver el peso económico de las subvenciones marrones, naranjas y verdes y su nivel de progresividad o regresividad en la economía. Los datos se han contrastado con estudios concretos a nivel de tipo de subvención presupuestaria o fiscal cuando ha sido posible.

3. Resultados del estudio

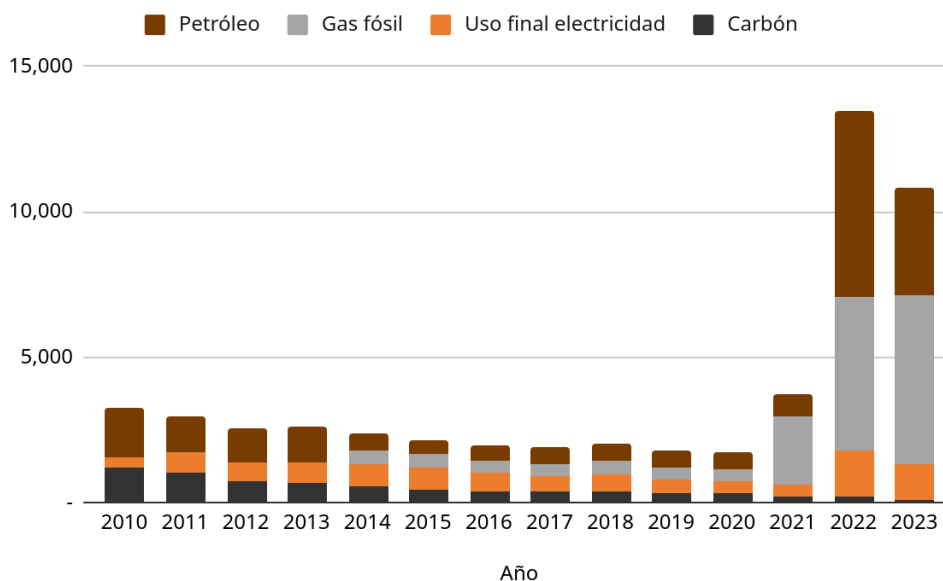
Las subvenciones tóxicas en España en los datos oficiales

La falta de transparencia y la dificultad de acceso a la información ha sido la tónica dominante. De hecho **no se ha encontrado información oficial sobre el total de subvenciones dañinas - fósiles y no fósiles -**. Sin embargo, el Gobierno sí comunica algunos datos sobre las subvenciones a los combustibles fósiles a ciertos organismos internacionales como el FMI, la OCDE y la Comisión Europea. Todas las fuentes analizadas apuntan el mismo problema: **un chute de subvenciones fósiles que empezó con la crisis del Covid y se acentuó con la crisis energética**. Concretamente, en 2023, en España se destinaban 13.485 millones de dólares a subvenciones a combustibles fósiles en 2022, una cifra ocho veces superior a la de 2020. A partir de 2023 se ha iniciado una ligera reducción hasta los 10.845 millones en 2023⁴³. Según el FMI, los subsidios totales alcanzaron 28.620 millones de dólares en 2023 (1,91 % del PIB), incluyendo las externalidades.

Tabla 1. Subvenciones a combustibles fósiles en España (millones dólares)

Año	Subvenciones explícitas	Subvenciones implícitas	
	Fossil Fuel Subsidy Tracker (OCDE&IISD)	FMI	% PIB
2022	13.485	25.970	1,8 %
2023	10.845	24.590	1,64 %

⁴³ [Country Data - Fossil Fuel Subsidies](#). Este análisis no cuantifica las subvenciones a la electricidad procedente de fuentes no fósiles no renovables, como la energía nuclear. Este dato también serviría para el propósito del estudio de entender el coste público de un sistema no renovable.

Evolución de las subvenciones a combustibles fósiles en España. Millones de USD (OCDE & IISD)⁴⁴

Si miramos lo que nos dice el FMI. Entre 2010 y 2020, las subvenciones totales a los fósiles se redujeron, gracias al menor apoyo paulatino al carbón. Según este organismo⁴⁵, en 2015 alcanzaron 13.270 millones de dólares (1,1 % del PIB). En 2022, con la crisis energética, subieron a 25.970 millones (1,8 % del PIB).

Según el FMI, y a diferencia de otros países europeos, las subvenciones fósiles en España alcanzaron en 2023 un máximo histórico de 28.620 millones (1,91 % del PIB), incluyendo las subvenciones implícitas o costes por externalidades negativas. El principal motivo fueron las ayudas al gas y al gasóleo.

Por último, **según el Fossil Fuel Subsidy Tracker**⁴⁶, iniciativa gestionada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el International Institute for Sustainable Development (IISD), las subvenciones explícitas a los combustibles fósiles en **2022** ascendieron a **13.485 millones de dólares** y, en **2023**, a **10.845 millones, siendo el combustible más subvencionado el gas (53,3 %)**⁴⁷ seguido del petróleo (34,4 %); y los instrumentos más usados las transferencias presupuestarias directas (72 %) y

⁴⁴ Las subvenciones al consumo de electricidad tienen en cuenta exclusivamente la parte fósil del mix, más [aquí](#).

⁴⁵ [IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update](#)

⁴⁶ [Country Data - Fossil Fuel Subsidies](#)

⁴⁷ Hay una previsión a la baja con la retirada de la TUR en 2024 y la subida del tipo del IVA en 2025.

desgravaciones fiscales (28 %) orientadas fundamentalmente a los consumidores⁴⁸.

Por su parte, la **Agencia Europea de Medio Ambiente** ha señalado en sus informes, una evolución de las subvenciones explícitas a fósiles en España⁴⁹: 4.000 millones de euros en 2015 y 10.000 millones en 2022⁵⁰, en la misma tendencia que el resto de la UE27. Cifra que en 2023 se redujo a 6.000 millones de euros⁵¹.

Análisis de subvenciones en la agricultura, vivienda (consumo energético) y transporte

En el estudio encargado por Greenpeace 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 27.096 millones de euros en 2024⁵² (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. Algunos ejemplos son el descuento de 20 céntimos por litro en los carburantes, el tipo reducido de IVA al gas del 5 % o la tarifa de último recurso (TUR) para calderas comunitarias, entre otros.

Se trata de una muestra suficientemente representativa sobre el conjunto de ayudas destinadas al total de 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 de subvenciones destinadas a la economía han sido analizados por Greenpeace**.

⁴⁸ En el anexo está el detalle de estas subvenciones.

⁴⁹ [Fossil fuel subsidies in Europe | European Environment Agency's home page](#)

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0651>

⁵¹ La CE utiliza la metodología establecida por la OMC que divide las subvenciones en las categorías siguientes: i) transferencias directas de fondos; ii) ingresos (fiscales) gubernamentales que se condonan; iii) el suministro de bienes y servicios o la adquisición de bienes por parte de los Gobiernos; y iv) ayudas a la renta y a los precios.

⁵² La falta de información disponible hace que no se hayan podido analizar y cuantificar todas las subvenciones dañinas, pero el volumen de recursos resultante nos señala supone un volumen mucho mayor que el manejado por los organismos europeos e internacionales.

Tabla 2. Muestra de subvenciones analizadas

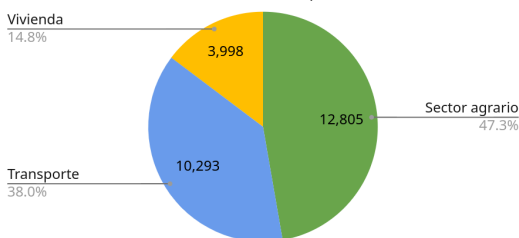
Subvenciones 2023	Subvenciones 2024
88 tipos de subvención por valor de 32.075 M.	72 tipos de subvención por valor de 27.096 M.
42 estatales, 27 autonómicas, 19 locales	29 estatales, 24 autonómicas, 19 locales

Del valor de la muestra analizada el sector agrario concentra la mayor parte con 12.805 millones de euros (47,3 %), seguido del sector transporte 10.293 millones (38 %) y, por último, el sector del consumo energético en los hogares 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 vía desgravaciones.

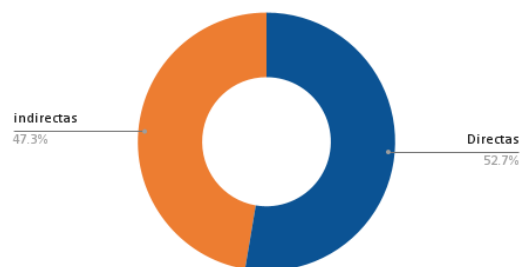
Si observamos la procedencia de los fondos el **Estado sería el mayor financiador de los sectores del transporte y la vivienda** y el segundo financiador del sector agrario. **La Unión Europea, mediante la Política Agrícola Común (PAC), es el mayor proveedor de subvenciones agrícolas.** Los fondos autonómicos y de las 8 grandes ciudades tienen un valor mucho más reducido y se distribuyen en los tres sectores en actuaciones en iniciativas para atender a los afectados por la sequía, facilitar la movilidad sostenible de particulares y profesionales del transporte o incentivar la renovación energética de edificios. Si analizamos en qué nivel administrativo se desarrolla la gestión de las subvenciones, el 68,3 % son a nivel estatal, un 31,1 % a nivel autonómico y un 0,7 % a nivel local.

Por sectores. En millones de euros, 2024

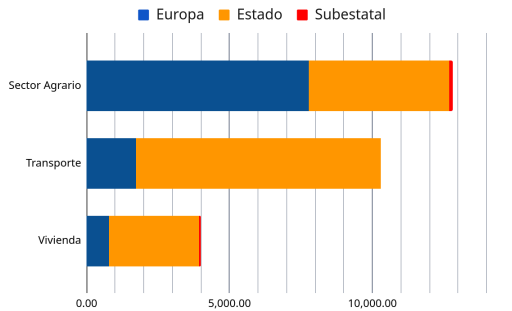
Por sectores. En millones de euros, 2024



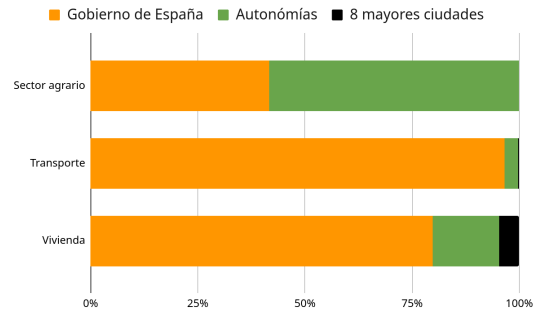
Por tipos de subvención, 2024



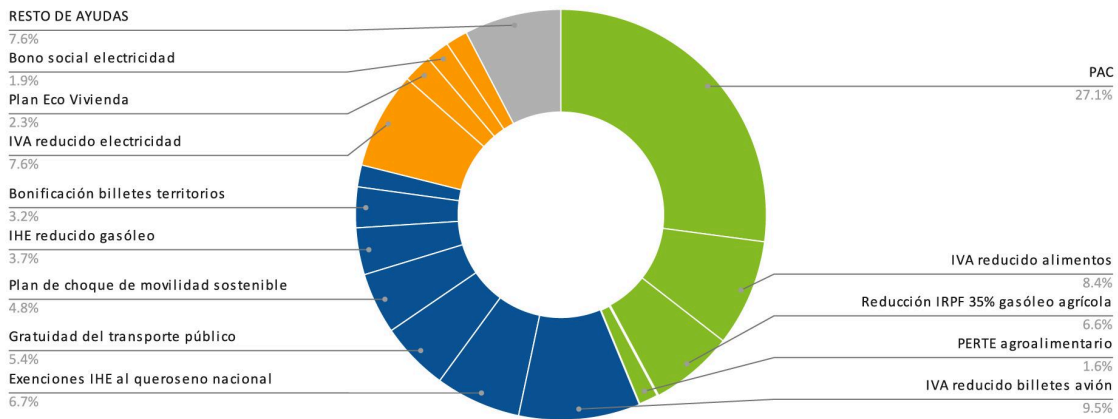
Procedencia de las subvenciones, 2024



Nivel de gestión de subvenciones, 2024



15 mayores subvenciones por sectores. Agrario verde, transporte azul y vivienda naranja, 2024



Es importante destacar que en la muestra 15 tipos de subvención concentran 92 % de los recursos: 4 para el sector agrario, 7 para el sector transporte y 4 para el sector vivienda. De estos tipos de subvención 9 son directas o presupuestaria y 6 indirectas o beneficios fiscales.

Del valor total de las ayudas analizadas en 2024, **23.330 millones (86 %) se considera completa o parcialmente dañina para el medio ambiente**, caracterizado en los gráficos con colores "marrón" y "naranja". Ejemplos de subvenciones marrones serían la exención del queroseno de los aviones en el Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH) o la reducción fiscal al IVA de los billetes de avión en territorio nacional o a la compra o importación de agroquímicos en la agricultura. En el caso de las subvenciones naranjas, tendríamos como ejemplo la PAC o el bono social de electricidad⁵³.

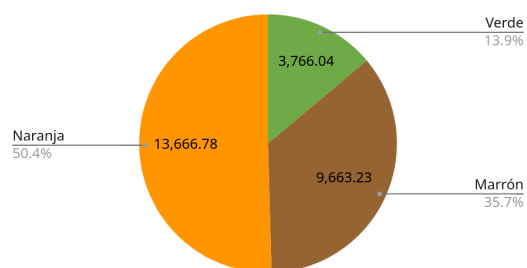
Otro de los hallazgos más relevantes del estudio es que el **92 % son socialmente regresivas**, demostrando que en su diseño no tienen por objetivo los grupos de

⁵³ En el caso de la PAC hay un 17 % de financiación vinculada a objetivos ambientales y en el caso del bono eléctrico el porcentaje del mix español alcanza aproximadamente el 56 % de fuentes renovables.

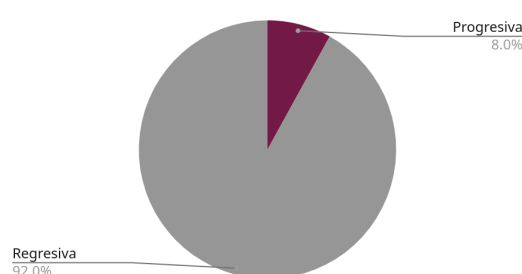
ciudadanía y las pymes que se quedan atrás o no son eficaces a la hora de alcanzar dicho fin. Así, el axioma que domina el imaginario político de que este tipo de ayudas se justifican por su función social contrasta con la realidad de los datos.

Desde el punto de vista de la equidad social, sólo el 8 % de las subvenciones son progresivas, es decir pretenden y consiguen atender necesidades sociales urgentes de la ciudadanía y pymes. Una parte considerable, en cambio, van a los bolsillos equivocados y favorecen directa e indirectamente a las industrias fósiles y dañinas.

Análisis ambiental. Millones de euros, 2024



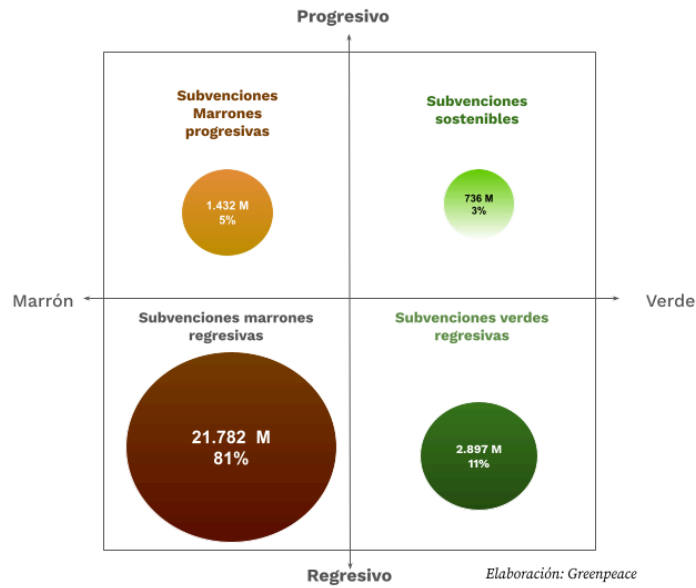
Análisis social, 2024



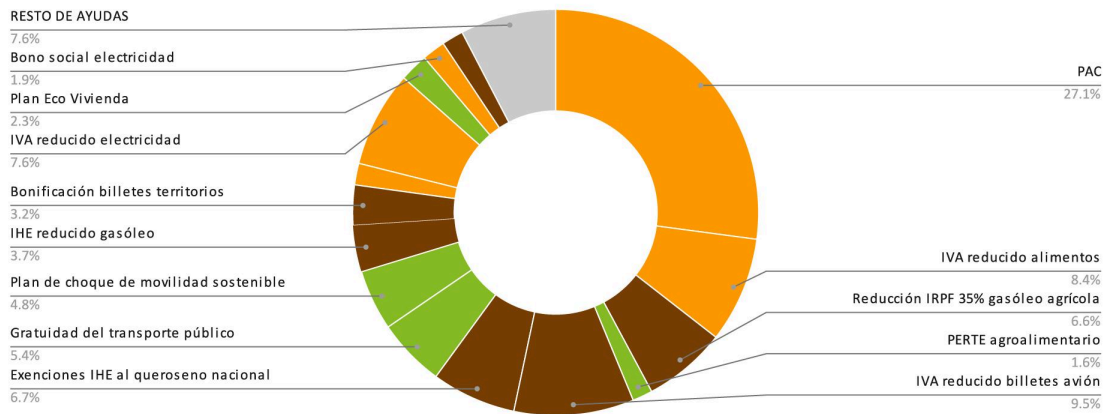
Al combinar el análisis ambiental y social vemos que **el 81 % de los tipos de subvenciones analizados son ambientalmente dañinas y socialmente regresivas**. Un claro ejemplo de ello sería la bonificación sobre el precio de los billetes a territorios extrapeninsulares o el tipo reducido del IEH al gasóleo, conocido como diferencial del diesel⁵⁴. Por el contrario, un 11 % serían positivas desde el punto de vista ambiental pero sin un aporte diferencial a la equidad social y un 5 % sí contribuirían a dicha equidad pero a expensas del medio ambiente. Ejemplo del primero sería la reducción del IRPF por trabajos de renovación energética en la vivienda o por la compra de un coche eléctrico o híbrido y del segundo el bono social térmico, que es un subsidio para pagar la calefacción en gran medida de gas. Por último, **las subvenciones sostenibles, que suman positivamente a nivel ambiental y social 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.

⁵⁴El Libro Blanco de 2022 propone igualar la fiscalidad del diésel y la gasolina. Los vehículos diésel son la mayor fuente de contaminación urbana en España, donde el tráfico genera el 75 % del NO₂, afectando a niños, mayores y enfermos respiratorios. La polución causa 30.000 muertes prematuras al año y supone un coste sanitario de 3.000 millones de euros. Además, la medida es regresiva: no distingue por renta ni tamaño de empresa, beneficiando más a grandes empresas con flotas de vehículos que a autónomos con menor consumo de gasóleo.

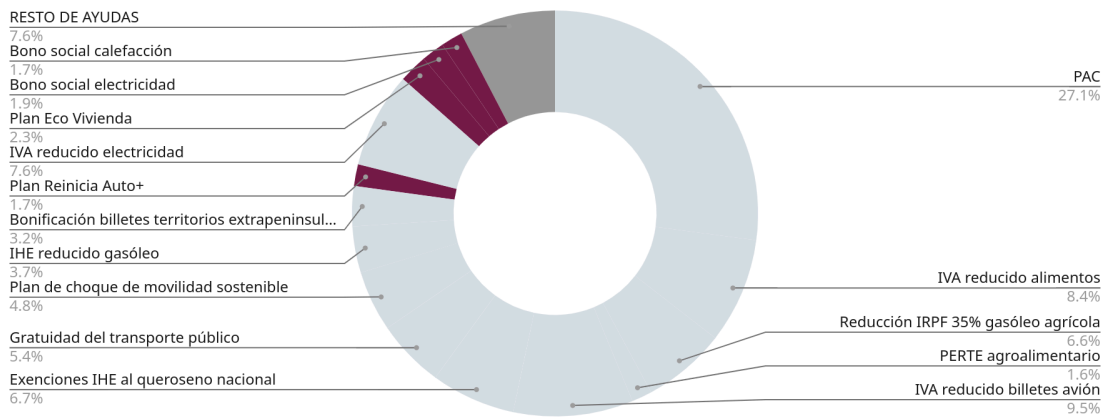
Análisis ambiental y social de las subvenciones. Millones de euros, 2024



15 mayores subvenciones por análisis ambiental (marrón, naranja y verde)



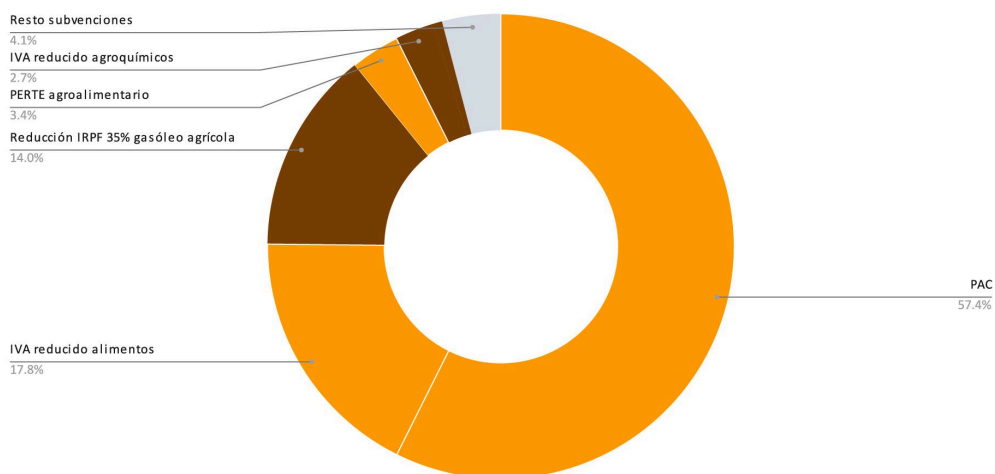
15 mayores subvenciones por análisis social (violeta progresivo y gris claro regresivo)



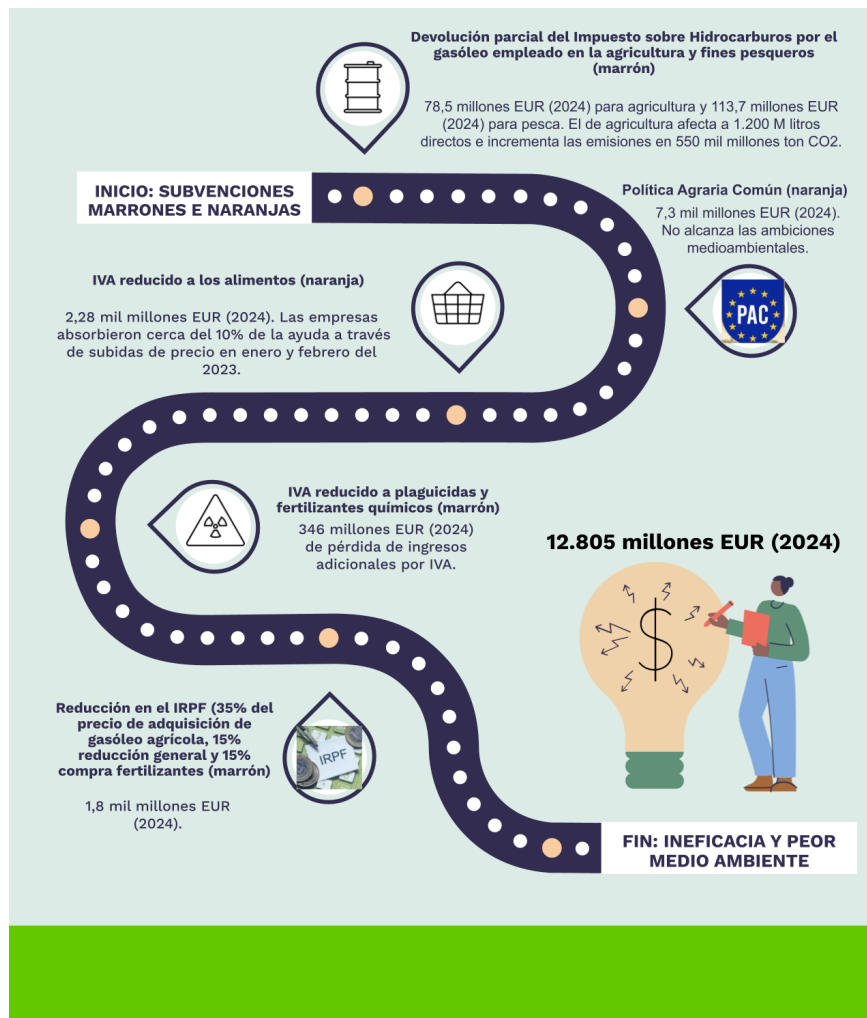
Subvenciones al sector agrario

El estudio ha identificado 29 tipos de subvención vigentes por un valor de **12.805 millones de euros (valores de 2024)**. 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.** En las siguientes imágenes podemos ver las principales subvenciones que suponen un 96 % de lo analizado en el sector. El 61 % de las subvenciones proceden de Europa, fundamentalmente la PAC y del Perte Agroalimentario, y el 38 % del Estado, vía beneficios fiscales. A nivel de gestión le corresponde un 58 % a las autonomías, por la gestión de los fondos de la PAC, y un 42 % al Estado.

Análisis ambiental de las principales subvenciones del sector agrario



Principales subvenciones del sector agrario



La PAC es la mayor subvención analizada⁵⁵ y principal ayuda en el sector agrario. Tras el análisis, se ha considerado una subvención naranja, con importantes desafíos para convertirse en verde. Según WWF⁵⁶, al menos el 58-60 % de la financiación de la PAC con cargo al actual presupuesto de la UE puede considerarse perjudicial para la biodiversidad. Del total de los recursos de la PAC para España en 2024 (7,3 mil millones de euros), los pagos directos alcanzaron 4.882 millones, de los cuales aproximadamente el 16,8 % estaban ligados a objetivos ambientales. Esta cantidad se prevé que disminuya

⁵⁵ [Gasto de la PAC - Comisión Europea](#)

⁵⁶ [CAN YOUR MONEY DO BETTER?](#)

en los próximos ejercicios debido a la rebaja de la condicionalidad ambiental de los pagos directos⁵⁷.

Los **agroquímicos cuentan con un tipo de IVA reducido**⁵⁸ que supone un beneficio fiscal para los consumidores de estos productos por valor de 346 millones de euros en 2023. Aunque se trate de una subvención de tamaño medio, **el coste ambiental es altísimo**. En un mercado mundial que se ha duplicado en 20 años y la UE representa casi una cuarta parte de las ventas globales⁵⁹.

España lidera el consumo de agroquímicos en Europa. Si el IVA reducido de estos productos pasara del 10 % al 21 %, el consumo disminuiría en 73.000 tons de fertilizantes y 2.600 toneladas de plaguicidas⁶⁰. Esto reduciría las emisiones en 1.300 tons de óxido nitroso y 2.400 toneladas de amoníaco, equivalente a las emisiones anuales de 11.642 coches⁶¹.

Aunque la propuesta de La Estrategia “De la Granja a la Mesa” presentada en 2020, pretendía reducir a la mitad el uso de plaguicidas y fertilizantes y la venta de antimicrobianos, el Consejo Europeo, debido a las presiones de la agroindustria⁶², retrasó su entrada en vigor a 2032.

Entre las subvenciones naranjas, destaca el **Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) Agroalimentario**. Los recursos disponibles fueron de 1.002 millones de euros desde 2023, luego ampliado en 100 más en 2024. El proyecto se centra en mejorar los procesos de producción, apoyo al proceso de adaptación digital en el sector y la mejora de la innovación y la investigación. **Greenpeace hizo una valoración en la que señaló que se trataba de una oportunidad perdida** para realizar una transición agroecológica⁶³. Además, a pesar de contemplar algunas medidas verdes, en el caso de la transformación de los regadíos no cumple con las expectativas al no

⁵⁷ [Los pagos de las ayudas directas de la Política Agraria Común de la campaña 2024](#)

⁵⁸ Nótese que el IVA reducido a plaguicidas y fertilizantes químicos se refiere a las entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones de bienes.

⁵⁹ [Atlas de los pesticidas](#)

⁶⁰ Datos de la base “Air pollutants by source sector” de Eurostat

⁶¹ En la misma línea, el libro blanco de la reforma fiscal propone un impuesto específico a los fertilizantes nitrogenados con un potencial de recaudación de 280 millones de euros y de reducción de emisiones de 14,5 %.

⁶² [20240513 Open letter by civil society on the rollback of green measures in the EU](#)

⁶³ [El Gobierno de Sánchez renuncia a comenzar la transición ecológica del sistema agroalimentario - ES | Greenpeace España](#)

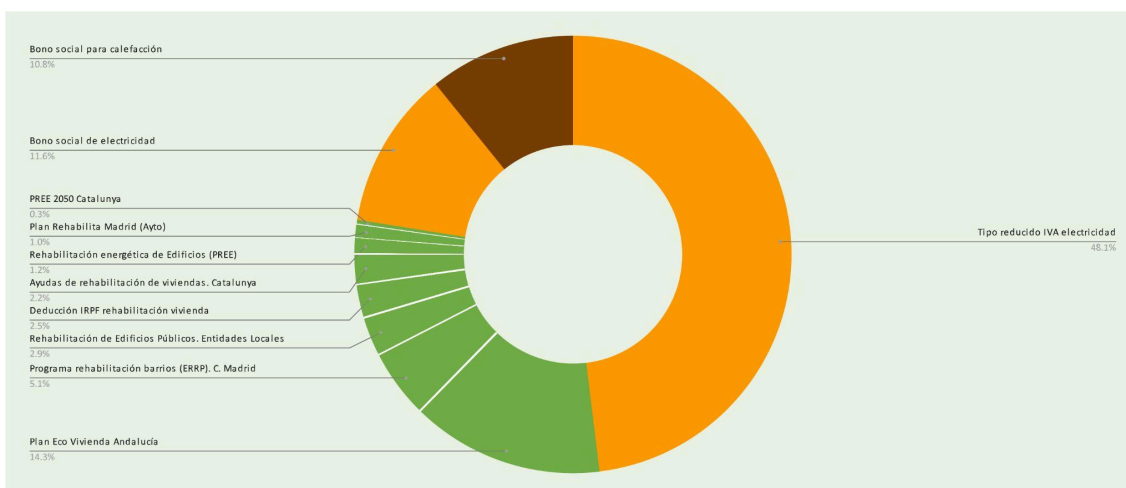
poner freno a su expansión y reducción en zonas con alto estrés hídrico⁶⁴. Por todo ello se ha calificado de subvención naranja.

A nivel autonómico, destacan subvenciones destinadas a **paliar las consecuencias de eventos climáticos extremos, como las sequías, en prácticamente todas las comunidades por valor de 127 millones**. A estas ayudas hay que sumar los 269 millones del Estado para el mismo fin.

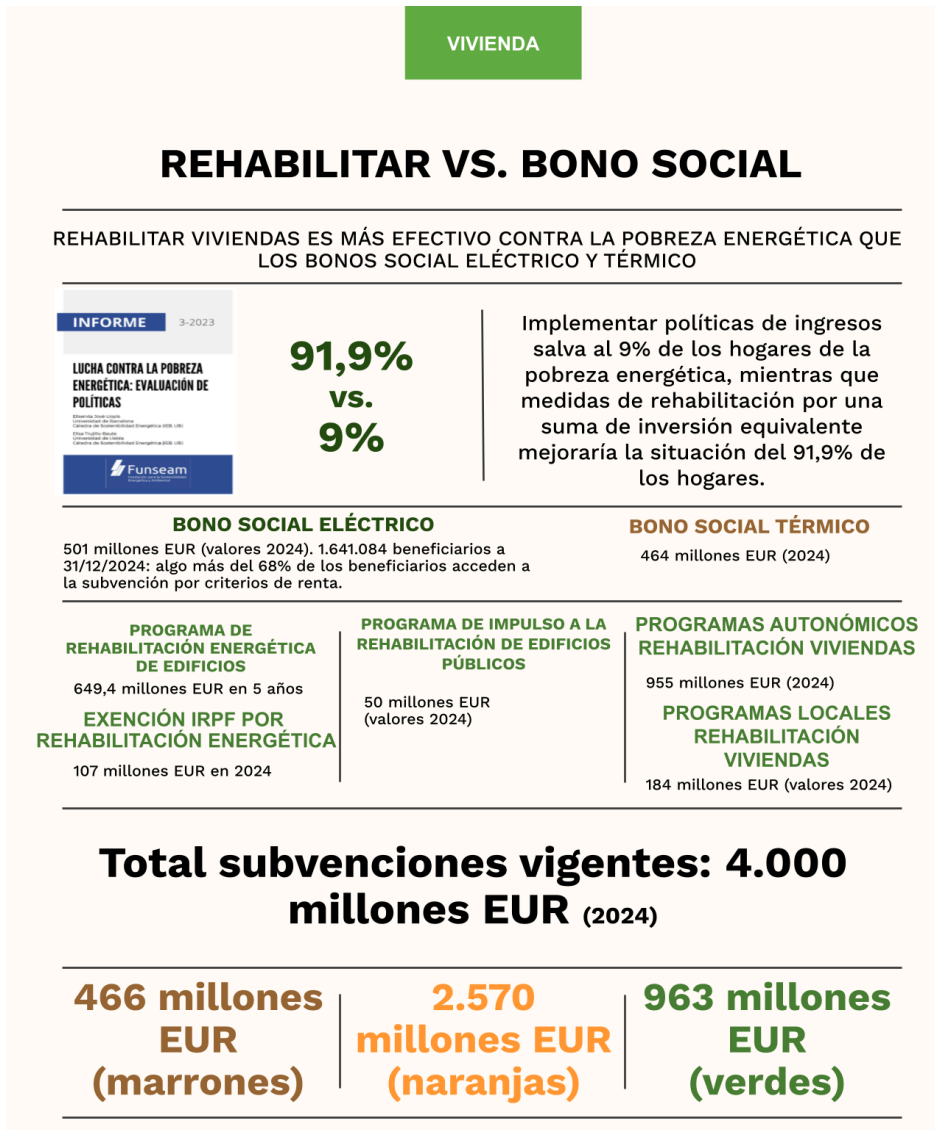
Subvenciones al consumo energético en los hogares (vivienda)

El estudio identificó **15 tipos de subvención vigentes por valor total de casi 3.998 millones de euros** (valores de 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**. En las siguientes imágenes podemos ver las principales subvenciones que suponen un 98 % de lo analizado en el sector. 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 80 % de los recursos a nivel estatal, 16 % a nivel autonómico y 5 % local.

Análisis ambiental de las principales subvenciones al sector vivienda



⁶⁴ España tiene la mayor superficie de regadío de la UE -4 millones de has, 23 % de la superficie agraria y 8 % de la superficie del país- y es el octavo exportador mundial de alimentos, con un 65 % de producción en regadío. Estos cultivos han aumentado en las últimas décadas, a pesar de que los sistemas de riego eficiente crecieron un 19 % alcanzando el 79 % total. [Según la Fundación Nueva Cultura del Agua](#), el ahorro de agua tras la modernización del riego suele destinarse a intensificar y expandir cultivos, lo que termina aumentando el consumo en lugar de reducirlo.



Analizando el sector de la vivienda se destacan tres grandes subvenciones resultado de la emergencia social provocada por el aumento de la factura energética del gas⁶⁵ y que a finales de 2024 ya estaban todas derogadas. Por un lado, destaca la **Tarifa de Último Recurso (TUR)** para calderas comunitarias. La tarifa de último recurso del gas TUR 4 o tarifa de ahorro vecinal 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 de euros. 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

⁶⁵ Desde el 24 de febrero de 2022, Europa ha importado combustibles fósiles de Rusia por unos 211.000 millones de euros. La subida del gas expuso la fragilidad de un sistema dependiente de fósiles y oligopolios sin escrúpulos, con impacto en el coste de vida y el clima. En octubre de 2022, la UE aprobó un impuesto a los beneficios extraordinarios de las energéticas, recuperando unos 25.000 millones de euros para las arcas públicas.

subvención acumulada de 433 millones⁶⁶. En relación a la electricidad, **el IVA reducido al tipo del 10 %** ha estado vigente hasta el 31 de diciembre de 2024 y que, según la AIREF, supuso a las arcas públicas 2.012 millones de euros (2022). A partir de inicio de 2025 siguen vigentes los **bonos eléctrico y térmico**⁶⁷ que vienen a sumar unos 950 millones anuales y al que se accede principalmente por criterio de renta (aproximadamente 75 %), además del criterio de familia numerosa (25 %).

Los nuevos cambios fiscales en vigor desde principios de 2025 han generado una paradoja: el gas doméstico tiene una fiscalidad más favorable que la electricidad. Esto desincentiva a personas y comunidades que quieran renovar sus calderas y mejorar la eficiencia energética de sus viviendas⁶⁸.

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)**⁶⁹, por valor de 3.480 millones de euros a 5 años. Y la falta de previsibilidad de una eventual extensión en la **deducción existente en el IRPF** por gastos en rehabilitación hasta 2024⁷⁰, que no envía la señal correcta a la sociedad para acometer la transición verde en los hogares. A nivel autonómico y local se está gestionando una buena parte (1.140 millones en 2024) de las ayudas europeas para la renovación energética de edificios y viviendas, pero todavía muy por debajo del nivel deseable para cumplir con los objetivos establecidos en el PNIEC.

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, 44 % serían directas, a cargo de transferencias, y el 56 % indirectas o beneficios fiscales. **El 73 % de las subvenciones del sector son total o parcialmente nocivas para el medio ambiente y el 95,5 % regresivas**. En las siguientes imágenes podemos ver las

⁶⁶ [Disposición 15354 del BOE núm. 227 de 2022](#)

⁶⁷ [Sin energía \(II\): Y de repente... Todos convertidos en vulnerables energéticos - ES | Greenpeace España](#)

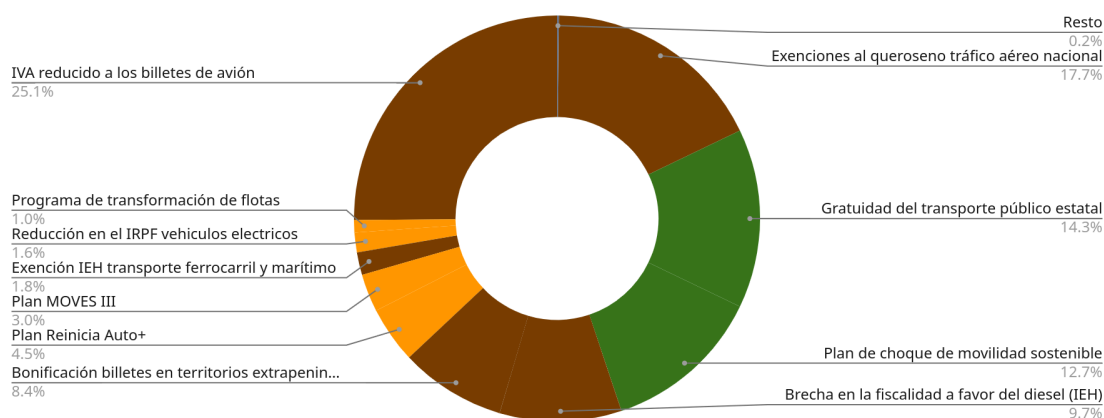
⁶⁸ El tipo impositivo aplicado sobre la electricidad se ubica en un 5,1% del precio por megavatio hora, mientras que el gas natural destinado a uso distinto de los de carburante se grava a 0,15 €/GJ (lo equivalente a 0,54€/Mwh). Por ello, siempre que el precio de la electricidad sea superior a 10,6€/MWh, el impuesto a la electricidad será superior al del gas natural (para uso distinto de carburante).

⁶⁹ [Ayudas europeas para la rehabilitación de edificios residenciales y viviendas](#)

⁷⁰ [El Gobierno de España prorroga dos años más las deducciones por obras de mejora energética de las viviendas](#). En el período de aplicación en los ejercicios de los años 2021, 2022 y 2023, se han llevado a cabo deducciones por obras de mejora energética en un total de 122.862 viviendas y que han supuesto un ahorro/subvención indirecta de 319,70 millones de euros acumulado en el periodo en el IRPF.

principales subvenciones que suponen un 99 % de lo analizado en el sector. El 17 % de las subvenciones proceden de Europa, de los fondos de recuperación y resiliencia, y el 83 % del Estado. A nivel de gestión, hay un 2 % de los recursos analizados a nivel autonómico y 1 % local. El 97 % restante son subvenciones gestionadas por el Estado.

Análisis ambiental de las principales subvenciones al sector transporte



Entre las principales subvenciones marrones analizadas destacan, el **diferencial entre el gasóleo y la gasolina en el Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH)** por valor de unos 1.000 millones de euros. Su equiparación es una propuesta del Libro Blanco sobre la reforma tributaria⁷¹ con impactos en la recaudación por IEH e IVA que ascenderían a 2.621 millones en total⁷² y potencial de reducción de emisiones en un 1,60 %. A su vez, para equilibrar su regresividad, algo característico de todo el IEH, habría que promover entre los hogares de los cinco deciles de renta más baja y en las zonas rurales garantías de movilidad sostenible y de transporte público o de compensación de rentas.

Además, **existen subvenciones encubiertas por los tipos favorables en el IEH del Gas Licuado de Petróleo (GLP) y el fuelóleo** (utilizado en el sector marítimo) en comparación con el gasóleo, lo que distorsiona consumos e impactos. A esto hay que añadir la **exención a carburantes en el IEH** en el transporte de ferrocarril, marítimo y la aviación por valor de unos 180 millones

⁷¹ [Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria 2022](#)

⁷² No obstante, según los planes del Gobierno, la subida fiscal al diésel recaudaría un total de 1.000 millones EUR al año. Con todo, es una medida que se está debatiendo y que, por tanto, no se sabe si finalmente se implementará.

(2024)⁷³. 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 (2024). 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. A nivel particular sucede algo parecido: por un lado estaría el incentivo del diesel en el IEH por 1.000 millones y la deducción por el IRPF calculada en unos 163 millones para 2024.



⁷³ No se han encontrado datos para estas exenciones, a la espera del informe del impacto recaudatorio de las medidas de 2024 de la Agencia Tributaria

El problema de la regresividad: subvenciones 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 o tienen importantes problemas de eficacia para alcanzar este fin.** Como resultado, gran parte de los fondos con impacto negativo en el medio ambiente y que se justifican por un fin social, terminan beneficiando a personas o empresas que no los necesitan.

Pongamos como ejemplo las **ayudas analizadas en el contexto de la crisis energética a partir de 2022.** El Banco de España señalaba⁷⁴ que, de las medidas adoptadas, un 15 %-20 % se habían dirigido a hogares y empresas impactadas por la inflación (rebajas en el IRPF, transferencias específicas, etc.). Sin embargo, el restante 80-85 % del coste fiscal estaba vinculado a iniciativas de alcance generalizado, como es el caso de la rebaja del IVA de la electricidad, del gas y de los alimentos y la bonificación al precio de los carburantes. Mientras que las rebajas del IVA de la electricidad y el gas y de los alimentos habrían supuesto ahorros fiscales relativos a su gasto total mayores en los hogares de renta baja, la bonificación a los carburantes habría supuesto ahorros relativos mayores para los hogares de renta alta. Sin embargo, y alternativamente, **si estas tres medidas generalistas se hubieran sustituido por transferencias directas a los hogares más vulnerables en función de su renta, se hubieran logrado efectos redistributivos para los hogares más vulnerables similares, pero con un menor coste presupuestario.**

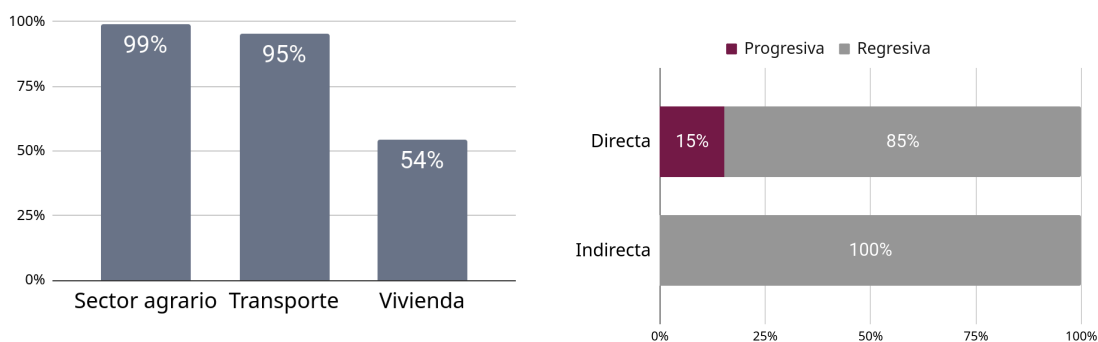
En el estudio también se han encontrado ayudas verdes regresivas. En este caso, la pretensión no es de eliminarlas, ya que su impacto ambiental beneficia a toda la sociedad, sino de ir más allá de su enfoque generalista. Ejemplos de ello son las subvenciones para coches eléctricos, las bonificaciones al transporte público y, en gran medida, la rehabilitación energética de viviendas y edificios.

No todas las personas y pymes tienen el mismo acceso a los beneficios monetarios o fiscales de las subvenciones. Así, sólo los sectores con mayor capacidad económica pueden permitirse instalar placas solares, cambiar calderas por aerotermia, mejorar el aislamiento de las viviendas, comprar un coche eléctrico o producir o consumir en agroecológico. Tener ayudas diseñadas para un conjunto amplio de personas es fundamental para el éxito de los cambios propuestos con la transición ecológica.

⁷⁴ [Medidas de apoyo frente a la crisis energética y al repunte de la inflación: un análisis del coste y de los efectos distribuc](#)

En los tres sectores analizados, el agrícola y el transporte son los más regresivos (>95 %), con la mayoría de las ayudas con esta categoría. Ya las ayudas energéticas a la vivienda disponen de una mayor inclusividad. Si cruzamos el análisis ambiental y el social, observamos que, en la muestra analizada, las ayudas marrones y naranjas son un 21 % más regresivas que las verdes. Y si atendemos al tipo de subvenciones vemos que los beneficios fiscales en su totalidad tienen esta característica esencial: son instrumentos que ayudan a incentivar conductas económicas, pero no lo hacen a todo el mundo por el igual, y, en todo caso, son insuficientes para establecer un marco de transición ecológica que incorpore a las mayorías sociales.

Nivel de regresividad de las subvenciones por sectores y tipos de subvención, 2024



Paguitas, S.A.

A pesar de la falta de datos de cómo las empresas se benefician de las subvenciones públicas, sí hemos encontrado que el modelo actual de las subvenciones las beneficia directa e indirectamente. De manera indirecta, aunque una buena parte de las ayudas están diseñadas para compensar a la ciudadanía y pymes, **muchas acaban en las cuentas de resultados de las empresas por la vía del consumo cautivo del gas, carburantes, agroquímicos, etc.**, en vez de su ahorro y sustitución.

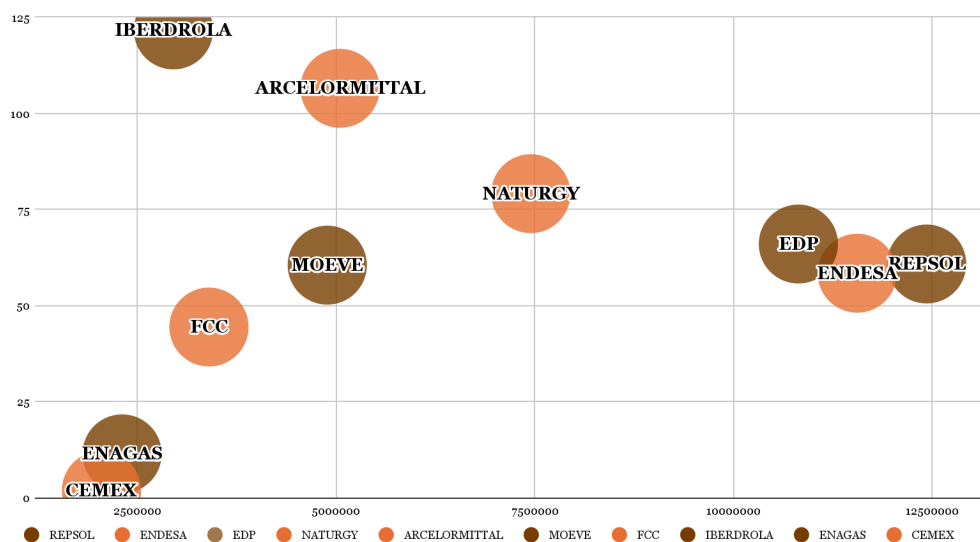
Por otro lado, **una buena parte de las subvenciones han sido canalizadas directamente hacia grandes corporaciones** que continúan desarrollando actividades perjudiciales para el medio ambiente, como la comercialización de combustibles fósiles o de fertilizantes químicos. **En 2023, 100 grandes compañías recibieron 4.321 millones de euros**⁷⁵, que es la cantidad que se necesitaría para atender los objetivos de rehabilitación energética de hogares y edificios y cumplir con los compromisos climáticos del PNIEC. Cerca de 2.995 millones eran fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y

⁷⁵ Vélez, A.; Oliveres, V. & Jara, Y. (2024). [100 empresas copan más de la mitad de las mayores subvenciones concedidas en España en 2023.](#)

Resiliencia. Entre estas empresas se encuentran las 10 empresas más contaminantes.

A su vez, en el contexto de las ayudas durante la crisis energética del gas, **la industria electrointensiva ha ido recibiendo nuevas subvenciones** para paliar los costes por las emisiones generadas por valor de 244 millones en 2023 y 300 millones en 2024, totalizando un coste a las arcas públicas desde 2019 de 900 millones⁷⁶. Estas ayudas se justifican por lo que se denomina “fuga de carbono” o posibilidad que ciertas industrias se escapen a jurisdicciones con regulaciones climáticas más laxas.

Subvenciones públicas recibidas (mills €) y emisiones (ton CO2e) de las empresas más contaminantes



Fuente: elaboración propia en base a (Vélez, Oliveres, & Jara, 2024) y (Observatorio de Sostenibilidad & GrandMother, 2023)⁷⁷

El patrón de asignación desigual entre grandes empresas y pymes y particulares retrasa los esfuerzos por mitigar el cambio climático, reducir los impactos ambientales y extender de manera más democrática los beneficios de la transición.

El caso de la empresa más contaminante: Repsol⁷⁸

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 euros⁷⁹ tras unos años de euforia económica**. A su vez, sus inversiones siguen ahondando en la emergencia climática: en 2023, 7 de cada

⁷⁶ [El Gobierno aprueba 244 M€ en ayudas para la industria electrointensiva](#)

⁷⁷ Observatorio de Sostenibilidad & GrandMother. (2023). Descarbonización 2023. Europa, España y CCAA.

⁷⁸ [Repsol: la petrolera que no quiere pagar el impuesto a las energéticas ha pedido subvenciones para 278 proyectos](#)

⁷⁹ Greenpeace ha [calculado](#) que tres cuartas partes de estas emisiones no pagan el coste de los daños climáticos que generan.

10 euros se invirtieron en el negocio fósil tradicional⁸⁰. En paralelo, se embolsó 5.000 millones de beneficios netos⁸¹ 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.

El análisis revela que, **aunque Repsol ha liderado la oposición al gravamen sobre beneficios extraordinarios⁸², en los últimos cinco años ha recibido fondos públicos para 278 proyectos.** En total, suman más de 180 millones de euros de subvención sin contraprestación (60 mills. 2023, 120 mills. 2024), cantidades a las que hay que añadir los más de 1.000 millones de euros de fondos públicos que ha recibido en créditos en condiciones favorables en 2023 y 2024. A su vez, Repsol es una de las empresas que más se benefician de las subvenciones a combustibles fósiles que generan un consumo cautivo, especialmente en las ayudas al gas, gasóleo y queroseno y, en su momento, por las ayudas de 20 céntimos por litro a los carburantes de automoción.

 Subvención en 2023			
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 €

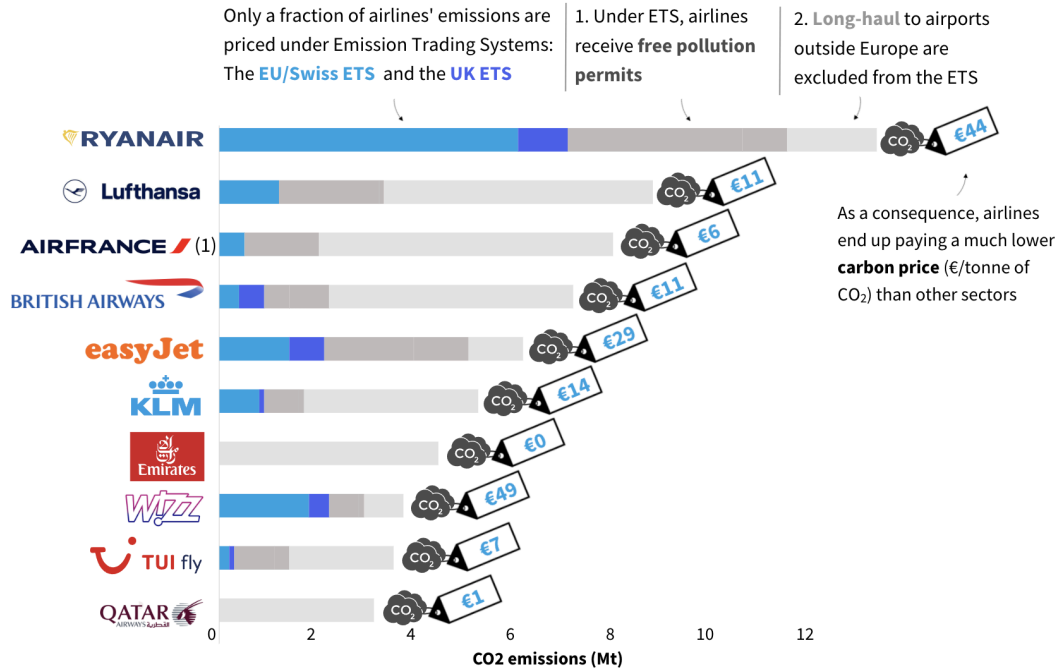
⁸⁰ [Las Sucias 12 El blanqueo en verde de 12 Petroleras Europeas - ES | Greenpeace España](#)

⁸¹ [La petrolera Repsol, obligada a desinvertir si quiere mantener su “generoso” dividendo | Estrategias de Inversión](#)

⁸² En este contexto el Congreso rechazó a finales de enero de 2025 la extensión del gravamen energético durante un año más provocando una pérdida de recursos públicos calculadas entre 1.000 y 1.500 millones. [Reacción de Greenpeace.](#)

Las líneas aéreas no pagan el costes de sus emisiones

Pago de las aerolíneas por tonelada de carbono emitida



Fuente: Transport & Environment (2003)

Nos hacemos eco del estudio de Transport & Environment (TE)⁸³ según el cual **en los últimos cinco años las aerolíneas de la UE aumentaron sus emisiones de CO₂ un 26,3 %, siendo la empresa Ryanair la que más emisiones genera de toda la UE.** Las aerolíneas de largo recorrido pagan muy poco por sus emisiones globales.

En España **el sector aéreo no paga impuestos por el queroseno que utiliza**, al estar exento en el IEH, y solo se aplica el tipo reducido del IVA del 10 % a los vuelos domésticos. Además, a diferencia de otros países de la UE, en España **no existe un impuesto a los billetes de avión por pasajero frecuente** o a empresas, especialmente en los de recorridos de corta distancia. En total, **las exenciones fiscales al sector aéreo le costaron al erario público 4.610 millones de euros en 2022.** Además, el hecho de que el régimen de comercio de derechos de emisión sólo se aplique para vuelos en el Espacio Económico Europeo supone que España sea, tras Francia, la economía que más fondos deja de ingresar.

⁸³ [Aviation tax gap | Transport & Environment](#)

Los desafíos de la regresividad

- **Política Agraria Común (PAC). Vigente (7.344 mil millones, 2024).** Una de las conclusiones del último periodo de la PAC en 2014-2020 fue la alta concentración de los pagos en las áreas de renta agraria elevada⁸⁴. Esta desigualdad no se ha corregido. Según Greenpeace, las explotaciones con un rendimiento económico superior a 250.000 euros anuales, sólo representan el 8 % de las explotaciones agrarias de la UE, pero reciben el 37 % de las subvenciones de pago directo⁸⁵. En España⁸⁶ en 2022, 250.000 pequeños agricultores (<5has), 39,7 % de los beneficiarios, recibieron 375 millones de euros (5,5 %), mientras que 12.500 grandes agricultores (>250 hectáreas), un escaso 2 % del total de beneficiarios, recibieron 1.431 millones de euros (21 %). Además de ello, del total de las ayudas repartidas en España por la PAC en 2022, 400 empresas concentraron 477 millones (7 %). En este listado aparece Telefónica que percibió 1,78 millones de euros de la PAC.

En 2022 un pequeño agricultor (<5ha) recibió 76 veces menos recursos que uno grande (>250ha). Telefónica, una empresa fuera del sector agrario, percibe de la PAC al año el equivalente aproximado que recibirían 1.200 pequeños agricultores.

Según OCDE (2023)⁸⁷, unos pagos más específicos a los hogares agrícolas con rentas bajas mejorarían la equidad y liberaría recursos para una mayor eficiencia ambiental e innovación. La presidenta de la Comisión se ha comprometido a estudiar la introducción del principio de degresividad⁸⁸ en la próxima reforma. Esto implica “pasar de los actuales pagos por

⁸⁴ El estudio [Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals](#)” (2020) concluyó que la PAC (2014-2020) era regresiva: más de 24.000 millones EUR de los pagos directos de 2015 se destinaron a apoyar los ingresos de las regiones en las que la renta agraria media ya era superior a la renta media de la UE con niveles relativamente bajos de empleo agrícola.

⁸⁵ <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/10/Go-big-or-go-out-GREENPEACE-ESPANOL.pdf>

⁸⁶ Comisión Europea. (2024). Direct payments to agricultural producers: graphs and figures. Financial year 2022.

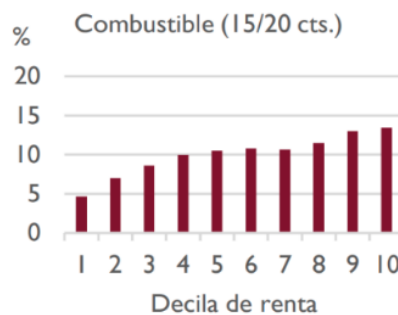
⁸⁷ [Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023 | OECD](#)

⁸⁸ El **principio de degresividad** aplicado a las subvenciones implica que el grado de apoyo se reduce gradualmente a medida que la situación económica de la persona o empresa beneficiaria mejora.

superficie (75 % de la PAC) a un enfoque eficaz de apoyo a la renta mediante ayudas públicas financieras”⁸⁹.

- **El IVA reducido a los alimentos. Derogada a finales de 2024 (2.280 mil millones, 2023).** Existen numerosos estudios que analizan en qué medida la reducción del IVA se traslada a los consumidores finales o se absorbe por las cadenas de supermercado a través de un aumento de precios. En Alemania estudios sobre la reducción del IVA concluyeron que el 30 % del importe destinado fue a las grandes cadenas. En el caso de la reducción del IVA de los alimentos en España, entre enero de 2023 y prorrogada hasta diciembre de 2024, se estima que las empresas han absorbido entre un 7 % y un 10 % de la ayuda a través de subidas de precio⁹⁰, y que una política de transferencia de ingresos dirigida hubiera sido más beneficiosa. Frente a este problema Ecologistas en Acción proponía en 2023 un cambio de modelo para enfrentar la inflación alimentaria con medidas fiscales de forma redistributiva, con foco en la agricultura y la ganadería con mayor valor social y ambiental, así como a un consumo más sostenible⁹¹. Es decir, invertir en políticas de oferta no dependientes de los combustibles fósiles.
- **Bonificación en el precio del billete del transporte aéreo y marítimo en territorios extrapeninsulares. Vigente (867,35 millones de euros, 2024).** Según AIReF (2020)⁹², el 20 % con mayor renta concentraba el 50 % del total de la subvención. En concreto, el 10 % de renta más alta acumula el 35

Distribución del coste de la medida de los 20 céntimos



Fuente: AIReF (2022)

⁸⁹ En el Diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura en la UE, se acordó "acabar paulatinamente con los pagos actuales por superficie no regresivos hacia un enfoque de apoyo efectivo a los ingresos." así como que "el apoyo financiero a las acciones medioambientales y climáticas deberá aumentar sustancialmente cada año a lo largo de los dos próximos periodos de la PAC". Sin embargo, ya en 2025, en la Visión de la agricultura y la alimentación presentada por la Comisión, es decir, la hoja de ruta de los próximos cinco años en materia de agricultura y alimentación desaparece la referencia al aumento anual de los pagos ambientales, y propone pasar de la condicionalidad a incentivos. Si se mantiene el que las ayudas deberían estar más dirigidas hacia aquellos agricultores que más lo necesitan, con una especial atención a los agricultores en zonas con limitaciones naturales, a los jóvenes y nuevos agricultores". Quedando la duda de quiénes son estos agricultores que más lo necesitan.

⁹⁰ Por su parte, FACUA-Consumidores en Acción denunció en diciembre de 2023 ante el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 que el 53% de los productos afectados por la reducción del IVA habían aumentado su precio en ocho grandes cadenas de distribución: Alcampo, Aldi, Carrefour, Dia, Eroski, Lidl, Hipercor y Mercadona.

⁹¹ [Por un cambio de modelo para hacer frente a la inflación alimentaria](#)

⁹² [AIReF | La AIReF constata que la subida de la subvención a los vuelos de los residentes extrapeninsulares ha incrementado el precio de los billetes](#)

% y el 1 % más rico, el 6,3 % de la subvención. Por el contrario, el 40 % de la población con menor renta recibe únicamente el 17 % del total de la subvención en el caso de Canarias y el 21 % en el caso de Baleares.

Asimismo, la AIReF concluyó que el aumento actual de la bonificación desde el 50 % hasta el 75 % implementado en 2017 incrementó en un 12 % los precios de los viajes entre la península y las Islas Canarias y un 15 % el de los viajes entre la península y las Islas Baleares, favoreciendo, por tanto, a las principales aerolíneas, que acaban con una parte de la ayuda. La solución incluiría limitar las ayudas a una cantidad limitada de vuelos por persona, que la cuantía de las ayudas fuera progresiva en función de la renta y forzar a las compañías en la implementación de tecnologías limpias alternativas.

- **Ayuda extraordinaria de 0,20 céntimos por litro de carburante. Derogada (1.457 millones de euros, 2024. 240 millones para agricultores y ganaderos):** es un claro ejemplo de medida regresiva ya que no depende de la renta sino de la cantidad consumida del producto. Además, cuanto mayor es la renta del hogar mayor es la probabilidad de tener un coche (o varios). También es habitual que estos hogares realicen un uso más intensivo del vehículo privado. Según la AIReF, las medidas que actúan sobre los precios de la energía no presentan especial focalización en los individuos de menor renta. Además, el sobreprecio aplicado por las empresas generó un reparto poco equitativo, ya que las empresas ganaron 730 millones de euros frente a los 925 millones que perdieron los consumidores.

El 17 % del coste total de la medida 0,20 céntimos por litro de carburante fue a parar a las cuentas de resultados de las empresas petroleras⁹³ y el 26 % fue a las mayores rentas (dos deciles superiores).

- **Ayudas al vehículo eléctrico: Plan MOVES III y descuento del IRPF del 15 % vigente (1.550 millones de euros, durante 5 años y 163 millones en 2024)⁹⁴:** existen estudios que indican que las subvenciones que incentivan

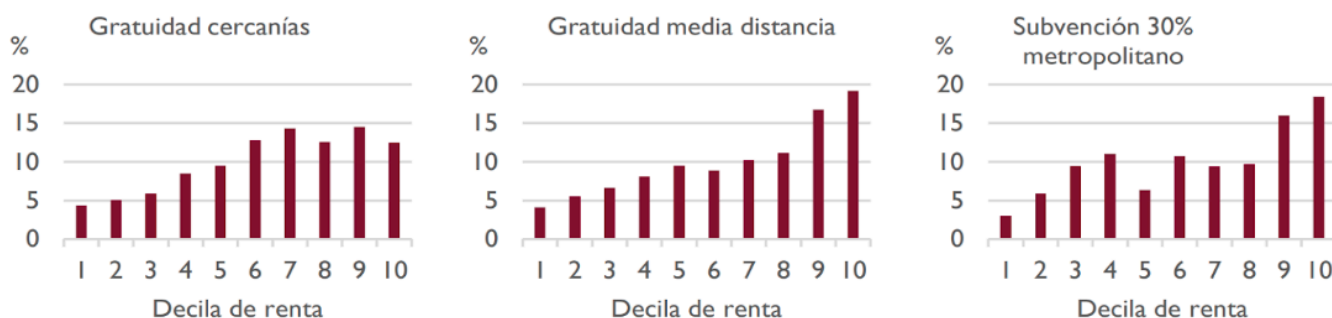
⁹³ Jiménez, J.; Perdiguero, J. & Cazorla-Artiles. (2023). ¿Cuánto dinero perdieron los españoles por culpa del subsidio de 20 céntimos a los combustibles?. Nada es Gratis. Disponible en: [¿Cuánto dinero perdieron los españoles por culpa del subsidio de 20 céntimos a los combustibles?](#)

⁹⁴ El Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 266/2021 para conceder ayudas a comunidades y ciudades autónomas en movilidad eléctrica dentro del Plan de Recuperación. Inicialmente de 400 millones EUR, ampliado a 1.200 millones, con 1.107,7 millones ya transferidos. En 2024 se sumaron 350 millones más, alcanzando un total de 1.550 millones EUR.

la transición al coche eléctrico son regresivas. En España, según los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2020), solamente el 0,08 % de los hogares españoles del decil de renta más bajo compraron un coche nuevo y el 3,33 % compró un coche de segunda mano, mientras que estos porcentajes son del 17,77 % y el 5,82 % para los hogares del decil de renta más alta. Además, de las ayudas del Plan MOVES, el Gobierno aprobó en junio de 2023 una desgravación del 15 % en el IRPF al vehículo eléctrico hasta 2025. Los hogares que no puedan permitirse comprar un vehículo eléctrico no disfrutarán de la rebaja fiscal. Asimismo, la tardanza en cobrar las subvenciones perjudica a las familias con menos renta, que no disponen del ahorro para cubrir el tiempo de espera. Sería positivo reorientar los fondos MOVES en flotas de transporte y servicio público, sectores intensivos en uso del automóvil (transporte de mercancías de última milla y taxi) y flotas de vehículo eléctrico compartido. Es fundamental generar mecanismos específicos para ayudar a las rentas bajas y, especialmente, a la población rural, priorizando el transporte colectivo en grandes áreas urbanas.

- Gratuidad y descuentos del transporte público. Vigente (1.470 millones, 2024):** la gratuidad del transporte público estatal y la bonificación del 30 % en transporte público urbano e interurbano han contribuido a la vuelta a los niveles de demanda en transporte público existentes en 2019, e incluso su superación, antes de la crisis de la COVID-19⁹⁵, lo cual es un objetivo muy positivo en términos de transición. Sin embargo, también presenta desafíos, como la necesidad de medidas estructurales que permitan la asequibilidad del transporte público de forma permanente, como en las ayudas a los colectivos más vulnerables - gráficos de la AIREF - y sobre todo avanzar en la propuesta de abono único para todo el territorio y para todos los modos de transporte público urbanos e interurbanos a precios accesibles, como ya existe en países como Austria y Alemania⁹⁶.

Distribución del coste de la gratuidad del transporte



Fuente: AIREF (2022)

- **Programas de rehabilitación de vivienda vigentes Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana. Vigente, 3.420 mil millones durante cinco años⁹⁷.** Aunque se trata de un programa con subvenciones verdes y de carácter progresivo en su diseño e implementación nos encontramos con enormes desafíos. Más allá de definir umbrales de renta y ayudas máximas para hogares vulnerables, salvo excepciones como la Comunidad Valenciana, apenas se han introducido mejoras para garantizar su acceso a quienes más lo necesitan. Las barreras más señaladas son la falta de información, la complejidad de la tramitación, los dilatados plazos de resolución, lo que resta eficacia a las ayudas. Según Ecodes⁹⁸, menos de un 1 % de las ayudas han llegado a personas vulnerables y las comunidades autónomas han tardado más de seis meses en activar las ayudas a la rehabilitación del Plan de Recuperación. Para que las subvenciones verdes sean efectivas, es clave reducir la burocracia, establecer servicios de mediación y facilitar trámites ágiles. España realiza un control previo exhaustivo antes de conceder los fondos europeos, mientras que Italia y Francia hacen más hincapié en la supervisión posterior a la concesión, lo que facilita el acceso y los trámites de las ayudas.

⁹⁷ Además de este [programa del PRTR](#), en 2024 había ayudas vigentes del Plan de Rehabilitación de Energética de Edificios a 2024 estaban vigentes 50 millones a nivel estatal y algunas ayudas en ciudades como Zaragoza (6 M), Málaga (3 M), Valencia (2,3 M) y Bilbao (1,16 M).

⁹⁸ [Rehabilitar nuestras viviendas sin dejar a nadie atrás](#)

4. Conclusiones del estudio

1. Resolver el problema de 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. Revisar y eliminar las subvenciones tóxicas para redirigir esos fondos a soluciones de bienestar en agricultura, transporte y vivienda ayudaría a mitigar la pérdida de poder adquisitivo causada por la inflación fósil. Además, en un contexto de restricciones al gasto público, fortalecería la economía ante futuros shocks económicos, energéticos y climáticos.
2. La crisis energética derivada de la guerra de Ucrania ha disparado las subvenciones fósiles a un nivel récord en la UE (136.000 millones de euros, 2022) y España (13.500 millones, 2022). Aunque se revierte la tendencia, todavía tenemos seis veces más subvenciones que intoxican nuestro bienestar y debilitan nuestra economía en relación a 2019.
3. El dinero público dirigido a sectores y prácticas altamente contaminantes genera un coste total, incluido el coste ambiental en forma de externalidades negativas, de casi el 2 % del PIB, que pagamos toda la sociedad y las futuras generaciones y no quienes lo generan.
4. Según la OCDE el gas es el combustible más subvencionado con 5.780 millones de euros en 2023, seguido por los derivados del petróleo por 3.732 millones de euros⁹⁹. Las ayudas a estos productos generan un consumo cautivo que bloquea la transición. A su vez, en un contexto de creciente rivalidad geopolítica, la dependencia de los combustibles fósiles importados a Rusia, Estados Unidos y el resto de oligarquías fósiles representa una vulnerabilidad económica y de seguridad.
5. En 2024 nueve de cada diez euros de dinero público analizado en los sectores de transporte, agricultura y consumo energético en los hogares 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 y vasallaje geopolítico.

⁹⁹ Datos detallados en anexo.

6. El 91 % de las ayudas en los tres sectores analizados son regresivas. Esto significa que su diseño e implementación no garantizan eficazmente la equidad social, especialmente en los grupos más vulnerables y las pymes de los sectores más golpeados por las sucesivas crisis. Las ayudas adolecen de una falta de accesibilidad, favoreciendo a los deciles sociales más privilegiados y grandes empresas.
7. El acceso al dinero público pro-transición tiene una desigual accesibilidad. Las ayudas verdes y de transición son casi tan regresivas como las marrones (77 % vs. 93 %). Muchas son generalistas y poco focalizadas, como la rehabilitación energética de edificios, coches eléctricos o las ayudas de la PAC. Urge democratizar el acceso a estos recursos y extender las ayudas sostenibles: verdes y progresivas. Además de reducir la burocracia, agilizar trámites, hay que mejorar los sistemas de información y acompañamiento, especialmente para los colectivos y pymes con más dificultades.
8. Muchas ayudas dañinas al medio ambiente que se han justificado por su impacto social positivo y como medio de evitar el *efecto “chalecos amarillos”* son poco eficaces en términos de equidad. El Banco de España señaló que solo el 15 %-20 % de las medidas de la crisis energética tenían como destinatario específico los grupos más vulnerables. En el estudio realizado muestra que parte de los recursos llegan a los deciles de renta más altos y grandes empresas. Es el caso del 28 % de las ayudas de la PAC (1.908 M), el 50 % de la bonificación al transporte aéreo y marítimo en territorios extrapeninsulares (445,25 M), el 50 % del descuento de 20 céntimos por litro de combustible (730 M), el 10 % de la reducción del IVA a alimentos (221,8 M) o en el 17 % del plan MOVES (279 M)¹⁰⁰.
9. El análisis de las ayudas al sector agrario arroja el peor balance ambiental y social de los sectores analizados con la Política Agraria Común como principal responsable. A su vez, se conceden anualmente unos 2.000 millones de euros anuales para subvencionar el gasóleo y otros 300 millones en agroquímicos a costa del bolsillo de todos los contribuyentes y sin un foco específico en pymes o agricultores familiares. Con estos recursos se podrían sostener las rentas de estos

¹⁰⁰ Datos del análisis realizado por la consultora Metroeconómica para Greenpeace, principalmente de estudios específicos realizados por la Airef.

grupos y favorecer una transición agroecológica que refuerce una mayor resiliencia frente al cambio climático y los shocks energéticos.

10. Se invierten miles de millones de euros en la transición al vehículo eléctrico e híbrido, pero su impacto se ve enormemente limitado por la mayor cantidad de subvenciones que recibe el gasóleo. Además, las ayudas no priorizan a las rentas bajas ni a la población rural. El aumento del uso del transporte público gracias a subvenciones es positivo, pero es clave avanzar hacia su garantía en las zonas peor conectadas y un abono único a precio asequible en todo el Estado, y que tenga en cuenta a los grupos más vulnerables. La supresión de las exenciones fiscales a las aerolíneas por 4.610 millones podría financiar estas medidas.
11. La inversión en renovación energética está en un ritmo seis veces menor del necesario para cumplir los objetivos climáticos. Los estudios¹⁰¹ señalan que rehabilitar las viviendas es diez veces más efectivo a largo plazo contra la pobreza energética que el bono social eléctrico y el bono social térmico. Además, la fiscalidad favorable al gas en 2025 respecto a la electricidad es una pésima señal económica. Por otro lado, las subvenciones existentes no parece que estén llegando por la dificultad de acceso, la compleja burocracia y el adelantamiento de recursos. Todo ello está provocando el estancamiento del número de viviendas rehabilitadas, dejando fuera a los hogares que más lo necesitan.
12. Empresas como Repsol, Moeve, Naturgy, Fertiberia, Iberia o Ryanair son empresas altamente contaminantes que ponen en compromiso los objetivos climáticos, de biodiversidad y de salud. El modelo de subvenciones les beneficia a costa de los contribuyentes y mientras generan beneficios históricos. Es urgente una mayor rendición de cuentas y la exigencia del pago por los daños ambientales ocasionados.
13. A pesar de sus compromisos, el Gobierno sigue sin una estrategia clara para eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. El PNIEC 2023-2030 señala algunas subvenciones a eliminar, pero sin fijar plazos, mientras que el Plan de Biodiversidad establece plazos pero sin un diagnóstico claro de medidas a abordar. Esta falta de concreción y coherencia, unida a la escasa transparencia en comparación con otros países de la UE, retrasa los avances en la transición ecológica.

¹⁰¹ [LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS](#)

5. Peticiones de Greenpeace

1. El Gobierno y el resto de administraciones públicas del Estado deben **cerrar el grifo a las subvenciones 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.
2. **Un compromiso político efectivo** por parte del Gobierno acorde con el liderazgo europeo e internacional:
 - a. Elaboración de un **inventario público** de subvenciones ambientalmente dañinas en 2025.
 - b. Compromiso con un **plan de revisión justa y progresiva** de los subsidios dañinos con el clima y el medio ambiente en 2025 de cara a la cumbre de financiación para el desarrollo sostenible de Sevilla y a la Conferencia del Clima de Belem (Brasil).
 - c. Un **alineamiento verde completo de los Presupuestos** Generales del Estado¹⁰² - y del conjunto de las administraciones - y garantizar el foco en bienestar y los derechos básicos.
 - d. Avanzar en **medidas de fiscalidad verde y justa** que refuercen el dinero público disponible para una transición ecológica para la gente¹⁰³.
3. **Impulsar 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 subvenciones tóxicas con una inversión responsable que las impulse. Aquí hay algunas prioridades de lo que se podría hacer si orientamos las subvenciones marrones por valor de 23.330 millones de euros (1,5 % del PIB) a una transición ecológica integral para las mayorías:
 - a. **Doblar la acción climática y cumplir el Acuerdo de París** hasta aproximadamente 50.000 millones de euros en áreas clave como la movilidad, vivienda, agricultura y la adaptación y restauración de ecosistemas¹⁰⁴. Esto reduciría la dependencia fósil externa, los

¹⁰² El gobierno realizó en los PGE de 2023 un primer ejercicio de presupuestación verde, siguiendo las recomendaciones de la UE y en la estela de otros países europeos. Su resultado fue que, según el gobierno, el 30,6 % del presupuesto contribuía a la transición ecológica. Para Greenpeace, más allá de tratarse de un ejercicio necesario de transparencia, su resultado se tildó de inverosímil. [Aquí](#) los detalles del análisis.

¹⁰³ [10 medidas para una reforma fiscal justa y verde](#), Greenpeace

¹⁰⁴ Ver la propuesta de [Greenpeace](#) y del [Institut Rousseau](#)

daños climáticos, los riesgos de inflación y el déficit público a futuro además de mejorar el bienestar de la población.

- b. **Restaurar los ecosistemas dañados** como Doñana, el Mar Menor, la Albufera y las zonas dañadas por la DANA, etc. Más de la mitad del PIB mundial depende de la naturaleza y los estudios señalan que por cada euro invertido hay un retorno que oscila entre 8€ y 38€¹⁰⁵. Sin naturaleza no tenemos clima seguro, alimentos saludables y agua disponible. Nuestro patrimonio natural es el activo máspreciado en favor de las generaciones futuras. Los compromisos europeos señalan la necesidad de alcanzar al menos un 0,4 % del PIB en 2025 en inversión anual, unos **8.000 millones de euros al año**¹⁰⁶.
- c. **Rehabilitar energéticamente 600.000 de viviendas al año** al menos **por 8.000 millones de euros anuales**.
- d. **Un T-lleva, el abono único que permita acceder a todos los modos de transporte público** (autobuses, trenes, tranvías, metros, bicis, etc.) en todo el Estado, con una tarifa plana asequible, que facilite la intermodalidad y elimine las barreras tarifarias y administrativas entre regiones y comunidades. Fomentaría la facilidad y el uso del transporte público, por tanto disminuyendo el vehículo privado. Su coste es de unos **2.000 millones de euros al año**.
- e. Un **Fondo de Transición Agroecológica** con servicios de extensión agraria, que beneficie a 250.000 agricultores familiares y sociales para favorecer su transición hacia una agricultura ecológica, implementando prácticas agroecológicas que favorezcan la biodiversidad, la calidad y estructura del suelo y el mejor uso del agua. Así como el mejor acceso a mercados diferenciados y la mejora en sus condiciones de vida, por un valor de 1.687.500 millones anuales.
- f. **Un dividendo climático para que nadie se quede atrás en la transición ecológica**¹⁰⁷, que recibiría el 80 % de la población de manera progresiva según el nivel de renta y el nivel de ruralidad y que requiere un presupuesto anual estimado de **4.138 millones de**

¹⁰⁵ [Call for a dedicated EU Nature Restoration Fund | WWF](#)

¹⁰⁶ [Exploring policy options for funding nature restoration in the next MFF](#)

¹⁰⁷ <https://www.oikos.eco/publicaciones>

euros al año. Se podría financiar con impuestos a las empresas más contaminantes y responsables del daño climático.



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

Anexos

Tabla 1: Resumen de conceptos de subvención marrón por organismo internacional

Agente	Breve descripción
OCDE	Define las subvenciones marrones como una acción gubernamental que otorga una ventaja a consumidores o productores, complementando sus ingresos o reduciendo sus costos, pero que, al hacerlo, discrimina en contra de políticas medioambientales sólidas. Las subvenciones marrones aumentan el nivel de residuos, contaminación y explotación de recursos naturales.
Koplow & Steenblik (2022)	Definen las subvenciones marrones como programas gubernamentales que fomentan la producción o el consumo insostenibles, agotando los recursos naturales, degradando los ecosistemas globales y dañando la salud del planeta.
Suecia	Utiliza una definición que se ajusta a la de la OCDE.
Lituania	Utiliza una definición que se ajusta a la de la OCDE.
Eslovaquia	Utiliza una definición que se ajusta a la de la OCDE.
Italia	Utiliza una definición similar a la de la OCDE, pero también considera la diferencia entre el precio observado y el coste social marginal de producción, internalizando los daños causados a la sociedad (externalidades).
Bélgica	Define las subvenciones marrones a través de un listado de tipos de subvenciones perjudiciales.
Francia	Identifica las subvenciones marrones como (i) transferencias de dinero del Estado a agentes privados o públicos, (ii) acciones gubernamentales que otorgan una ventaja en ingresos, y (iii) falta de internalización de efectos externos. Francia también tiene una metodología de Presupuestos Verdes que clasifica los gastos según su impacto medioambiental.
Alemania	Define las subvenciones marrones como beneficios otorgados por el sector público a empresas, con una contraprestación menor o nula. Las ayudas a los hogares también se consideran subvenciones marrones si favorecen tipos de consumo que impactan negativamente en el medio ambiente.
España	No dispone de definición establecida a nivel nacional

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Datos España subvenciones fósiles en 2023 (OCDE&IISD)

	Carbón	Consumo final electricidad	Petróleo	Gas fósil	Total	%
Transferencias presupuestarias directas	58,96	0,00	3.081,61	4.664,59	7.805,16	72 %
Desgravaciones fiscales	0,00	1.274,75	650,14	1.115,49	3.040,39	28 %
Total	58,96	1.274,75	3.731,76	5.780,08	10.845,55	100 %
%	0,5 %	11,8 %	34,4 %	53,3 %	100,0 %	

Tabla 3. Medidas de apoyo a hogares y empresas en respuesta a la crisis energética y a la inflación. Banco de España, 2023

	Vencimiento esperado	Carácter focalizado	Coste presupuestario (millones de euros)				
			2021	2022	2023	2024	2025
(1) Medidas de ingresos			-1.300	[-4.000, -3.600]	[-7.200, -5.900]	[-2.800, -2.300]	[-2.500, -2.100]
IVA: reducción temporal tipos de electricidad y gas	31.12.2023	No	-800	[-2.200, -2.000]	[-3.300, -2.700]	—	—
IEE: reducción temporal del tipo a la electricidad	31.12.2023	No	-500	[-1.800, -1.600]	[-1.000, -800]	—	—
IVA: rebaja temporal en el tipo de los alimentos	1.6.2023 (b)	No	—	—	[-700, -600]	—	—
IRPF: deducción rentas trabajo, rebaja autónomos, rebajas regionales	Permanente (c)	No	—	—	[-2.200, -1.800]	[-2.800, -2.300]	[-2.500, -2.100]
(2) Medidas de gastos			—	[13.320, 14.975]	[5.500, 6.675]	[150, 225]	[150, 225]
Bonificación al carburante para hogares y profesionales del transporte (d)	31.12.2022	No	—	[4.900, 5.500]	—	—	—
Extensión bonificación al carburante para profesionales del transporte	30.6.2023	No	—	—	[400, 500]	—	—
Transferencia a empresas afectadas por el alza de precios energéticos	31.12.2022	Sí	—	[2.100, 2.300]	—	—	—
Transferencias a sectores productivos	31.12.2023	Sí	—	—	[1.000, 1.200]	—	—
Cheque de 200 € a hogares vulnerables (ambos paquetes)	31.12.2023	Sí	—	[120, 300]	[800, 1200]	—	—
Aumento del 15 % en las pensiones no contributivas (incluyendo IMV)	31.12.2022	Sí	—	[400, 500]	[250, 350]	—	—
Subvención al transporte público (e)	31.12.2023	No	—	[500, 600]	[1.200, 1.400]	—	—
Ampliación de becas a estudiantes	31.12.2022	Sí	—	[350, 450]	—	—	—
Subvenciones a sector eléctrico/gas destinadas a rebajar factura (f)	31.12.2022	No	—	[4.800, 5.100]	[1.700, 1.800]	—	—
Bono social térmico	Permanente	Sí	—	[150, 225]	[150, 225]	[150, 225]	[150, 225]
(2-1) Recursos totales			1.300	[16.920, 18.975]	[11.400, 13.875]	[2.450, 3.025]	[2.250, 2.725]

Tabla 4. Bases de datos utilizadas en el estudio

Nombre	Años	Descripción
<u>Portal de transparencia del Gobierno de España</u>	Dispone de información actualizada hasta 2024	Esta plataforma es un buscador de ayudas, subvenciones, becas y premios.
<u>Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas del Gobierno de España</u>	Dispone de información actualizada hasta 2024	El SNPSAP es una plataforma online del Gobierno de España que centraliza la información sobre subvenciones y ayudas públicas otorgadas por las diferentes administraciones del país, ya sean estatales, regionales o locales. Su principal objetivo es garantizar la transparencia y facilitar el acceso a la información relacionada con las ayudas y subvenciones públicas. La plataforma incluye tanto información de convocatorias abiertas como de concesiones ya otorgadas a los diferentes agentes.
<u>Buscador de ayudas, subvenciones, becas y premios del Gobierno de España</u>	Dispone de información actualizada hasta 2024	Este buscador de dominio público sirve para buscar y ver el detalle de las ayudas, subvenciones, becas y premios otorgados por el Estado.
<u>Guías dinámicas de ayudas e incentivos para empresas del Gobierno de España</u>	Dispone de información actualizada hasta 2024	Esta guía dinámica es una herramienta online proporcionada por el Gobierno de España para facilitar el acceso a información actualizada sobre las diferentes ayudas, subvenciones, y programas de incentivos disponibles para empresas en el país
Inventario de subvenciones energéticas en la UE27 de la Comisión Europea	2023	Esta base de datos muestra las subvenciones energéticas otorgadas por los Estados Miembro de la Unión Europea.
<u>Herramienta de Monitoreo y Evaluación de la Política Agraria de la OCDE</u>	La base de datos incluye información desde 1986 hasta 2022. La disponibilidad de datos varía entre países y años.	La base de datos monitorea y evalúa las subvenciones agrícolas en 54 países. El conjunto de datos se basa en dos indicadores compuestos clave desarrollados por la OCDE para medir y clasificar el apoyo a la agricultura: La Estimación del Apoyo al Productor (PSE, por sus siglas en inglés) estima el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores a los contribuyentes hacia los productores agrícolas, medida a nivel de la puerta de la granja, derivada de medidas políticas que apoyan a la agricultura. La Estimación del Apoyo al Consumidor (CSE, por sus siglas en inglés) refleja el valor monetario anual de las transferencias brutas a los consumidores de productos agrícolas, medida a nivel de la puerta de la granja, derivada de medidas políticas que apoyan a la agricultura.
<u>Base de datos de la Organización Mundial del Comercio</u>	2021	La Base de Datos de Subsidios de la Organización Mundial del Comercio (WTO, por sus siglas en inglés) contiene información sobre la descripción, el objetivo de la política, la duración y el tipo de medida, así como información sobre los criterios de elegibilidad, montos monetarios y datos estadísticos sobre los posibles efectos comerciales de las notificaciones de subsidios presentadas por los miembros de la OMC bajo el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias para el ciclo de notificación de 2021.
<u>Base de datos del Energy Policy Tracker</u>	2020-2021	Esta base de datos contiene información sobre más de 2,000 compromisos de dinero público de 37 países para diferentes tipos de energía y otras políticas que apoyan la producción y el consumo de energía
<u>Herramienta RES LEGAL de la Comisión Europea</u>	2018-2019	La herramienta de comparación RES LEGAL Europe permite comparar parámetros y contenidos de diferentes esquemas de apoyo relacionados con fuentes de energía renovable.
<u>Herramienta de Búsqueda Pública de Transparencia en materia de ayudas estatales</u>	-	La página de búsqueda pública de Transparencia de Ayudas Estatales proporciona acceso a los datos de concesiones individuales de ayudas estatales proporcionados por los Estados Miembros en cumplimiento con los requisitos de transparencia de la Unión Europea para las ayudas estatales
<u>Base de datos de casos de competencia de la Comisión Europea</u>	-	Proporciona información sobre antimonopolio y cárteles, fusiones, ayudas estatales, la Ley de Mercados Digitales y subsidios extranjeros