



AVANZAR EN LA FISCALIDAD VERDE Y JUSTA DE LA AVIACIÓN: El impuesto progresivo y solidario

octubre 2025

La fiscalidad medioambiental es uno de los grandes retos pendientes del sistema tributario español, que sigue a la cola de la UE¹ y sin cambios significativos en los últimos años a pesar de los compromisos adoptados a nivel europeo e internacional. Su principal objetivo es recuperar para la sociedad parte de los costes crecientes generados por una actividad altamente contaminante y cuya responsabilidad se concentra especialmente entre las capas de población más pudientes². También es necesario generar incentivos en las decisiones económicas de las compañías y los particulares en la dirección del Acuerdo de París.

La presente propuesta recomienda la creación de un impuesto progresivo y solidario específico sobre los billetes de avión, con especial énfasis en los de clase premium (primera y ejecutiva) en vuelos comerciales que despeguen desde aeropuertos españoles y en vuelos de aeronaves privadas y chárter (jets privados, aeronaves no regulares). El objetivo de esta propuesta es

¹ El Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022 destacaba que la fiscalidad ambiental en España representa un 1,8 % de la recaudación total, frente al 2,4 % de la media de la UE.

² 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 y cuatro décimas de déficit público (2,8% a 3,2%)**. El [perjuicio económico relacionado con el clima acumuló 7.000 millones de euros en 2023](#). Greenpeace [alerta](#) de que los costes asociados al cambio climático seguirán creciendo exponencialmente si no se toman medidas urgentes estos próximos años. Según [Ecologistas en Acción](#), la contaminación del aire en España provoca más de 30.000 muertes prematuras al año y costes económicos referentes a la salud de al menos 16.839 millones de euros, aunque, según las estimaciones realizadas, la cifra podría llegar a cerca de 46.000 millones (45.838). Ello supone que los costes derivados de la contaminación atmosférica representan entre un 1,7 % y un 4,7 % del PIB. El Banco Mundial cuantifica el coste económico en el Estado español de la mortalidad prematura y la pérdida de días de trabajo por la contaminación del aire ambiente y el aire en las viviendas en 50.382 millones de dólares en 2013, equivalente en ese año a 38.000 millones de euros, el 3,5 % del PIB.

generar ingresos destinados a la financiación climática, a incrementar las alternativas de transporte sostenible, compensar a los grupos que más están sufriendo los impactos del cambio climático y desincentivar el uso desproporcionado del transporte aéreo por parte de los mayores emisores en favor de otras formas de transporte.

Es una propuesta que va en la línea de iniciativas como las que se están llevando a cabo en otros países europeos y que ahonda en el Compromiso lanzado por el Gobierno en la Cumbre de Sevilla³ y recomendada por el Libro Blanco de la Reforma Fiscal de 2022.

IMPACTO CLIMÁTICO Y SOCIAL DE LA AVIACIÓN

Europa ha acordado reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en, al menos, un 55 % de aquí a 2030, respecto a los niveles de 1990. Sin embargo, la aviación representa una fuente creciente de emisiones y constituye, con gran diferencia, el medio de transporte que genera más emisiones de GEI por pasajero transportado. Además, a pesar de ser un problema frecuentemente invisibilizado, el transporte aéreo y la actividad aeroportuaria son una importante fuente de partículas ultrafinas, hollín y ruido, entre otros. Un pequeño grupo de usuarios (jets privados, viajeros business y viajeros frecuentes) pertenecientes a los grupos sociales con mayores ingresos contribuye de manera desproporcionada a estas emisiones. Según un estudio de referencia, en la UE de los 27 más el Reino Unido el 77% de todos los vuelos intraeuropeos es realizado por el 17 % de la población, y tan solo el 4 % de la población es responsable del 52 % de los viajes a destinos fuera de la UE⁴.

FISCALIDAD EN LA AVIACIÓN

El sector de la aviación en España disfruta de un régimen fiscal excepcional que lo sitúa en clara ventaja frente a otros medios de transporte más sostenibles, contraviniendo el principio de *“quien contamina paga”* y provocando una socialización de los costes ambientales. Según datos de [T&E](#), en 2022 esta anomalía generó una brecha fiscal estimada en 4.600 millones de euros en España, situando a nuestro país como el segundo de la UE con mayores pérdidas recaudatorias, solo por detrás de Francia. La exención del impuesto al queroseno, la inexistente tributación del IVA en billetes internacionales y reducida en domésticos y su exclusión del mercado europeo de derechos de emisión explican esto.

Frente a esta situación, un notable número de países vecinos -como Francia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido, entre otros- disponen de un impuesto al billete del que España carece con fines ambientales, económicos y redistributivos. El privilegio fiscal del sector de la aviación ha hecho y hace perder una serie de ingresos que, en parte, deberían de destinarse a financiar la transición energética del sector, a mejorar las conexiones ferroviarias en y entre los países europeos, a asegurar el acceso de toda la ciudadanía a un transporte público de calidad y a

³ [Reactivo de Greenpeace a los nuevos impuestos a vuelos VIP](#)

⁴ Gossling, S. H., A. (2020). The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*, 65. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378020307779>

compensar a los principales grupos que sufren los costes de la emergencia climática, entre otras medidas de transición ecológica justa.

En este contexto, el presente documento propone un impuesto solidario a la aviación como un instrumento fiscal con triple finalidad:

- Generar incentivos para reducir las emisiones del transporte aéreo.
- Materializar el principio de “*quien contamina paga*” y el compromiso adoptado en la Cumbre de Sevilla de gravar vuelos premium y jets privados.
- Generar ingresos destinados a la transición ecológica, adaptación y compensación por “pérdidas y daños”, tanto nacionales como internacionales.

ANTECEDENTES EN ESPAÑA

La Cumbre de la ONU en Sevilla (FFD4 2025)

En la **IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4)**, celebrada en Sevilla (30 junio–3 julio 2025) se lanzó la propuesta de gravar los vuelos de primera clase y premium y de jets privados como mecanismo de financiación solidaria. El Gobierno español fue anfitrión de la cumbre y formó parte de la coalición que lideró la iniciativa junto a Francia, Kenia, Barbados y otros países que forman la denominada ***Global Solidarity Levies Task Force***. La iniciativa se basa en estudios recientes⁵ que estiman que un gravamen progresivo sobre billetes y vuelos premium podría recaudar decenas de miles de millones de euros a escala global. Esta medida, anunciada por el presidente del gobierno **Pedro Sánchez** en junio de 2025⁶, sigue sin materializarse.

El Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022)

España ya cuenta con una base conceptual y técnica sólida para introducir un impuesto ambiental en la aviación, coherente con el espíritu del Impuesto Solidario a la Aviación propuesto en Sevilla. El Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022)⁷ ya propuso la creación de un impuesto sobre los billetes de avión como parte de la fiscalidad medioambiental española y que complementa otras medidas adicionales como la eliminación de la exención fiscal al queroseno y el incremento de otros gravámenes sobre la aviación.

En general, la eliminación de las exenciones fiscales del impuesto al combustible de aviación es la medida con mayor potencial de reducción de emisiones de CO₂, incentivos de mejora tecnológica y un fuerte potencial recaudatorio, aunque su implementación legal es más compleja políticamente. Sin embargo, medidas de fiscalidad progresiva cuentan con un mayor respaldo y comprensión por parte de la ciudadanía⁸.

⁵ [“A fair share from aviation – Solidarity levies in aviation: Options for a coalition of the willing”](#) de CE Delft (junio 2025)

⁶ [Sánchez respalda nuevo impuesto para primeras clases y vuelos privados | Demócrata](#)

⁷ [Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria 2022](#)

⁸ [9 de cada 10 personas apoyan que las empresas fósiles paguen - ES | Greenpeace España](#)

EXPERIENCIA FRANCESA: TAXE DE SOLIDARITÉ SUR LES BILLETS D'AVION (TSBA).

La TSBA fue creada en 2006 a iniciativa del entonces presidente Jacques Chirac, en el marco de la cumbre internacional sobre financiación del desarrollo celebrada en París. Su objetivo era movilizar recursos estables para la ayuda internacional mediante un pequeño gravamen aplicado a los billetes de avión vendidos en Francia. Esta tasa fue pionera a nivel mundial, y su modelo inspiró posteriormente a otros países (como Corea del Sur, Chile, Níger o Noruega), que también aplicaron impuestos similares con fines solidarios y de cooperación internacional.

La TSBA se aplica de manera progresiva a todos los pasajeros que embarcan en vuelos comerciales desde aeropuertos franceses (excepto los de tránsito o los vuelos exentos). El importe depende de la clase del billete, la distancia del vuelo y el tipo de avión. Las aerolíneas son responsables de recaudar la tasa y transferirla a la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que la canaliza a proyectos de cooperación internacional. A partir de 2025, el Gobierno francés amplió parcialmente el **destino del impuesto para incluir proyectos de adaptación climática y resiliencia en países vulnerables**, en línea con los compromisos de la Cumbre de Sevilla (FFD4 2025).

Francia aprobó en 2025 un marco impositivo con dos elementos principales:

- **Revisión y subida de la *taxe de solidarité* sobre billetes comerciales**, con [tarifas diferenciadas por distancia y clase](#).
- **Impuesto específico a vuelos privados/chárter**, con tarifas por pasajero según tipo de aeronave y distancia. Incluye exenciones puntuales (vuelos sanitarios, emergencias, menores de 2 años) y obligaciones de declaración y pago por parte del operador.

El nuevo impuesto francés para la aviación privada, implementado el **1 de marzo de 2025**, representa uno de los más ambiciosos estímulos fiscales ecológicos y progresivos de Europa.

Resultados relevantes para la aplicación en España:

Para España, este modelo de equidad y justicia climática ofrece un precedente claro para estructurar un impuesto solidario dual que conste de una tasa progresiva sobre billetes -gravando en mayor medida los billetes de primera clase y preferente-, para financiación climática, y un gravamen específico sobre jets privados.

- Viabilidad técnica: se aplica sin grandes dificultades administrativas, ya que se integra en el proceso habitual de emisión de billetes.
- Aceptación social: su carácter solidario (ligado a la justicia climática global) ha facilitado su aceptación pública.
- Ejemplo internacional: la TSBA se considera el precedente más directo de las nuevas propuestas de *impuesto solidario a la aviación* planteadas por la **Global Solidarity Levies Task Force** liderada por Francia y España, entre otros países, en la Cumbre de Sevilla.

- El caso francés demuestra que es posible gravar la aviación privada y comercial simultáneamente con fines climáticos sin afectar gravemente al tráfico aéreo.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Los diversos estudios internacionales sobre fiscalidad aérea⁹ concluyen que los impuestos a la aviación coordinados a nivel mundial o regional, con diferentes ámbitos geográficos, diseños y tasas, cumplen eficazmente su triple objetivo principal: Contribuyen a reducciones significativas de las emisiones de CO₂, materializan el principio de quien contamina paga y generan ingresos sustanciales para fines distributivos sociales y ambientales. Por ello es importante avanzar en las siguientes medidas:

- **Introducir un impuesto progresivo y solidario sobre los billetes**. Esto implica tarifas más altas para vuelos más largos y para viajeros en clase ejecutiva, lo que crea una conexión más clara entre las emisiones de CO₂ de un pasajero y el impuesto que paga. Un impuesto sobre los billetes tiene un rendimiento ligeramente inferior, sin embargo, su implementación legal es más sencilla.
- **Considerar la implementación de un impuesto al combustible para jets privados junto con cualquier otro tipo de impuesto a la aviación**. El impuesto al combustible para aviones privados, si bien sólo se centra en el 2% de las emisiones mundiales de la aviación y genera ingresos modestos, obtiene buenos resultados en justicia climática y enfrenta menos obstáculos legales en comparación con un impuesto al combustible para vuelos comerciales. Este impuesto puede ser establecido como un cargo basado en el billete para vuelos privados, como se ha hecho en el caso francés, que podría ayudar a reducir las fugas, ya que los impuestos sobre los billetes se ven menos influenciados por el lugar de carga de combustible.
- **Establecer un plan de implantación progresivo y viable en diálogo con todos los actores implicados**. Comenzar con una tasa impositiva baja y aumentarla gradualmente para una mejor aceptación de la medida. La introducción de la tasa con una tasa inicial baja da tiempo a la industria de la aviación para ajustar sus operaciones, estrategias de precios y planificación de inversiones.
- Generar un debate sobre el uso social y ambiental más adecuado de la recaudación con fines de solidaridad con las víctimas del cambio climático en España y a nivel internacional y medidas de resiliencia y transición.

⁹ [A fair share from aviation](#)

- **Obtener financiación para incrementar las alternativas de movilidad sostenible a partir del transporte con mayores emisiones per cápita.** Las infraestructuras de movilidad sostenible, especialmente el transporte ferroviario - que tiene la mayor capacidad de carga -, tiene importantes necesidades de inversión, sobre todo en un contexto de crisis climática, donde es necesario multiplicar sus usuarios para reducir las emisiones del transporte. Un impuesto a la aviación supone extraer financiación de un modo contaminante, usado principalmente por los grupos de más renta, para distribuirla en modos de transporte sostenibles y que tienen un uso mucho más equilibrado entre rentas.
- **Consensuar esta medida ad-hoc con los grupos políticos en el contexto de la tramitación de la ley de movilidad sostenible.**