Un impuesto al billete para financiar el eSAF en España

Propuesta de fiscalidad aérea y mecanismo nacional de doble subasta

España carece de un impuesto estatal sobre los billetes de avión comparable al de países como Francia, Alemania o Reino Unido. Esta situación forma parte de una brecha fiscal que T&E estimó en unos 4.600 millones de euros para 2022. Corregirla permitiría aplicar de forma más efectiva el principio de «quien contamina paga» y generar recursos para reducir la dependencia del queroseno fósil.

T&E propone crear un impuesto por pasajero, diferenciado por destino y cabina, y destinar una parte de sus ingresos a un mecanismo español de doble subasta para el queroseno sintético renovable (eSAF). La propuesta conecta la recaudación con contratos de suministro capaces de facilitar las primeras inversiones industriales.

1. Un impuesto progresivo que proteja la conectividad

El gravamen se aplicaría a los pasajeros que inicien su viaje en España, con cuotas menores para trayectos cortos en clase económica y superiores para el largo radio y las cabinas premium. Se calcularía según el destino final del viaje, de modo que una escala en un tercer país no reduzca la cuota correspondiente. Su recaudación y liquidación se articularían a través de las compañías operadoras.

Los pasajeros en conexión y tránsito quedarían exentos para preservar la competitividad de los hubs españoles. Se proponen también exenciones para residentes de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla en sus desplazamientos nacionales elegibles, justificadas mediante criterios objetivos de conectividad y proporcionalidad.

2. Una recaudación bruta indicativa de entre 2.010 y 3.350 millones de euros

Aena registró 321,6 millones de pasajeros en sus aeropuertos españoles en 2025: registros de entradas y salidas, no billetes gravables. La simulación utiliza una base de trabajo de **134 millones de salidas origen-destino**, excluidas conexiones y tránsito, y contempla dos cuotas medias efectivas.

Escenario	Cuota media efectiva por salida	Recaudación bruta anual
De referencia	**15 €**	**2.010 millones de euros**
De mayor recaudación	**25 €**	**3.350 millones de euros**

Modelización basada en cálculos de T&E

Los 15 y 25 euros son medias del conjunto de pasajeros, no tarifas uniformes. La recaudación definitiva dependerá de las cuotas por destino y cabina, de las exenciones y de la respuesta de la demanda. Son cálculos estáticos sobre 2025, anteriores a costes de gestión; la base y la coherencia de las medias con las exenciones territoriales deben validarse antes de utilizarlos como previsión presupuestaria.

3. Convertir los ingresos en contratos de eSAF

Singapur ofrece un precedente de financiación finalista: su gravamen diferencia cuatro bandas geográficas y dos categorías de cabina, con una aportación premium cuatro veces superior a la económica. Los ingresos alimentan un SAF Fund establecido por ley, y SAFCo centraliza la compra de SAF y sus atributos ambientales. España puede adaptar esta vinculación entre recaudación y combustible para apoyar el eSAF renovable.

ReFuelEU Aviation establece una demanda obligatoria, pero las primeras plantas necesitan contratos a largo plazo para obtener financiación. Un **mecanismo estatal de doble subasta (DSA)** permitiría reducir ese riesgo: una entidad intermediaria adjudicaría competitivamente contratos de compra de eSAF a largo plazo y revendería el combustible mediante subastas con contratos más cortos a suministradores y aerolíneas. Los fondos públicos cubrirían la diferencia neta entre el coste de compra y los ingresos de reventa. La competencia en ambas subastas contribuiría a limitar el apoyo necesario, siguiendo la lógica del mecanismo H2Global.

La ley debería reservar una parte de la recaudación para este mecanismo y permitir compromisos plurianuales. Como hipótesis de trabajo, **afectar el 50% del escenario de referencia supondría 1.005 millones de euros anuales antes de costes**. El porcentaje y la dotación final deben fijarse tras validar la recaudación y las necesidades de apoyo de los proyectos. Los desembolsos se vincularían a la entrega verificada de eSAF, con controles frente a la sobrecompensación y la acumulación de ayudas.

En línea con los objetivos de la *eSAF Early Movers Coalition*, España debe establecer un mecanismo estatal de doble subasta, financiado con parte de los ingresos del impuesto al billete, para cofinanciar el despliegue del eSAF. Los contratos de compra a largo plazo darían certidumbre de ingresos a los proyectos y facilitarían sus decisiones de inversión, impulsando la producción y el suministro de eSAF al mercado español.

4. Un marco legal para crear el impuesto y afectar sus ingresos

El artículo 133.1 de la Constitución permite al Estado establecer tributos mediante ley, y el artículo 27.3 de la Ley General Presupuestaria permite afectar ingresos a fines determinados cuando lo disponga una ley. La nota jurídica encargada por T&E a la Catedrática de Derecho Financiero y Tributario Marta Villar Ezcurra respalda, con carácter preliminar, la creación de un gravamen sobre pasajeros y la afectación de sus ingresos a la descarbonización.

La norma debe definir los elementos del impuesto y las exenciones, así como la gestión del fondo, sus controles y los compromisos de gasto. El diseño debe respetar la igualdad de trato, la proporcionalidad y las reglas europeas sobre ayudas de Estado, y coordinarse con el impuesto catalán sobre NO_x y el ETS. El gravamen sería distinto de las tarifas de Aena, que remuneran servicios aeroportuarios.

T&E solicita al Gobierno desarrollar conjuntamente el impuesto al billete y el mecanismo estatal de doble subasta, con una afectación legal de ingresos y una dotación plurianual para el eSAF. La prioridad es transformar esa financiación en contratos e inversiones, manteniendo la certidumbre de ReFuelEU y adjudicando el apoyo mediante procedimientos competitivos y transparentes.

Contacto:

Ioan Bucuras, director adjunto T&E España
ioan.bucuras@transportenvironment.org