



**DOCUMENTO SOMETIDO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA CON FECHA  
28/02/2020**

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO QUE GRAVE  
EL USO DEL TRANSPORTE AÉREO.**

Los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prevén la realización de una consulta pública, a través del portal de la web de la Administración competente, en la que se recabe la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus comentarios hasta el 14 de marzo de 2020, a través del siguiente buzón de correo electrónico:

[observaciones.proyectos@tributos.hacienda.gob.es](mailto:observaciones.proyectos@tributos.hacienda.gob.es).

**1.- Antecedentes.**

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones : *“Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida”* recoge que el aumento de los impuestos medioambientales y la reducción de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente forman parte de los tres principales retos medioambientales a los que se enfrenta España y que ya se destacaron en el informe *España y la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental* (EIR) de 2017.

En España, los ingresos por impuestos medioambientales, como porcentaje del PIB, figuran entre los más bajos de la UE. Según datos de 2017, España tiene el quinto porcentaje más bajo de la UE. Los ingresos por impuestos medioambientales supusieron únicamente el 1,83 % del PIB, frente a una media de la UE del 2,40 %.

Desplazar la presión fiscal del trabajo a impuestos menos perjudiciales para el crecimiento fue una de las recomendaciones específicas para España en el marco del ejercicio anual del Semestre Europeo entre 2012 y 2014. En el marco del Semestre Europeo, la Comisión ha subrayado en varias ocasiones que existe un potencial para incrementar determinados impuestos



medioambientales, como los impuestos sobre el transporte, que solo generan la mitad de ingresos en España que la media de la UE (0,2 % frente al 0,5 % del PIB).

En efecto, los impuestos medioambientales no solo pueden desempeñar un papel importante para sostener el crecimiento económico, sino que contribuyen a desincentivar actividades que generarían costes adicionales en el futuro.

## **2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.**

Las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la aviación vienen creciendo de forma continuada en los últimos años y está previsto que se incrementen exponencialmente en ausencia de medidas de mitigación. Así, de acuerdo con el informe de Aviación y Medio Ambiente de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de 2016, las emisiones de la aviación internacional se incrementarían entre un 169 y un 185% en 2040 y entre un 284 y un 300% en 2050 respecto de los niveles de 2010, situándose por encima de los 1.700 millones de toneladas (frente a los 448 de 2010). En la misma línea, el informe de 2019 de OACI contempla que el consumo de combustible se incremente en 2,1 o 3,1 veces en 2040 y entre 2,4 y 3,8 en 2050 respecto de 2015.

Por otra parte, de acuerdo con la Agencia Europea de Medio Ambiente, en la Unión Europea las emisiones de este sector se han multiplicado por dos desde el año 1990, han aumentado un 25% en el periodo que va del año 2000 al año 2016, y en el cuatrienio 2013-2016 crecieron a un promedio del 2% anual. En el ámbito nacional, las emisiones correspondientes a operadores aéreos que son responsabilidad de España en el ámbito del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión eran en 2018 un 59% superiores a las del año 2013. Al mismo tiempo, es conocido que además de la emisión de gases de efecto invernadero existen otros efectos de la aviación que contribuyen al calentamiento global, como son la emisión a elevada altura de vapor de agua y otros contaminantes de vida corta en la atmósfera.

Esta situación pone en riesgo el cumplimiento del objetivo establecido en el Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura global muy por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, y realizar esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados. Si no se le pone freno, el aumento continuado de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la aviación podría anular los esfuerzos y reducciones de emisiones conseguidas en otros sectores.

Asimismo, cabe recordar que el Gobierno de España se ha comprometido a alcanzar el objetivo de neutralidad climática a más tardar en el año 2050, de manera coherente con los objetivos y medidas a 2030 que se recogen en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, y también que la nueva Comisión Europea, con su comunicación sobre un Pacto Verde Europeo, ha puesto la lucha contra el cambio climático en el centro de la agenda europea para los próximos años. En definitiva, se van a necesitar esfuerzos significativos y continuados por parte de todos los sectores, incluyendo el de la aviación, cuyas emisiones de gases de efecto invernadero, a día de hoy, presentan una evolución muy preocupante.

Finalmente, hay que señalar que los instrumentos puestos en marcha hasta ahora a nivel nacional y europeo, como la inclusión de la aviación en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, no han sido suficientes para limitar el fuerte crecimiento de las emisiones del sector. Asimismo, la implantación de la medida de mercado mundial para la reducción de emisiones en la aviación internacional, conocida como CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), aprobada por la Organización de Aviación Civil Internacional, en el mejor de los casos compensará el crecimiento de las emisiones de vuelos internacionales que se produzca a partir del año 2020. Todo ello implica la necesidad de tomar medidas adicionales. Una medida posible para limitar el impacto medioambiental de dicho transporte es la implantación de un impuesto que grave el uso del transporte aéreo. Una medida similar ha sido adoptada por otros Estados de



nuestro entorno más próximo como Austria, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Alemania, Francia, Suecia o Italia.

### **3.- Necesidad y oportunidad de su aprobación.**

Como se ha expuesto anteriormente, España necesita adecuarse a la media del resto de los Estados miembros en materia de fiscalidad medioambiental. Adicionalmente, debe limitar las emisiones de CO<sub>2</sub> al objeto de cumplir los objetivos a los que se ha comprometido.

Siendo el de la aviación uno de los sectores en que más se están incrementando estas emisiones, se considera preciso adoptar los oportunos instrumentos económicos para internalizar las externalidades negativas provenientes de esta modalidad de transporte.

Cabe recordar que el transporte aéreo goza en la actualidad de una tributación ventajosa al amparo de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, en virtud de la cual el uso de carburante en la navegación aérea distinta de la de recreo está exento del Impuesto sobre Hidrocarburos, por lo que desde el punto de vista fiscal no se está incentivando el uso de modos de transporte menos contaminantes e, incluso, el uso como carburantes de productos menos contaminantes que el queroseno, por ejemplo.

### **4.- Objetivos de la norma.**

Mediante la introducción en el ordenamiento interno de un impuesto que grave el uso del transporte aéreo se pretende no sólo internalizar el coste de las externalidades ambientales ocasionadas por la emisión de gases de efecto invernadero, sino fomentar en sus usuarios la utilización de otros modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente.

Al mismo tiempo, este instrumento fiscal servirá de incentivo para explorar nuevas tecnologías y carburantes menos contaminantes.

Además del beneficio en términos ambientales que se logra con el impuesto, con el mismo, el Estado dispondrá de una recaudación extra que se puede utilizar para reducir la carga de otros impuestos más distorsionantes, logrando así un beneficio adicional en términos de bienestar.

### **5.- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

Tradicionalmente, y según los informes de recomendaciones elaborados por la OCDE, una de las principales ventajas de la instauración de una medida estrictamente fiscal, como puede ser la creación de un impuesto, frente a otro tipo de posibilidades como por ejemplo los meramente regulatorios o de incentivo para el desarrollo de determinadas actividades es que, mientras que en las segundas una vez alcanzados los umbrales o requisitos fijados por la normativa desaparece el incentivo para seguir mejorando, en las primeras este aliciente subsistiría al estar directamente relacionada la cantidad a pagar con los hábitos de utilización medios de medios de transporte menos contaminantes.

Es por ello que la medida más eficaz en aras de la consecución de los objetivos que pretende la norma es el establecimiento de un impuesto que grave el uso del transporte aéreo.

Por otra parte, cabe destacar que el gravamen del queroseno utilizado en la aviación también sería una medida eficaz. No obstante, esta medida en el corto plazo resulta inviable para el uso en los vuelos intracomunitarios e internacionales.

En efecto, actualmente al amparo de la Directiva 2003/96/CE, el consumo de queroseno utilizado en la navegación aérea de recreo resulta gravado por el Impuesto sobre Hidrocarburos, pero el queroseno utilizado en el resto de la navegación aérea resulta exento y sería necesario formalizar



acuerdos bilaterales con cada Estado miembro para poder gravarlo en los vuelos intracomunitarios.

Respecto del queroseno y demás productos energéticos utilizados en el resto de la navegación aérea internacional, los Estados miembros de la UE como partes contratantes de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), están obligados al suministro libre de impuestos de carburantes y otros productos de avituallamiento a las aeronaves de las otras partes contratantes.