

**DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREAN LOS IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES SOBRE LA EXPLOTACIÓN DE PARQUES EÓLICOS Y SOBRE LA EXPLOTACIÓN DE PARQUES FOTOVOLTAICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN Y SE MODIFICA EL IMPUESTO MEDIOAMBIENTAL SOBRE LAS INSTALACIONES DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE ALTA TENSIÓN**

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2023, y conforme a lo previsto en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza aprobado por Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón y artículo 25 de su Reglamento de funcionamiento interno aprobado por Resolución, de 28 de noviembre, de la Dirección General de Conservación del Medio Natural, acordó emitir el siguiente:

**DICTAMEN**

Con fecha 9 de noviembre de 2023 la Dirección General de Medio Natural remitió a la Secretaría del CPNA el presente borrador de Ley para que este Órgano emitiese dictamen, si así lo considerase necesario, de cara incluir estas aportaciones a la respuesta del Departamento de Medio Ambiente y Turismo el departamento promotor, o bien como documento de recomendaciones para el proceso posterior de debate parlamentario de esta Ley.

El anteproyecto de Ley se analizó en la comisión de Calidad Ambiental y Ordenación del Territorio del CPNA celebrada el día 30 de noviembre de 2023. Posteriormente, una vez elaborado el presente dictamen, fue trasladado al Pleno del Consejo donde se aprobó. En consecuencia, este Consejo acuerda hacer las siguientes recomendaciones sobre el borrador de Ley y darles traslado a las instituciones interesadas.

**Sobre la Exposición de motivos del anteproyecto de Ley.**

1º Este Consejo comparte que el impuesto planteado tenga carácter finalista y se oriente hacia aspectos medioambientales relacionados con los impactos asociados a estas infraestructuras. Esta cuestión que aparece claramente reflejada en el preámbulo de la Ley al hablar sobre los impuestos ambientales, -entre los que se encontraría el propuesto en esta iniciativa (véase párrafo primero de la página 3)-, debería quedar claramente reflejado en el artículo 3º Naturaleza.

En relación al carácter finalista atribuido a los impuestos ambientales en el preámbulo se señala que: *“-su articulación extrafiscal y afectación medioambiental- persiguen, por un lado, motivar conductas acordes con la protección del medio natural, estimulando la cesación o disminución de la actividad contaminante y, por otro, contemplar el obligado destino de los recursos generados por la*

***recaudación en la adopción de medidas preventivas, correctoras o restauradoras del medio ambiente contaminado, degradado o lesionado”.***

En este sentido, tal redacción podría llevar a confusión, en tanto en cuanto, este impuesto debe quedar claro que nada tiene que ver con los presupuestos de las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que los proyectos tengan incluidos en sus correspondientes estudios ambientales y anexos presupuestarios, así como en los condicionados ambientales impuestos por la administración en sus Declaraciones de Impacto Ambiental o en sus licencias. Las entidades promotoras deberán aplicar estas medidas correctoras, preventivas o compensatorias independientemente del nuevo impuesto que también parece orientarse a esta finalidad.

El párrafo transcrito señala que: *“persiguen, por un lado, motivar conductas acordes con la protección del medio natural, estimulando la cesación o disminución de la actividad contaminante”* (definición legal de impuesto ambiental), cuestión que puede ser contradictoria con el párrafo siguiente donde se señala que: *“En este contexto, la energía eléctrica derivada de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas, en su consideración de renovables por ser fuentes de energía inagotables, es un activo que, ciertamente, debe ser estimulado por los poderes públicos, pero siendo esto cierto, ello no implica que los procesos de generación de este tipo de energía sean inocuos para el medioambiente”*.

Entendiendo la filosofía de la norma (visto el desarrollo exponencial de este sector en Aragón y los impactos ambientales asociados, los cuales quieren gravarse), y la excepcionalidad que implican las energías renovables (en tanto en cuanto, son una de las medidas importantes a implementar para combatir el cambio climático y cumplir con los objetivos de reducción de carbono), este Consejo considera necesario e imprescindible encontrar el encaje jurídico en estas definiciones que emanan de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón y analizar el encaje normativo de acuerdo con el principio de tipicidad.

Se debe expresar de forma concisa, y así lo recomienda este Consejo, que la filosofía no debe ser la de frenar el fomento e implantación y extensión de las renovables en ámbitos de bajo valor ambiental, sino gravar el impacto ambiental de las instalaciones para compensar los efectos ambientales dañinos. En consecuencia, debe quedar claro que lo que se expresa en la frase *“cesación o disminución de la actividad contaminante”*, se refiere al impacto ambiental, pero no a la implantación o extensión de las renovables en entornos de bajo valor ambiental.

Tampoco queda clara cuál es la institución o entidad responsable en la aplicación práctica de estos impuestos, si tienen que orientarse al mismo lugar donde se produce el impacto ambiental o pueden destinarse a otros proyectos ambientales de otra naturaleza o en otras zonas de la Comunidad. Se corre el riesgo, tal y como queda redactado, de que existan solapamientos en la aplicación de medidas preventivas, correctoras y compensatorias de las promotoras y las aplicadas por el destino finalista del impuesto, e incertidumbre acerca de cuál deba ser el órgano que decida sobre su distribución.

En este sentido este Consejo propone:

- 1º. Dejar claramente reflejado en el artículo 3º la naturaleza finalista del impuesto
- 2º. Explicitar la institución o instituciones responsables de su gestión y aplicación.
- 3º. Matizar el destino final del impuesto recomendándose desde este Consejo que no haya una necesidad formal de que dicho impuesto se oriente a la restauración o aplicación de medidas en proyectos concretos (cuestión que puede solaparse con las autorizaciones administrativas y sus condicionados ambientales), dejando a decisión de las administraciones competentes el proyecto ambiental donde invertir los fondos recaudados.
- 4º. Incorporar de manera clara y explícita que este impuesto es independiente de la obligación de cumplir con los condicionados de las Declaraciones de Impacto Ambiental o de las diferentes licencias y autorizaciones.

Se recomienda igualmente hacer alusión específica en el preámbulo a los compromisos de cumplimiento de reducciones de emisiones de GEI y a los objetivos de crecimiento de las energías renovables y su aportación al mix energético, debiendo apoyar y dar más peso a la referida “estimulación del sector por los poderes públicos”.

En esta línea, en relación a la planificación en materia de transición ecológica y energética, se recomienda incluir en el preámbulo una referencia específica al nivel alcanzado sobre los objetivos de participación de energías renovables en la generación de energía eléctrica y en el consumo de energía final que establece en su artículo 3º la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Así, sobre el objetivo de alcanzar un 74% de generación eléctrica renovable en 2030, según el balance energético de España de 2021 publicado por el MITERD<sup>1</sup> la energía solar y eólica sumaron un 32% de la producción eléctrica bruta, que, sumadas a la hidráulica, alcanzaron un 45,6% en ese año. Considerando que el potencial de crecimiento la energía hidráulica es casi nulo, eso implica que la generación eléctrica de origen solar y eólica debería duplicarse antes de 2030.

Respecto a la contribución de las energías renovables al consumo de energía final, que debe alcanzar el 42% en 2030, se deduce de la misma publicación que en 2021 las renovables sólo suministraron un 18% de la energía final consumida (resultado de sumar un 6,9% de energía renovable consumida directamente a su participación en la generación de energía eléctrica -un 45,6% como se ha dicho- sobre el 24,4% de energía final consumida en forma de electricidad).

Todo ello sin olvidar el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, exigido por la misma Ley 7/2021, que supondrá nuevamente la duplicación de las energías renovables entre 2030 y 2050.

Este Consejo considera que se debe mejorar la coordinación entre las políticas de transición energética y cambio climático con la política fiscal. El impuesto que grava el daño ambiental no debe frenar el desarrollo del sector y fomentar su extensión, siempre de forma ordenada y considerando la

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances/bzn-estenergeticas@miteco.es>

sensibilidad ambiental de los diferentes territorios. Esta cuestión requiere una coordinación entre las administraciones de acuerdo con las estrategias y objetivos para la lucha contra el cambio climático.

Este Consejo recomienda hacer un seguimiento de la aplicación del impuesto y que éste tenga un carácter reversible o ajustable, en función de logro de objetivos. En este sentido, sería de interés incluir un mecanismo de revisión que evalúe que, si el impuesto ha generado reducción más allá de lo deseable en la evolución y desarrollo de las energías renovables, este pueda ser modificado y ajustado a los compromisos.

### Sobre el articulado.

En relación al *Artículo 3. "Naturaleza"*. *Los Impuestos Medioambientales creados en esta ley son tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, de naturaleza real, afectación recaudatoria y finalidad extrafiscal.*

Se recomienda añadir su carácter finalista, al que se alude en el preámbulo, tal y como se ha señalado en el punto anterior al hablar del preámbulo.

### Sobre el Capítulo II Impuesto Medioambiental sobre la explotación de parques eólicos.

En relación al régimen de exenciones regulados en el Artículo 6 y 14 (para parques eólicos y plantas solares fotovoltaicas respectivamente), este Consejo recomienda la eliminación de los términos "sin excedentes", en relación a proyectos de autoconsumo, máxime cuando ya no están exentas del tributo las instalaciones incluidas el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, o aquellas a las que sean aplicables los criterios generales 1 o 2 del Apartado B del Anexo III de dicha ley.

Este Consejo considera, en este sentido, la importancia de fomentar el autoconsumo y, en ocasiones, la rentabilidad o amortización de este tipo de instalaciones tiene en cuenta en sus balances la venta o la compensación de la energía sobrante a la Red. Por ello, cabría valorar dejar exentos del impuesto a todas las comunidades energéticas y proyectos de autoconsumo, independientemente de la compensación o venta de sus excedentes.

En relación al *Artículo 8 y 16 Base imponible* (para parques eólicos y plantas solares fotovoltaicas respectivamente).

El borrador de Ley no establece una situación especial para las *plantas híbridadas* en sus diferentes modalidades (parques eólicos combinados con plantas solares o al revés, sobredimensionamiento de plantas para acumulación de sobrantes en sistemas de almacenamiento y liberación de energía en otras de máximo precio, etc.).

En este sentido, este Consejo considera que cabría valorar establecer algún sistema de desgravación para plantas híbridadas y/o para plantas que apliquen las mejores tecnologías de mercado disponibles.

Hay que considerar que estas tecnologías tienen, *a priori*, un mayor aprovechamiento por superficie y por ello cabría prever una desgravación que tuviera en cuenta que: a mayor rendimiento tecnológico mejor aprovechamiento de la unidad de superficie y en consecuencia menor impacto.

Por ejemplo, en el hipotético caso de instalar plantas solares entre parques eólicos habría que considerar que son impactos visuales solapados que consumen, en conjunto, menos espacio (al afectar a sectores ya alterados), que si se tratase de proyectos independientes. Se trataría de fomentar la hibridación y la utilización óptima de un espacio al objeto de no extender proyectos por otras zonas y esta cuestión podría primarse positivamente.

### Principio de “Quien contamina paga”.

Cabría añadir como criterio aplicable a la base imponible una variable ambiental específica. Concretamente si se afecta a un área ambientalmente sensible o no. En tal caso, cabría bonificar positivamente aquellos proyectos ubicados en sectores de bajo valor ambiental, y/o los que minimicen la afección a terrenos agrícolas de mayor productividad, frente a proyectos situados en espacios de interés como pueda ser espacios protegidos de la Red Natura 2000, etc. “Quien contamine menos que pague menos”.

En este sentido podría tomarse como referencia el mapa de zonas ambientalmente sensibles de Aragón, o el modelo de zonificación de sensibilidad ambiental para energías renovables del MITERD<sup>2</sup>, y complementarlos con las futuras “zonas de aceleración de renovables” definidas por la Directiva UE 2023/2413, que modifica las directivas precedentes UE 2018/2001 y el Reglamento UE 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE sobre promoción de la energía procedente de fuentes renovables, como aquellas ubicaciones o zonas específicas que los estados miembros hayan designado como especialmente adecuadas para la instalación de plantas de energía renovable.

La definición de estas zonas de aceleración de renovables en Aragón podría ser objeto de un documento específico de ordenación territorial que analizase y concretase las zonas adecuadas, teniendo en cuenta la situación actual y previsible del desarrollo de los proyectos construidos y en tramitación, y las variables medioambientales.

Este Consejo considera que se debe primar positivamente el esfuerzo de las empresas del sector por localizar sectores de bajo valor natural, concentrar las instalaciones en sectores determinados mediante hibridación o utilizar las máquinas más modernas y con mayor productividad por máquina (más altura y más diámetro de rotor).

El impuesto debe contemplar el daño ambiental potencial producido en sectores de mayor valor natural frente a zonas con menos valores. No todos los proyectos, independientemente de aspectos tecnológicos, afectan igual al medio ambiente. Esta cuestión depende en buena medida de la zona seleccionada y en consecuencia cabría no gravar a todos los proyectos por igual. En síntesis, el

---

<sup>2</sup> Índice de sensibilidad ambiental. <https://sig.mapama.gob.es/geoportal/>

impuesto ambiental debe ser proporcional al impacto e inversamente proporcional al rendimiento energético y el anteproyecto de ley no parece responder a este criterio.

### Sobre las líneas eléctricas.

Se señala que el Artículo 29 bis. Supuestos de no sujeción que “No estarán sujetas las líneas de tensión nominal superior a 1 kV e inferior a 30 kV”.

Este Consejo, considerando que el peligro de electrocución se produce sobre todo en este tipo de líneas con menor tensión nominal, y que la Ley prevé dejarlas exentas del impuesto, insta al Gobierno de Aragón a velar por el cumplimiento por parte de los titulares de este tipo de líneas del Decreto 34/2005, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas aéreas con objeto de proteger la avifauna.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 20 de diciembre de 2023, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO

<i>VºBº:</i>	
<i>EL PRESIDENTE DEL CONSEJO</i>	<i>EL SECRETARIO DEL CONSEJO</i>
	
<i>Fdo.: José Manuel Nicolau Ibarra</i>	<i>Fdo.: Miguel Ángel Ena Pérez</i>