



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN RELACIÓN CON 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

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública 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*, procede realizar las siguientes observaciones:

PRIMERO.- Naturaleza del documento.

Este informe se emite en cumplimiento de lo señalado en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (en adelante TRLPGA), que establece lo siguiente:

"5. Una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá informe de la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante".

SEGUNDO.- Marco jurídico habilitante.

El artículo 105 del Estatuto de Autonomía de Aragón, relativo a la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón, señala, en su apartado 1, que *"la Comunidad Autónoma de Aragón tiene capacidad normativa para establecer sus propios tributos y los recargos sobre*



tributos del Estado” y en su apartado 4 que “la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón responderá a los principios de generalidad, progresividad y equitativa distribución de la carga fiscal entre los ciudadanos”.

Tal y como se señala en la parte expositiva del anteproyecto, mediante la Ley de Cortes de Aragón 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 se crea una nueva figura tributaria como son los impuestos medioambientales, con el carácter de tributos propios de la comunidad aragonesa, de carácter real, finalidad extrafiscal y afectados al medio ambiente, cuyo objeto principal es gravar el daño medioambiental causado en los recursos naturales y territoriales de la Comunidad Autónoma por determinadas actividades contaminantes.

Posteriormente, la Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, creó nuevos impuestos medioambientales sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada y sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.

Tal y como se expone en la memoria justificativa, los impuestos medioambientales gozan de una naturaleza híbrida que, además de compartir los principios constitucionales del ordenamiento tributario, tales como los de capacidad económica, igualdad, generalidad, progresividad, equidad distributiva y no confiscatoriedad, los configura como un tributo autonómico con finalidad extrafiscal y afectado al cumplimiento de los deberes públicos inherentes a toda política ambiental, caracteres que le otorgan una tipicidad diferencial no justificada en postulados fundamentalmente recaudatorios.

(...)

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 producción y transformación de este tipo de energía sean inocuos para el medioambiente. En efecto, la instalación de parques eólicos con



aerogeneradores y de parques fotovoltaicos con módulos, células y paneles solares implica el establecimiento de servidumbres, cargas inevitables para el entorno, el medio natural, el paisaje, la flora y la fauna del hábitat en el que se localizan, que, en parte, resulta alterado, al menos transformado, y no solo como consecuencia del impacto visual producido por dichas instalaciones, sino también como resultado de las necesarias infraestructuras que estas instalaciones requieren para su funcionamiento. Entre estas infraestructuras, que forman parte de los parques eólicos y fotovoltaicos, se encuentran las líneas aéreas de evacuación e incluyen la conexión con la red de transporte o distribución, y en su caso, la transformación de energía eléctrica.

Este anteproyecto de Ley crea los impuestos medioambientales sobre la explotación de parques eólicos y sobre la explotación de parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, al tiempo que modifica el impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión para hacerlo compatible con los dos nuevos impuestos.

TERCERO.- Análisis procedimental.

Para analizar los trámites que han de seguirse para la elaboración de esta norma hay que partir de su naturaleza jurídica. El procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley se contempla en el Capítulo IV del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.1 de la TRLPGA *“La iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a las personas miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento”*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.3 del TRLPGA, en relación con los artículos 1.1.h) y 15.e) del Decreto 21/2023, de 8 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, corresponde al Consejero de Hacienda y Administración Pública adoptar esta iniciativa. El artículo 15.e) establece que corresponde al Servicio de Administración Tributaria,



bajo la superior dirección de la persona titular de la Dirección General de Tributos, la elaboración y propuesta de sobre todo tipo de proyectos normativos en materia tributaria.

Sobre estos trámites debe señalarse lo siguiente:

1. Todo procedimiento de elaboración de una norma ha de tener como punto de partida, según requiere la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), en sus artículos 54 y 58, un acto formal de apertura del expediente en el que, de forma ordenada, se acumulen los distintos trámites y documentos. Este acto, conforme al artículo 42 del TRLPGA, es una **orden de inicio** que ha de firmar el Consejero correspondiente, en función de la materia sobre la que verse la norma. A tal efecto, se ha dictado la Orden de 13 de septiembre de 2023, del Consejero de Hacienda y Administración Pública.

2. El artículo 133 LPACAP obliga a las Administraciones Públicas a sustanciar una **consulta pública**, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de Ley o de reglamento, a través del portal web de la Administración competente. Lo mismo se establece en el artículo 43 del TRLPGA.

Obra en el expediente un certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura en el que figura que este anteproyecto de ley se publicó en el portal del gobierno abierto y se mantuvo para la participación ciudadana entre el 13 y el 27 de septiembre de 2023 y que, en dicho periodo, se efectuaron varias aportaciones de las entidades y personas que se relacionan en el certificado.

Respecto a las aportaciones recibidas en este trámite, se justifica en la memoria que *“dado que, en este trámite, las empresas y los ciudadanos en general todavía no tienen acceso al contenido concreto del proyecto normativo, aunque valoran positivamente el establecimiento de una fiscalidad medioambiental, las alegaciones van dirigidas a la implantación de reducciones en los impuestos para diversas situaciones (por ejemplo, en los casos de promotores que abran sus proyectos a la participación ciudadana), a la consideración de aquellas instalaciones que se encuentran adheridas al régimen retributivo específico (Recore), a la incompatibilidad de los futuros nuevos impuestos con el ordenamiento jurídico estatal o*



la fiscalidad europea energética o, simplemente, a la inoportunidad de gravar a las instalaciones no emisoras de gases contaminantes como las renovables, las cuales, además, incentivan la economía, atraen inversiones y crean riqueza y empleo. En cualquier caso, estas alegaciones se efectúan desde la defensa de intereses particulares, perfectamente legítimos, pero que no atienden a los intereses generales medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón perseguidos por el proyecto normativo en tramitación. No obstante, como algunas de estas observaciones tienen un carácter fundamentalmente técnico, la Dirección General de Tributos examinará las mismas detalladamente a la vista de las observaciones que los órganos directivos competentes en materia de energía y de medioambiente formulen en el correspondiente trámite de remisión a los distintos departamentos a través de sus secretarías generales técnicas”.

3. Además, el artículo 44 de la TRLPGA exige que el proyecto de norma vaya acompañado de una **memoria justificativa** con el contenido que allí se establece.

Existe una memoria justificativa y económica de fecha 17 de octubre de 2023 del Director General de Tributos con este objeto.

En esta memoria se exponen los antecedentes y la justificación de este anteproyecto normativo, se realiza un análisis de la normativa que se ha aprobado por otras comunidades autónomas (Galicia, Castilla y León y Castilla La Mancha) estableciendo impuestos ambientales de este tipo (eólico y/o fotovoltaico). Asimismo, se realiza en esta memoria un análisis doctrinal y jurisprudencial sobre este tema.

4. El artículo 44.3 del TRLPGA señala que “se incorporará también una **memoria económica** con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento de gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”.

Asimismo, el artículo 48.2 del TRLPGA establece que cuando la disposición normativa legal o reglamentaria, implique incremento de gastos o disminución de los ingresos presentes



o futuros, deberá solicitarse informe preceptivo del Departamento competente en materia de hacienda.

Como se ha indicado en el apartado anterior existe una memoria justificativa y económico-financiera de fecha 17 de octubre de 2023, del Director General de Tributos que, en su apartado 7, realiza una estimación de la incidencia recaudatoria de la aplicación de estos impuestos en la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con los parques autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, en impuesto medioambiental sobre la explotación de parques eólicos, aplicando la estructura impositiva de la alternativa adoptada en el anteproyecto de ley, el rendimiento económico del impuesto ascendería a unos 21,2 millones de euros anuales.

En el impuesto medioambiental sobre la explotación de parques fotovoltaicos, aplicando la estructura impositiva de la alternativa adoptada en el anteproyecto de ley, el rendimiento económico del impuesto ascendería a unos 11,3 millones de euros anuales.

En cuanto a la afectación de los rendimientos obtenidos por la recaudación de estos dos nuevos impuestos medioambientales, hay que remitirse a los artículos 60 y siguientes del Decreto-Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, en lo relativo a la regulación del Fondo Aragonés de Solidaridad Energética, en particular lo dispuesto en su artículo 62, ya que este Fondo Aragonés de Solidaridad Energética *se dotará cada año en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, aplicando un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento ni superior al noventa por ciento a la recaudación del ejercicio inmediatamente anterior correspondiente a los tributos ambientales que gravan los impactos territoriales, ambientales o paisajísticos de las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables.*

5. El artículo 45 del TRLPGA establece el trámite de **puesta en conocimiento** del Gobierno de Aragón para los anteproyectos de ley, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como los términos de su realización, sin perjuicio de los



legalmente preceptivos, por lo que deberá efectuarse este trámite para poder continuar con el procedimiento de aprobación de la norma.

6. En cuanto a los **trámites de audiencia e información pública**, el artículo 47 del TRLPGA sólo los establece para la aprobación de una disposición reglamentaria, por lo que no sería preceptivo en el caso de la tramitación de un anteproyecto de ley.

7. De acuerdo con el artículo 48.3 del TRLPGA, deberá remitirse el texto del anteproyecto a las **secretarías generales técnicas de los departamentos** al objeto de que puedan formular las alegaciones que estimen oportunas.

8. El artículo 44.4 del TRLPGA establece que los proyectos de disposiciones normativas deben ir acompañados de la siguiente documentación:

a) *“Un informe de evaluación de impacto de género, que deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género”.*

La Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, ya establecía en su artículo 18 la necesidad de la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género no solamente en el supuesto de los proyectos de Ley, sino también, con carácter previo a la aprobación de reglamentos y planes del Gobierno de Aragón.

Asimismo, el artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón señala que el informe de impacto de género incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

Consta en el expediente un informe de fecha 18 de octubre de 2023, de la responsable de la unidad de igualdad de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, comprensivo de estos extremos.



b) *“En el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre **impacto por razón de discapacidad**, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato”.*

El artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón también exige un informe sobre el impacto por razón de discapacidad en las disposiciones de carácter general que puedan afectar a personas con discapacidad como es este supuesto.

En este sentido, obra en el expediente un informe de fecha 18 de octubre de 2023, de la responsable de la unidad de igualdad de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, comprensivo de estos extremos.

9. Deberá constar en el expediente, antes de la aprobación de la norma, una **memoria explicativa de igualdad** del órgano directivo, es decir del Director General de Tributos, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación de impacto de género y los resultados de la misma (artículo 48.4 de la TRLPGA).

10. En los artículos 44 y 48 TRLPGA se citan los informes y dictámenes preceptivos que deberán emitirse en relación con los proyectos normativos, entre los que cita:

- **El informe de la secretaría general técnica** del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante. Este documento pretende cumplir dicho objetivo (artículo 44.5 del TRLPGA).

- **El informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos** (artículo 48.5 del TRLPGA).

- **El dictamen del Consejo Consultivo de Aragón**, cuando así esté previsto en la normativa aplicable (artículo 44.6 del TRLPGA). No obstante, de acuerdo con el artículo 16.1.1) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, será facultativo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón si se trata de un anteproyecto de ley, por lo que no resulta exigible dicho dictamen.



11. Una vez cumplidos los trámites anteriores, tal y como señala el artículo 49 del TRLPGA, se elaborará una **memoria final** que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica si hubiera habido alguna variación en las mismas.

12. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, la norma deberá ser publicada junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible en la página web <http://transparencia.aragon.es/>, en el apartado relativo a Información de relevancia jurídica. Esta obligación se comprende también en el artículo 53 del TRLPGA.

13. Por último, y en aplicación del artículo 54 del TRLPGA, la disposición deberá ser publicada en el Boletín Oficial de Aragón.

CUARTO.- Análisis del proyecto de Ley.

El anteproyecto de ley que se presenta tiene naturaleza de norma jurídica y consta de:

- Una parte expositiva, en la que se explican los precedentes, objeto y finalidad de la norma.

- Una parte dispositiva, que consta de diecinueve artículos agrupados en tres capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales: la primera de ellas, de modificación del texto refundido de la Legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón; la segunda, de delegación legislativa, encomendando al Gobierno de Aragón la elaboración de un nuevo texto refundido de impuestos medioambientales y la tercera, de entrada en vigor.

De acuerdo con el artículo 44.1 del TRLPGA “El órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (..)”.

En cumplimiento de este mandato se aprobó por el Gobierno de Aragón, con fecha de 28 de mayo de 2013, un Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa



del Gobierno de Aragón (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia). Posteriormente, han sido modificadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015, (publicada esta modificación en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia). Asimismo, para lo no previsto en las mismas, se estará a lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa estatales aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas en el Boletín Oficial del Estado nº 180 de 29 de julio mediante Resolución de 28 de julio del mismo año de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

Se realizan las siguientes observaciones:

1. Sobre el título y la parte expositiva:

- Conforme a la DTN 7, el **título** indica de forma correcta el objeto de la norma y su contenido esencial.

- La **parte expositiva** del anteproyecto explica la inserción de la norma en el ordenamiento jurídico, su objeto y finalidad, resume de forma sucinta su contenido para una mejor comprensión del texto (DTN 11), e incorpora en esta parte expositiva la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación —principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, en la elaboración de este proyecto normativo. Estos principios se contemplan en el artículo 39 del TRPGA.

- Se ha optado por la división de la parte expositiva en apartados identificados con numeración romana, lo que es conforme con la DTN12 cuando se entiende que la parte expositiva es larga.

- En el primer párrafo del apartado III, hay que citar el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón que es el vigente en la actualidad y no la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

- Además, en este párrafo, si bien se recogen adecuadamente los aspectos más relevantes de la tramitación debe modificarse la referencia a "*las denominadas leyes de igualdad*" y sustituir "*dictamen*" por "*informe*" de la Dirección de los Servicios Jurídicos.



Asimismo, hay que tener en cuenta que la DTN 13 señala que esta información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria.

- En el segundo párrafo del apartado III que explica los principios de buena regulación hay que hacer referencia al artículo 39 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón ya que, de acuerdo con la STC 55/2018, de 24 de mayo, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no se aplica a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. También debería suprimirse la referencia a la consulta a los órganos consultivos ya que este trámite no es necesario en este caso.

- En el tercer párrafo del apartado III, se sugiere la siguiente redacción "***Esta ley se dicta de conformidad con lo dispuesto...***". Asimismo, hay que aclarar que la integración de esta ley en el ordenamiento jurídico se efectuará por su aprobación en las Cortes de Aragón, independientemente de la elaboración del nuevo texto refundido cuya delegación se incluye en la disposición final segunda.

- En el último párrafo se cita el artículo 1.h) del Decreto de estructura del Departamento de Hacienda y Administración Pública y debe añadirse el apartado 1, es decir, es el 1.1.h). Además, la cita al artículo 42.1 debe ser al texto refundido y no al Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, que solo tiene un artículo.

2. Por lo que respecta a la **parte dispositiva**:

- De acuerdo con la DTN 22, el título de los capítulos debe ir centrado, y sin puntos, pero con minúsculas (salvo la mayúscula inicial y las que procedan ortográficamente) y en negrita. (También el Capítulo que se modifica en el apartado Tres de la Disposición final primera.)

- Tal y como señala la DTN 34, los títulos de las disposiciones de la parte final se escriben sin cursiva.

- En la disposición final segunda, relativa a la delegación legislativa, hay que aclarar que las modificaciones a tener en cuenta en el nuevo texto refundido no son únicamente las previstas en este texto normativo sino todas las que se hayan producido desde su aprobación. En la redacción de esta disposición debería hacerse referencia a que esta autorización al Gobierno de Aragón para la aprobación de un texto refundido se realiza de acuerdo con el



artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 52 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. Además, el plazo del año será “*desde la entrada en vigor de esta ley*”

Todo lo cual informo para su conocimiento y toma en consideración.

Firmado electrónicamente

JAVIER RINCÓN GIMENO

El Secretario General Técnico