

**Comentarios al Anteproyecto de
Ley por la que se crean los
impuestos medioambientales
sobre la explotación de parques
eólicos y fotovoltaicos en la
Comunidad Autónoma de Aragón**

Índice¹

1. Resumen ejecutivo	3
2. La fiscalidad ambiental debe gravar las emisiones de CO ₂ , SO _x Nox y partículas.	4
3. Los impuestos previstos no son efectivos para reducir el impacto medioambiental	4
4. Los impuestos reducirán la creación de empleo y riqueza en Aragón	5
5. Los impuestos previstos no son impuestos medioambientales	6

¹ En este documento se presentan los comentarios de IBERDROLA ESPAÑA, S.A.U., con CIF A95758355, al Anteproyecto de Ley por la que se crean los impuestos ambientales 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 para trámite de audiencia hasta el 27 de septiembre de 2023.

[Consulta Pública Previa a la elaboración del 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 - Aragón Gobierno Abierto \(aragon.es\)](#)

1. Resumen ejecutivo

En este documento se realizan comentarios al “Anteproyecto de Ley por la que se crean los impuestos ambientales 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”.

Valoramos positivamente la posibilidad de participar en la consulta pública previa y realizamos los siguientes comentarios:

- Una política fiscal alineada con la estrategia europea de descarbonización **no gravaría nunca las instalaciones no emisoras, sino las emisiones de gases de efecto invernadero**, así como, los daños de otras emisiones contaminantes (SO₂, NO_x y partículas).
- **Para conseguir incentivar la economía y atraer inversión de futuro (nueva industria** a la región asociada a los bajos costes energéticos renovables) se **debe realizar una reforma fiscal medioambiental basada en el principio de “Quien contamina paga”** que dé las señales correctas e internalice los daños reales de las distintas energías, justo lo contrario de lo que se propone. Además, no es positivo a largo plazo generar un mayor desincentivo a la inversión limpia en Aragón respecto a otras regiones geográficas.
- **Los impuestos que se prevé crear no son efectivos para reducir el impacto medioambiental de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas**, porque existen objetivos nacionales de potencia y producción para dichas instalaciones establecidos. Además, estos impuestos son **redundantes** ya que las autoridades ambientales autonómicas ya utilizan instrumentos de control y prevención del impacto ambiental de instalaciones eólicas y fotovoltaicas (DIA) entre otros.
- **La creación de nuevos impuestos reducirá la creación de empleo y riqueza en Aragón**. El impuesto supone un coste añadido muy significativo que **reduce la rentabilidad de las instalaciones y desincentivará a la inversión en eólica y fotovoltaica en Aragón, restando además atractivo para empresas que quieran situarse en esta Comunidad Autónoma** y beneficiarse de precios energéticos competitivos a través de proyectos de autoconsumo industrial, por ejemplo.
- Para que un impuesto sea medioambiental e internalice de forma correcta los daños externos causados por la contaminación derivada de la actividad **debe gravar todos los daños medioambientales de la actividad (no sólo el impacto visual) y de las actividades sustitutivas**.
- Por otro lado, el mero hecho de que **no se graven otras actividades contaminantes por los mismos daños visuales que se consideran para el caso de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas ya descalifica el impuesto** a la eólica y fotovoltaica como medioambiental.

El resultado previsible es que se desincentivará la inversión en este tipo de instalaciones en Aragón. Esto pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos del gobierno aragonés, y significa que las **inversiones necesarias para cumplir con los objetivos del PNIEC se acometerán preferentemente en otras Comunidades Autónomas, con el consiguiente impacto sobre la producción y el empleo en Aragón**.

2. La fiscalidad ambiental debe gravar las emisiones de CO₂, SO_x No_x y partículas.

Una política fiscal alineada con la estrategia europea de descarbonización **no gravaría nunca las instalaciones no emisoras, sino las emisiones de gases de efecto invernadero**, así como, los daños de otras emisiones contaminantes (SO₂, NO_x y partículas).

El paquete “Fit For 55” busca reducir las emisiones equivalentes de CO₂ de la UE en al menos un 55% en 2030 con respecto a 1990, como paso intermedio para alcanzar la neutralidad climática en 2050. En ese contexto, la Unión Europea ha aprobado unos objetivos ambiciosos de generación con fuentes de energías renovables para 2030.

Los Estados miembros han de demostrar su compromiso con ese objetivo mediante los denominados Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC).

Una política fiscal más alineada con los objetivos de descarbonización **no gravaría las instalaciones no emisoras como lo son las instalaciones eólicas y fotovoltaicas contempladas, sino que gravaría los emisores de gases de efecto invernadero**, como los motores de combustión en el caso del transporte (algo que ya han aprobado otras Comunidades Autónomas), que además tienen otros efectos negativos sobre la calidad del aire (emisiones de SO₂, NO_x, partículas, ruido, etc.) y que actualmente reciben, especialmente en el caso del diésel, un trato fiscal favorable.

Para conseguir incentivar la economía y atraer inversión de futuro (nueva industria a la región asociada a los bajos costes energéticos renovables) se debe realizar una reforma fiscal medioambiental basada en el principio de “Quien contamina paga” que dé las señales correctas e internalice los daños reales de las distintas energías, justo lo contrario de lo que se propone. Además, no es positivo a largo plazo generar un mayor desincentivo a la inversión limpia en Aragón respecto a otras regiones geográficas.

3. Los impuestos previstos no son efectivos para reducir el impacto medioambiental

Los impuestos que se prevé crear no son efectivos para reducir el impacto medioambiental de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas, porque existen objetivos nacionales de potencia y producción para dichas instalaciones establecidos. Además, estos impuestos son **redundantes** ya que las autoridades ambientales autonómicas ya utilizan instrumentos de control y prevención del impacto ambiental de instalaciones eólicas y fotovoltaicas (DIA) entre otros.

El borrador de la revisión del PNIEC español, recientemente publicado, tiene como objetivo alcanzar en 2030 62 GW de potencia instalada eólica (frente los 30,4 GW actuales) y 76,4 GW de potencia instalada solar fotovoltaica (frente a los 21,6 GW actuales), lo cual representa un incremento muy significativo de la potencia instalada.

Los impuestos que se prevé crear no son efectivos para reducir el impacto medioambiental de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas porque existen objetivos nacionales de potencia y producción para dichas instalaciones. Esto significa que el impuesto no reducirá el impacto medioambiental de las instalaciones, sino que solamente servirá para que dicho impacto se produzca en otras Comunidades Autónomas.

Además, estos impuestos son **redundantes** porque las autoridades ambientales autonómicas ya utilizan instrumentos de control y prevención del impacto ambiental de instalaciones eólicas y fotovoltaicas, como son las **declaraciones de impacto ambiental (DIA)**, que imponen o exigen medidas que mitigan o, incluso, evitan el impacto ambiental de estas instalaciones. **Establecer un impuesto sobre daños ya recogidos en las DIA duplica sus costes y desincentiva inversiones óptimas desde el punto de vista ambiental.**

Finalmente, cabe señalar que en **Aragón ya existen otros tres impuestos ambientales que recaen sobre distintas instalaciones del sector eléctrico. Los impuestos sobre las líneas eléctricas y sobre las renovables son impuestos anti-progreso:**

1. Impuesto medioambiental sobre la emisión de contaminantes a la atmósfera, que grava las emisiones de SOx, NOx, CO2.²
2. Impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada (que grava la generación hidráulica).
3. Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.³

Es decir, ya están gravadas (al menos en parte) las instalaciones de generación de electricidad que compiten con la eólica y solar fotovoltaica en Aragón.

4. Los impuestos reducirán la creación de empleo y riqueza en Aragón

La creación de nuevos impuestos reducirá la creación de empleo y riqueza en Aragón. El impuesto supone un coste añadido muy significativo que **reduce la rentabilidad de las instalaciones y desincentivará a la inversión en eólica y fotovoltaica en Aragón, restando además atractivo para empresas que quieran situarse en esta Comunidad Autónoma** y beneficiarse de precios energéticos competitivos a través de proyectos de autoconsumo industrial, por ejemplo.

Según las estimaciones publicadas en prensa sobre la recaudación esperada del impuesto, y teniendo en cuenta la capacidad instalada de estas tecnologías en 2022, el impuesto equivaldría a unos 4.200-5.000 €/MW instalado y año (aunque no se conoce si

² En el caso del CO2, sólo afecta a las instalaciones no incluidas en el comercio de derechos de emisión del UE.

³ Entendemos que este impuesto se verá modificado por la nueva normativa, ya que el título del Anteproyecto de Ley indica que "se modifica el impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión".

el impuesto se establecerá por MW, aerogenerador, MWh, % sobre ingresos, si habrá tipos diferenciados por tamaño, antigüedad...).

Ello supone un **coste añadido muy significativo que reduce la rentabilidad de las instalaciones y desincentivará a la inversión en eólica y fotovoltaica en Aragón**, con la consiguiente pérdida de riqueza y empleo en la región.

Además, afecta al resto de la industria ya que encarece los PPA firmados con productores renovables. Aragón es una Comunidad atractiva para la inversión y parte de ese atractivo puede derivarse de la posibilidad de acceder a precios energéticos competitivos mediante el uso de grandes instalaciones de autoconsumo on-site. Sin embargo, la creación de impuestos a la FV resulta un freno para la realización de este tipo de proyectos y por tanto para la atracción de industria a la Comunidad.

Según estima el informe *“Impacto ambiental, social y económico de los proyectos de energías renovables eólicos y fotovoltaicos de Aragón”*, presentado por el Clúster de la Energía de Aragón (CLENAR) y elaborado por la Universidad de Zaragoza y la empresa IBERSYD⁴, cada 100 MW de instalaciones eólicas:

- implica una inversión de 115 millones de euros,
- genera 1.011 puestos de trabajo local durante la construcción; y 27, durante la vida útil de la instalación,
- permite recaudar 3,65 millones de euros adicionales en impuestos autonómicos y locales⁵.

Por su parte, cada 100 MW de instalaciones fotovoltaicas:

- implica una inversión de 80 millones de euros,
- genera 710 puestos de trabajo local durante la construcción; y 14, durante la vida útil de la instalación,
- permite recaudar 2,6 millones de euros adicionales en impuestos autonómicos y locales.

5. Los impuestos previstos no son impuestos medioambientales

Para que un impuesto sea medioambiental e internalice de forma correcta los daños externos causados por la contaminación derivada de la actividad **debe gravar todos los daños medioambientales de la actividad (no sólo el impacto visual) y de las actividades sustitutivas.**

⁴ Ver [La producción de energía eólica y fotovoltaica se quintuplicará en Aragón sobre una superficie de solo el 0,62% del territorio \(eleconomista.es\)](http://eleconomista.es)

⁵ Impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras - ICIO; Impuesto de actividades económicas - IAE; e Impuesto de bienes inmuebles de características especiales - IBICES, etc. No se incluye el impuesto de sociedades, por ser estatal.

Por otro lado, el mero hecho de que **no se graven otras actividades contaminantes por los mismos daños visuales que se consideran para el caso de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas ya descalifica el impuesto** a la eólica y fotovoltaica como medioambiental.

Para que un impuesto sea medioambiental e internalice de forma correcta daños externos causados por la contaminación derivada de la actividad, tal y como establece el objetivo del gobierno de Aragón, debe cumplir ciertas características. Un impuesto que no cumpla estas características pudiera incluso llegar a ser perjudicial para el medio ambiente, fomentando la inversión en tecnologías más dañinas para el medio natural y no gravadas.

Ello es especialmente importante en el caso del impuesto considerado, destinado a las instalaciones eólica y fotovoltaica, que indudablemente tienen efectos sobre el medio ambiente, pero de mucho menor valor que otros consumos energéticos.

Las características de un impuesto realmente medioambiental serían:

- El impuesto ha de cubrir, como **hecho imponible**, todos los daños medioambientales de la actividad y de las actividades sustitutivas. Si hay actividades sustitutivas, pero solamente se grava el daño visual asociado a una de dichas actividades, pero no a otras, el resultado puede ser un incremento en el daño ambiental. Esto ocurre porque **se induce al agente a evitar la actividad sujeta al impuesto incluso si la actividad sustitutiva tiene un mayor impacto ambiental**. Lógicamente, carece de sentido denominar impuesto “ambiental” a uno que diera lugar a un mayor daño al medio ambiente.
- La **base imponible** ha de ser la causa objetiva del daño y, si el daño es graduable, los elementos que induzcan el daño deben incluirse en la base imponible de forma proporcional a dicho daño. Si, por ejemplo, la afección que se pretende gravar es el impacto visual, **la base imponible no puede ser la generación de la instalación**, ya que la eventual afección visual de las instalaciones eólicas o fotovoltaicas no depende de que éstas funcionen o no.
- El **tipo impositivo** ha de reflejar el valor del daño o perjuicio que la decisión del agente ocasiona a terceros. Y si existen circunstancias que mitiguen el impacto, éstas deben ser tenidas en cuenta. Por ejemplo, si la afección que se pretende gravar es el impacto visual, el impacto depende claramente de la ubicación concreta de la instalación (p.ej. la belleza natural del entorno, la densidad de población, la distancia desde la cual la instalación es visible) y el operador puede mitigar dicho impacto. **Si el tipo impositivo no se gradúa en función del impacto real, el operador no tendrá incentivos a mitigar el impacto** porque tendrá que pagar lo mismo tanto si lo mitiga como si no. Se trataría entonces de un impuesto meramente recaudatorio, y no medioambiental.
- El **sujeto pasivo** puede ser el agente productor o el consumidor; pero, en el primer caso, el productor ha de poder repercutir la cuantía del impuesto al consumidor, de modo que éste tome sus decisiones de consumo teniendo en cuenta las externalidades que su suministro ocasiona. En efecto, los impuestos medioambientales mitigan los impactos sobre el medioambiente no solamente porque alteran las decisiones de los operadores en el sentido de reducir sus afecciones, sino también porque llevan a los consumidores a reducir su consumo. Pero si el impuesto no se repercute a los consumidores, seguirán consumiendo la misma cantidad de electricidad y con las mismas afecciones medioambientales.

A pesar de que aún no se han hecho públicos los parámetros del impuesto previsto en Aragón, el mero hecho de que no se graven otras actividades contaminantes por los mismos daños visuales que se consideran para el caso de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas ya descalifica el posible impuesto a la eólica y fotovoltaica como medioambiental.

Finalmente, cabe señalar que el destino de la recaudación (que sea a fines medioambientales o no) no es relevante de cara a calificar el impuesto como medioambiental o no. De hecho, destinar la recaudación a fines medioambientales ni siquiera tendrá un impacto sobre el medioambiente si no se incrementa el gasto en actuaciones medioambientales por encima del gasto que habría habido en ausencia del impuesto ya que, de otro modo, lo que estará ocurriendo será, en realidad, que el dinero recaudado se traducirá en un incremento en el gasto en otras áreas presupuestarias.