

IP 8 / 18



Consejo
Económico y Social
de Castilla y León

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada por los parques eólicos, y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, regulado en el Texto Refundido de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

Fecha de aprobación:
4 de junio de 2018



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos de agua embalsada, por los parques eólicos, y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos

Con fecha 23 de mayo de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos de agua embalsada, por los parques eólicos, y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

A la solicitud realizada por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León se acompaña el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe, así como la documentación que ha servido para su elaboración.

Se procede a la tramitación ordinaria prevista en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, aprobado por Resolución de 20 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.



La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía que lo analizó en su sesión del día 31 de mayo de 2018, remitiéndolo a la Comisión Permanente de 4 de junio de 2018, siendo aprobado por el Consejo por unanimidad.

I.-Antecedentes

a) Estatales:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, particularmente su artículo 31.1 Por el que *"Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio."* También, artículos 133 sobre la potestad para establecer y exigir tributos y 157 sobre recursos de las Comunidades Autónomas y artículo 45 en el que la protección de nuestro medio ambiente se configura como uno de los principios rectores de las políticas sociales y económicas.
- Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, en la que se dispone que el Estado asuma la titularidad de los residuos radiactivos una vez se haya procedido a su almacenamiento definitivo y, asimismo, que asuma la vigilancia que, en su caso, pudiera requerirse tras la clausura de una instalación nuclear una vez haya transcurrido el periodo de tiempo que se establezca en la correspondiente declaración de clausura.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que en sus artículos 6, 7 y 10 se refiere a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas exijan sus propios tributos, al establecimiento de tasas por las mismas y a los tributos cedidos por el Estado (modificada por Ley Orgánica



2/2012, por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público y por Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio).

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (modificada por Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y por Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio y por Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre).
- Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.
- Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, modificada por Ley 28/2017, de 27 de noviembre.

b) De Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Particularmente, su artículo 15 a) por el que *"Los ciudadanos de Castilla y León, según lo establecido en el artículo 8 del presente Estatuto, tendrán el deber de: (...) Contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica"*. Además, su artículo 70.1.3º (Competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de *"Ordenación de la Hacienda de la Comunidad"*) y 86 (sobre *"Organización y competencias de la Hacienda de la Comunidad"*).
- Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia



de tributos propios y cedidos, y que resultará modificado la entrada en vigor como Ley del Anteproyecto que se informa.

c) De otras Comunidades Autónomas:

*** Andalucía:**

- Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera.
- Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.
- Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efecto).
- Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos.
- Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma.
- Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso.

*** Asturias:**

- Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua.
- Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

*** Aragón:**

- Impuesto sobre la contaminación de aguas.
- Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de gases contaminantes a la atmósfera.
- Impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada.

- Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica.

- Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable (suspendida aplicación).

*** Baleares:**

- Canon de saneamiento de aguas.

*** Canarias:**

- Canon de vertido.

- Impuesto sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades (suspendida aplicación).

*** Cantabria:**

- Canon de agua residual.

- Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos.

- Impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas.

*** Castilla-La Mancha:**

- Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

- Canon eólico.

*** Cataluña:**



- Canon sobre la deposición controlada de residuos de la construcción de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

- Canon sobre la deposición controlada de residuos industriales de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

- Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

- Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

- Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

*** Extremadura:**

- Canon de saneamiento.

- Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

- Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.

*** Galicia:**

- Canon de saneamiento.

- Impuesto sobre la contaminación atmosférica.

- Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada.

- Canon eólico.

- Impuesto compensatorio ambiental minero.

*** Madrid:**

- Impuesto sobre depósito de residuos.

*** Murcia:**

- Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales.
- Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera.
- Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia.
- Canon de saneamiento.

*** Comunidad Valenciana:**

- Canon de saneamiento.
- Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente.
- Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.

*** La Rioja:**

- Canon de saneamiento.
- Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.

d) Otros antecedentes:

Informes Previos del CES sobre los Anteproyectos de Ley de Medidas Financieras (o similares denominaciones) de los últimos años.

e) Información pública y trámite de audiencia



El pasado 30 de enero de 2018 se sometió a consulta pública previa en la plataforma “Espacio de participación ciudadana de la Junta de Castilla y León” el procedimiento para la elaboración de una Ley por la que se modifica el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos para incluir un impuesto sobre el depósito de residuos nucleares.

El anteproyecto se sometió al conocimiento de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Foro de participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León para la realización de aportaciones con relación al anteproyecto de Ley, abierto hasta el 13 de abril de 2018.

Trámites de audiencia e información pública mediante Resolución de 12 de marzo de 2018, de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León del día 15 de marzo de 2018.

Trámite de audiencia a la empresa NUCLENOR, S.A. mediante Resolución de 12 de marzo de 2018 de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, sin que se recibieran alegaciones.

Trámite de audiencia a las Consejerías.

Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística emitido sin plantear objeciones al anteproyecto.



Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido el día 17 de mayo de 2018.

II-Estructura del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley está compuesto por un único artículo, una disposición transitoria y una disposición final.

El artículo único consta de ocho apartados.

El apartado 1 modifica el título del capítulo I del título II del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos (en adelante TR).

El apartado 2 modifica el apartado 1 del artículo 50 del TR para incorporar a las centrales nucleares dentro de la afectación del tributo.

El apartado 3 modifica el artículo 50 del TR, añadiendo un nuevo apartado en el que establece la afección de la recaudación de la nueva imposición a la financiación de actuaciones de reindustrialización e inversión en los municipios de la comarca situada en el entorno de la central nuclear.

El apartado 4 modifica el apartado 1 del artículo 51 del TR para incorporar en un nuevo apartado el nuevo hecho imponible.

El apartado 5 modifica el título del artículo 52 del TR para regular un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria.

El apartado 6 modifica el artículo 52 del TR incorporando un nuevo apartado dedicado a los nuevos responsables subsidiarios.

El apartado 7 modifica el artículo 54 del TR, añadiendo un nuevo apartado en el que define la base imponible de la nueva imposición.

El apartado 8 modifica el artículo 56 del TR, incorporando un nuevo apartado en el que define la cuota tributaria.

La Disposición transitoria establece que para el año 2018 el gravamen sobre las centrales nucleares del impuesto sobre la afección medioambiental se devengará en un día distinto al fijado como regla general para el impuesto y que se exigirá por el año completo.

La Disposición Final establece la entrada en vigor de la norma.

III. Observaciones generales

Primera.- El cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña ha supuesto una pérdida de actividad económica y empleo en los municipios de la comarca situada en el entorno de la central. Esta situación ha generado preocupación en la sociedad que se ha trasladado, entre otros ámbitos, a las Cortes de Castilla y León que han debatido varias Proposiciones No de Ley en las que se instaba a la Junta de Castilla y León a adoptar una

serie de medidas dirigidas al desarrollo y la dinamización económica para las comarcas del entorno de la central nuclear.

Entre las medidas propuestas se pedía la colaboración con recursos propios de la Administración Autonómica en las actuaciones de desarrollo y dinamización socioeconómica de las comarcas afectadas por el cese de la actividad de la central nuclear.

La Junta de Castilla y León ha ratificado su intención de participar activamente en el plan de dinamización de la zona de influencia de la central nuclear de Santa María de Garoña, a través de la incentivación de un entorno atractivo que facilite el desarrollo sostenible y equilibrado de este territorio.

Segunda.- La Ley General Tributaria (Ley 58/2003) consagra la función no estrictamente recaudatoria de los tributos en su artículo 2.1, párrafo segundo al afirmar que “los tributos, además de ser medio para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos podrán servir como instrumentos de la política económica general y a atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.

Debemos señalar también que el artículo 45 de la Constitución Española incluye la protección del medio ambiente dentro de los principios rectores de la política social y económica, con lo cual se erige en base legal suficiente para la utilización de los tributos con finalidades extrafiscales orientadas a dicho objetivo.

En base a lo anterior, resulta evidente que una forma de disponer de más recursos propios es incrementar la recaudación tributaria a través de tributos con finalidad extrafiscal, opción que ha elegido el gobierno regional en este caso, considerando oportuno establecer en este caso un impuesto basado en la afección medioambiental del depósito de los



elementos combustibles gastados derivados de la actividad de la central nuclear que se mantengan almacenados en las instalaciones de la misma.

La nueva imposición se configura como un instrumento de ordenación pensado para evitar consecuencias perniciosas para el medio ambiente en el ámbito de la energía nuclear, pretendiendo disuadir del depósito de residuos radiactivos de forma temporal en las propias centrales nucleares y forzar su traslado a una instalación centralizada.

Tercera.- La Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras reguló por primera vez dos impuestos propios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León. El primero de ellos, denominado Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, se configura como un impuesto medioambiental cuya finalidad es someter a gravamen determinadas actividades que ocasionan un importante daño al medio ambiente en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma y cuya recaudación se destinará a financiar aquellos gastos de carácter medioambiental y de eficiencia energética que se determinen en las correspondientes leyes anuales de presupuestos generales autonómicos.

Cuarta.- El Anteproyecto de Ley que se informa incorpora a dicho impuesto un nuevo supuesto, "la afección debida al almacenamiento temporal de residuos radiactivos" creando de hecho una nueva imposición.

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley se justifica el nuevo impuesto en el hecho de que la generación de energía eléctrica mediante la utilización de energía nuclear supone la asunción por parte de la sociedad de una serie de cargas ambientales, debido a las peculiaridades inherentes a este tipo de energía, tales como la inevitable



generación de residuos radiactivos y la necesidad de una adecuada gestión posterior de los mismos.

Quinta.- El CES destaca la naturaleza extrafiscal que se atribuye al nuevo impuesto. Resulta necesario recordar que el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en su redacción vigente hasta el 1 de enero de 2010, limitaba considerablemente la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer tributos propios, pues prohibía expresamente que esos tributos propios “recayeran sobre hechos imponible gravados por el Estado” (apartado dos del artículo 6) y “gravaran las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales, salvo que esta legislación lo prevea” (apartado tres del artículo 6).

Tras la reforma de la LOFCA aprobada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, la prohibición de establecer tributos propios alcanza también a los supuestos coincidentes sobre hecho imponible grabados por tributos locales. Esto supone un grave obstáculo para que las Comunidades Autónomas procedan a implantar impuestos sobre las materias reservadas a las Corporaciones Locales, obstáculo que el Tribunal Constitucional ha permitido salvar en los supuestos en que los impuestos propios regionales tengan una clara finalidad extrafiscal, definiendo en ese carácter extrafiscal el elemento diferenciador de los Impuestos Autonómicos sobre los Estatales y Locales, en el caso de coincidencia de operaciones gravadas.

Hay que señalar que la Ley Estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética creó distintos impuestos de ámbito ecológico, entre ellos, uno relativo a los residuos radiactivos. En el artículo 19 se establece la imposición sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en una instalación centralizada, distinta de las centrales nucleares, y con carácter definitivo o temporal, lo que evita la colisión con la nueva imposición autonómica.



IV Observaciones particulares

Primera.- En el apartado 3 del Artículo Único del Anteproyecto de Ley, por el que se incorpora un nuevo apartado 4 al artículo 50 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos se establece la finalidad extrafiscal de la nueva imposición, en base a la cual la recaudación procedente de esta nueva figura tributaria se encuentra necesariamente afecta a la financiación de programas de gasto de inversión en las zonas de influencia de las centrales nucleares situadas en la Comunidad de Castilla y León, conforme se determine en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad, orientados a la preservación del medio ambiente.

A este respecto el CES entiende que la definición contenida en este apartado 3 deja claro el carácter finalista de los posibles ingresos tributarios, si bien la redacción resulta demasiado genérica. Por ello, consideramos necesario que en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de cada año, y dentro del presupuesto de gastos (y en concreto en los proyectos de gasto de inversión) aparezcan claramente individualizados los programas que se financien únicamente con los recursos procedentes de la recaudación de la nueva imposición, ya que la afectación de los rendimientos y su reinversión en proyectos predeterminados resultan factores claves a tener en cuenta para considerar que un impuesto tiene carácter extrafiscal, siendo éste un elemento diferenciador de los impuestos autonómicos frente a los estatales y locales.

Segunda.- En el apartado 4 del Artículo Único del Anteproyecto de Ley, por el que se modifica el apartado 1 del artículo 51 del TR, se define el hecho imponible del impuesto como "la afección al medioambiente del combustible nuclear gastado depositado con



carácter temporal en las centrales nucleares situadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León”.

Esta definición resulta de especial importancia en opinión del CES, pues debe diferenciarse claramente el hecho imponible autonómico del que establece la Ley estatal 15/2012, evitando una posible colisión entre la imposición estatal y la nueva imposición autonómica. Para ello debería especificarse de forma precisa en la redacción del artículo la afección medioambiental generada y cómo se puede revertir dicha situación, al igual que se hace para los otros hechos imponibles de este tributo (los aprovechamientos del agua embalsada y por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión).

Asimismo el Consejo considera que podría mejorarse la redacción actual del artículo si se cambiara la referencia al “combustible nuclear gastado depositado” por “combustible nuclear gastado y depositado”.

Tercera.- En el apartado 6 del Artículo Único del Anteproyecto de Ley, por el que se modifica el artículo 52 del TR, se incorpora un nuevo apartado 3 en el que se establece la responsabilidad subsidiaria de los accionistas de la persona jurídica propietaria de las instalaciones que generen el hecho imponible, cuando posean más del 10% del capital social.

El Consejo entiende que el régimen de responsabilidad de los accionistas ya está regulado en la normativa mercantil, más en concreto en la ley de sociedades de capital, por lo que entiende que la redacción del artículo 52 del TR debería, en su caso, remitirse a la citada normativa.

V Conclusiones y Recomendaciones



Primera.- El CES considera que más allá de las relaciones que pueden referirse al ámbito competencial, la adopción de medidas tributarias medioambientales exige una adecuada coordinación entre las distintas Administraciones a la hora de diseñar los distintos instrumentos para evitar la coincidencia de diversas administraciones sobre unos mismos hechos impositivos. En este punto deben tenerse en cuenta las limitaciones impuestas, de forma especial en la LOFCA, que impiden la coincidencia sobre los mismos hechos impositivos de los tributos autonómicos y los estatales y locales.

Segunda.- Con respecto a la tributación medioambiental en general, este Consejo opina que el establecimiento de instrumentos fiscales para la mejora medioambiental debe ir acompañado de la determinación de los objetivos que con los mismos se pretenden, así como de los indicadores adecuados para su evaluación y que, tanto las medidas de gravamen como los beneficios fiscales u otras ayudas dirigidas a la mejora medioambiental debieran evaluarse periódicamente y, en función de los logros obtenidos, decidir sobre su mantenimiento, modificación o supresión.

En el caso concreto del Anteproyecto de Ley que se informa, entendemos que es necesario que la norma incluya la motivación del establecimiento de la nueva imposición, relativa al interés general de la protección del medio ambiente con el fin de destinar la recaudación procedente de este impuesto a la adopción de medidas de gasto e inversión de carácter medioambiental para mejorar el entorno de la central nuclear. Para ello, el CES recomienda que se especifique de forma precisa la afección medioambiental que se va a producir y cómo se puede revertir dicha situación, al igual que se hace con los otros hechos impositivos de este impuesto.

Tercera.- En los últimos años han aparecido figuras nuevas como los gravámenes sobre la producción de energía eólica o hidráulica, enmarcadas bajo el manto de la protección medioambiental, y utilizando como justificación la lucha contra la contaminación visual, acústica, o la preservación de la flora y fauna de los cauces de los ríos y de la calidad de las



aguas, estas figuras someten a tributación la producción de energía eólica o mediante la utilización del agua embalsada, que por otro lado son consideradas, en principio como energías limpias, de forma que se aprecia cierta indefinición de los objetivos medioambientales que se pretenden alcanzar.

En materia de tributación medioambiental en España, en general, pero de forma especial a nivel subcentral, están vigentes instrumentos fiscales con finalidad ecológica, pero el CES considera que todavía está por hacer una reforma fiscal que dote de coherencia las diferentes figuras fiscales, así como una armonización de los tributos autonómicos, locales y estatales.

Cuarta.- El CES de Castilla y León considera adecuada la tramitación sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, con las consideraciones que esta Institución consultiva ha efectuado, correspondiendo al Consejo de Gobierno atender las observaciones al articulado presentadas en este Informe, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Anteproyecto de Ley que se informa.

El Secretario

Fdo. Mariano Veganzones Díez

Vº Bº

El Presidente

Fdo. Germán Barrios García