



## **INFORME DE LA DAT EN RELACION CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL**

El Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental, promovido por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, se encuentra en una fase inicial del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

Para informar dicho Anteproyecto únicamente se cuenta con el texto del mismo en su versión de 21 de mayo de 2018, a falta de conocer los correspondientes informes jurídicos y memorias, económica y justificativa.

### **I. Competencia**

En el artículo 27 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, se recoge de forma genérica que corresponde al Departamento responsable en materia de hacienda y finanzas la preparación de los anteproyectos de leyes referentes a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, con la participación de los Departamentos.

Por otra parte, en el artículo 13 del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se contempla como competencia de la Viceconsejería de Hacienda las competencias relativas a la coordinación, armonización fiscal y colaboración entre los Territorios Históricos que, en materia tributaria, correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como las competencias de naturaleza tributaria y régimen tributario propio que correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A esta Viceconsejería de Hacienda pertenece la Dirección de Administración Tributaria (DAT).

Dada la inclusión en el Anteproyecto de algunas disposiciones de alcance tributario, se aprecia conveniente la realización de las diferentes consideraciones que se contienen en el presente informe. Por tanto, en este informe únicamente se realizan consideraciones referidas a cuestiones relacionadas con el ámbito tributario.

### **II. Contenido del anteproyecto de Ley**

El texto incluye la exposición de motivos, 9 títulos con 116 artículos, una disposición adicional, 2 transitorias, 1 derogatoria y 6 disposiciones finales, además de 2 anexos.

- Título primero. Disposiciones generales
- Título segundo. Competencias y coordinación de la política ambiental
- Título tercero. Información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental
- Título cuarto. Ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente
- Título quinto. Evaluación ambiental
- Título sexto. Instrumentos de impulso de la mejora ambiental
- Título séptimo. Inspección y control ambiental
- Título octavo. Restauración de la legalidad ambiental y responsabilidad por daños ambientales
- Título noveno. Disciplina ambiental

En la exposición de motivos del Anteproyecto se hacen las siguientes menciones a cuestiones tributarias o fiscales que se resaltan en negrita en este informe:

- Algunas de estas oportunidades se refieren a la innovación, la ecoeficiencia o la compra pública verde; actuaciones basadas, indefectiblemente, en la mejora continua y el diálogo con los agentes socioeconómicos, el derecho a la información y el **desarrollo de un sistema fiscal ecológico**, que fomente y promueva las mejores prácticas ambientales en el desarrollo de las actividades.
- (...) El análisis del ciclo de vida de los productos y organizaciones con el fin de medir su impacto ambiental potencial y analizar su reducción, la compra pública verde como mecanismo básico para el cumplimiento de los objetivos de la Ley encomendando a las Administraciones públicas su promoción y puesta en valor, la eco-innovación en productos y procesos que permitan aprovechar las oportunidades de mercado que genera el medio ambiente y el **establecimiento de un sistema de fiscalidad ambiental, absolutamente finalista y dedicado a la promoción y mejora del medio ambiente** son las herramientas y los nuevos retos que la sociedad vasca debe asumir en la protección del medio ambiente. (...)
- Se matizan también algunos aspectos de la Ley de 1/2006, de 23 de junio, de Aguas como por ejemplo el **hecho imponible del Canon del Agua**.

En los artículos 82, 83 y 85 del Anteproyecto también contienen referencias respecto de la aplicación de beneficios fiscales y la “fiscalidad ecológica”, así como al carácter finalista de los tributos medioambientales:

Artículo 82. Ecoinnovación.

(...)

2. A tales efectos, el departamento competente en materia de medio ambiente de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco promoverá la introducción de tecnologías ambientalmente más eficaces en las actividades

económicas. Para ello **aprobará y actualizará periódicamente un listado de tecnologías cuyo uso** podrá ser incluido en los contratos del sector público y también **podrá ser considerado como criterio preferente tanto en el establecimiento de beneficios fiscales**, como en la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la mejora ambiental.

Artículo 83. Fiscalidad ambiental.

1. Las **Administraciones públicas vascas promoverán, en el ámbito del órgano de coordinación tributaria de Euskadi y de acuerdo con las normas reguladoras del mismo y previa consulta al Departamento con competencias ambientales de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el uso de la fiscalidad ecológica y de otros instrumentos de política económica ambiental para contribuir a los objetivos de la presente Ley.**
2. Las **recaudaciones obtenidas tendrán un carácter finalista destinándose exclusivamente a la realización de los objetivos previstos en esta Ley.**
3. Los **ingresos recaudados por las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco integrarán una partida presupuestaria en sus respectivos Presupuestos Generales del año siguiente con afectación específica a los objetivos fijados por el órgano que ostente la competencia en materia ambiental en cada una de ellas.**
4. Las **Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán establecer en el ámbito de sus competencias, entre otras, las siguientes medidas fiscales y financieras:**
  - a) **La creación de tasas por la emisión de las autorizaciones, licencias y la recepción de comunicaciones previas o declaraciones responsables contempladas en la presente Ley.**
  - b) **La creación de tributos u otros instrumentos fiscales que graven el desarrollo de las actividades que provoquen afecciones al medio ambiente.**
  - c) **El establecimiento de reducciones, bonificaciones o exenciones para las actividades que fomenten actuaciones que tengan por finalidad cumplir con los objetivos de esta Ley y, en especial, aquellas que fomenten la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos.**

Artículo 85. Voluntariado ambiental.

(...)

2. **Con el fin de fomentar y facilitar la acción de voluntariado ambiental, las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco desarrollarán las actuaciones de fomento previstas en la Ley 17/1998, de 25 de junio, de voluntariado y, especialmente, las siguientes:**

(...)

- f) **El establecimiento de medidas en el marco de la normativa laboral y fiscal.**

En las disposiciones finales del texto del Anteproyecto también se recogen alusiones a cuestiones tributarias:

- Disposición Final Segunda. Modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.  
Decimocuarto.- Se modifica el apartado 1 del artículo 45 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, que se redacta con el siguiente tenor:  
**“Artículo 45. Hecho imponible**  
**1. Constituye el hecho imponible la detracción del agua en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los términos establecidos en la presente ley, por la afección al medio que su utilización pudiera producir.”**
- Disposición Final Tercera. Adecuación al régimen establecido en el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.  
(...)  
2. El organismo de cuenca correspondiente liquidará el **canon de control de vertidos** de acuerdo con las condiciones contenidas en la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental única que, a estos efectos, deberá ser puesta a disposición de aquél por el órgano autonómico competente para otorgarla.
- Disposición Final Cuarta. Adecuación al régimen establecido en la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.  
(...)  
2. La Agencia Vasca del Agua-URA liquidará el **canon de control de vertidos** de acuerdo con las condiciones contenidas en la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental única que, a estos efectos, deberá ser puesta a disposición de la Agencia por el órgano autonómico competente para otorgarla.

### III. Consideraciones

En relación con las cuestiones referidas al ámbito tributario contenidas en el Anteproyecto, resulta conveniente, primeramente, hacer algunas breves consideraciones generales sobre el reparto entre instituciones públicas de las competencias en materia tributaria.

La singularidad del Concierto Económico del País Vasco, reconocido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, también se recoge en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. De esta forma, las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y el País Vasco se regularán mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico.

Así, en el País Vasco, las Juntas Generales de Álava/Araba, Bizkaia y Gipuzkoa deciden sobre los impuestos que han de pagar los contribuyentes y las Diputaciones Forales gestionan y obtienen la recaudación de dichos impuestos.

Son las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de los respectivos Territorios Históricos quienes regulan y recaudan las figuras tributarias más relevantes que configuran los sistemas tributarios forales y el grueso de la recaudación tributaria en el País Vasco: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de No Residentes, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto de Matriculación, los Impuestos Especiales, el Impuesto sobre Primas de Seguros o el Impuesto sobre Actividades de Juego, ...

Por otra parte, la CAPV dispone de capacidad normativa propia, conforme a la LOFCA, para establecer impuestos mediante una ley del Parlamento Vasco<sup>1</sup>. Éste es el caso por ejemplo del canon del agua.

En cuanto al Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE), creado en el marco de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, se compone de tres representantes del Gobierno Vasco y otros tres de las Diputaciones Forales, uno por cada una de ellas.

La función principal del OCTE es impulsar la armonización, coordinación y colaboración entre las Diputaciones Forales en el ejercicio de sus competencias tributarias en aras a lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria. Asimismo, tiene encomendada la emisión de informes sobre proyectos de disposiciones forales de índole tributaria, sobre consultas vinculantes, con carácter previo a su evacuación.

---

<sup>1</sup> Las limitaciones a esta capacidad se recogen en el artículo 157.2 de la Constitución y los artículos 6 y 9 de la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas).

- Artículo 157.2 CE. Las CC.AA. no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.
- Artículo 6 LOFCA. Las CC.AA. podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes. No podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado ni sobre hechos imposables gravados por los tributos locales.
- Artículo 9 LOFCA. Las CC.AA. podrán establecer sus propios impuestos, respetando, además de lo establecido en el artículo sexto de esta Ley, los siguientes principios:
  - a) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera de su territorio.
  - b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera de su territorio, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en su territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo.
  - c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables a otras CC.AA.

Entrando en el análisis del articulado propuesto en el Anteproyecto:

1. En el artículo 82.2 se menciona la aprobación y actualización de “(...) un **listado de tecnologías** cuyo uso (...) podrá ser considerado como criterio preferente (...) en el establecimiento de beneficios fiscales (...)”.

A este respecto en las Normas Forales del Impuesto sobre Sociedades vigentes ya se regula una deducción por inversiones y gastos vinculados a proyectos que procuren el desarrollo sostenible, la conservación y mejora del medio ambiente y el aprovechamiento más eficiente de fuentes de energía, de forma que los contribuyentes podrán deducir de la cuota líquida un 30% del importe de las inversiones realizadas en los equipos completos definidos en la Orden del Departamento correspondiente del Gobierno Vasco por la que se aprueba el Listado Vasco de Tecnologías Limpias (Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda).

Este Listado Vasco de Tecnologías Limpias fue establecido mediante el Decreto 64/2006, de 14 de marzo, del Dpto. competente en materia de Medio Ambiente, y la última orden publicada por el mismo Dpto. fue la Orden de 13 de julio de 2016, por la que se actualiza y aprueba el Listado Vasco de Tecnologías Limpias.

Ha de entenderse, por tanto, que la alusión que se hace en el Anteproyecto a un listado de tecnologías se refiere a este Listado Vasco de Tecnologías Limpias.

2. En el artículo 83.1 se hace referencia al **OCTE**, señalándolo como el ámbito en el que las Administraciones públicas vascas **promoverán el uso de la fiscalidad ecológica** y de otros instrumentos de política económica ambiental, conforme a las normas reguladoras de dicho Órgano y previa consulta al departamento con competencias ambientales.

Pero el OCTE carece de dichas competencias, se trata -como se ha indicado anteriormente- de competencias propias de las Juntas Generales y Hacienda Forales de los Territorios Históricos (TT.HH.).

Sería conveniente, por tanto, suprimir la alusión al OCTE, sin que ello impida la referencia a la promoción de las herramientas tributarias y otras de política ambiental de la Administraciones públicas competentes y la apelación a la necesaria participación del departamento de la Administración General de la CAPV competente en materia de medio ambiente.

3. El artículo 83.2 se dedica al **carácter finalista de la recaudación obtenida** por los tributos medioambientales, en una clara extralimitación, invadiendo las competencias tributarias propias de las Instituciones Forales de los TT.HH.

El artículo 83.3 deriva de la redacción de este apartado 2.

4. En el artículo 83.4 **se anima (“podrán”) a las Administraciones Públicas de la CAPV a crear tasas, tributos** y al establecimiento de exenciones y bonificaciones en los mismos, en el ámbito de sus competencias y desde la perspectiva medioambiental. Cuestión que se considera apropiada y respetuosa con las competencias tributarias de cada institución.

5. En el artículo 85.2.f), dedicado al **voluntariado ambiental**, se propone para su fomento y facilitar su acción, entre otras medidas, aquellas que pudieran establecerse en el marco tributario por las Administraciones públicas competentes.

No acaba de entenderse, sin embargo, cuál es el propósito final, así como los colectivos o agentes objeto de dichos tratamientos tributarios.

6. En la Disposiciones Finales Tercera y Cuarta se recogen sendas adecuaciones técnicas que afectan al **canon de control de vertidos**, sin que ello guarde mayor trascendencia.
7. Sin embargo, en la Disposición Final Segunda se propone la **modificación del hecho imponible del canon del agua**, con una nueva redacción del apartado 1 del artículo 45 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Esta modificación encierra una intención de cambio de mayor calado y que afecta a la propia estructura del canon del agua y su gestión y recaudación.

Reflexiones compartidas por Agencia Vasca del Agua-URA y la Dirección de Administración Tributaria (DAT), han puesto de relieve el alcance real del canon del agua en cuanto a los objetivos pretendidos, así como la complejidad de su gestión y algunos déficits en su regulación y aplicación a los distintos usos del agua.

Este análisis puede justificar la incorporación de modificaciones en la regulación del canon del agua. Cambios que requieren de su introducción vía disposición con rango de ley y que en el Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental pueden encontrar su adecuado acomodo a través de la oportuna disposición final.

8. Del mismo modo que mediante una disposición final se puede dar nueva redacción al régimen económico-financiero del canon del agua, en otra disposición final bien pudiera tener cabida la regulación de un **nuevo Impuesto sobre el Depósito de Residuos**. El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y el Departamento de Hacienda y Economía, han venido trabajando sobre este tema desde hace algún tiempo.

El Impuesto sobre el Depósito de Residuos sería un tributo de naturaleza indirecta que gravaría el depósito de residuos, con la finalidad de proteger el medio ambiente, fomentando la valorización y el reciclaje de materiales, y la disminución del impacto sobre el medio ambiente derivado de su eliminación en vertedero. En este nuevo Impuesto debiera concretarse su ámbito de aplicación o no a residuos no valorizables puros, a los residuos valorizables puros, a los residuos valorizables y no valorizables mezclados, y a los residuos de la construcción y demolición.

9. Por otra parte, dado que en el Anteproyecto se recogen diferentes ámbitos de intervención administrativa, cabe la posibilidad de hacer un repaso de los servicios y actividades susceptibles de ser sometidos a **tasas**. Hoy, en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, se regulan dos tasas:

- Tasa por la concesión de la etiqueta ecológica de la UE.
- Tasa por actuaciones en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo.

10. En la medida que se incorporen y adapten las redacciones del Anteproyecto, será preciso adecuar también la exposición de motivos del mismo.

## **VI. Conclusiones**

En relación a las cuestiones referidas al ámbito tributario contenidas en el Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental, objeto del presente informe, resulta conveniente:

1. Suprimir en el artículo 83.1 la alusión al OCTE, sin que ello impida la referencia a la promoción de las herramientas tributarias y otras de política ambiental de la Administraciones públicas competentes y la apelación a la necesaria participación del departamento der la Administración General de la CAPV competente en materia de medio ambiente.
2. Corregir la redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 83 dedicados al carácter finalista de la recaudación obtenida por los tributos medioambientales, al extralimitarse e invadir las competencias tributarias propias de las Instituciones Forales de los TT.HH.
3. Completar la Disposición Final Segunda, promoviendo una nueva regulación completa del canon del agua (y no solo de su hecho imponible), mediante una nueva redacción del régimen económico-financiero incluido en el capítulo VIII de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.
4. Inclusión de una nueva Disposición Final en la que se regule el nuevo Impuesto sobre Depósito de Residuos.
5. Repaso de los servicios y actividades susceptibles de ser sometidos a tasas, e inclusión, en su caso, en el Anteproyecto.

En Vitoria-Gasteiz, septiembre de 2018

Fdo.: José Luis España Guzmán  
Jefe de Servicio DAT

Vº Bº  
Fdo.: Ane Etxenausia Aramburuzabala  
Directora de Administración Tributaria