



## INFORME EMITIDO POR LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (DAT) SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

---

Se somete a informe de esta Dirección de Administración Tributaria (DAT), el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático.

### I. COMPETENCIA

El presente informe se emite a solicitud de la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda al amparo del artículo 4.3 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, que establece que:

*“3. En el ejercicio de sus funciones de control económico interno, la Oficina de Control Económico podrá recabar los expedientes, datos, informes, asesoramientos técnicos, antecedentes, documentos o aclaraciones necesarios para el desempeño de su función a cuantas instancias fuere pertinente. El correspondiente requerimiento no podrá ser denegado salvo causas de fuerza mayor o secreto de las actuaciones, en los términos previstos en la legislación vigente”*

La Oficina de Control Económico requiere el informe en relación con lo recogido en el artículo 16 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, que atribuye a esta Dirección de Administración Tributaria todas las competencias que en materia de Administración Tributaria el ordenamiento jurídico atribuya a la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma. Asimismo, en el artículo 15 de dicho Decreto se contempla como competencia de la Viceconsejería de Hacienda las 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 pertenece esta Dirección de Administración Tributaria.

Recibida la documentación relativa a dicho anteproyecto y, en atención a la solicitud cursada por la Oficina de Control Económico, esta Dirección analizará exclusivamente las disposiciones de alcance tributario que se recogen en la versión de 7 de octubre de 2022 del anteproyecto que consta en el expediente.

### II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO EN MATERIA TRIBUTARIA

El objeto del anteproyecto de ley es establecer el marco jurídico para alcanzar la neutralidad climática en Euskadi, como máximo en el año 2050, y aumentar la resiliencia de su territorio al cambio climático, mediante una transición justa y sostenible, social, económica y medioambiental, que garantice la equidad y la solidaridad.

Las referencias al ámbito tributario y a la fiscalidad se encuentran recogidas, principalmente, en el Capítulo VI relativo a los instrumentos transversales en relación con la transición energética y el cambio climático. En concreto, los artículos 42, 46 y 47 contienen referencias al ámbito tributario en los siguientes términos (el énfasis y el subrayado es nuestro):

**Artículo 42.- Registro Vasco de Iniciativas de Transición Energética y Cambio Climático**

1. *Se crea el Registro Vasco de Iniciativas de Transición Energética y Cambio Climático, adscrito al departamento competente en materia de energía y cambio climático del Gobierno Vasco, en el que las personas titulares de actividades públicas o privadas se inscribirán, a fin de que consten públicamente, los compromisos asumidos por las mismas en relación con la adopción de actuaciones en acción climática ligadas a su actividad, incluyendo las del primer sector.*

(...)

5. **La inscripción en el registro será gratuita y conllevará para las personas titulares de las actividades inscritas beneficios administrativos que podrán consistir, entre otros, en los siguientes:**

- a) **Aplicación de exenciones, reducciones, deducciones o bonificaciones en el pago de tasas ambientales e impuestos.**
- b) *Utilización como criterio de solvencia técnica de contratos públicos.*
- c) *Otorgamiento de reconocimientos públicos.*
- d) *Utilización como criterio de valoración en el proceso de concesión de ayudas y subvenciones públicas.*

**Artículo 45.- Promoción de técnicas y tecnologías para el control energético y la reducción de emisiones y la adaptación**

1. *Las Administraciones públicas vascas competentes promoverán e impulsarán técnicas y tecnologías cuya introducción en los procesos productivos de las actividades económicas permitan el control de los consumos energéticos y la reducción cuantificable de emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de todo el ciclo del producto o proceso considerado. **La inversión en dichas técnicas y tecnologías puede dar lugar a la aplicación de beneficios fiscales.***

*A tal fin, se aprobará y actualizará periódicamente un listado de tecnologías limpias en los términos previstos en el artículo 68 de la Ley 10/2021, de Administración Ambiental, de 9 de diciembre.*

(...)

**Artículo 46.- Fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático**

1. **Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a lo largo del proceso de transición energética y climática, colaborarán y se coordinarán entre ellas para evaluar el establecimiento de determinados gravámenes** sobre las actuaciones que hagan aumentar la vulnerabilidad o incrementen las emisiones de gases de efecto invernadero, **así como para incentivar fiscalmente las actuaciones** que favorezcan la mitigación, la reducción y la absorción de emisiones, y la adaptación al cambio climático cuando sea posible técnica y económicamente.
  
2. Esta fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático deberá tener como objetivos, entre otros:
  - a) El fomento de las energías renovables.
  - b) La descentralización de redes y el autoconsumo energético.
  - c) Los edificios y viviendas energéticamente eficientes.
  - d) La movilidad sostenible.
  - e) El ahorro de agua.
  - f) Las actuaciones para mejorar la biodiversidad o para evitar su pérdida.
  - g) La reducción de impactos sobre la salud.
  - h) Los equipamientos más eficientes.
  - i) La modificación de los procesos de producción para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros agentes contaminantes y mejorar la adaptación al cambio climático.
  - j) El impulso de los modelos de economía circular para la descarbonización.
  - k) La gestión forestal y agrícola sostenible.
  - l) La prevención en la generación de residuos y su valorización.
  - m) La pesca, la acuicultura y el marisqueo sostenibles.
  - n) La adaptación y reducción de la vulnerabilidad de los diferentes sectores económicos y sistemas naturales.
  
3. **Igualmente, todas las Administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias fiscales, podrán establecer mecanismos de incentivos y medidas fiscales para bonificar** las inversiones en eficiencia energética, producción y consumo de energías renovables y la adquisición y uso de los vehículos de cero emisiones, priorizando los usos donde se logren los mayores ahorros y la descarbonización de los sectores y adaptación al cambio climático.

### 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 son competentes para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario y las Diputaciones Forales, dentro de cada Territorio Histórico, son competentes para la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos (salvo los tributos estatales excepcionados, como la renta de aduanas).

Por otra parte, la CAPV dispone de capacidad normativa propia, conforme a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)<sup>1</sup>, para establecer impuestos mediante ley del Parlamento Vasco. 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.

---

<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.

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 normativas forales de índole tributaria, así como de consultas vinculantes, con carácter previo a su evacuación.

Entrando en el análisis del articulado propuesto en el Anteproyecto:

1. En el artículo 42.5 se anima (“*podrán*”) a la aplicación de exenciones, reducciones, deducciones o bonificaciones en el pago de tasas ambientales e impuestos. En este sentido, cabría la posibilidad de hacer un repaso de las actividades sometidas a imposición en el ámbito de las tasas, y regular en el propio texto del Anteproyecto las exenciones y/o bonificaciones que procedan de dicho análisis.
2. En el artículo 45.1 se menciona que la inversión en técnicas y tecnologías cuya introducción en los procesos productivos de las actividades económicas permitan el control de los consumos energéticos y la reducción cuantificable de emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de todo el ciclo del producto o proceso considerado, a cuyo fin se aprobará y actualizará periódicamente un listado de tecnologías limpias, “(*...*) *puede dar lugar a la aplicación de beneficios fiscales*”.

A este respecto, en las Normas Forales del Impuesto sobre Sociedades vigentes en los tres Territorios Históricos, 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.

Este Listado Vasco de Tecnologías Limpias fue establecido mediante el Decreto 64/2006, de 14 de marzo, del Departamento competente en materia de Medio Ambiente, y la última orden publicada por el mismo Departamento 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 y ya existe, por tanto, un beneficio fiscal vinculado a las técnicas y tecnologías a las que hace alusión el artículo 45.1 del Anteproyecto.

En cualquier caso, y aunque el referido inciso sea una mera expresión de aspiración sobre la orientación que se pretende para la política fiscal que se quiere impulsar, el establecimiento de beneficios fiscales en los impuestos concertados de normativa autónoma es competencia de las instituciones competentes de los Territorios Históricos. Dado que el Gobierno Vasco, a través de la Viceconsejería de Hacienda, ostenta las competencias relativas a la coordinación, armonización fiscal y colaboración entre los Territorios que, en materia tributaria, correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi de conformidad a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, sería procedente que el texto, en cuanto a sus referencias a materias de índole tributaria que afecten al ámbito competencial de los Territorios Históricos, fuese valorado en el seno del OCTE con objeto de engarzar la utilización de la política tributaria – de competencia principalmente foral- como instrumento de política medioambiental – de competencia principalmente autonómica-.

3. En el artículo 46 se hace referencia a “*Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*”, en el apartado primero, y a “*Todas las Administraciones públicas vascas*”, en el apartado segundo, para señalar que “*(...) colaborarán y se coordinarán entre ellas para evaluar (...), así como para incentivar fiscalmente (...)*” y “*(...) podrán establecer mecanismos de incentivos y medidas fiscales para bonificar las inversiones (...)*”.

En las citadas referencias, cabe distinguir la referencia a administraciones públicas encuadradas en diferentes niveles institucionales.

Por un lado, nos encontramos con las instituciones competentes de los Territorios Históricos, que ostentan la capacidad para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario. Por lo tanto, el Parlamento Vasco carece de competencia para establecer incentivos y medidas fiscales en los tributos concertados cuya competencia normativa recae en las Juntas Generales de los Territorios Históricos (en aquellos tributos concertados de normativa autónoma, al menos).

Por otro lado, nos encontramos con las competencias en materia tributaria que la LOFCA otorga a la CAPV para que, mediante ley del Parlamento Vasco, establezca impuestos en su ámbito territorial y con las limitaciones ya señaladas anteriormente.

En cualquier caso, de la misma forma expresada en el punto 2 anterior, las referencias en este artículo son una mera expresión de aspiración sobre la orientación que se pretende para la política fiscal que se quiere impulsar. Es decir, aun sin su existencia, las instituciones con competencia en materia tributaria igualmente podrían, si quisieran, atender a la puesta en marcha de las acciones de orden fiscal que se pretenden impulsar. En cualquier caso, dicho artículo (al igual que el resto de las referencias normativas del Anteproyecto al ámbito tributario) debieran haberse compartido de forma previa en el seno del OCTE a través de la Viceconsejería de Hacienda, que es quien ostenta las competencias relativas a la coordinación, armonización fiscal y colaboración entre los Territorios Históricos en materia tributaria.

#### IV. CONCLUSIONES

En relación a las cuestiones referidas al ámbito tributario contenidas en el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático, objeto del presente informe, resulta conveniente:

1. O bien suprimir la letra a) del artículo 42.5, o bien articular en el propio texto la exención, reducción, deducción o bonificación de las tasas y/o impuestos ambientales en cuestión, en coordinación con la Dirección de Administración Tributaria, que tiene atribuidas las competencias en materia de administración tributaria que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma.
2. Suprimir el último inciso del primer párrafo del artículo 45.1, por quedar vacío de contenido al estar regulado un beneficio fiscal vinculado a las inversiones realizadas en los equipos completos a que se refiere la orden por la que se aprueba el Listado Vasco de Tecnologías Limpias.
3. En el artículo 46, suprimir la alusión al nivel institucional de los Territorios Históricos, que pudiera entenderse que se extralimita e invade las competencias tributarias propias de las instituciones competentes de los Territorios Históricos.

Asimismo, en cuanto a la fiscalidad en materia de transición energética y cambio climático en el ámbito competencial de la CAPV, resulta ser la pérdida de una oportunidad la no regulación en este Anteproyecto de un gravamen sobre las actuaciones que hagan aumentar la vulnerabilidad o incrementen las emisiones de gases de efecto invernadero. Dada la necesidad de respetar el principio de reserva de ley establecido para el establecimiento de tributos, el Anteproyecto bien pudiera servir, en su caso y en coordinación con la Dirección de Administración Tributaria, como Dirección competente en materia de administración tributaria de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, como vehículo a través del cual regular dichos tributos, en lugar de animar a evaluar su establecimiento.

En Vitoria-Gasteiz, a 24 de enero de 2023

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA