

# Observatorio de Energía

Novedades normativas y jurisprudenciales sobre petróleo, gas y electricidad

CASSAGNE  
ABOGADOS

## SECCIÓN ELECTRICIDAD

### Energías renovables vs. Tasas municipales: el caso de Puerto Madryn

*Por Julio C. Durand*

#### 1. Introducción

En el marco de los esfuerzos por contener el cambio climático, las leyes 25.019, 26.190 y 27.191 declararon **de interés nacional** la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, y establecieron un sistema de incentivos para su desarrollo (en particular, impusieron a todos los usuarios de energía eléctrica la obligación de incorporar en su abastecimiento porcentajes crecientes de energía renovable).

Al amparo de estos incentivos la Patagonia ha recibido inversiones privadas para la construcción de parques eólicos que aprovechan la dirección, constancia y velocidad del viento local, considerado como uno de los mejores recursos renovables del mundo.

Estas inversiones llamaron la atención del municipio de Puerto Madryn, que -en la perpetua búsqueda de recursos para atender sus crecientes compromisos- ha decidido extender su potestad tributaria sobre los parques eólicos de la zona.

En este caso existía una dificultad inicial: si bien nadie discute el “poder de imposición” municipal sobre personas, cosas y actividades ubicadas en su territorio, estos parques eólicos se habían instalado en tierras cercanas a la Ciudad de Puerto Madryn, pero **fuera de**

**su ejido territorial.** Para resolver este inconveniente, en 2019 la legislatura provincial aprobó duplicar la extensión del ejido municipal (que hoy tiene 33.000 hectáreas, contra 20.000 de la Ciudad de Buenos Aires) y los emprendimientos quedaron dentro del territorio sometido a jurisdicción municipal.

Advertimos que, como el art. 225 de la Constitución de Chubut establece que la determinación territorial del municipio “tiene en cuenta especialmente la zona en que se presten total o parcialmente los servicios municipales”, la ausencia de tales servicios en la zona de los parques eólicos (y la distancia a la que se encuentran los parques de los núcleos poblacionales donde estos servicios son prestados) podría hacer cuestionable esta ampliación.

En cualquier caso, asegurado este primer objetivo el Municipio recurrió a la figura tributaria a la que acuden típicamente las comunas para atender sus impostergables necesidades financieras: la “tasa” (es decir, la prestación tributaria exigida a los beneficiarios de alguna actividad estatal).

## **2. Las “tasas municipales” que Puerto Madryn impuso a los Parques Eólicos**

En concreto: por medio de la Ordenanza 11.349 (la “Ordenanza”) la Municipalidad extendió a los titulares de los parques eólicos la responsabilidad por el pago de **dos tasas** previstas en el Código Tributario municipal (Ordenanza 11.181).

### ***2.1. Tasa por Habilitación, Inspección, Seguridad e Higiene y Control Ambiental***

De acuerdo al art. 173 del Código Tributario esta tasa supuestamente retribuye “los servicios municipales, de inscripción, habilitación, inspección, contralor, salubridad, seguridad e higiene y control ambiental, que tiendan al bienestar general de la población (...) aun cuando el ejercicio de la actividad comercial, industrial, profesional o de servicio no requiera de un establecimiento habilitado”.

Para los parques eólicos, el valor de la tasa anual es proporcional a la superficie del proyecto y varía entre (aproximadamente) \$ 3.600.000 para emprendimientos cuya superficie no exceda 2.000 ha, y \$ 8.400.000 cuando la superficie excede 5.000 ha.

Según el mismo Código Tributario, la falta de pago de la tasa habilita la aplicación de recargos, intereses y multas, e incluso **la clausura del emprendimiento**.

## ***2.2. Tasa por Construcción de Obras Particulares y Obras realizadas por empresas nacionales y provinciales***

El art. 2° de la Ordenanza extiende la obligación de pagar esta tasa a los parques eólicos cuyas obras “se encuentren en ejecución o a ejecutarse” a la fecha de entrada en vigencia de la norma el 24 de abril de 2020”.

En este caso el valor de la tasa es por el equivalente al “2% de la inversión final”.

## **3. Análisis crítico de la procedencia de las tasas**

La Provincia de Chubut había analizado, en 2019, la aplicación de un “impuesto al viento”. Algunos años antes la Provincia de La Rioja propuso un “impuesto al sol”. Cualquiera de ambos hubiera colisionado directamente con el art. 17 de la Ley 27.191, por medio del cual el Congreso Nacional expresamente **eximió a “el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía” de “cualquier clase de tributo específico, canon o regalía”**.

En teoría, la aplicación de tasas como las pretendidas por Puerto Madryn podría sortear esta exención, en la medida en que el hecho imponible no sería “el acceso y la utilización de las fuentes renovables de energía” sino la prestación efectiva de servicios, en el primer caso, y la construcción de la obra, en el segundo.

Sin embargo, en tanto no se cumplan los presupuestos de validez de la tasa (por ejemplo, si no existe la prestación del servicio al que corresponde ese tributo, conf. CSJN, Fallos: 224:663), aquélla se asemejaría a un verdadero “impuesto sobre la actividad de generación eólica”, y en consecuencia devendría ilegal.

Adicionalmente, la tasa debe cumplir con los requisitos constitucionales exigidos a todos los tributos: legalidad, igualdad, proporcionalidad, razonabilidad, no confiscatoriedad y generalidad, entre otros. Sin perjuicio de otros argumentos, la multiplicidad e imprecisión en la definición de las actividades supuestamente remuneradas por la primera tasa proyecta serias dudas sobre su validez. Lo mismo cabe decir, en el caso de la segunda tasa, como

consecuencia de la exorbitancia del monto, y la aparente ausencia (o irrelevancia) de una prestación concreta.

Aun en ausencia de lo anterior, el ejercicio de las potestades tributarias municipales - incluso si es válido- tiene también un límite constitucional en la **interferencia** que pueda generar con una actividad federal. En este sentido, disposiciones como la “cláusula comercial” (art. 75, inc. 13), la “cláusula del progreso” (art. 75, inc. 18) y la figura de los “establecimientos de utilidad nacional” (art. 75, inc. 30, todos ellos de la Constitución Nacional) establecen limitaciones a los poderes de imposición locales, para evitar que -por ejemplo- las provincias y los municipios invadan competencias delegadas a la Nación, afecten la igualdad entre contribuyentes o la libre circulación de mercaderías, o - genéricamente- **interfieran, o sean incompatibles, con el cumplimiento de finalidades de interés nacional**. Recordemos que en materia de generación renovable de energía eléctrica (destinada, además, al comercio interprovincial) ese interés nacional es manifiesto, y se encuentra expresamente consagrado por una ley del Congreso que dispuso una exención específica sobre tributos que pretendan gravar “el acceso y la utilización de fuentes renovables”.

En último lugar, por lo menos algunos de los servicios supuestamente remunerados por la tasa se refieren a aspectos técnicos regulados por las autoridades nacionales (como la “seguridad” y el “control ambiental”) lo cual también señala el riesgo de una interferencia incompatible con las facultades del Estado Nacional en este rubro.

Por todo lo anterior, *prima facie* las tasas que analizamos se presentan como un obstáculo susceptible de interferir con el cumplimiento de los objetivos de interés nacional inherentes al régimen de generación de energías renovables, de un modo que habilita su cuestionamiento sobre estas bases.

#### **4. Comentario final**

La situación que describimos constituye un nuevo capítulo de un problema más antiguo y más amplio, que involucra a las autoridades nacionales, los municipios y las empresas privadas, en el marco de un conflicto irresuelto por la armonización de las respectivas potestades tributarias.

La Nación asume programas ambiciosos, como el de fomento de las energías renovables, vinculado con compromisos internacionales y necesidades nacionales. Los Municipios, permanentemente necesitados de recursos adicionales para solventar la prestación de servicios crecientes, se sienten excluidos de los beneficios de estos programas y buscan obtener recursos allí donde suponen que existen, aunque esa pretensión mal encauzada puede terminar por destruir la propia fuente de esos ingresos. Las empresas privadas, finalmente, asumen el riesgo de las inversiones imprescindibles para el desarrollo del país, para luego quedar expuestas a las apetencias recaudatorias de los poderes públicos en todos los niveles, con una evidente lesión de la seguridad jurídica.

A esta situación crítica se agregan las consecuencias de la pandemia, que limitan aún más el margen de acción de todos los involucrados.

En este escenario, será interesante seguir el desarrollo del caso de Puerto Madryn -donde se avizora la llegada de planteos litigiosos- para comprender la evolución de este conflicto tripartito, en el escenario de la pandemia y la post-pandemia.