

Asunto: Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición) (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2021) 563 final] [COM(2021) 563 final anexos] [2021/0213 (CNS)] {SEC(2021) 663 final} {SWD(2021) 640 final} {SWD(2021) 641 final} {SWD(2021) 642 final}.

En cumplimiento con el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, por medio del presente correo electrónico, se remite dictamen del Parlamento de Canarias elaborado por la ponencia constituida al amparo del artículo 52.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias, para la emisión de dictamen motivado sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas europeas remitidas por las Cortes Generales.

En la sede del Parlamento, a 15 de octubre de 2021.



**LA PRESIDENTA, en funciones,
María Esther González González
Vicepresidenta Primera**

COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

Código Seguro De Verificación	1H+hP83A26r3uZ2QywZ10Q==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	María Esther González González - Vicepresidenta Primera	Firmado	15/10/2021 14:08:20
Observaciones		Página	1/1
Url De Verificación	http://verifirma.parcan.es/verifirma/code/1H+hP83A26r3uZ2QywZ10Q==		



DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Título del documento:	INICIATIVA LEGISLATIVA UE: PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO POR EL QUE SE REESTRUCTURA EL RÉGIMEN DE LA UNIÓN DE IMPOSICIÓN DE LOS PRODUCTOS ENERGÉTICOS Y DE LA ELECTRICIDAD
Referencia:	COM (2021) 563 final) de 14.07.2021 (CSUE-151)

I.- ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 14 de septiembre de 2021, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1. de la Ley 8/1994, la citada Comisión Mixta remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición) (COM (2021) 563 final) de 14.07.2021* para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.-2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 1 de octubre de 2020, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

“17.- ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

17.1.- Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:



“La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el art. 52 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, acuerda:

1.- Constituir la Ponencia a que se refiere el art. 52.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquéllas.”

3.- Con fecha 22 de septiembre de 2021, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición) (COM (2021) 563 final) de 14.07.2021* que fue recibida por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, el 4 de octubre de 2021.

4.- Finalmente, la Ponencia, en su reunión de 17 de octubre de octubre del año en curso, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el art. 52.5 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

II.- DICTAMEN:

1.- Base jurídica y tipo de competencia:

a) Objetivos de la propuesta legislativa:

La iniciativa tiene por objeto refundir la directiva sobre fiscalidad de la energía establecida en la Directiva 2003/96/CE, modificada en varias ocasiones, para tener en cuenta el Pacto Verde Europeo y el paquete de medidas legislativas “*Objetivo 55*”, sin perder de vista el carácter tributario de la medida

b) Ámbito competencial.

El artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) otorga competencias a las instituciones europeas en relación con la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado.

La propuesta no entra, por tanto, en el ámbito de competencia exclusiva de la UE en el que las decisiones se adoptan por unanimidad de los Estados miembros. Se respeta el principio de subsidiariedad en la medida en que los objetivos perseguidos por las modificaciones pre vistas pueden lograrse mejor a escala de la Unión que a través de diversas iniciativas nacionales, ya que la armonización es necesaria para garantizar el mercado interior.

El artículo 133 de la Constitución española atribuye exclusivamente al Estado la potestad originaria para establecer tributos y determina la necesidad de que cualquier beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado se establezca en virtud de Ley. A su vez, las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. En

este sentido, Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, y una política fiscal diferenciada con una imposición indirecta singular, que se derivan del reconocimiento de las Islas Canarias como región ultraperiférica de la UE en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tal y como señala el artículo 166 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Por su parte, el artículo 169 del Estatuto regula los recursos propios de la Hacienda autonómica canaria.

A la luz de lo anterior, la propuesta de modificación de normas relativa a la fiscalidad de la energía afecta a competencias del Estado, no obstante lo cual, la regulación de este impuesto especial también puede tener efectos en el ámbito de la fiscalidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que deberá ser analizado por el centro directivo competente en materia de fiscalidad.

2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.

Tal y como determina el art. 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2) determinar si el

objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su art. 5 lo siguiente:

“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

El principio de subsidiariedad establece que solo podrán tomarse medidas a nivel de la UE cuando sean más eficaces que la actuación individual de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local. El mecanismo de control de la subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permite a los parlamentos nacionales manifestar su posición cuando consideren que una iniciativa legislativa de la UE no respeta este principio, posición que ha de ser tenida en cuenta por la Comisión Europea.

Las deficiencias de la Directiva analizada no pueden resolverse más que a través de su revisión, en coordinación con otras medidas estratégicas de la UE. En virtud del texto en vigor, los Estados miembros tienen la posibilidad de incrementar los impuestos con los que gravan los productos energéticos y la electricidad, optar por no recurrir a las exenciones y reducciones previstas, o introducir objetivos relacionados con el medio ambiente y el clima. No obstante, la existencia de distintas soluciones nacionales puede acabar distorsionando el mercado interior debido a la ausencia de armonización en la estructura y el nivel de los impuestos nacionales:

- 1) Los actuales tipos mínimos podrían limitar el nivel de ambición medioambiental al que los Estados miembros pueden aspirar con los impuestos sobre la energía, en particular debido a que estos afectan directamente a los costes para las empresas.
- 2) La armonización de la imposición sobre la energía a través de la Directiva sobre fiscalidad de la energía debería contribuir a reducir los efectos perjudiciales de la competencia entre los Estados miembros en materia de impuestos energéticos, entre otras cosas, a raíz de la deslocalización de empresas que se trasladan a Estados miembros con regímenes impositivos más ventajosos.
- 3) El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) ha demostrado ser un instrumento eficaz para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de las instalaciones participantes. Dentro del paquete de medidas «Objetivo 55», se proponen tanto la ampliación del RCDE UE al sector marítimo como la introducción del comercio de derechos de emisión en los sectores del transporte por carretera y de los edificios. Sin embargo, la imposición de la energía en los Estados miembros coexiste con el régimen de comercio de derechos de emisión a nivel de la UE, y la DFE debe garantizar que los tipos impositivos mínimos fijados a nivel de la Unión ofrezcan unos incentivos acordes con los objetivos energéticos, climáticos y medioambientales de la UE. En ese contexto, la actuación a nivel de la UE puede asegurar la coherencia entre la aplicación del RCDE UE y la imposición de los productos energéticos y de la electricidad, así como un enfoque común a escala de la UE con respecto a la imposición de los productos energéticos.

Para lograr los objetivos climáticos y medioambientales de la UE se requiere una combinación de instrumentos políticos, y el establecimiento de un marco de imposición eficaz a nivel de la UE puede, además de servir de apoyo para otras medidas de la UE, evitar que se apliquen soluciones nacionales que distorsionen el mercado interior o den lugar a situaciones de doble imposición.

La refundición de la DFE y el momento en el que se lleva a cabo deben considerarse en el contexto más amplio de la agenda del Pacto Verde Europeo. Consecuentemente, se cumple con el principio de subsidiariedad.

La propuesta se limita en todos los aspectos a lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, por lo que se cumple con el principio de proporcionalidad.

3. Carga financiera y administrativa.

Se señala que la propuesta no produce efectos económicos en el presupuesto de la UE.

No se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales, un análisis de las eventuales cargas administrativas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación, con lo cual no es posible pronunciarse al respecto.

4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto.

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Tampoco nos consta que lo haya sido el Gobierno de Canarias.

Por otro lado, no se acompaña al texto de la propuesta legislativa europea el documento de evaluación de impacto que, eventualmente, las Cortes Generales hayan podido haber elaborado en relación con la misma.

Se reitera la conveniencia de haber incluido en un apartado independiente las singularidades de la ultraperiferia en el seno de la iniciativa.

5.- Otras observaciones.

De conformidad con el Acta de Adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas, las islas Canarias quedaron excluidas, no sólo de la aplicación del IVA a nivel europeo, sino también de la aplicación de los impuestos especiales armonizados a nivel europeo en aquel momento. Dicha exclusión se recogía en el artículo 26 del Acta de Adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas a través de una remisión al Anexo I del Acta, cuyo punto V precisaba las Directivas en las que se introducía una excepción para las islas Canarias. En 1992, con vistas a la implementación del mercado interior, se adoptó a nivel europeo la Directiva 92/12 relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales. Esta Directiva establece el régimen de los productos objeto de impuestos especiales y de otros impuestos indirectos que gravan directa o indirectamente el consumo de dichos productos, con exclusión del impuesto sobre el valor añadido y es de aplicación a los hidrocarburos, al alcohol y las bebidas alcohólicas, y a las labores del tabaco. En línea con lo establecido en el Acta de Adhesión, el artículo 2,2 estableció que *"Como excepción (...) no serán aplicables a las islas Canarias la presente Directiva ni las Directivas a que se refiere el apartado 2 del artículo 1. No obstante, el Reino de España podrá notificar mediante una declaración que dichas Directivas serán aplicables al citado territorio, para la totalidad o a algunos de los productos mencionados en el apartado 1 del artículo 3, a partir del primer día del segundo mes posterior al depósito de la mencionada declaración"*.

A la luz de lo anterior, desde 1986 hasta 2003, las islas Canarias permanecieron al margen del territorio armonizado de todos los impuestos especiales sobre el consumo a nivel europeo. En 2003, fue adoptada la Directiva 2003/96, de 27 de octubre, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (Directiva sobre la fiscalidad de la energía) que, al contrario que las anteriores, no estableció ninguna excepción para España en relación con Canarias; no así en el caso de Portugal respecto al que se establecieron excepciones en relación con Azores y Madeira en su artículo 18, apartado 7, al señalar que *“La República Portuguesa podrá aplicar niveles de imposición sobre los productos energéticos y la electricidad consumidos en las regiones autónomas de Azores y Madeira inferiores a los niveles mínimos de imposición establecidos en la presente Directiva con el fin de compensar los costes de transporte ocasionados como consecuencia del carácter insular y disperso de dichas regiones”*.

La Directiva 2008/118, de 16 de diciembre, relativa al régimen general de los impuestos especiales, derogó la Directiva 92/12/CEE y estableció un régimen general en relación con los productos sujetos a impuestos especiales que incluye, a partir de ese momento, a los productos energéticos y electricidad, regulados por la Directiva 2003/96; al alcohol y bebidas alcohólicas, regulados por las Directivas 92/83 y 92/84 y a las labores del tabaco, reguladas por las Directivas 95/59, 92/79 y 92/80.

El artículo 5, apartado 2 de esta Directiva, señala que no será de aplicación a las Islas Canarias (apartado 2 a) ni a las regiones ultraperiféricas francesas (apartado 2b). No obstante, al igual que en la Directiva 92/12, se establece una previsión que señala (artículo 5, apartado 4) que *“España podrá, mediante una declaración, notificar la aplicación en las Islas Canarias de la presente Directiva y las Directivas a que se refiere el artículo 1 —sin perjuicio de las medidas de adaptación a la situación ultraperiférica de dicho territorio—, por lo que respecta a la totalidad o a algunos de los productos sujetos a impuestos especiales contemplados en ese mismo artículo, a partir del primer día del segundo mes siguiente al*

depósito de la declaración". Idéntica prescripción se recoge para las RUP francesas en el apartado siguiente.

Por tanto, a pesar de que la Directiva 2003/96 no establezca ninguna excepción para las islas Canarias por lo que respecta a la fiscalidad sobre la energía, la Directiva 2008/118, sí permite excepciones en este ámbito.

A pesar de lo anterior, el Estado español no ha previsto en su legislación interna ninguna excepción para Canarias, según se desprende de la Ley 38/1992 (modificada en numerosas ocasiones) en su artículo 91, apartado 1, relativo al ámbito de aplicación del Impuesto especial sobre la electricidad que señala que éste será de aplicación en todo el territorio español. Sin embargo, dada la previsión establecida a nivel europeo, el Estado podría haber redactado una prescripción similar a la recogida en el artículo 3 de la misma Ley con respecto a los impuestos especiales de fabricación (alcohol, cerveza, vino, productos intermedios, hidrocarburos y tabaco) para los cuales, el apartado 1 de este artículo establece que se exigirán en todo el territorio español, a excepción de las islas Canarias, Ceuta y Melilla, señalando que, no obstante, los impuestos sobre la cerveza, productos intermedios y sobre el alcohol y bebidas derivadas serán exigibles en las islas Canarias. Es decir, continúan estando fuera del territorio armonizado de la Unión Europea, pero a nivel interno, se aplican mediante esta norma interna, con las excepciones que recoge el artículo 23 de la misma, y teniendo en cuenta igualmente que se trata de un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas.

Por tanto, el Estado español no ha desarrollado la posibilidad de no aplicar la armonización europea a la aplicación en Canarias de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía, según la prescripción establecida en la Directiva 2008/118.

La reestructuración del régimen de la Unión de la imposición de los productos energéticos y de la electricidad podría ser aprovechada para mencionar expresamente la exclusión de las

islas Canarias del régimen armonizado de la Unión con respecto a este impuesto especial, lo que daría más margen al Estado español para adoptar legislación específica que tenga en cuenta los sobrecostos de los sistemas eléctricos canarios.

En la configuración actual de esta propuesta de Directiva, se han suprimido los artículos 18 y 18 bis donde estaban recogidas todas las excepciones y dicha posibilidad se recoge en el artículo 20 en base al cuál, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión podrá adoptar actos de ejecución por los que autorice a cualquier Estado miembro a introducir exenciones o reducciones por motivos vinculados a políticas específicas, si bien estas autorizaciones se concederán por un período máximo de 6 años (apartado 2), lo que no concuerda con el carácter permanente de las condiciones estructurales de la ultraperiferia.

En consecuencia, se estima favorable la propuesta toda vez que no incurre en ninguna limitación, ni obstáculo formal o material derivado del derecho la Unión Europea para que no pueda ser adoptado. No obstante, se ha de reiterar que la base jurídica específica para la ultraperiferia que ofrece el artículo 349 TFUE debería permitir una valoración del impacto de la medida en lo relativo a la imposición de los productos energéticos y de la electricidad, más aún dadas las condiciones de lejanía, insularidad y fragmentación territorial que padecen estas regiones y, consecuentemente, se considera que es posible, conveniente y necesario, en esta misma norma o en su desarrollo posterior, adoptar medidas específicas en este ámbito para las RUPs, pues las propuestas se estiman insuficientes y contrarias a la singular condición jurídicamente reconocida a estas regiones.

Además, tal y como se concluyó en el Dictamen de la Comisión de Estudio Sobre el Escenario de la Unión Europea para 2021-2027, aprobado por el Pleno de esta Cámara el día 29 de septiembre de 2021, se ha de destacar, en particular, la necesidad de aplicar exenciones o compensaciones en las regiones ultraperiféricas, en las cargas fiscales que se puedan imponer a los productos energéticos y de la electricidad.



Ventura del Carmen Rodríguez Herrera

Parlamento de Canarias, a 15 octubre de 2021

Juan Manuel García Ramos

Juan Manuel García Casañas

Luis Alberto Campos Jiménez

Jesús Ramón Ramos Chinaa

Ricardo Fdez. de la Puente Armas