



X legislatura

Año 2020

Parlamento  
de Canarias

Número 370

16 de octubre

# BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

## SUMARIO

### CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

#### DICTÁMENES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

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. Página 1

### CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

#### DICTAMEN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

*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.*

#### Presidencia

Emitido dictamen por el 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, relativo a la Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Impuesto AIEM aplicable en las islas Canarias [COM(2020) 355 final] [COM(2020) 355 final anexo] [2020/0163 (CNS)] {SWD(2020) 154 final}, por la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, al amparo de lo previsto en el artículo 52.3 del Reglamento de la Cámara, con fecha 7 de octubre de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 52.6 y 111 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 16 de octubre de 2020.- EL SECRETARIO GENERAL (*P.D. del presidente, Resolución de 27 de junio de 2019, BOPC núm. 7, de 28/6/2019*), Salvador Iglesias Machado.

#### 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 Decisión del Consejo sobre el Impuesto AIEM aplicable en las islas Canarias
Referencia:	COM (2010) 355 final de 4/8/2020

#### I.- Antecedentes:

1.- Con fecha 1 de septiembre de 2020, 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 Decisión del Consejo sobre el Impuesto AIEM aplicable en las islas Canarias*, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

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 artículo 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 artículo 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 aquellas”.*

*/.../*

3.- Con fecha 11 de septiembre de 2020 el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE relativa a la Propuesta de Decisión del Consejo sobre el impuesto AIEM aplicable a las islas Canarias.

4.- Con fecha 5 de octubre de 2020, la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos, en aplicación de lo previsto en el artículo 52.2 del Reglamento de la Cámara, recibe la propuesta de iniciativa legislativa junto con el informe gubernamental y confiere plazo a los grupos parlamentarios hasta el miércoles 7 de octubre para presentar propuestas de dictamen en relación con esta consulta remitida por las Cortes Generales. Consecuentemente, dicha iniciativa queda automáticamente incluida en el orden del día de la comisión.

5.- Finalmente, la Comisión de Asuntos Europeos, en su reunión de 7 de octubre de 2020, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso de los Diputados, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 52.3 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 propuesta se refiere a la adopción de una Decisión del Consejo que sustituya a la actual Decisión n.º 377/2014/UE del Consejo, de 12 de junio de 2014. Dicha decisión, adoptada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 349 del TFUE, autoriza a España a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2027, exenciones o reducciones del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias (AIEM), en favor de determinados productos fabricados localmente en ellas.

El AIEM es un tributo estatal de aplicación exclusiva en Canarias que, aunque es de aplicación tanto a las importaciones como a las entregas de mercancías, incluye excepciones en las entregas de determinadas mercancías que, sin embargo, sí ven gravadas sus importaciones. Esta ventaja fiscal constituye una ayuda estatal que las autoridades españolas aplican actualmente en el marco de la sección relativa a las ayudas de finalidad regional del Reglamento general de exención por categorías.

El objetivo de esta medida es compensar a los productores de las islas Canarias por las dificultades permanentes que experimentan debido a su aislamiento, a su dependencia en lo que respecta a la energía y las materias primas, a la obligación de acumular existencias, al tamaño reducido del mercado local y a una actividad exportadora poco desarrollada. Tomadas en su conjunto, estas limitaciones suponen un sobrecoste para los productos de fabricación local, por lo que, de no adoptarse medidas específicas, la competitividad de los productores locales sería inferior a la de los productores de Europa continental, incluso teniendo en cuenta el coste del transporte de las mercancías a las islas Canarias. Todo ello dificultaría el mantenimiento de una producción local. Las medidas específicas tienen por objeto reforzar la industria local mediante la compensación de los costes adicionales en que incurren las empresas y la consiguiente instauración de condiciones de competencia equitativas.

La propuesta considera que el AIEM constituye un instrumento al servicio de los objetivos de desarrollo autónomo de los sectores industriales productivos canarios y de diversificación de la economía canaria. Por ende, esta excepción continúa estando justificada como contribución a la promoción de las actividades locales en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social de Canarias, al continuar persistiendo los hándicaps de la industria canaria y, en particular, los ligados a los sobrecostes de la ultraperiferia, evidenciados por el Estudio de sobrecostes de la economía canaria de mayo de 2019, el estudio específico de sobrecostes de las ramas de AIEM, también de mayo de 2019, que se deriva del anterior y un gran número de fichas de justificación de la propuesta por producto elaboradas por Canarias para la preparación del expediente.

Para este nuevo período de vigencia del AIEM se han establecido una serie de criterios de elegibilidad para los productos para los que se autoriza establecer ese diferencial, que son los siguientes:

• **Cuota de mercado.** Se fijan unos límites mínimo y máximo de cuota de mercado siendo del 5% y del 90% respectivamente, es decir, solo aquellos productos con cuotas de mercado comprendidas entre estos porcentajes podrán estar incluidos en el AIEM. No obstante, se ha negociado un criterio flexibilizador que permita no atender a estos porcentajes en casos debidamente justificados tales como (enumeración no exhaustiva):

- a) número de empleos;
- b) razones estratégicas para el desarrollo local;
- c) producción sujeta a fluctuaciones periódicas;
- d) producción situada en zonas particularmente desfavorecidas o

e) producción de productos médicos y equipos de protección individual necesarios para hacer frente a las crisis sanitarias.

• **Producción local.** Ha de existir producción local debiendo proporcionar datos sobre la misma y debe suponer al menos un 5% de cuota de mercado.

• **Sobrecoste del producto.** Se han de proporcionar datos sobre el sobrecoste de producción a través de una ficha por producto o familias de productos en la que se analicen las características del producto, la evolución de la cuota de mercado y la justificación para su mantenimiento o inclusión en el AIEM. Asimismo, se deberán actualizar periódicamente los estudios de sobrecostos de la economía canaria.

• **Amenaza de las importaciones.** Ha de existir importación de los mismos productos incluidos y suponer una amenaza para estos, debiendo ser de, al menos, un 10%.

Asimismo, se han introducido cambios relevantes en la propuesta de Decisión que comportan una mayor flexibilidad del instrumento:

• **Definición de producto a 4 dígitos.** La propuesta de Decisión del Consejo solo incluye un listado de productos a 4 dígitos, lo que permite que Canarias defina el listado de productos con mayor desagregación dentro de las familias de productos a 4 dígitos sin necesidad de requerir una modificación de la Decisión del Consejo.

• **Diferencial único del 15%:** La propuesta de Decisión del Consejo autoriza solo un diferencial máximo del 15%, dejando en manos de las autoridades nacionales la fijación de tipos inferiores. Asimismo, el diferencial máximo del 15% permitirá al AIEM continuar dentro del Reglamento General de Exención de Categorías y, por tanto, dentro del límite del 30% de la cifra de negocios que establece el Reglamento.

• **Fijación de una referencia global como límite de ayuda de Estado.** Dada la mayor flexibilidad introducida y el mayor margen de maniobra que se deja a las autoridades nacionales, la propuesta de Decisión incluye un presupuesto estimativo de “ingresos no percibidos”, que constituyen la ayuda de Estado (distinto por tanto de un límite máximo de recaudación), de 150 millones de euros, salvo en casos debidamente justificados.

#### **b) Ámbito competencial.**

La base jurídica de esta medida es el artículo 349 del Tratado que permite al Consejo adoptar medidas específicas que adaptan la aplicación de los Tratados a las regiones ultraperiféricas de la UE.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), aplicable a las regiones ultraperiféricas de la Unión, entre las que figuran las islas Canarias, no autoriza, en principio, ninguna diferencia a nivel impositivo entre los productos locales y los procedentes de España u otros Estados miembros. Así lo prevén los artículos 28, que prevé una Unión Aduanera con arancel aduanero común y la prohibición de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, 30, que prohíbe los derechos de aduana de carácter fiscal y 110, que prohíbe los tributos internos proteccionistas del TFUE.

Desde el punto de vista de la afección al principio de subsidiariedad compete exclusivamente al Consejo adoptar, de conformidad con el artículo 349 del TFUE, medidas específicas a fin de adaptar la aplicación de los Tratados, incluidas las políticas comunes, a las regiones ultraperiféricas de la UE, en vista de las dificultades permanentes que afectan a su situación económica y social.

El artículo 133 de la Constitución española atribuye exclusivamente al Estado la potestad originaria para establecer tributos y 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.

A su vez, Canarias tiene un régimen económico y fiscal (REF) especial, y una política fiscal diferenciada, con una imposición indirecta singular, que se deriva del reconocimiento de las islas Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como señalan el artículo 166 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Canarias.

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

En el marco del REF, el AIEM tiene una trayectoria que se remonta al arbitrio insular (tarifa general) y que, en tiempos recientes, se inicia con el Arbitrio sobre la Producción e Importaciones de Canarias (APIM)<sup>1</sup> (hasta el hoy denominado AIEM, aprobado por primera vez mediante la Decisión del Consejo 2002/546/CE, de 20 de junio de 2002, relativa al régimen del impuesto AIEM, con efectos retroactivos a 1 de enero de 2002.

#### **2.- Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad**

Tal y como determina el artículo 5 del TUE (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo 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 TJUE 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 n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 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

<sup>1</sup> El arbitrio sobre la producción y las importaciones (APIM), regulado en el artículo 5 del Reglamento (CEE) n.º 1911/91 entra en vigor el 1 de julio de 1991 coincidiendo con la desaparición del “arbitrio insular-tarifa general” y extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2001, ya que el Reglamento (CE) n.º 1105/2001 del Consejo, modificó el Reglamento (CEE) n.º 1911/91 para permitir la aplicación de esta excepción hasta esa fecha.

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 esta 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”.

Por otro lado, existe un consenso general en asumir como válidos una serie de criterios a tener en cuenta para valorar si la propuesta legislativa europea cumple esta condición, a saber: si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales; si las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros; o, finalmente, si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

A diferencia de lo ocurrido en relación con otras propuestas de actos legislativos sometidas a dictamen por parte del Parlamento de Canarias en el marco del procedimiento para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad, la que ahora es objeto de consideración no incorpora la denominada “ficha de subsidiariedad” a que se refiere el artículo 5 del TUE antes citado, por lo que no se ha podido conocer los argumentos por los cuales las instancias legisladoras comunitarias europeas entienden que la propuesta respetaría el principio de subsidiariedad, es decir, las razones por las que estiman justificado que los objetivos perseguidos por dicha propuesta pueden alcanzarse mejor en el plano de la actuación comunitaria.

No se aportan tampoco indicadores cualitativos ni cuantitativos, ni se apuntan las eventuales cargas administrativas o financieras derivadas de la propuesta. Todo ello dificulta el enjuiciamiento por el Parlamento de Canarias de esta propuesta desde la perspectiva de un eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

Dicho lo cual, a la vista de la información disponible y de los objetivos perseguidos se puede concluir, dado que se atribuye a España la adopción de esas medidas, que no concurre en el presente caso el criterio de subsidiariedad por lo que corresponde al Estado la adopción de esas medidas, legítimamente y dentro de su ordenamiento constitucional y que no hay ningún argumento o motivo para que sea la Unión Europea la que lo pueda adoptar.

En cuanto al principio de proporcionalidad y a la vista de los objetivos perseguidos y de las especiales circunstancias de la Comunidad Autónoma de Canarias no parece que tales medidas constituyan un exceso o un trato desfavorable, discriminatorio, abusivo, privilegiado o perturbador del sistema de la UE sino que se puede considerar, atendiendo a las especiales circunstancias geográficas de Canarias, poblacionales y económicas que son medidas absolutamente proporcionales.

### **3.- Carga financiera y administrativa**

No se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales un análisis de las eventuales cargas 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, haya podido haber sido elaborado en relación con la misma.

### **5.- Otras observaciones**

El artículo 349 prevé que las medidas específicas a adoptar por el Consejo con vistas a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las RUP se referirán en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

La figura impositiva del AIEM es, probablemente, uno de los principales desarrollos del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) puesto que se trata de una medida específica destinada a establecer las condiciones de aplicación del Tratado en Canarias en el ámbito de la política fiscal, estableciendo una excepción de enorme magnitud al Tratado, al suponer una excepción a la Unión Aduanera y a la prohibición de tributos proteccionistas, y dando continuidad, adaptando y modernizando una figura impositiva crucial para la industria local y de largo arraigo en Canarias.

Por tanto, constituye este el ejemplo paradigmático de la adopción de medidas previstas en el artículo 349 del TFUE, que justifica su existencia y permite la permanencia y evolución del REF canario. La iniciativa europea aquí analizada autorizaría a España a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2027, exenciones o reducciones del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias (AIEM), en favor de determinados productos fabricados localmente en ellas, lo cual resulta ciertamente beneficioso para la región autónoma, más aún ante la incertidumbre económica existente.

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.

Parlamento de Canarias, a 7 de octubre de 2020.- GP POPULAR, Carlos Antonio Ester Sánchez. GP SOCIALISTA CANARIO, Ventura del Carmen Rodríguez Herrera. GP MIXTO, Ricardo Fdez. de la Puente Armas.



Parlamento de Canarias