

DICTAMEN 1/2011 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO QUE MODIFICA LA DIRECTIVA 2003/96/CE DEL CONSEJO POR LA QUE SE REESTRUCTURA EL RÉGIMEN COMUNITARIO DE IMPOSICIÓN DE LOS PRODUCTOS ENERGÉTICOS Y DE LA ELECTRICIDAD [COM (2011) 169 FINAL] [2011/0092 (CNS)] {SEC (2011) 409 FINAL} {SEC (2011) 410 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 14 de junio de 2011.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 10 de mayo de 2011, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Senadora D.^a Eva Parera Escrichs, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda y remitido a través de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, así como escrito del Parlamento Vasco y del Parlamento de Canarias. En los informes de los Parlamentos autonómicos no se cuestiona el respeto del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa europea examinada. En el informe elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda se lamenta la ausencia de un estudio de análisis de impacto adecuado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 14 de junio de 2011, aprobó este

INFORME

1.- El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea señala que “el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. El apartado 3 del referido artículo especifica que “en virtud del principio de subsidiariedad 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 las dimensiones o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, detalla el objeto, el procedimiento y los efectos del control de subsidiariedad que a partir de ahora deben realizar los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (arts. 5.3 y 12 b) del TUE).

2.- La base jurídica de la propuesta legislativa analizada descansa en el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual, “*el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a 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 interior y evitar las distorsiones de la competencia*”.

3.- La Directiva 2003/96/CE, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad («DIE») regula varios aspectos clave de la imposición energética a nivel de la UE. Sin embargo, desde el 2003, el marco político en el que se basaba ha cambiado radicalmente, ya que en los campos de la energía y del cambio climático se han definido objetivos políticos concretos y ambiciosos hasta el año 2020. Así, la propuesta actual persigue introducir las adaptaciones necesarias en algunas de las disposiciones básicas de la DIE de 2003, asegurando así una mayor coherencia en la manera en que los impuestos puedan contribuir a alcanzar el objetivo de un consumo de energía en la UE menor y más limpio.

A juicio del Consejo, la redacción actual de la DIE plantea ciertos problemas que pretenden ser solucionados con la aprobación de la propuesta objeto de análisis. En concreto, la propuesta analizada declara perseguir los siguientes objetivos: 1) asegurar un tratamiento coherente de las fuentes de energía dentro de la DIE con objeto de crear auténticas condiciones de igualdad entre los consumidores independientemente de la

fuelle de energía utilizada; 2) crear un marco adaptado para la fiscalidad de las energías renovables, y 3) crear un marco para la aplicación de la imposición sobre el CO₂, a fin de complementar las señales de precio del carbono establecidas por el Régimen Comunitario para el Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) evitando, al mismo tiempo, solapamientos entre los dos instrumentos.

4.- La propuesta afecta a un ámbito que es competencia compartida de la Unión Europea y los Estados miembros, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad. No obstante, la propuesta que estamos considerando no incorpora la denominada “ficha de subsidiariedad” a que se refiere el artículo 5 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Por lo tanto, no se han podido conocer de forma pormenorizada los argumentos detallados por los cuales las instancias legisladoras comunitarias 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 con una actuación comunitaria en vez de con la intervención singular de los distintos Estados miembros. Asimismo, tampoco se aportan indicadores cualitativos ni cuantitativos, ni se apuntan las eventuales cargas administrativas o financieras derivadas de la propuesta.

De esta manera, la propuesta se limita a argumentar que “la revisión de la DIE y su calendario deben verse en el contexto más amplio de la agenda sobre cambio climático y energía”, debido a que “actualmente la UE está creando el marco legislativo que debe permitir alcanzar los ambiciosos objetivos fijados para 2020”. Y basándose en estos argumentos, la propuesta concluye que “el objetivo de adecuar más estrechamente la DIE a estos objetivos y metas sólo puede conseguirse mediante un acto adoptado por la Unión para modificar la DIE”.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Hacienda ha emitido un informe en relación a la propuesta de directiva que estamos analizando en el que señala lo siguiente:

“Las medidas dirigidas a igualar los tipos nacionales aplicados a ciertas familias de productos limitarán la facultad de incentivar el uso de ciertos productos. El estudio de análisis de impacto que acompaña la propuesta explica las razones por las que las diferencias de tipos nacionales entre la gasolina y el diesel está causando determinados problemas. Sin embargo dicho análisis no se ha extendido al resto de los productos utilizados como combustible de automoción ni tampoco respecto de otras familias de productos. Sin dicho análisis, no es posible evaluar si la obligación relativa a los tipos nacionales está justificada desde el punto de vista de la subsidiariedad.”

Por lo tanto, las carencias de justificación apuntadas dificultan el enjuiciamiento por la Comisión Mixta para la Unión Europea de esta propuesta desde la perspectiva de un eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad respecto de la intervención de la UE.

Esta Comisión Mixta entiende que la Comisión Europea debe justificar las razones que justifican que una competencia compartida sea ejercida por la Unión Europea. En la medida en que dicha justificación no se proporciona, la Comisión Mixta no puede informar positivamente sobre la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea considera que, en relación con su propuesta de Directiva del Consejo, que modifica la Directiva 2003/96/CE, del Consejo, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, la Comisión Europea incumple lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que exige que los proyectos de actos legislativos vengan acompañados de una ficha que permita evaluar los pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En la medida en que dicha documentación es esencial para valorar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, su ausencia determina que esta Comisión Mixta no tiene motivos para considerar que la Comisión Europea respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la relación con la propuesta de Directiva del Consejo, que modifica la Directiva 2003/96/CE, del Consejo, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.