



## CORTES GENERALES

### **INFORME 87/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DECISIÓN 2002/546/CE RESPECTO A SU PERÍODO DE APLICACIÓN [COM (2013) 781 FINAL] [2013/0387 (CNS)]**

#### **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 Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación, 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 8 de enero de 2014.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 19 de noviembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Segura Clavell, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que el artículo 110 del Tratado prohíbe a los Estados miembros aplicar a los productos de otros Estados miembros tributos superiores a los que aplican a la producción local. Las exenciones previstas en el Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías para la producción local constituyen pues una excepción a esa regla y por lo tanto exigen inexcusablemente la adopción de una medida específica basada en el artículo 349 del Tratado. Por lo tanto, la Propuesta cumple por lo tanto el principio de subsidiariedad.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 19 de diciembre de 2013, aprobó el presente



## CORTES GENERALES

### INFORME

1.- El artículo 5.1 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”. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, “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 la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.*

*Las medidas contempladas en el párrafo primero 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.*

*El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes.”*

**3.- Solicitud de prórroga del régimen especial relativo al Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías (AIEM) vigente en las Islas Canarias.**



## CORTES GENERALES

---

El régimen del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias (AIEM) incluye una serie de exenciones y reducciones en las entregas de determinadas mercancías producidas localmente. Estas exenciones y reducciones cuentan con una autorización de la Unión Europea que expira el 31 de diciembre de 2013.

El AIEM ha cumplido plenamente con los objetivos para los que fue establecido, y existe un consenso generalizado sobre la necesidad de mantener esta figura a partir del 2014. No obstante, la experiencia de diez años de aplicación ha puesto de relieve algunas ineficiencias que es necesario corregir. Asimismo, se hace necesario adaptar esta figura a la coyuntura socioeconómica actual de las islas, y a las necesidades vigentes que no en todos los casos coinciden con las existentes hace una década.

La propuesta de prórroga y actualización del AIEM que se elevó por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias al Gobierno de España se elaboró sobre la base de las conclusiones obtenidas tras realizar un pormenorizado análisis del contexto económico del archipiélago, del impacto del AIEM en el tejido productivo local y en el resto de la actividad económica y de la praxis derivada de la gestión del arbitrio durante su vigencia.

Esta Propuesta es el resultado de un amplio proceso participativo, en el que se han analizado y valorado las aportaciones realizadas por las distintas partes interesadas y que cuenta con el más amplio consenso.

En los siguientes párrafos se hace una breve descripción de los antecedentes de esta figura y se exponen las líneas generales de la Propuesta y los argumentos que la avalan.

### **a. Antecedentes jurídicos**

El artículo 349 del TFUE (antiguo artículo 299.2) autoriza al Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, a adoptar medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las regiones ultraperiféricas (RUP) debido a la existencia de una serie de desventajas permanentes que afectan a su situación económica y social. Estas medidas se referirán, entre otras, a la política aduanera y comercial, a la política fiscal y a las ayudas públicas.

Además, el Tratado refuerza la consideración específica de la ultraperiferia en materia de ayudas de Estado en el artículo 107.3.a), que declara compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico y social de las RUP en razón de su situación estructural económica y social.



## CORTES GENERALES

---

El AIEM es un tributo estatal, de aplicación exclusiva en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias que grava de forma general los productos importados a las Islas Canarias u obtenidos en ellas, si bien incluye una serie de exenciones y reducciones para determinados productos fabricados localmente.

Dichas exenciones y reducciones constituyen una excepción al artículo 110 del TFUE que prohíbe los tributos internos discriminatorios, y una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 apartado 1 y requieren por ello la autorización del Consejo y de la Comisión Europea respectivamente.

Las autoridades españolas notificaron a las autoridades comunitarias la intención de aplicar esta medida con vistas a obtener la preceptiva autorización. Dicha solicitud de autorización se fundamentaba en la necesidad de establecer medidas específicas a favor de la industria local, para compensar las desventajas derivadas de la condición ultraperiférica de Canarias. La base jurídica de esta medida excepcional serían los citados artículos 349 y 107.3 a) (antiguos artículo 299 y artículo 87).

Tras una exhaustiva evaluación, el Consejo, mediante Decisión 2002/546/CE de 20 de junio de 2002, adoptada al amparo del artículo 299, apartado 2 del Tratado CE (actual artículo 349 del TFUE) autorizó al Reino de España a eximir total o parcialmente del Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM) algunos productos locales del archipiélago entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2011. Posteriormente, mediante Decisión 895/2011/UE de 19 de diciembre de 2011, el Consejo amplió la vigencia de la medida hasta el 31 de diciembre de 2013. En el anexo de la Decisión del Consejo figura la lista de productos a los que se aplica la medida especial antes mencionada.

El considerando nº 16 de la Decisión 2002/546/CE del Consejo establecía que “en el marco de la aplicación de tales exenciones, las disposiciones de la presente Decisión se entienden sin perjuicio de la aplicación eventual de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE”.

Con fecha 16 de abril de 2008 la Comisión comunicó a las autoridades españolas su análisis del AIEM desde el punto de vista del Derecho de la competencia comunitaria, concluyendo que “la ayuda no despierta dudas sobre su compatibilidad con el mercado común con arreglo a lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE (nuevo artículo 107.3.a)”. En noviembre de 2010 las autoridades españolas solicitaron la prórroga del régimen de ayudas hasta el 31 de diciembre de 2013. La Comisión autorizó dicha prórroga el 29 de junio de 2011.

A nivel interno español, la Ley 20/1991 de Aspectos Fiscales del REF en la que se instaura y regula el AIEM en su libro segundo, artículos 65 y siguientes, y establece en su anexo IV los tipos impositivos aplicables a los distintos productos, que gravan



## CORTES GENERALES

tanto la importación como la entrega. El anexo V recoge el listado de productos fabricados localmente que gozan de una exención o reducción en los tipos. La diferencia de gravamen entre los productos a los que se aplica el régimen general y aquellos a los que se aplica una exención o reducción no excede del 5%, 15% o 25%, dependiendo del producto, respetando así lo dispuesto en el anexo de la Decisión 2002/546/CE del Consejo

Durante estos diez años de vigencia, el AIEM ha sido objeto de evaluación y seguimiento por las instituciones comunitarias, tal como exigía el artículo 2 de la Decisión del Consejo, con vistas a valorar una posible adaptación del mismo.

En enero de 2006, las autoridades españolas presentaron a la Comisión un informe sobre la aplicación del régimen y su contribución a la promoción y mantenimiento de las actividades económicas locales.

En agosto de 2008, la Comisión presentó su informe al Consejo, concluyendo que “a la luz de los datos facilitados por las autoridades españolas y dado que no se han registrado quejas importantes de los interesados, el AIEM funciona de forma satisfactoria. En consecuencia, pueden mantenerse las normas vigentes, sin necesidad de modificar lo dispuesto en la Decisión.”

Asimismo, en noviembre de 2010, con ocasión de la solicitud de prórroga de la medida, las autoridades españolas presentaron un nuevo informe sobre la incidencia de la misma sobre las actividades económicas locales. Este análisis se realizó con un volumen de información temporal superior al correspondiente al informe intermedio presentado a principios de 2006, que utilizó datos para la mayor parte de los principales indicadores de actividad industrial hasta 2003. El informe de 2010 utilizó datos hasta 2007, lo cual permitió calcular de forma más precisa los efectos del AIEM.

En todos los casos, la conclusión fue que la medida era necesaria y adecuada para los objetivos perseguidos y que quedaba demostrada su efectividad, por lo que, dado que los elementos que justificaban su autorización no habían experimentado cambios, no era necesario introducir modificaciones en la misma.

### **b. Objeto y contenido de la Propuesta**

La Propuesta de la Comisión tiene por objeto solicitar la prórroga de la Decisión 2002/546/CE del Consejo por la que se autoriza a aplicar una serie de exenciones y reducciones al Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías (AIEM) para determinados productos fabricados en Canarias. En paralelo, se solicitará a la Comisión la prórroga de la autorización para aplicar la ayuda de Estado contenida en esta medida.



## CORTES GENERALES

---

Las autoridades españolas han solicitado la renovación de las normas especiales del AIEM para mercancías producidas en las Islas Canarias para el período 2014-2020, modificando la lista de productos y los tipos máximos aplicables a alguno de ellos. La renovación debe ser aprobada por una Decisión del Consejo de conformidad con el artículo 349 del TFUE y por una Decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado.

Por otro lado, el 28 de junio de 2013, la Comisión adoptó nuevas Directrices sobre ayudas de finalidad regional para el período 2014-2050 que forman parte de una estrategia más amplia para modernizar el control de las ayudas de Estado, con el objetivo de estimular el crecimiento en el mercado único mediante el fomento de medidas de ayuda más eficaces y de centrar los controles de la Comisión en los casos con un mayor impacto sobre la competencia.

Considerando que estas Directrices entrarán en vigor el 1 de julio de 2014, parece justificado prorrogar el periodo de aplicación de la Decisión 2002/546/CE, modificada posteriormente por la Decisión 895/2011/UE durante seis meses, de manera que la fecha de expiración coincida con la fecha de entrada en vigor de las Directrices.

En consecuencia parece razonable, por tanto, modificar la Decisión 2002/546/CE, que fue modificada posteriormente por la Decisión 895/2011/UE y por tanto ampliar la aplicación de la referida Decisión del Consejo actualmente en vigor hasta el 31 de diciembre de 2013 y prorrogarla durante el período de tiempo de seis meses para los mismos productos y con los mismos límites.

### **c. Justificación de la medida**

De acuerdo con lo expuesto en los considerandos de la Decisión 2002/546/CE, el Consejo motivó su decisión de autorizar la medida basándose en las desventajas estructurales que sufre Canarias como región ultraperiférica, en particular el aislamiento y la fragmentación del mercado, que generan costes de producción más elevados (transporte, energía, entregas de materias primas, tratamiento de residuos, etc), y limitan el desarrollo del sector industrial.

El AIEM está dirigido a paliar estas desventajas con vistas a favorecer el desarrollo y mantenimiento de la actividad productiva en las islas, permitiendo una cierta diversificación del tejido económico y un mejor aprovechamiento de las ventajas del mercado único.

Con objeto de apoyar la presente solicitud de prórroga del AIEM, por las autoridades españolas se ha llevado a cabo un nuevo análisis económico para comprobar la incidencia de esta medida, y evaluar su contribución a la promoción o el



## CORTES GENERALES

---

mantenimiento de las actividades económicas locales, teniendo en cuenta las desventajas con las que se enfrenta esta región. Este informe actualiza los presentados a la Comisión Europea en enero de 2006 y en noviembre de 2010. El informe completo figura como anexo a la solicitud enviada a la Comisión, si bien cabe incidir las siguientes consideraciones principales:

1. Las desventajas que justificaron la autorización de exenciones y reducciones para una lista de productos locales no han variado y siguen siendo válidas.

Las desventajas que sufre Canarias como región ultraperiférica, que reconoce el artículo 349 del TFUE y la propia Decisión del Consejo 20/2002 no han variado dado su carácter estructural, como tampoco han variado los costes adicionales que de ellas se derivan y que lastran el desarrollo económico de las islas y en particular, de su tejido productivo.

La economía canaria sigue presentando un alto grado de especialización en el sector servicios (más del 83% del VAB) mientras que la industria sólo representa el 4,5%, frente al 13,4% de la media nacional. La lejanía, la fragmentación del territorio en siete islas, la dependencia del exterior y la reducida dimensión de los mercados locales generan costes adicionales que limitan la competitividad de la industria local y frenan su desarrollo.

La cuantificación de los costes adicionales de ultraperifericidad que sufre la industria canaria se llevó a cabo por primera vez en el año 1999 y se actualizó en el año 2008. De manera agregada, se observa un aumento del sobrecoste evaluable en este periodo, pasando de representar el 12,1% del PIB canario en 1999, al 13,8% en 2008. Sin embargo, en 1999 la incidencia del sobrecoste de ultraperiferia en las empresas canarias de la industria (8,2% de su facturación) era muy superior al de las de servicios (4,4% de su facturación). Esta desventaja de la industria se ha reducido ligeramente en el periodo 1999-2008, lo cual apunta a la eficiencia del AIEM, si bien sigue existiendo una diferencia considerable respecto al sector servicios. En el año 2008, el sobrecoste total de ultraperiferia de la industria canaria ascendió a 1.513 millones de euros, lo cual supone el 25,3% del total de sobrecostes.

Además, se identificaron otros costes de difícil cuantificación como las desventajas de acceder a proveedores locales competitivos de servicios empresariales o las dificultades para contratar personal adecuado.

2. La crisis generalizada ha tenido unos efectos devastadores en la economía canaria. La incidencia negativa de la crisis ha sido más acentuada en el archipiélago que en el resto de España y Europa, reflejándose en un fuerte retroceso del mercado de trabajo y de la demanda interna. Desde el año 2007 hasta 2011, el gasto real de los



## CORTES GENERALES

---

hogares canarios se redujo un 16,1%, frente a un 10,0% de media nacional, retrotrayéndose a niveles previos a 2004.

El deterioro del mercado de trabajo en Canarias también ha sido significativo. La tasa de paro alcanzó en 2011 cerca del 30% de la población activa que a finales del año 2012 se llegó a situar en el entorno del 35% y los sueldos y salarios son los más bajos del país.

3. El AIEM ha tenido unos efectos beneficiosos indudables para el mantenimiento de la actividad industrial si bien no ha podido evitar que ésta siga el comportamiento generalizado de su entorno.

La comprobación del cumplimiento de los objetivos del AIEM debe considerar múltiples factores que inciden en el comportamiento de la actividad económica en general y de la industria en particular. La crisis económica global es el principal factor a considerar, pero también otros, como los profundos cambios en los sistemas de distribución y comercialización que se han producido en las islas como consecuencia de la implantación de las grandes superficies y la generalización de las marcas blancas.

El entorno económico durante la vigencia del AIEM ha tenido dos fases claramente diferenciadas, una primera fase expansiva durante el periodo 2002-2007 y una segunda fase, a partir de 2008, en la que como consecuencia de la crisis financiera se produce una fuerte desaceleración de la actividad económica. Durante la fase expansiva, en los primeros años de vigencia del AIEM, se produjo una estabilización de las importaciones, lo cual es un reflejo de su eficacia. Sin embargo, desde el inicio de la crisis, el sector industrial canario ha sufrido un deterioro significativo, lo cual demuestra su extrema vulnerabilidad frente a una situación económica adversa como la descrita anteriormente.

Las causas de la mayor vulnerabilidad de la industria canaria ante la crisis se encuentran principalmente en el marcado descenso del gasto de los hogares canarios, que como se mencionaba anteriormente ha sido superior al nacional debido al severo ajuste del mercado de trabajo y a contar con el nivel de salarios más bajos de España a partir de 2009. Las empresas canarias, que tienen una elevada orientación al mercado local, sobre todo alimentación y bebidas, se han enfrentado a una reducción de la demanda que al final afecta negativamente a su cifra de negocios.

No obstante, si descontamos del análisis los dos últimos años, caracterizados por la fuerte contracción de la actividad que ha conllevado la crisis económica internacional, Canarias registró, durante el periodo 2001-2007, un crecimiento medio del VAB real de la industria manufacturera del 0,7% frente al 1,3% correspondiente a la media española, por lo que se acorta el diferencial desfavorable a Canarias. Ello permite inferir, asimismo, que, en términos relativos de tasas de variación anual, los efectos de



## CORTES GENERALES

---

la crisis económica sobre la industria manufacturera han incidido con mayor fuerza en Canarias que en el conjunto de España.

El AIEM no ha podido evitar que el sector industrial se vea afectado por la crisis generalizada, que ha tenido una mayor incidencia negativa sobre la economía canaria. Sin embargo, ha demostrado ser un instrumento eficaz para el mantenimiento del sector industrial productivo canario y todo indica que, de no existir, los efectos de la crisis sobre este sector hubiesen sido mucho más graves.

4. Los motivos que justificaron su adopción en el año 2002 siguen estando plenamente vigentes por tanto, la medida sigue siendo necesaria, adecuada y proporcional y no pone en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario.

La industrial local sigue estando en situación de desventaja, particularmente en el contexto de crisis actual. Las desventajas estructurales que motivaron la adopción de esta medida no han variado, ni tampoco los costes adicionales que de ellas se derivan y que afectan a la competitividad del sector industrial.

El transporte de mercancías se ve sometido en la práctica a múltiples restricciones ligadas a la limitación de los medios de transporte (únicamente transporte aéreo o marítimo) y escasa competencia de precios. En consecuencia, existen costes adicionales de transporte para las empresas canarias que pueden expresarse en términos de tiempo y dinero. Esta restricción lleva a una menor eficiencia y mayores costes de producción en Canarias.

Los costes adicionales para las empresas están también relacionados con factores tales como la necesidad de mantener stocks adicionales, la inexistencia de servicios especializados de mantenimiento, la eliminación de residuos industriales que deben transportarse fuera de las Islas, etc.

El análisis de los niveles de precios demuestra que, en relación con determinados grupos de productos AIEM (alimentación, droguería y perfumería), dichos niveles son en general superiores en Canarias que en el resto de España. Los mayores precios reflejan los sobrecostes de la actividad industrial en Canarias. Ello significa que la reducción o supresión de la protección otorgada mermaría aún más la competitividad de la producción industrial canaria frente a los productos importados y, por ende, la rentabilidad de esa producción, y podría poner directamente en peligro la supervivencia de algunas de las actividades consideradas.

Los datos presentados en el análisis demuestran que las medidas aplicadas con arreglo a la Decisión 2002/546/CE del Consejo siguen siendo necesarias y proporcionadas a los objetivos fijados en la misma, y que por tanto no ponen en peligro



## CORTES GENERALES

---

la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, tal como exige el artículo 349 del TFUE.

Las modificaciones introducidas responden a una actualización de la medida y responden a una adaptación a las necesidades reales de la industria productiva canaria.

Desde un principio, las medidas adoptadas en el marco de la Decisión del Consejo han sido selectivas y se han dirigido exclusivamente a los productos industriales más vulnerables. Las cifras presentadas en los informes que se adjuntado por el gobierno español, demuestran que los sobrecostos soportados por esta región ultraperiférica no se ven excesivamente compensados por la aplicación de las exenciones autorizadas a los productos AIEM especificados. Las medidas establecidas son, pues, proporcionadas a los objetivos fijados.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**