

Análisis de la Proposición no de Ley sobre el Impuesto Especial sobre el carbón

La Proposición no de Ley sobre el Impuesto Especial sobre el carbón presentada por el Grupo Parlamentario Socialista a la Mesa del Congreso de los Diputados con fecha 6 de abril de 2016 para su debate en la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas tiene como objeto “bonificar el impuesto al carbón producido por empresas que cumplan requisitos medioambientales(...)que servirá para garantizar los puestos de trabajo de las personas empleadas en las empresas mineras y también en las empresas auxiliares de la minería”.

De esta manera a las empresas extractoras de carbón que se encuentren “sometidas a la normativa europea que regula aspectos como la evaluación medioambiental de las minas¹ o la gestión de los residuos²” se les aplicará una bonificación tributaria en el tipo previsto en el epígrafe 1.2 del artículo 84.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales³:

Esta medida de carácter fiscal constituye una **ayuda de estado** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ya que a los sujetos pasivos que estén sujetos a las obligaciones derivadas de la Directiva 2011/92/UE y la Directiva 2006/21/CE se les confiere una ventaja competitiva frente a los demás sujetos pasivos que no estén sujetos a las mismas obligaciones. La selectividad de una medida de carácter fiscal es uno de los elementos determinantes para asesorar si se trata o no de una ayuda de estado y en este caso, si bien de jure la bonificación es aplicable también a “las empresas situadas fuera de Europa”, de facto no lo es⁴, ya que para conseguirla estas empresas deben demostrar que están sujetas a una normativa medioambiental similar a la europea, lo cual, en la práctica no es viable.

Asimismo, esta bonificación, no entra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (UE) No 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado⁵. No se puede considerar como una “ayuda a la protección del medio ambiente”, bajo la definición del artículo 2.101 del Reglamento (UE) No 651/2014⁶ ni tampoco se puede considerar “ayuda en forma de reducciones de impuestos medioambientales”⁷, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 del mismo ya que:

1. La base imponible específica del impuesto especial al carbón “no produce un claro efecto negativo sobre el medio ambiente”. Según lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 38/1992 la base imponible es “el poder energético del carbón objeto de las operaciones sujetas, expresado en gigajulios (GJ)”. Por

otra parte, el impuesto especial al carbón tampoco tiene como objetivo “la imposición de determinados bienes, servicios o actividades de tal modo que los costes medioambientales puedan ser incluidos en su precio y/o que los productores y consumidores se orienten hacia actividades más respetuosas del medio ambiente”, sino que grava la primera venta o entrega de carbón efectuada en el ámbito territorial tras la producción o extracción, importación o adquisición intracomunitaria de carbón y el autoconsumo de carbón en base a lo dispuesto en la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea⁸.

2. No cumple con las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 44 ni en el artículo 5 del Reglamento(UE) 651/2014, que establece la obligación de “transparencia de las ayudas” ya que la bonificación propuesta no establece un límite que garantice que se pagará al menos el nivel mínimo respectivo de imposición fijado en 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 electricidad⁹

Al tratarse de una ayuda de estado, y no estar dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 561/2014, antes de su aprobación y puesta en marcha, debe ser obligatoriamente notificada previamente a la Comisión Europea (CE), que deberá determinar su justificación o no. **El Partido Socialista no ha tenido en cuenta el procedimiento de notificación a la CE ni las consecuencias de la falta de notificación al proponer esta medida, la cual pretende, de manera encubierta, establecer nuevamente un mecanismo para favorecer la compra y quema de carbón nacional**, ya que si bien la bonificación propuesta es aplicable de jure a todo el carbón en función del cumplimiento de determinados requisitos ambientales por parte de las empresas, de facto sirve para favorecer la compra y quema de carbón nacional frente a carbón de importación.

Al no entrar dentro del régimen del Reglamento 561/2014, además de tener que ser notificada y aprobada con anterioridad por la CE, cabría la posibilidad de que se considerase incompatible con la Decisión 2010/787/UE de 10 de diciembre de 2010 relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas¹⁰ ya que, tiene como finalidad apoyar a las unidades de producción de carbón no competitivas de tal manera que “las empresas que gestionan centrales eléctricas comprarán este carbón nacional” y de acuerdo con el artículo 5.5 de esta

Decisión “las ayudas autorizadas en virtud de la presente Decisión **no se combinarán con otras ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado ni con otras formas de financiación de la Unión de los mismos costes subvencionables**¹¹, si su superposición da lugar a una cantidad de ayuda superior a la autorizada en virtud de la presente Decisión”.

La bonificación propuesta por el Partido Socialista constituye, por tanto, una ayuda de estado que debe ser notificada y aprobada por la CE antes de su puesta en marcha. De lo contrario, cabe el riesgo de que se considere una ayuda de estado ilegal y por tanto, posteriormente, se deba devolver. Además, se pretende justificar este tipo de ayudas basándose en el cumplimiento de la Directivas 2011/92/UE y la Directiva 2006/21/CE, pero sin embargo, la manera en la que formula esta ayuda hace ver que el objetivo final es favorecer la compra y quema del carbón nacional, de igual manera

que se pretendía mediante la “propuesta de orden ministerial por la que se regula el mecanismo de capacidad para la mejora medioambiental en determinadas instalaciones de producción de electricidad” presentada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en mayo de 2015 y que, aparentemente, fue rechazada por la Comisión Europea, tras recibir un informe desfavorable por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹². Esta medida, que a su vez tenía el mismo objetivo que el Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica¹³, fue aprobada por la CE con la condición de que “(...)ninguna prolongación del mecanismo de entrada en funcionamiento preferente más allá del 31 de diciembre de 2014 será posible(...)”¹⁴. Por tanto, la aprobación de esta bonificación supondría también un incumplimiento de dicho compromiso del Gobierno Español.

1 Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, (DO L 26, de 28.01.2011, p. 1).

2 Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, (DO L 102, de 11.04.2006, p. 15).

3 BOE núm. 312, de 29.12.1992.

4 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2011. Comisión Europea (C-106/09 P) y Reino de España (C-107/09 P) contra Gobierno de Gibraltar y Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

5 DO L 187, de 26.06.2014, p. 1.

6 El artículo 2.101 define ayuda a la protección del medio ambiente como “toda medida destinada a subsanar o prevenir daños al entorno físico o a los recursos naturales debidos a las actividades de un beneficiario, a reducir el riesgo de tales daños o a impulsar un uso más eficiente de los recursos naturales, incluidas medidas de ahorro energético y el uso de fuentes de energía renovables”.

7 Art. 2.119, Reglamento (UE) 651/2014.

8 BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 2005.

9 DO L 283, de 31.10.2003, p. 51.

10 DO L 336, de 21.12.2010, p. 24.

11 El énfasis es nuestro.

12 CNMC, *Informe IPN/DE/009/15 sobre la propuesta de orden ministerial por la que se regula el mecanismo de capacidad para la mejora medioambiental en determinadas instalaciones de producción de electricidad*, Septiembre 2015.

13 BOE núm. 51, de 27.02.2010.

14 Comisión Europea, “Ayuda estatal nº N 178/2010 – España Compensación por servicio público asociada a un mecanismo de entrada en funcionamiento preferente para las centrales de carbón autóctono”, (C(2010)4499 final).