

DOCUMENTOS SOMETIDOS AL TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA CON FECHA 11 DE OCTUBRE DE 2024

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN HAC/XXX/2024, DE XX DE 2024, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN HAC/559/2021, DE 4 DE JUNIO, POR EL LA QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS EN EL ÁMBITO ADUANERO, DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO Y DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN, SOBRE EL AVITUALLAMIENTO Y EQUIPAMIENTO EXENTO A BUQUES Y AERONAVES, DISTINTOS DE LOS PRIVADOS DE RECREO, ASÍ COMO LAS ENTREGAS EN TIENDAS LIBRES DE IMPUESTOS Y PARA LA VENTA A BORDO A VIAJEROS Y LA ORDEN HAC/481/2019, DE 26 DE MARZO, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS DE CUMPLIMENTACIÓN DEL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO INTERNO Y EL MODELO 525 “DOCUMENTO DE ACOMPAÑAMIENTO DE EMERGENCIA INTERNO”, APLICABLES EN LA CIRCULACIÓN DE PRODUCTOS OBJETO DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN EN EL ÁMBITO TERRITORIAL INTERNO.

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

Motivación

Causas de la propuesta

La Orden HAC/559/2021 estableció con carácter general la nueva regulación (derogando la anterior Circular de la Dirección General de Aduanas de 1988) para todos los sectores marítimos y aéreos que pueden acogerse a estas exenciones de avituallamientos, ventas en tiendas libres de impuestos y ventas a bordo de buques y aeronaves.

Desde su entrada en vigor en septiembre de 2021, en plena recuperación del sector turístico tras la pandemia del COVID-19, hasta la fecha se han ido detectando algunas dificultades de aplicación de la orden ministerial en el sector concreto de los buques que realizan navegación internacional como cruceros turísticos.

En los cruceros turísticos confluyen las características propias de una actividad de transporte de personas, con un componente fundamental del ámbito de hostelería y turístico (actividades de ocio, esparcimiento y disfrute de los pasajeros embarcados). Por otra parte, el número de pasajeros y tripulantes embarcados en este tipo de buques excede en buena medida a los de buques mercantes o incluso embarcaciones de transporte marítimo, como por ejemplo: tipo ferry, por lo que se hace necesario establecer en la actual norma aquellos cambios o modificaciones que permitan una regulación más ágil y adaptada a la realidad de este sector, de creciente importancia para los puertos españoles.

La norma que se modifica pretende establecer el procedimiento que debe seguirse para la aplicación de las exenciones establecidas en el artículo 21.3 de la Ley 38/1992, en lo relativo a la cantidad máxima de bebidas alcohólicas con que pueden ser



avituallados los cruceros turísticos, conforme lo dispuesto en las letras e) y f) del artículo 9.1 de la Ley de Impuestos Especiales.

La presente Orden tiene por objeto elevar la cantidad máxima de bebidas alcohólicas con que podrán ser avituallados, con exención del impuesto especial, los cruceros turísticos que vayan a efectuar una navegación marítima internacional, teniendo en cuenta la duración de las campañas turísticas de los circuitos, así como el número de tripulantes y de pasajeros susceptibles de embarcarse durante estos periodos, simplificando las solicitudes de autorización de dichos avituallamientos.

En el caso de las labores del tabaco, dado el elevado riesgo fiscal de este tipo de productos y las actuales políticas públicas de lucha contra el tabaquismo se ha considerado conveniente mantener los límites establecidos en la regulación vigente.

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de las líneas anteriores, la orden responde a la necesidad de elevar la cantidad máxima de bebidas alcohólicas con que podrán ser avituallados, con exención del impuesto, en concreto a los cruceros turísticos que cumplan los requisitos establecidos por la normativa de Impuestos Especiales y conforme lo establecido en el artículo 4.5 del Reglamento de los impuestos especiales, donde atribuye esta competencia a la persona titular del Ministerio de Hacienda, regulando un nuevo del artículo 11 *“Buques afectos a navegación marítima internacional que se dediquen a la actividad de cruceros turísticos de pasajeros”* de la orden vigente, en el que se recojan las particularidades de este sector y modificando también algunos otros preceptos de la norma actual.

La actual regulación de estos aspectos en una orden ministerial exige que su posible modificación se lleve a cabo por una norma de idéntico rango, en virtud del principio de jerarquía normativa.

Por otra parte, aunque no pueda ser objeto de una estimación económica directa, buena parte de las medidas aprobadas, y cuyo desarrollo se realiza a través de esta Orden, tendrá un efecto directo en un mayor control de las exenciones y posibles hechos imponible objeto de tributación, lo que debería redundar en un incremento de la recaudación por estos conceptos impositivos.

Colectivos afectados por la norma

La norma afectará fundamentalmente a todas aquellas empresas navieras propietarias de los buques afectos a la navegación marítima internacional, sus consignatarios en los puertos españoles e incluso la propia capitania de cada uno de las embarcaciones, que realicen actividades de cruceros turísticos, con una regulación específica tanto para la solicitud y aprobación de las autorizaciones previas de avituallamiento exento de bebidas alcohólicas, como también para la operativa de ventas a bordo realizadas en dichos buques.

Se delimita en el proyecto de orden ministerial, el alcance de las medidas para aquellos buques de mayor tamaño, excluyendo a los cruceros que no excedan de 100 plazas de capacidad de pasajeros y evitando así la extensión a aquellos barcos de menor entidad o incluso embarcaciones particulares que también pueden realizar una actividad similar de turismo o esparcimiento.



Momento apropiado

La Ley 38/1992, de 28 de diciembre de Impuestos Especiales prevé el desarrollo de su articulado en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7 de Julio, que ha sido modificado parcialmente por el Real Decreto 1075/2017, de 29 de diciembre y por el Real Decreto 1512/2018, de 28 de diciembre. En base a la habilitación que se recoge en el artículo 4 apartado 5 de este Reglamento, la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública determinará la cantidad máxima de bebidas alcohólicas que podrán ser avitualladas con exención, en función de la duración de la navegación y del número de tripulantes y pasajeros.

Después de la experiencia acumulada durante estos tres años, desde septiembre de 2021, fecha de entrada en vigor de la orden HAC/559/2021 que estableció las nuevas reglas sobre avituallamientos exentos, ventas a bordo de buques y aeronaves y ventas en tiendas libres de impuestos en puertos y aeropuertos, y dada la recuperación e incluso el fuerte impulso que la actividad turística está cogiendo en nuestro país y concretamente en el sector de cruceros turísticos, con una creciente demanda de atraques en nuestros principales puertos, se estima oportuno modificar la orden del 2021, recogiendo en su articulado las posibles necesidades y sensibilidades de este importante sector.

I. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

El proyecto de orden cuenta con dos artículos, el primero modifica la Orden HAC/559/2021, concretamente con una nueva redacción de su artículo 2 apartado 1 “ámbito de aplicación. Provisiones para consumo a bordo”, de su artículo 6 “solicitudes de avituallamiento” y un nuevo artículo 11 “Buques afectos a navegación marítima internacional que se dediquen a la actividad de cruceros turísticos de pasajeros”. El artículo segundo del proyecto modifica la Orden HAC/481/2019, concretamente en los apartados I y III de su anexo I “normas de cumplimentación de los mensajes relativos al documento administrativo electrónico”, un anexo II con la aprobación de un nuevo modelo 525 “documento de acompañamiento de emergencia interno” y una disposición final única que establece la entrada en vigor de la orden.

2. Análisis jurídico

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la elaboración de esta orden se ha efectuado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia jurídica, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Se cumplen los principios de necesidad y eficacia jurídica por ser el desarrollo necesario para adaptar la normativa de desarrollo de los avituallamientos exentos a buques que realizan cruceros turísticos, así como entregas en tiendas libres de impuestos y tiendas a bordo, al objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y actualizar la formalización de dichas obligaciones.

Se cumple también el principio de proporcionalidad al contener la regulación estrictamente necesaria para conseguir los objetivos que justifican su aprobación.



Respecto al principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del texto con el resto del ordenamiento jurídico nacional, generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilita su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de los diferentes sujetos afectados sin introducción de cargas administrativas innecesarias.

El principio de transparencia, sin perjuicio de su publicación oficial en el «Boletín Oficial del Estado», se ha garantizado mediante la publicación del proyecto de orden y su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo en el portal WEB del Ministerio de Hacienda, a efectos de que pudiera ser conocido dicho texto en el trámite de audiencia e información pública por todos los ciudadanos.

Por último, en relación con el principio de eficiencia se ha procurado que la norma genere las menores cargas administrativas para los ciudadanos, así como los menores costes indirectos, fomentando el uso racional de los recursos públicos y el pleno respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. Descripción de la tramitación

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración, prevé la realización de una consulta pública, a través del portal de la WEB de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales WEB de los departamentos ministeriales, los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideraron, han podido hacer llegar sus comentarios hasta 7 de junio de 2024, a través del siguiente buzón de correo electrónico: iiee@correo.aeat.es

Tras la finalización del periodo concedido, no se han recibido aportaciones u observaciones en este trámite.

Se ha remitido para informe a todas las Subdirecciones Generales y Oficinas Nacionales del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, sin que se hayan presentado ningún tipo de observaciones o sugerencias al respecto, a excepción de la Oficina Nacional de Gestión de Aduanas e I.EE, que ha remitido varias observaciones y propuestas de redacción, las cuales han sido incorporadas al texto del proyecto normativo.



Se ha remitido para informe de los Departamentos y Servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al Gabinete de su Directora General, a las Delegaciones Especiales de Andalucía, Cataluña, Islas Canarias y Valencia, a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes y a la Dirección General de Tributos.

Se han incluido en el texto del proyecto las observaciones señaladas por el Gabinete de la Dirección de la AEAT, Departamento de Gestión Tributaria, la Delegación Especial de Andalucía, el Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales y, por el Servicio de Auditoría Interna de la AEAT.

El resto de organismos, a los que se les solicitó informe, no han presentado observaciones sobre el texto del proyecto.

El artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece que sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal WEB correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2 Ley 50/1997.

Por tanto, el proyecto será sometido al trámite de información pública, mediante su publicación en el portal WEB del Ministerio de Hacienda y Función Pública, otorgándose un plazo quince días hábiles, dado que no se aprecian causas que motiven la reducción de dicho periodo.

Por último, una vez finalizado el trámite de información pública, se remitirá a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda para su preceptivo informe, con carácter previo a la firma de la persona titular del Ministerio y de su posterior publicación en el BOE.

4. Evaluación ex-post de la norma

El presente Proyecto de orden ministerial no se recoge en el Plan Anual Normativo de 2023 entre las propuestas sometidas a un análisis sobre los resultados de su aplicación una vez aprobadas.

II. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Consideraciones generales

La oportunidad de la norma viene motivada por lo ya expuesto en el punto I anterior.



2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

El rango de la norma, orden ministerial, es acorde con la distribución de competencias establecida en el artículo 7 de la Ley General Tributaria y la disposición final primera del Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio.

El título competencial estatal es el recogido por los números 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución (“Hacienda general y Deuda del Estado”).

3. Impacto económico y presupuestario

No se aprecian nuevos impactos en este ámbito, dado que el proyecto de orden ministerial desarrollará una mayor coordinación entre las áreas de Aduanas e Impuestos Especiales que redundará en un control creciente de las exenciones aplicadas y por tanto un previsible aumento de la recaudación fiscal por los conceptos de IVA e Impuestos Especiales de fabricación.

4. Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales

No cabe imputar a esta orden impacto presupuestario, dado que ninguno de los conceptos tributarios afectados se incluye en sus ámbitos de competencia.

5. Medición de cargas administrativas

La valoración que puede hacerse de las cargas administrativas con los parámetros que la orden establece para los modelos que regula es la siguiente:

- Por lo que respecta al coste unitario, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Guía Metodológica elaborada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, la presentación de una solicitud electrónica tiene un coste unitario de 5 euros, que será el coste imputable por venir impuesta la presentación telemática. En la medida que se agrupan estas solicitudes y por tanto su número disminuirá, supondrá una ventaja para los operadores económicos y una menor carga de trabajo para las Aduanas competentes.
- En cuanto a los sectores afectados se trata de grandes compañías navieras con una estructura empresarial sólida y muy acostumbradas a gestionar multitud de autorizaciones ante diferentes administraciones públicas, por lo que los trámites, por otra parte, ya existentes que se establecen en esta orden ministerial no deberán suponer una mayor carga indirecta para estas empresas.

6. Impacto por razón de género

A efecto de lo establecido en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de diciembre, del Gobierno, el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, es de señalar que las medidas que contiene el Proyecto de orden carecen de impacto por razón de género y no afecta en materia de igualdad de oportunidades, y carecen asimismo de efectos sobre la infancia, adolescencia y familia.



7. Impacto medioambiental

La reforma normativa propuesta no generará impacto en este aspecto.

8. Impacto en materia de no discriminación

La reforma normativa propuesta no generará impacto en este aspecto.

9. Impacto en materia de igualdad de oportunidades

La reforma normativa propuesta no generará impacto en este aspecto.

10. Otros impactos

Se considera que las medidas contenidas en esta orden ministerial no conllevan otros impactos relevantes, ni en materia social, ni medioambiental, ni en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.