



CORTES GENERALES

INFORME 5/2015 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 20 DE MAYO DE 2015, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO QUE MODIFICA LA DIRECTIVA 2011/16/UE EN LO QUE RESPECTA AL INTERCAMBIO AUTOMÁTICO Y OBLIGATORIO DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD [COM (2015) 135 FINAL] [2015/0068 (CNS)] {SWD (2015) 60 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 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad, 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 25 de mayo de 2015.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 17 de abril de 2015, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Pedro Saura García, 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 la Propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida (intercambio automático de información en el ámbito fiscal) no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, debido a la dimensión y a los efectos pretendidos, que no son otros que el intercambio automático de información fiscal.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 20 de mayo de 2015, 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 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior.”

3.- La Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad (en adelante, “la Propuesta”) tiene por objetivo garantizar que la normativa de la Unión Europea prevea una amplia y eficaz cooperación administrativa entre las administraciones tributarias, previendo para ello el intercambio automático y obligatorio de información en lo que respecta a las resoluciones previas transfronterizas y los acuerdos previos de valoración de precios. La Propuesta, en el caso de resultar aprobada, prevé su entrada en vigor con efectos inmediatos y su transposición por los Estados miembros antes del 31 de diciembre de 2015.

4.- La Propuesta objeto de examen es el resultado de un largo proceso orientado a incrementar la cooperación entre las administraciones tributarias de los Estados miembros para poner coto a las conocidas como “técnicas agresivas de planificación fiscal”. La propia Directiva 2011/16/UE, del Consejo, derogaba la anterior Directiva del año 1977 e introducía la posibilidad de que se produjera un intercambio espontáneo y obligatorio de información entre los Estados miembros en cinco casos específicos y dentro de plazos determinados. No obstante, casi desde su entrada en vigor se sucedieron numerosas propuestas de reforma del sistema, que pretendían la articulación de mecanismos que impidieran el uso de técnicas como las deducciones dobles, la doble “no imposición” o la aplicación de precios de transferencia que facilitarían que grandes corporaciones tuvieran tipos impositivos reales cercanos a cero. Entre estas propuestas pueden destacarse los trabajos realizados en el seno de la Organización para la



CORTES GENERALES

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que han servido de laboratorio de muchas de las ideas que se vienen aplicando en materia fiscal en los últimos años. Dentro de la Unión Europea, puede resaltarse el Dictamen del Comité Económico y Social de 17 de abril de 2013 o la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2013 de lucha contra el fraude fiscal.

5.- La Propuesta modifica la Directiva 2011/16/UE en el sentido de requerir que los Estados miembros intercambien automáticamente información básica sobre las resoluciones previas transfronterizas y los acuerdos previos de valoración de precios con todos los demás Estados miembros. Esta exigencia se basa en el principio de que son los demás Estados miembros, y no el Estado miembro que las emite, los más indicados para evaluar el impacto potencial y la pertinencia de estas resoluciones. Cuando proceda, los Estados miembros que reciben la información pueden solicitar información más detallada. De acuerdo con la Comisión Europea, la Propuesta ha sido concebida específicamente para permitir que el intercambio automático de información sobre las resoluciones se base en las normas existentes de la Directiva 2011/16/UE relativas a las disposiciones prácticas para el intercambio de información, incluida la utilización de formularios normalizados. Dentro del contenido de la iniciativa debe subrayarse que la obligación a los Estados miembros de intercambiar información se establece con carácter retroactivo. Ello significa que el deber de comunicar la las resoluciones y acuerdos se hace extensivo a las resoluciones emitidas durante los diez años anteriores a la fecha en que la Directiva propuesta surta efecto y que sigan siendo válidas en la fecha de entrada en vigor de la Directiva (artículo 8 *bis*, apartado 2).

6.- El análisis de la Propuesta debe tener en consideración que las Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior deben ser aprobadas por la unanimidad de los miembros del Consejo, de acuerdo con el artículo 115 TFUE. Esta exigencia, que es aplicable a todas las propuestas que pretenden una armonización de las legislaciones fiscales de los Estados miembros, ha limitado de manera severa en el pasado los esfuerzos por corregir los desequilibrios que en materia tributaria existen dentro de la Unión Europea.

Es preciso, por otra parte, advertir que la aprobación de la presente Propuesta no resuelve, por sí misma, los retos que tiene planeada la fiscalidad europea en materia de transparencia como: la problemática de la planificación fiscal de las multinacionales, la evaluación de la puesta en marcha de la nueva directiva del ahorro, impulsar en el seno de la UE la elaboración de una lista negra de paraísos fiscales y que las jurisdicciones que aparezcan en dicha lista deban estar sujetas a una lista consensuada de sanciones, la armonización del impuesto de sociedades que lleva una década discutiéndose, o el desarrollo de un impuesto de transacciones financieras más ambicioso del que hay planteado en estos momentos.



CORTES GENERALES

Tampoco corregirá todos los desajustes e incoherencias que existen en las legislaciones fiscales de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, que suponen un grave lastre tanto para la equidad tributaria como para el normal desarrollo del mercado interior. En concreto, es necesario señalar que el intercambio de información relativa a las resoluciones previas transfronterizas y los acuerdos previos de valoración de precios no ataja algunos de los problemas básicos de la estructura fiscal de la Unión. El abuso de las deducciones tributarias, por ejemplo, no necesariamente quedará resuelto a través de este instrumento, pues la utilización de deducciones no siempre es resultado de resoluciones previas de la administración tributaria, sino de la simple aplicación por los sujetos pasivos de la legislación fiscal. Además, esta Propuesta no resuelve la razón fundamental de los desequilibrios tributarios en la Unión, que no es otra que la persistencia de tipos impositivos diferentes entre los Estados miembros, que incentivan a los sujetos pasivos a buscar “jurisdicciones de conveniencia” para minimizar su carga tributaria.

7.- Formuladas las anteriores advertencias, procede ya entrar a valorar la adecuación al principio de subsidiariedad de la Propuesta objeto de examen. Tal y como señala la Comisión Europea, el objetivo de garantizar que todos los Estados miembros dispongan de información suficiente sobre las resoluciones previas transfronterizas y los acuerdos previos de valoración de precios no puede alcanzarse de manera suficiente mediante una actuación no coordinada llevada a cabo por cada Estado miembro de forma individual. Ello es así porque sólo mediante un sistema vinculante, que sistematice la información a compartir y que permita su utilización sistemática por las administraciones tributarias de los Estados miembros, puede lograrse el objetivo de evitar que la falta de transparencia en materia fiscal sea utilizada para aplicar estructuras agresivas de planificación fiscal.

Entre los motivos que justifican que deba ser la Unión Europea la que lidere este proceso destaca que nos encontramos ante un campo, el de la tributación de los sujetos pasivos con implantación transfronteriza, que guarda una estrechísima relación con el completo desarrollo del mercado interior. Sólo si se avanza por la senda de una mayor armonización fiscal entre los Estados miembros se logrará que la Unión Europea logre ser un mercado sin distorsiones ni inequidades tributarias, que lastran la competitividad de nuestras economías y perjudican gravemente al funcionamiento de nuestro sistema de recaudación fiscal.

Por último, debe reseñarse que al tratarse de una iniciativa que requiere de la participación de todos los Estados miembros de la Unión Europea, la existencia de una Directiva comunitaria se encuentra plenamente justificada, ya que sólo a través de un instrumento vinculante puede lograrse una aplicación armónica del deber de intercambio de información como el que establece esta Propuesta.



CORTES GENERALES

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.
