



## CORTES GENERALES

---

**INFORME 44/2018 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 2018, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2006/112/CE EN LO QUE RESPECTA A LA INTRODUCCIÓN DE MEDIDAS TÉCNICAS DETALLADAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DEFINITIVO DEL IVA DE TRIBUTACIÓN DE LOS INTERCAMBIOS ENTRE ESTADOS MIEMBROS [COM (2018) 329 FINAL] [2018/0164 (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 Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del régimen definitivo del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros, 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 24 de septiembre de 2018.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 11 de septiembre de 2018, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. José Montilla Aguilera (SGPS), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha recibido informe del Gobierno. Se han recibido informes del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja y del Parlamento de Cantabria en los que solicita la toma de conocimiento, el archivo de expediente o la no emisión de dictamen motivado.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 20 de septiembre de 2018, 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 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“Artículo 113*

*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.- Al aproximarse la fecha fijada para la puesta en marcha del mercado único el 1 de enero de 1993, se fue evidenciando el que no podría instaurarse un régimen definitivo de tributación de las operaciones con bienes a tiempo para permitir la libre circulación de mercancías, a pesar de que quedarán en esa fecha suprimidos todos los controles fiscales en las fronteras interiores de la Comunidad Europea.

Para lograr esa supresión fue necesario alcanzar un acuerdo respecto de los principales cambios que habían de introducirse en el régimen de la aplicación del IVA a las operaciones intracomunitarias.

La alternativa que se adoptó en aquel momento, o sea el régimen transitorio del IVA, sigue en vigor 25 años más tarde. Este régimen, en lo que respecta a las operaciones comerciales entre empresas, divide la circulación transfronteriza de bienes en dos operaciones distintas: una entrega exenta en el Estado miembro de partida de los bienes y una adquisición intracomunitaria gravada en el Estado miembro de destino. Estas



## CORTES GENERALES

---

normas se consideraron temporales y no han dejado de plantear inconvenientes que han aumentado el rango de fraude.

4.- En 2016, tras una amplia consulta, la Comisión adoptó su “Plan de acción sobre el IVA” [COM (2016) 148 final] en el que anunció, entre otras cuestiones, su intención de adoptar un régimen definitivo del IVA para el comercio transfronterizo dentro de la Unión basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino, con el fin de crear un espacio europeo de aplicación del IVA único y sólido. La implementación del plan de acción sobre el IVA también formó parte del paquete de medidas para una tributación justa anunciada por el Presidente Juncker en el discurso del estado de la Unión 2017.

5.- Posteriormente, la Comisión acordó una Comunicación relativa al seguimiento del “Plan de acción sobre el IVA” [COM (2017) 566 final] en el que detallaba las medidas graduales que debían adoptarse en el avance hacia la consecución de ese espacio único europeo en el ámbito del IVA y en el que se detallaba las medidas graduales que debían adoptar para avanzar hacia la consecución de ese objetivo.

6.- Este avance, además de un paso a un régimen definitivo del IVA en el comercio transfronterizo, incluye otras dos Propuestas de modificación de la Directiva del IVA: una relativa a los tipos de IVA [COM (2018) 20 final] y otra relacionada con el régimen especial para las pequeñas empresas [COM (2018) 21 final]. Así mismo incluye una Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA.

Igualmente, por lo que se refiere a un régimen definitivo del IVA basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino, se anuncia un enfoque gradual por fases: una primera en la que se abordaría la entrega de bienes entre empresas de la Unión y una segunda que abarcaría los servicios

7.- La primera fase abarcaba a su vez dos medidas. La primera era una Propuesta legislativa en la que se esbozaban los principios fundamentales de un régimen definitivo del IVA, más sencillo y blindado contra el fraude, destinado al comercio dentro de la Unión [COM (2017) 569 final].

8.- La Propuesta objeto del presente informe se refiere a la segunda medida. Esta contiene las disposiciones detalladas para aplicar los principios fundamentales en relación con las entregas de bienes entre empresas de la Unión. La presente Propuesta deberá complementarse con una Propuesta de modificación del Reglamento (UE) nº 904/2010 relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, de carácter eminentemente técnico pues consistiría en adoptar la cooperación entre los Estados miembros para tener en cuenta las modificaciones al régimen del IVA propuestos en relación con las entregas transfronterizas de bienes.



## CORTES GENERALES

---

**9.-** La Propuesta propone que la entrega de bienes transfronterizos entre empresas dentro de la UE dé lugar a una única operación a efectos del IVA: una entrega de bienes dentro de la Unión, eliminándose las disposiciones que hacen alusión al concepto de adquisición intracomunitaria.

Igualmente se modifican aspectos relativos al concepto de entrega de bienes dentro de la Unión, así como la normativa relativa al lugar de entrega de los bienes, la exigibilidad del impuesto, el deudor del IVA, la identificación, etc. Una fiscalidad más justa, evitar el fraude y simplificar los trámites son algunos de sus objetivos más importantes.

**10.-** La presente Propuesta es coherente con las disposiciones existentes en la misma política sectorial. Ello es así porque sustituye disposiciones transitorias aplicadas desde el 1 de enero de 1993, por un régimen definitivo del IVA para el comercio entre empresas dentro de la Unión en virtud de las cuales las operaciones nacionales transfronterizas de bienes recibirán el mismo trato, ayudando a reforzar y hacer más profundo y equitativo el mercado único europeo de aplicación del IVA, ayudando a impulsar el crecimiento, el empleo, la inversión y la competitividad. Es así mismo coherente con otras políticas de la Unión al ayudar a luchar contra el fraude, y a la reducción de carga normativa, entre otros.

**11.-** La Directiva objeto de este informe modifica la actual Directiva del IVA tomando como base jurídica al art. 113 del TFUE.

Cumple con el principio de proporcionalidad ya que no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, especialmente el del buen funcionamiento del mercado único.

El instrumento adecuado es la Directiva, modificando la Directiva del IVA, ya que a los Estados no les es posible abordar los problemas de fraude o la complejidad sin una propuesta de modificación de esta Directiva del IVA.

**12.-** Es así mismo coherente con el principio de subsidiariedad establecido en el art. 5 apdo. 3 del TFUE ya que, por su carácter intrínseco, las normas del IVA que regulan el comercio transfronterizo dentro de la Unión no pueden ser decididas por cada Estado miembro de forma individual, ya que inevitablemente afectan a empresas ubicadas en más de un Estado miembro. Además, por su carácter intrínseco, las normas que regulan el comercio transfronterizo dentro de la Unión no pueden ser decididos por cada Estado miembro de forma individual, ya que inevitablemente afectan a empresas ubicadas en más de un Estado miembro.



CORTES GENERALES

---

## CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de medidas técnicas detalladas para el funcionamiento del régimen definitivo del IVA de tributación de los intercambios entre Estados miembros, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**