



CORTES GENERALES

INFORME 7/2021 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 16 DE FEBRERO DE 2021, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2006/112/CE (RELATIVA AL SISTEMA COMÚN SOBRE EL IMPUESTO DEL VALOR AÑADIDO) EN LO RELATIVO A LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN A LA COMISIÓN PARA DETERMINAR EL SIGNIFICADO DE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS EN DETERMINADAS DISPOSICIONES DE DICHA DIRECTIVA [COM (2020) 749 FINAL] [2020/0331 (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 relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de dicha Directiva, 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 marzo de 2021.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 2 de febrero de 2021, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Juan María Vázquez Rojas (SGPP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido Informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido informes del Parlamento de Cantabria y del Parlamento de La Rioja, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 16 de febrero de 2021, 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.- Por lo que respecta a la Propuesta, modifica la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común sobre el impuesto del valor añadido, Directiva sobre el IVA, para crear un comité que supervise la adopción de actos de ejecución en determinados ámbitos del IVA por parte de la Comisión.

La Comisión no tiene actualmente ninguna competencia de ejecución con respecto a la Directiva sobre el IVA. La única herramienta existente para que la Comisión promueva la aplicación uniforme de las normas de la UE sobre el IVA es un comité consultivo creado en virtud del artículo 398 de la Directiva sobre el IVA, denominado el «Comité del IVA».

El Comité del IVA está formado por representantes de los Estados miembros y de la Comisión, y examina las cuestiones relativas a la aplicación de las disposiciones del IVA de la UE planteadas por la Comisión o un Estado miembro. Debido a que es un comité asesor, el Comité del IVA solo puede acordar actualmente directrices no vinculantes relativas a la aplicación de la Directiva sobre el IVA, mientras que las medidas de



CORTES GENERALES

ejecución vinculantes solo pueden ser adoptadas por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 397 de la Directiva sobre el IVA).

La experiencia demuestra que estas directrices no siempre aseguran una aplicación uniforme de la legislación del IVA de la UE. Por ejemplo, el Comité del IVA no ha logrado recientemente alcanzar directrices unánimes sobre una serie de cuestiones relacionadas con la aplicación práctica de las disposiciones de la Directiva del Consejo. Es probable que esas discrepancias den lugar a casos de doble tributación y entrañen incertidumbre jurídica y costes adicionales para las empresas que, por lo general, solo llegan a su fin después de un tiempo considerable, con un fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), lo que a veces conduce a una interpretación que antes no era compartida por la mayoría de los Estados miembros (como, por ejemplo, sobre la aplicación de las «normas de reparto de costes»).

En resumen, la propuesta de modificación de la Directiva sobre el IVA otorga un papel a la Comisión, asistida por un Comité, centrado en ciertas áreas en las que se necesita una aplicación uniforme de los conceptos de la legislación del IVA de la UE. En ausencia de esa aplicación uniforme, persistirán problemas como la doble imposición o la no imposición.

Destacan tres aspectos:

— La asignación de competencias de ejecución a la Comisión en la presente propuesta no supone en modo alguno una falta de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de dichas competencias por parte de la Comisión. Los procedimientos de comitología solo se aplicarían en relación con un conjunto limitado de normas de ejecución de las disposiciones de la Directiva sobre el IVA, para las que se requiere una interpretación común. El procedimiento garantiza que la Comisión no pueda hacer nada sin el acuerdo de los Estados miembros en el nuevo comité. Solo en caso de un dictamen positivo del comité, la Comisión estará facultada para adoptar la medida de ejecución. En cambio, tanto en los casos de dictamen negativo como en los de no dictamen del comité, la Comisión no estará facultada para adoptar el acto de ejecución correspondiente.

Cualquier cambio en la Directiva sobre el IVA requerirá, como es el caso hoy, un acuerdo unánime en el Consejo.

— Segundo, interesa tanto a las administraciones fiscales como a las empresas facilitar la adopción de interpretaciones comunes de las disposiciones de la Directiva sobre el IVA, ya que las discrepancias en este ámbito pueden dar lugar a una doble imposición, a distorsiones de la competencia y a costes adicionales para las empresas.

A este respecto, la comitología es el enfoque estándar utilizado desde hace mucho tiempo en el derecho de la Unión Europea para facilitar la aparición de esas interpretaciones



CORTES GENERALES

comunes. Cabe señalar que en el ámbito de los impuestos indirectos ya se utilizan procedimientos de comitología estándar para la cooperación administrativa en materia de IVA e impuestos especiales.

— Tercero, el Consejo conservará sus competencias de ejecución en la medida en que no entren en el ámbito estrictamente definido de las atribuciones de la Comisión y, en particular, en las materias sustanciales especialmente sensibles para los Estados miembros.

En el ámbito de la competencia de esta Comisión, la propuesta es coherente con el principio de subsidiariedad, ya que el principal problema que se ha identificado es precisamente la aplicación no armonizada por parte de los Estados miembros de conceptos que se encuentran en la Directiva sobre el IVA, lo que a su vez puede dar lugar a una doble imposición o a la no imposición, en particular en situaciones transfronterizas. No es posible que los Estados miembros aborden estos problemas por sí solos. El hecho de que se confieran a la Comisión ciertas competencias de ejecución permitirá abordar con mayor rapidez y eficacia situaciones que son el resultado de diferencias de interpretación y que causan problemas a los comerciantes. Para ello, la Comisión estará asistida por un comité compuesto por expertos en materia de IVA de las administraciones fiscales de los Estados miembros y que, por lo tanto, estará en condiciones de tratar los problemas de manera coherente y rápida.

La propuesta también es coherente con el principio de proporcionalidad, ya que no va más allá de lo necesario para cumplir los objetivos de los Tratados, en particular el buen funcionamiento del mercado único, que actualmente se ve obstaculizado por las divergencias en la interpretación y aplicación de los conceptos del IVA por parte de los Estados miembros.

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 relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de dicha Directiva es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.