



CORTES GENERALES

INFORME 17/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 14 DE MARZO DE 2023, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2011/16/UE RELATIVA A LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD [COM (2022) 707 FINAL] [COM (2022) 707 FINAL ANEXOS] [2022/0413 (CNS)] {SEC (2022) 438 FINAL} {SWD (2022) 400 FINAL} {SWD (2022) 401 FINAL} {SWD (2022) 402 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 por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa 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 31 de marzo de 2023.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 14 de febrero de 2023, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Rubén Fausto Moreno Palanques (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 presentado escritos del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Cantabria y de la Asamblea de Extremadura, 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 14 de marzo de 2023, aprobó el presente

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 los artículos 113 y 115 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.

Artículo 115

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.- En la Comunicación CE "Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación", [COM\(2020\) 312 final](#), la Comisión se comprometió a actualizar la [Directiva 2011/16/UE](#), sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, para ampliar su ámbito de aplicación a una economía que evoluciona con la aparición de medios de pago e inversión alternativos, como los criptoactivos y el dinero electrónico, y a reforzar el marco de cooperación administrativa. Este compromiso es apoyado por el Consejo Europeo [[13350/20](#)], por el Consejo de la UE [[14651/21](#)] y por el Parlamento Europeo (PE) en su Resolución, de 10 de marzo de 2022, sobre una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación [[P9_TA\(2022\)0082](#)], en la que solicita específicamente a la Comisión que incluya más categorías de ingresos y activos, como los criptoactivos, en el ámbito del intercambio automático de información.

4.- Las características de los criptoactivos -representación digital de valores o derechos que pueden almacenarse y negociarse electrónicamente-, complican en gran medida la trazabilidad y la detección de los hechos impositivos por parte de las administraciones tributarias. El problema se agrava, en particular, cuando la negociación se lleva a cabo utilizando proveedores de servicios de criptoactivos u operadores de criptoactivos situados en otro país, o cuando se realiza directamente entre personas físicas o entidades establecidas en otra jurisdicción.

5.- El Informe especial 3/2021, del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre Intercambio de información fiscal en la UE: bases sólidas con deficiencias en la ejecución; y la Resolución del PE de 16 de septiembre de 2021, sobre la aplicación de los requisitos de la Unión en materia de intercambio de información en materia tributaria [P9_TA(2021)0392]; señalaron la existencia de ineficiencias. en particular, la falta de disposiciones específicas que regulen el dinero electrónico y las monedas digitales de los bancos centrales, los acuerdos tributarios transfronterizos para particulares con un elevado patrimonio neto, y la falta de claridad de las medidas de cumplimiento.

6.- La propuesta, complementaria de la propuesta de Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos, COM (2020)593 final [XIV L 1/78, recibida el 13/11/2020, vista por la Mesa de la CMxUE el 17/11/2020, sin que se creara una ponencia], se basa en el Marco de comunicación de información de los criptoactivos, CARE, de la OCDE, que especifica los procedimientos de diligencia debida, los requisitos de comunicación de información y otras normas aplicables a los proveedores de servicios de criptoactivos, así como en la ampliación del ámbito de aplicación del Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI) como la integración de las disposiciones sobre el dinero electrónico y las monedas digitales de los bancos centrales.

7.- La propuesta respeta plenamente el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TFUE. Las autoridades tributarias carecen de la información necesaria para supervisar los ingresos obtenidos mediante criptoactivos y las posibles consecuencias fiscales. En otras palabras, a pesar de que el mercado de criptoactivos ha cobrado importancia en los últimos años, las administraciones tributarias carecen de información sobre los criptoactivos. La mayoría de los Estados miembros ya cuentan con legislación o, al menos, con directrices administrativas para gravar los ingresos obtenidos a través de inversiones en criptoactivos. Sin embargo, a menudo carecen de la información que necesitarían para ello. A la luz de la predominante dimensión transfronteriza en la prestación de servicios de criptoactivos por parte de los proveedores que comunican información, resulta indispensable contar con un marco armonizado en toda la UE para dicha comunicación. Por consiguiente, la UE está mejor posicionada que los Estados miembros por sí solos para dar respuesta a los problemas detectados y garantizar la efectividad y exhaustividad del sistema para el intercambio de información y la cooperación administrativa.

8.- Las mejoras no exceden de lo que es necesario para cumplir el objetivo de los intercambios de información y, en términos más generales, de la cooperación administrativa. La iniciativa propuesta representa una respuesta proporcionada a las lagunas detectadas en la Directiva y también tiene por objeto solucionar el problema de la evasión fiscal.

9.- Respecto a la elección del instrumento, la base jurídica para esta propuesta es doble: el artículo 113 y el artículo 115 del TFUE, que establecen expresamente que la legislación en este ámbito solo puede adoptar la forma jurídica de una directiva.

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 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.