COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Motivación y objetivos de la propuesta

La Comisión Europea ha emprendido un ambicioso programa contra el fraude fiscal y la evasión fiscal para hacer realidad una fiscalidad más justa y eficaz en la UE. Mejorar la transparencia fiscal es fundamental para este programa. A lo largo de los años se ha avanzado significativamente en la mejora de la transparencia fiscal y el refuerzo de la cooperación entre las autoridades fiscales de toda la UE. Los Estados miembros han acordado una nueva legislación para intercambiar automáticamente información sobre las resoluciones fiscales[1] y sobre los informes fiscales por país de las multinacionales[2]. En abril de 2016, la Comisión propuso también que las grandes multinacionales publicaran una serie de datos fiscales por país. Por lo que se refiere a las cuentas personales, en enero de 2016 entró en vigor una nueva legislación de la UE con arreglo a la cual las autoridades fiscales de los Estados miembros intercambiarán automáticamente información sobre las cuentas financieras abiertas en el extranjero. Esto ayudará a evitar que se oculten fondos en paraísos extraterritoriales para evadir impuestos.

Filtraciones recientes en los medios de comunicación, que han revelado la magnitud del ocultamiento de fondos en paraísos extraterritoriales, confirman la importancia de los planes de la UE en materia de transparencia fiscal. Han puesto además de evidencia áreas en que aún deben seguir adoptándose medidas que refuercen el marco de transparencia de la UE y de la esfera internacional. En particular, se ha puesto de manifiesto que, para que las administraciones tributarias constaten de verdad la evasión fiscal y la combatan, necesitan tener mejor acceso a la información sobre titularidad real de las entidades intermedias y otros datos pertinentes sobre diligencia debida respecto al cliente.

La Declaración del G20 de 18 de abril insta al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales a que presenten propuestas iniciales para mejorar la aplicación de las normas internacionales en materia de transparencia, lo que incluye el acceso a los datos sobre titularidad real y el intercambio internacional de dicha información.

En su Declaración de 14 de abril de 2016, los cinco Ministros de Hacienda de la UE presentes en la Cumbre del G20 se centraron en la lucha contra la evasión fiscal, la planificación fiscal abusiva y el blanqueo de capitales. En particular, la Declaración subrayaba la importancia vital de aplicar efectiva y rápidamente la Norma de Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras (la «Norma Internacional»). Destacaba además las dificultades que se plantean en el acceso a la información sobre titularidad real y subrayaba la existencia de pautas comunes en materia de blanqueo de capitales, evasión fiscal y financiación ilícita.

La Directiva 2014/107/UE («la Directiva»), por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE («Directiva relativa a la cooperación administrativa») se adoptó en 2014 y se aplica desde el 1 de enero de 2016 a 27 Estados miembros y, a partir del 1 de enero de 2017, también a Austria. La Directiva aplica dentro de la UE la Norma de Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras (la «Norma Internacional»). Como tal, garantiza que la información sobre los titulares de cuentas financieras se comunique al Estado miembro en que resida el titular.

---

1 DO L 332 de 18.12.2015, pp. 1-10.

2 DO L 146 de 3.6.2016, pp. 8-21.

Además, la Directiva prevé que, cuando el titular de la cuenta sea una estructura de intermediación (es decir, una entidad pasiva no financiera), las instituciones financieras examinen dicha entidad e identifiquen a las personas que ejercen el control («titularidad real» según la terminología de blanqueo de capitales[3]) y lo notifiquen. Este elemento importante de aplicación de la Directiva supone una paso que depende enteramente de la información sobre blanqueo de capitales para identificar a las personas que ejercen el control.

Sin el acceso de las autoridades fiscales a la información sobre blanqueo de capitales se merma considerablemente la eficacia del control de las instituciones financieras sobre la aplicación de la Directiva relativa a la cooperación administrativa. A falta de dicha información, tales autoridades no pueden efectuar el seguimiento ni auditar o confirmar que las entidades financieras apliquen adecuadamente la Directiva ni tampoco identificar correctamente a las personas que ejercen el control de las estructuras intermediarias.

Por consiguiente, el objetivo de la presente iniciativa es habilitar a las autoridades fiscales un acceso regular a los datos de blanqueo de capitales que les permita desempeñar sus funciones de seguimiento de la adecuada aplicación de la Directiva sobre cooperación administrativa por los organismos financieros.

El acceso de las administraciones tributarias a la información sobre blanqueo de capitales varía considerablemente en la UE. Aun cuando se conceda el acceso, las autoridades siguen encontrando a menudo obstáculos importantes que dificultan la efectividad de su labor de lucha contra el fraude y la evasión fiscal. Las modificaciones de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, mencionadas en la sección siguiente, son importantes para detectar mejor el blanqueo de capitales, la corrupción, la financiación del terrorismo y otras actividades delictivas. Las autoridades fiscales deben también tener acceso a dicha información para ejercer del mejor modo su facultad de combatir el fraude y la evasión fiscal. Por consiguiente, la Comisión propone que este acceso se conceda mediante la Directiva sobre cooperación administrativa, que es el marco de muchas de las demás medidas de transparencia fiscal de la UE.

La habilitación de dicho acceso se refiere a cuestiones de organización interna de los Estados miembros y no implica ninguna obligación de notificación u otra modalidad administrativa por parte de interesados externos. Cualquier posible carga adicional para las entidades financieras que deben presentar información sobre blanqueo de capitales a las autoridades fiscales durante los controles, revisiones y auditorías:

(i) estaría estrechamente ligada a la *supervisión de las obligaciones ya existentes*, cuyo impacto en la carga administrativa ya se tuvo en cuenta cuando se establecieron inicialmente dichas obligaciones;

(ii) se plantearía caso por caso en función de los resultados de los controles, revisiones y auditorías, y

(iii) siempre en el contexto de los controles, revisiones y auditorías globales del cumplimiento de las obligaciones existentes para la identificación de personas sujetas a obligación de notificación con arreglo a la Directiva sobre cooperación administrativa, y no solo a la obligación de identificar a las personas que ejercen el control o los beneficiarios efectivos.

- **Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito político en cuestión**

Modificaciones de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales (COM(2016)450)

[3] Ref.: Sección VIII, punto D.5 del Anexo I de la Directiva 2014/107/UE.

En su Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, adoptado el 2 de febrero de 2016, la Comisión se comprometió a proponer modificaciones de la Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales[4] (Cuarta DBC) en el primer semestre de 2016 para reforzar aun más las normas contra la financiación del terrorismo. La necesidad de reforzar más la normativa contra el blanqueo de capitales para mejorar la transparencia y el acceso a la información sobre titularidad real ha llevado además a la Comisión a proponer modificaciones de la Cuarta DBC tras evaluar las opciones de actuación al evaluar por segunda vez el impacto de dichas modificaciones.

Las modificaciones de la Cuarta DBC reconocen los vínculos existentes entre el blanqueo de capitales y el fraude fiscal y los retos que se plantean a escala mundial. Dichas modificaciones se basan en la clara complementariedad existente entre la debida diligencia con los clientes efectuada con arreglo a la Cuarta DBC y la debida efectuada con arreglo a la Directiva sobre cooperación administrativa.

Asimismo, el hecho de que la información sobre blanqueo de capitales sea claramente identificable y accesible con arreglo a disposiciones concretas de la 4 DBL permite remitirse directamente a las mismas sin necesidad de que las entidades financieras dupliquen dicha información a efectos de la Directiva sobre cooperación administrativa.

Ambas propuestas se presentan conjuntamente con la Comunicación publicada el mismo día (COM(2016) 451).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La propuesta modifica la Directiva 2011/16/UE[5], modificada por la Directiva 2014/107/UE[6], por la Directiva 2015/2376/UE[7] y por la Directiva 2016/881/UE[8], introduciendo una disposición que permite el acceso de las autoridades fiscales a la información con fines fiscales específicos de información sobre blanqueo de capitales.

Las modificaciones figuran en el artículo 1 de la presente propuesta. En concreto:

El artículo 22 de la Directiva 2011/16/UE se complementa con el apartado 1 *bis*, que permite el acceso de las autoridades fiscales a la documentación e información sobre propiedad efectiva y a los procedimientos de aplicación de la diligencia debida con respecto al cliente en la Cuarta DBC. Se añade un apartado al artículo 22 sobre las obligaciones específicas de los

---

4 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

5 Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

6 Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad (DO L 359 de 16.12.2014, p. 1).

7 Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo, de 8 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad (DO L 332 de 18.12.2015, p. 1).

8 Directiva (UE) 2016/881 del Consejo, de 25 de mayo de 2016, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad (DO L 146 de 3.6.2016, p. 8).

Estados miembros en vez del artículo 8, apartado 3 *bis*, por el que se pone en práctica el intercambio automático. La razón de ello es que el intercambio automático implicará inevitablemente el intercambio de la información que se solicite e intercambios espontáneos sobre la calidad y la exhaustividad de la información que se intercambie de forma automática. También puede dar lugar a que se investiguen con más atención cuentas u otros activos que no hayan sido objeto de intercambio automático. De otro modo, el derecho de acceso de las autoridades fiscales sería también necesario en el contexto de tales intercambios.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El objeto de estas modificaciones se inscribe en la misma base jurídica que la Directiva 2011/16/UE, es decir, el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que tiene como objetivo garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. El artículo 115 del TFUE prevé la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o en el funcionamiento del mercado interior y hagan necesaria la aproximación de las disposiciones legales.

Para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y condiciones de competencia equitativas en cuanto a la capacidad de los Estados miembros de vigilar de forma adecuada la aplicación de la Directiva relativa a la cooperación administrativa, se facultará a las autoridades fiscales de todos los Estados miembros de la UE con las competencias necesarias.

- **Proporcionalidad**

Los problemas detectados en las recientes revelaciones han puesto de relieve el hecho de que los evasores de impuestos y sus facilitadores se centran siempre en regímenes de escasa transparencia y explotan los puntos débiles de su aplicación. Para limitar dichas posibilidades y garantizar la igualdad de condiciones entre los Estados miembros, es necesario disponer de un conjunto de normas comunes que permitan a las autoridades tributarias desempeñar sus obligaciones de control.

La presente propuesta es, pues, la respuesta más proporcionada a los problemas detectados. Por lo tanto, las modificaciones propuestas no exceden de lo necesario para abordar las cuestiones planteadas y, de este modo, alcanzar los objetivos de un funcionamiento adecuado y eficaz del mercado interior que propone el Tratado.

La presente propuesta cumple los principios de proporcionalidad enunciados en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea.

- **Elección del instrumento**

Las competencias de control se refieren directamente a la Directiva sobre cooperación administrativa. Consiguientemente, las disposiciones que permiten los poderes de supervisión formarán parte de esa misma Directiva.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES PREVIAS, LA CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consulta a las partes interesadas**

Las modificaciones podrían implicar solo disposiciones de organización interna de las administraciones de los Estados miembros y no afectan a las partes interesadas externas.

- **Estados miembros**

En su Declaración de 14 de abril de 2016, cinco Estados miembros señalaron la importancia de la aplicación rápida y eficaz de la Norma Internacional, que se aplica mediante la Directiva

contra el blanqueo de capitales, y los desafíos conexos. Todos los demás Estados miembros se han adherido a dicha Declaración.

- **Evaluación de impacto**

La evaluación de impacto de las modificaciones de la Cuarta DBC contiene un análisis exhaustivo en la sección «5.4 Determinadas autoridades públicas carecen de información», y la opción preferida presentada al Comité de control reglamentario es «Aclaraciones sobre el acceso de las autoridades fiscales».

Como queda dicho, aunque las modificaciones de la Cuarta DBC son importantes visto que el trabajo de las autoridades fiscales es fundamental para constatar y notificar sospechas de otros delitos graves como la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, el acceso de las administraciones tributarias a la información para sus propios fines, según establecen la legislación de la Unión y la nacional y, en particular, a efectos de la Directiva relativa a la cooperación administrativa y de la correcta aplicación de esta, deben regularse en una directiva fiscal.

- **Derechos fundamentales**

El artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea afirma que la Unión reconoce los derechos, las libertades y los principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales.

Las repercusiones que supone la mejora del acceso a la información sobre titularidad real y los procedimientos subyacentes de diligencia debida con respecto al cliente se han analizado desde la perspectiva de garantizar el respeto del artículo 7 (Respeto de la vida privada y familiar) y del artículo 8 (Protección de datos de carácter personal) de la Carta. Teniendo en cuenta que las nuevas medidas tratan datos personales, la autorización del acceso es la única manera de que la administración tributaria pueda confirmar no solo la información que se le notifique sino también que la persona fiscalizada es la beneficiaria efectiva, y de ofrecer a dichas autoridades instrumentos estratégicos para combatir el fraude y la evasión fiscal.

Por otra parte, las administraciones tributarias ya están cubiertas por los requisitos de confidencialidad. La información obtenida durante el desempeño de sus obligaciones se inscribiría en el ámbito de aplicación de los requisitos de confidencialidad y estaría sujeta a las salvaguardias necesarias. El artículo 25 de la Directiva sobre cooperación administrativa hace referencia a las normas de protección de datos aplicables en lo que se refiere a la cooperación administrativa entre las autoridades fiscales y la recogida y utilización de datos recogidos por las entidades obligadas.

En este sentido, aunque las medidas propuestas pueden interferir con los derechos fundamentales de respeto de la vida privada, incluidas la confidencialidad de las comunicaciones y la protección de la privacidad y de los datos personales, son necesarias y proporcionadas para garantizar el buen funcionamiento de los sistemas fiscales y la supervisión de la ejecución correcta de las obligaciones de todos los actores.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

No hay ninguna incidencia presupuestaria en el presupuesto de la UE.

2016/0209 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 113 y 115,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión de la propuesta de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[9],

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[10],

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

(1) La Directiva 2011/16/UE del Consejo[11], modificada por la Directiva 2014/107/UE[12], es aplicable a partir del 1 de enero de 2016 a los 27 Estados miembros y, a partir del 1 de enero de 2017, a Austria. Dicha Directiva aplica en la Unión la Norma Internacional para el Intercambio Automático de Información Fiscal sobre Cuentas Financieras («Norma Internacional»). Como tal, el sistema garantiza que la información sobre los titulares de cuentas se comunique al Estado miembro en que resida el titular de la cuenta.

(2) Además, la Directiva 2011/16/UE establece que, en caso de que el titular de la cuenta sea una estructura de intermediación financiera, las instituciones financieras deben examinar dicha estructura e identificar a sus beneficiarios efectivos y notificarlos. Este elemento importante de la aplicación de la Directiva se basa en la información sobre blanqueo de capitales obtenida con arreglo a la Directiva 2015/849/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[13] para la identificación de los beneficiarios efectivos.

---

9 DO C [...], [...], p. [...].

10 DO C [...], [...], p. [...].

11 Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

12 Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad (DO L 359 de 16.12.2014, p. 1).

13 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

(3) Para garantizar un control eficaz de la aplicación por las instituciones financieras de los procedimientos de diligencia debida establecidos en la Directiva 2011/16/UE, las autoridades tributarias necesitan poder acceder a la información sobre blanqueo de capitales. Sin esto, dichas autoridades no podrían controlar, confirmar y auditar que las entidades financieras aplican correctamente la Directiva 2011/16/UE identificando correctamente a los propietarios efectivos de las estructuras intermedias y notificándolos.

(4) Por consiguiente, es necesario garantizar el acceso de las autoridades fiscales a la información sobre blanqueo de capitales para que desempeñen su misión de control de la correcta aplicación de la Directiva 2011/16/UE por parte de las instituciones financieras.

(5) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa, en particular, los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Cuando la presente Directiva exige que el acceso a los datos personales por parte de las autoridades fiscales se disponga por ley, ello no exige necesariamente un acto adoptado por el Parlamento, sin perjuicio del ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate. No obstante, dicha ley debe ser clara y precisa, y su aplicación debe ser clara y previsible para las personas sujetas a ella con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(6) Dado que el objetivo de la presente Directiva, a saber, una cooperación administrativa eficaz entre Estados miembros y su control eficaz en condiciones compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior, no pueden alcanzarlo de manera suficiente los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la uniformidad y eficacia requeridas, puede lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas para ello de conformidad con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

(7) La diligencia debida con respecto al cliente realizada por las entidades financieras en virtud de la Directiva 2011/16/UE ya ha comenzado, y los primeros intercambios deberán finalizarse antes de septiembre de 2017. Por consiguiente, a fin de evitar demoras en la supervisión efectiva de su aplicación, la presente Directiva debe entrar en vigor y ser objeto de transposición antes del 1 de enero de 2017.

(8) Procede, pues, modificar la Directiva 2011/16/UE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA

Artículo 1

En el artículo 22 de la Directiva 2011/16/UE, se inserta el apartado 1 *bis* siguiente:

«(1 *bis*) A efectos de la aplicación y el cumplimiento de las legislaciones de los Estados miembros que den efecto a la presente Directiva, y para garantizar el buen funcionamiento de la cooperación administrativa que esta dispone, los Estados miembros facilitarán por ley el acceso de las autoridades fiscales a la documentación e información sobre la propiedad efectiva y a los procedimientos de diligencia debida con el cliente a que se refieren los artículos 13, 30, 31, 32 *bis* y 40 de la Directiva 2015/849/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*.

___

* Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

Artículo 2

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 31 de diciembre de 2016, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

   Aplicarán dichas disposiciones a partir del 1 de enero de 2017.

   Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de dicha referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor en la fecha de su adopción.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Consejo
El Presidente