



CORTES GENERALES

INFORME 1/2025 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 11 DE FEBRERO DE 2025, 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 (2024) 497)

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 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 13 de febrero de 2025.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 19 de diciembre de 2024 adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Diputada D.^a Jimena Delgado-Taramona Hernández (GP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Asimismo se han presentado escritos del Parlamento de La Rioja, Asamblea de Extremadura, Asamblea de Madrid y del Parlamento de Galicia 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 11 de febrero de 2025, 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 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.- La Comisión Europea presentó el pasado 28 de octubre de 2024, una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito fiscal estableciendo nuevas normas sobre el intercambio automático de información para mejorar la operatividad de la ya conocida como "Directiva sobre el Pilar 2", la Directiva (UE) 2022/2523, de 14 de diciembre de 2022, relativa a garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión.



CORTES GENERALES

El objetivo de la propuesta es doble. Por un lado, trasponer el modelo normalizado que ha desarrollado la OCDE, la GIR (Declaración Informativa GloBE o GIR, por sus siglas en inglés) al Derecho de la UE mediante la incorporación de un formulario estándar para cumplir con las obligaciones de declaración que recaen sobre las empresas multinacionales y garantizar así una tributación justa de sus beneficios, tal y como recoge el artículo 44, apartado 5 de la Directiva sobre Pilar 2.

Y por otro lado, establecer un marco para facilitar el intercambio de declaraciones informativas sobre el impuesto complementario entre los Estados miembros y permitir a las empresas multinacionales pasar de presentar las declaraciones localmente a su presentación centralizada.

4.- La presente Directiva garantiza un funcionamiento justo y eficiente del mercado interior al facilitar la presentación centralizada de la declaración informativa sobre el impuesto complementario y el modelo normalizado permite asegurar que tanto la información como los cálculos fiscales que presentan las empresas multinacional sean lo suficientemente completos como para que las administraciones tributarias puedan llevar a cabo una evaluación de riesgos adecuada y evaluar la exactitud de la deuda tributaria de una entidad constitutiva con arreglo a la Directiva Pilar 2.

5.- Esta iniciativa también tiene por objeto salvaguardar los ingresos fiscales de los Estados miembros gracias al intercambio de información en relación con la declaración informativa sobre el impuesto complementario e incluso contribuir a prevenir el incumplimiento. Y otra de las grandes ventajas de la propuesta normativa, es sin duda, la significativa reducción y simplificación de la carga administrativa que va a permitir la presentación centralizada para las empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en el ámbito de aplicación de la Directiva Pilar 2.

6.- La transposición de la Directiva 2022/2523, objeto de esta modificación, se efectuó en nuestro país a través de La Ley 7/2024, de 20 de diciembre, del Impuesto Complementario, con un retraso de más de dos años desde su aprobación, lo que ha supuesto el inicio de un procedimiento infractor por parte de la Comisión Europea a España y casi un año doce meses después de la fecha de efectos. Dado que queda demostrado que la presente propuesta legislativa tendrá efectos positivos inmediatos tanto para España como para los principales grupos multinacionales con origen en nuestro país, se entiende que el Gobierno de España agilizará al máximo la transposición de esta Directiva sin agotar o incumplir esta vez el plazo previsto de 31 de diciembre de 2025.

7.- La Propuesta respeta plenamente el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TFUE. Dado que el objetivo que se pretende es proporcionar el marco para la aplicación operativa de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo sobre la base del enfoque común contenido en las normas modelo de la OCDE, no puede ser alcanzado de



CORTES GENERALES

manera suficiente por cada Estado miembro actuando por sí solo, sino todo lo contrario, la actuación de forma independiente, podría fragmentar el mercado interior.

La introducción de un marco de referencia unitario, evitando una pluralidad de métodos de implementación nacionales, garantizará una mayor racionalización, seguridad jurídica y claridad tanto para las empresas como para las administraciones fiscales.

Por otro lado, en la Unión Europea, caracterizada por economías altamente integradas, se necesita una acción coordinada para mejorar el funcionamiento del mercado único y asegurar la operatividad de la Directiva sobre el segundo pilar en lo que respecta a garantizar una imposición mínima efectiva sobre los beneficios de las empresas. Este objetivo se alcanza más fácilmente si también las obligaciones de comunicación se implementaran a nivel central y se adoptan de manera uniforme. 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.- La Propuesta de Directiva se limita a establecer el nivel mínimo necesario de regulación para garantizar una acción coordinada de la Unión Europea tanto al ampliar el ámbito de aplicación del intercambio automático de información como al mejorar la operatividad del artículo 44 de la Directiva Pilar 2 en materia de obligaciones de presentación de declaraciones de las empresas multinacionales que están dentro del ámbito de la Directiva, y que por definición, son empresas que operan más allá de un solo Estado miembro. En consecuencia, el cumplimiento del principio de proporcionalidad queda plenamente justificado.

9.- Por último y respecto a la elección del instrumento, la base jurídica para esta Propuesta es doble: el artículo 113 y el artículo 115 del TFUE, que si bien no contienen referencias a la imposición directa, en el pasado ya se han utilizado como base jurídica para iniciativas legislativas en la materia con la Directiva 2011/16/UE, cuyas disposiciones se modifican con la presente propuesta en cuestión. Sin embargo, para la Directiva del segundo pilar, si bien en cambio, se recurrió únicamente al artículo 115.

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.