



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.06.2003  
COM(2003)335 final

2003/0120 (CNS)

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo referente al procedimiento de adopción de medidas de inaplicación, así como a la atribución de las competencias de ejecución**

(presentada por la Comisión)

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **INTRODUCCIÓN**

La Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1997, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, establece un régimen común del impuesto sobre el valor añadido, que los Estados miembros deben aplicar.

Esta Directiva constituye un marco general, pero no contiene un mecanismo que permita el establecimiento de medidas de aplicación.

La Directiva no prevé ningún procedimiento para adoptar medidas de aplicación comunes, pero, en cambio, contiene un procedimiento legislativo que, en determinados contextos bien definidos, hace posible la adopción de medidas de inaplicación de los principios del régimen común de IVA.

Efectivamente, en virtud de los artículos 27 y 30 de la citada Directiva, el Consejo puede autorizar a cualquier Estado miembro para que establezca medidas especiales de inaplicación de las disposiciones de la sexta Directiva, bien en orden a simplificar la percepción del impuesto o a evitar determinados fraudes o evasiones fiscales, bien en el marco de un acuerdo celebrado con un tercer país o con un organismo internacional.

El objetivo de la presente propuesta es modernizar el procedimiento fijado en los artículos 27 y 30 a fin de aumentar su transparencia. Además, se pretende instaurar un procedimiento que permita adoptar normas de aplicación comunitarias.

### **PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 27 Y 30 PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE INAPLICACIÓN**

En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2000, sobre la estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior, la Comisión se comprometió racionalizar de algún modo las numerosas excepciones vigentes actualmente en virtud del artículo 27, proceso que se propone iniciar con los Estados miembros durante los próximos meses.

No obstante, la Comisión considera también conveniente revisar el procedimiento establecido en los artículos 27 y 30 de la Sexta Directiva, para modernizarla y garantizar su conformidad con los principios del Tratado.

#### **Procedimiento actual establecido en los artículos 27 y 30**

La actual redacción de los artículos 27 y 30 establece dos vías posibles para que el Consejo adopte una decisión.

El apartado 1 del artículo 27 dispone que «El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a cualquier Estado miembro para que establezca medidas especiales de inaplicación de la presente Directiva, en orden a simplificar la percepción del impuesto o a evitar determinados fraudes o evasiones fiscales. Las medidas dirigidas a simplificar la percepción del impuesto no podrán influir, salvo en proporciones desdeñables, sobre la cuantía del impuesto devengado en la fase del consumo final».

El primer párrafo del artículo 30 contiene una disposición comparable en la que se establece que «El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a cualquier Estado miembro para firmar con un país tercero, o con un organismo internacional, un acuerdo susceptible de contener excepciones a la presente Directiva.».

Estos apartados establecen la toma de una decisión formal por el Consejo a propuesta de la Comisión. Se trata de una toma de decisión simplificada en comparación con la que establece el artículo 93 del Tratado. Así, habida cuenta del ámbito de aplicación restringido de estas decisiones, no se requiere el dictamen del Parlamento Europeo ni el del Comité Económico y Social.

No obstante, los artículos 27 y 30 establecen, además, otra disposición sobre la toma de decisión por el Consejo, a saber: «Se considerará que ha recaído decisión del Consejo si en el plazo de dos meses [...] no se eleva el asunto ante el Consejo» (apartado 4 del artículo 27 y segundo párrafo del artículo 30).

Estas disposiciones prevén, pues, que, transcurrido un plazo de dos meses, el Consejo adopte de manera implícita la decisión.

De acuerdo con este procedimiento, el Consejo adopta una decisión sin que se le haya sometido formalmente con anterioridad. Efectivamente, en las fases anteriores, la solicitud ha sido dirigida por un Estado miembro a la Comisión, la cual ha informado de ello a los demás. Este procedimiento de aprobación tácita no prevé que la Comisión presente formalmente una propuesta. En la práctica, el Consejo asume la responsabilidad final de una decisión en cuyo procedimiento de adopción no ha participado previamente.

Por otra parte, este procedimiento plantea problemas de transparencia para los operadores económicos. En efecto, en el caso de una decisión tácita del Consejo, los sujetos pasivos se enfrentan a medidas nacionales introducidas tras la adopción de esa decisión, sin poder conocer el contenido exacto de la autorización concedida, ni los motivos que han llevado al Consejo a su adopción.

Por las razones ya expuestas, hace muchos años que la Comisión trata de evitar que el plazo de dos meses, fijado en los artículos 27 y 30, transcurra sin reacción por su parte. Esta reacción de la Comisión dentro del plazo consiste, bien en una propuesta de decisión, bien en la solicitud de la Comisión al Consejo de que el asunto se eleve ante el Consejo antes de que venzan los dos meses de plazo.

## **Enmiendas propuestas**

### *Supresión de la aprobación tácita de las decisiones*

En interés de todas las partes interesadas (Comisión, Consejo, administraciones nacionales y operadores) las medidas especiales al amparo de los artículos 27 y 30 deben ser objeto de un procedimiento legislativo simple y transparente, y su conformidad con las disposiciones del Tratado y con los principios generales del Derecho comunitario no puede cuestionarse.

El procedimiento legislativo previsto en el apartado 1 del artículo 27 y en el primer párrafo del artículo 30, según el cual el Consejo decidirá por unanimidad a propuesta de la Comisión, reúne las condiciones mencionadas.

A fin de garantizar que todas las decisiones se sustenten en esta base jurídica, es imprescindible suprimir las disposiciones que prevén la aprobación tácita de las decisiones.

Por consiguiente, cualquier decisión basada en el artículo 27 o en el artículo 30 deberá obligatoriamente ser objeto de una propuesta de la Comisión y de una decisión formal del Consejo.

#### *Otras modificaciones del procedimiento*

La supresión de la posibilidad de una aprobación tácita es el elemento fundamental de la revisión de las disposiciones de los artículos 27 y 30. Sin embargo, conviene revisar asimismo los restantes mecanismos previstos en esos artículos.

El procedimiento se inicia con la solicitud presentada por un Estado miembro. Según lo establecido, dicho Estado debe someter el asunto a la Comisión facilitándole todos los datos pertinentes para su ponderación.

En la práctica, a menudo sucede que una solicitud presentada por un Estado miembro induce a la Comisión a plantearse cuál es el alcance exacto de las medidas que ese Estado desea introducir. En este caso, la Comisión envía una carta a las autoridades competentes del Estado miembro recabando información complementaria.

Por consiguiente, tras presentar una solicitud, durante cierto tiempo el Estado miembro no puede saber a ciencia cierta si la Comisión está satisfecha con la información que ha facilitado o si, por el contrario, estima que no dispone de suficientes datos útiles para la ponderación.

Para paliar este inconveniente, se propone establecer en el dispositivo jurídico la obligación de que la Comisión comunique al Estado miembro requirente que obran en su poder todos los datos necesarios para la ponderación. De este modo, dicho Estado podrá seguir mejor el desarrollo del procedimiento.

Como ya se indicó antes, para evitar que se produzca una decisión tácita, la Comisión hará lo posible para someter el asunto al Consejo presentándole, o bien una propuesta de decisión, o bien una comunicación en la que exponga sus objeciones a la medida especial.

El dispositivo jurídico de los artículos 27 y 30 no establece la presentación de una comunicación en caso de que la Comisión plantee objeciones. Se trata de una práctica que se ha ido desarrollando a lo largo de los años.

Esta práctica beneficia a los Estados miembros; por consiguiente, conviene establecerla explícitamente en el dispositivo jurídico de los artículos 27 y 30.

Esto significa que toda solicitud presentada por un Estado miembro dará lugar, o bien a una comunicación, o bien a una propuesta, que la Comisión habrá de presentar al Consejo. Cualquiera de estos documentos contendrá toda la información necesaria para que el Consejo pueda examinar la solicitud.

Habida cuenta de lo anterior, en opinión de la Comisión, deja de ser necesario el envío de la solicitud para información a los demás Estados, previsto actualmente en los artículos 27 y 30. Esta etapa, hasta ahora estaba justificada en el marco de una posible aprobación tácita, ya no es concluyente. En efecto, a falta de propuesta de la Comisión, la solicitud es el único documento que, actualmente, le permite a un Estado miembro valorar si quiere o no solicitar que el asunto se eleve ante el Consejo.

## **Fases del nuevo procedimiento**

El procedimiento se inicia con la solicitud presentada por un Estado miembro.

Si la Comisión considera que necesita información complementaria, envía una carta al Estado miembro solicitante.

Una vez que obran en poder de la Comisión todos los datos pertinentes para la ponderación, informa de ello al Estado miembro requirente.

A continuación, la Comisión dispone de tres meses, a partir de la fecha de envío de la información al Estado miembro requirente, para presentar una propuesta de decisión o, si tiene objeciones que plantear a la solicitud, una comunicación al Consejo.

## **MEDIDAS DE APLICACIÓN**

Uno de los principales objetivos de la estrategia desarrollada por la Comisión para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA dentro del mercado interior es garantizar una aplicación más uniforme de las normas existentes.

Este objetivo solo puede alcanzarse si se garantiza que las disposiciones existentes de la Sexta Directiva se aplican de manera idéntica en toda la Comunidad.

## **Situación actual**

### *El Comité del IVA*

La Sexta Directiva constituye el marco general del régimen común del IVA. Fija las normas fundamentales relativas al IVA pero no prevé ningún mecanismo que permita adoptar medidas de aplicación.

El Comité del IVA fue creado para examinar los asuntos que le someten la Comisión o los Estados miembros y acordar orientaciones en materia de aplicación de las disposiciones de la Sexta Directiva. No obstante, actúa únicamente en calidad de órgano consultivo y no está facultado jurídicamente para ayudar a la Comisión a adoptar decisiones vinculantes.

Se han tomado medidas para mejorar el funcionamiento del Comité del IVA que han contribuido a mejorar la organización de las reuniones y el sistema de aprobación de los informes y orientaciones; además, han hecho posible que los Estados miembros publiquen las orientaciones adoptadas por el Comité.

Ninguna de dichas medidas autoriza al Comité para zanjar de manera definitiva los asuntos relacionados con la aplicación de normas comunes en materia de IVA. Las orientaciones adoptadas siguen sin tener valor jurídico y no se publican a escala comunitaria. Por lo tanto, los Estados miembros no tienen la obligación legal de aplicarlas y no pueden ser invocadas ante las instancias judiciales, ya se trate de un tribunal nacional o del Tribunal de Justicia, situación que priva a los operadores comerciales y a las administraciones nacionales de toda seguridad jurídica.

Para garantizar la aplicación uniforme de las disposiciones existentes en materia de IVA, es preciso encontrar un medio para que las orientaciones adoptadas por el Comité del IVA tengan estatuto legal.

## *Reforma del Comité del IVA*

En consonancia con el procedimiento aplicado en la mayoría de los ámbitos de la legislación comunitaria, en 1997 la Comisión propuso transformar el Comité del IVA en un comité de reglamentación cuya tarea sería ayudar a la Comisión en la aplicación de las disposiciones existentes<sup>1</sup>.

En lo tocante al IVA, algunos Estados miembros consideran que el poder legislativo debe seguir siendo competencia del Consejo. Consecuentemente, para dichos Estados resulta inaceptable conferir competencias ejecutivas a la Comisión.

Aunque la reforma del Comité del IVA propuesta sigue siendo la solución más apropiada, es poco probable que se lleve a cabo en un futuro próximo. No obstante, sigue siendo un objetivo a largo plazo de la Comisión.

Al respecto, cabe señalar que en su Comunicación a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional<sup>2</sup>, la Comisión abogó por que las competencias de ejecución de las legislaciones europeas sean confiadas exclusivamente a la Comisión. Por otra parte, la Comisión recomienda generalizar el voto por mayoría cualificada y, por ende, el abandono de la unanimidad en los asuntos fiscales.

La modificación del estatuto del Comité del IVA con el fin de transformarlo en un comité regido por el procedimiento de la Comitología es coherente con los objetivos perseguidos por la Comisión en el marco de la Convención Europea. Ahora bien, la realización de esos objetivos requiere ineludiblemente una modificación del Tratado. Sin embargo, este es un proceso que requiere cierto tiempo y del que la futura Convención Europea constituye solo la primera etapa.

Por otra parte, una modificación de esta índole no sería contradictoria con la propuesta de modificación de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión<sup>3</sup>, enviada al Consejo y cuyo objeto son los temas objeto de codecisión.

### **Modificación propuesta**

La Comisión lamenta la falta de progreso en el Consejo en relación con la propuesta de directiva por la que se modifica el estatuto del Comité del IVA. Esta propuesta ni siquiera se ha vuelto a discutir en el Consejo desde hace varios años. Probablemente, lo único que podría dar un nuevo impulso a este tema sería una modificación del Tratado en el sentido indicado anteriormente.

No obstante, para remediar desde ahora esta insatisfactoria situación, la Comisión cree adecuado establecer, a corto plazo, un procedimiento transitorio que permita la adopción por el Consejo de medidas de aplicación en materia de IVA. Sin embargo, la Comisión no tiene previsto, en la fase actual, retirar su propuesta de 1997.

---

<sup>1</sup> Propuesta de directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (Comité del impuesto sobre el valor añadido) (COM(97) 325 final de 25.6.1997).

<sup>2</sup> COM(2002) 728 final de 4.12.2002.

<sup>3</sup> COM(2002) 719 final de 11.12.2002.

De hecho, el artículo 202 del Tratado CE prevé que el Consejo atribuirá a la Comisión, las competencias de ejecución, en su calidad de órgano ejecutivo. Sin embargo, en determinados casos específicos, el Consejo puede reservarse el derecho de ejercer directamente las competencias de ejecución de las normas que establezca.

La Comisión considera que, en el caso del IVA, es razonable que determinadas competencias estén reservadas al Consejo, al menos en las circunstancias actuales. La percepción del impuesto forma parte de la estrategia económica y presupuestaria fundamental de los Estados miembros. Dado que el impuesto sobre el valor añadido representa una importante fuente de ingresos para estos últimos, las posibles incidencias de las medidas adoptadas en este ámbito constituyen una preocupación importante.

La experiencia muestra que muchos de los debates que tienen lugar en el Comité del IVA giran en torno a las normas que regulan el lugar de suministro de bienes y servicios. La aplicación no uniforme de dichas reglas por parte de los Estados miembros puede llevar a una doble imposición en el caso del comercio transfronterizo. La búsqueda de una solución a este problema, que, sin duda, es esencial para el correcto funcionamiento del mercado interior, afectará también inevitablemente al derecho de los diferentes Estados miembros a gravar determinadas transacciones.

Por consiguiente, se propone que el Consejo adopte las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones existentes por unanimidad y a propuesta de la Comisión. Este procedimiento es comparable al procedimiento simplificado previsto actualmente en los artículos 27 y 30 de la Sexta Directiva.

### **Funcionamiento del nuevo procedimiento propuesto**

Las medidas de aplicación que el Consejo deberá adoptar en virtud del nuevo procedimiento propuesto comprenden aspectos técnicos detallados relativos a la aplicación práctica. Para evitar retrasar la adopción de estas medidas por el Consejo, conviene sacar partido del hecho de que estos temas ya han sido examinados por los expertos técnicos en el Comité del IVA.

La Comisión tendrá en cuenta las cuestiones planteadas por ella misma o por los Estados miembros en el Comité del IVA para definir los ámbitos en los que es necesaria una actuación. Conviene examinar las orientaciones del Comité del IVA adoptadas por unanimidad para determinar si pueden transformarse en instrumentos jurídicos vinculantes. El Comité del IVA debe participar en este trabajo y ser consultado en cada caso antes de que la Comisión presente cualquier propuesta al Consejo.

Cuando del debate en el Comité resulte que conviene confirmar el resultado de las discusiones del Comité mediante un texto jurídico vinculante a fin de garantizar una interpretación armonizada, la Comisión presentará una propuesta de decisión al Consejo.

Puesto que se trata exclusivamente de medidas de aplicación de las disposiciones de la Sexta Directiva, el proceso de la toma de decisión sería comparable al que establecen los artículos 27 y 30 para las medidas de inaplicación. En efecto, por su ámbito de aplicación limitado, no es preciso consultar al Parlamento ni al Comité Económico y Social Europeo.

Propuesta de

## **DIRECTIVA DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo referente al procedimiento de adopción de medidas de inaplicación, así como a la atribución de las competencias de ejecución**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 93,

Vista la propuesta de la Comisión<sup>1</sup>,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo<sup>2</sup>,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>3</sup>,

Considerando lo siguiente:

- (1) Los artículos 27 y 30 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1997, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Sistema común del impuesto sobre el valor añadido<sup>4</sup>, establecen procedimientos en virtud de los cuales se puede llegar a la aprobación tácita por el Consejo de medidas de inaplicación.
- (2) Por razones de transparencia y de seguridad jurídica, conviene velar por que cada excepción autorizada en virtud de los artículos 27 o 30 de la Directiva 77/388/CEE sea objeto de una decisión explícita adoptada por el Consejo a propuesta de la Comisión.
- (3) Por consiguiente, tras cierto plazo debería suprimirse la posibilidad de aprobación tácita por el Consejo.
- (4) Para evitar que un Estado miembro permanezca en una situación de incertidumbre acerca de la respuesta de la Comisión a su solicitud de excepción, conviene fijar un plazo dentro del cual la Comisión deberá presentar al Consejo, o bien una propuesta de autorización, o bien una comunicación en la que exponga sus posibles objeciones.
- (5) Son necesarias otras modificaciones del procedimiento establecido en los artículos 27 y 30, en particular, la supresión de la obligación de que la Comisión envíe la solicitud para información a los demás Estados miembros, pues tal comunicación solo se justifica en el marco de una aprobación tácita de la solicitud.

---

<sup>1</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>2</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>3</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>4</sup> (DO L 145 de 13.6.1977, p. 1), Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 2002/93/CE (DO L 331 de 7.12.2002, p. 27).

- (6) Con el fin de que el Estado miembro requirente pueda seguir mejor el procedimiento de tramitación de su solicitud, conviene prever la obligación de que la Comisión informe a dicho Estado en cuanto disponga de todos los datos de ponderación que considere pertinentes.
- (7) Al no existir un mecanismo que permita adoptar medidas vinculantes a los efectos de la aplicación de la Directiva 77/388/CEE, los Estados miembros aplican de manera divergente las normas fijadas por esta última.
- (8) Para mejorar el funcionamiento del mercado interior, es esencial garantizar una aplicación uniforme del régimen actual del IVA. La introducción de un procedimiento que permita adoptar medidas que garanticen la aplicación apropiada de las normas existentes representaría un progreso notable en este sentido.
- (9) Estas medidas deberían resolver el problema de la doble imposición de las transacciones transfronterizas, que puede resultar de una aplicación no uniforme por los Estados miembros de las disposiciones de la Directiva 77/388/CEE que regulan el lugar de suministro.
- (10) El ámbito de aplicación de cada medida de aplicación seguiría siendo limitado, pues su objetivo sería aclarar el contenido de una disposición de la Directiva 77/388/CEE sin poder establecer su inaplicación.
- (11) Pese al carácter limitado del ámbito de aplicación, es imposible excluir, en determinados casos, la posibilidad de consecuencias presupuestarias importantes para uno o más Estados miembros.
- (12) La posibilidad de que estas medidas tengan repercusiones importantes en el presupuesto de los Estados miembros justifica que el Consejo se reserve el derecho de ejercer las competencias de ejecución de las normas fijadas por la Directiva 77/388/CEE.
- (13) Dado su ámbito de aplicación restringido, conviene prever que las medidas de aplicación de la Directiva 77/388/CEE sean adoptadas por el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, con arreglo a un procedimiento análogo al ya previsto en la misma Directiva para la adopción de medidas de inaplicación.
- (14) Dado que, por las razones antedichas, los objetivos de la presente Directiva no pueden ser realizados suficientemente por los Estados miembros y que su realización es más fácil a escala comunitaria, la Comunidad podrá tomar medidas de conformidad con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo mencionado, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.
- (15) Conviene modificar la Directiva 77/388/CEE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

#### *Artículo 1*

La Directiva 77/388/CEE quedará modificada como sigue:

- 1) Los apartados 3 y 4 del artículo 27 se sustituirán por el texto siguiente:
  - «3. Una vez que la Comisión disponga de todos los datos pertinentes para su ponderación, informará de ello al Estado miembro requirente.
  4. Dentro de los tres meses siguientes al envío de la información mencionada en el apartado 3, la Comisión presentará al Consejo una propuesta apropiada o, si tiene objeciones que plantear a la solicitud de excepción, una comunicación en la que expondrá esas objeciones.».
- 2) En el Título XVII, se añadirá el siguiente artículo 29 *bis*:

*«Artículo 29 bis*

Medidas de aplicación

El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas necesarias para la aplicación de la presente Directiva.».

- 3) El artículo 30 se sustituirá por el texto siguiente:

*«Artículo 30*

Acuerdos internacionales

1. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a cualquier Estado miembro para celebrar con un tercer país, o con un organismo internacional, un acuerdo susceptible de contener excepciones a la presente Directiva.

Todo Estado que desee celebrar un acuerdo de esta naturaleza informará de ello a la Comisión y proporcionará a ésta todos los datos oportunos para su ponderación.
2. Una vez que la Comisión disponga de todos los datos oportunos para su ponderación, informará de ello al Estado miembro requirente.
3. Dentro de los tres meses siguiente al envío de la información mencionada en el apartado 2, la Comisión presentará al Consejo una propuesta apropiada o, si tiene objeciones que plantear a la solicitud de excepción, una comunicación en la que expondrá esas objeciones.».

*Artículo 2*

Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el [...]. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas medidas, éstas contendrán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de tal referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

*Artículo 3*

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

*Artículo 4*

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*  
*El Presidente*