



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · període entre legislatures · número 546 · dijous 2 de novembre de 2017

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.40. Procediments amb relació a les institucions de la Unió Europea

3.40.02. Procediments de participació en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Consell de modificació del Reglament (UE) 904/2010 pel que fa al subjecte passiu certificat

295-00182/11

Text presentat

3

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell de modificació del Reglament (UE) 1092/2010 relatiu a la supervisió macroprudencial del sistema financer a la Unió Europea i de creació d'una junta europea de risc sistèmic

295-00183/11

Text presentat

9

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Consell de modificació de la Directiva 2006/112/CE pel que fa a l'harmonització i la simplificació de determinades normes del règim de l'impost sobre el valor afegit i d'introducció del règim definitiu de tributació dels intercanvis entre els estats membres

295-00184/11

Text presentat

18

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell que modifica el Reglament (UE) 2016/399 pel que fa a la les normes aplicables al restabliment temporal de controls fronterers en les fronteres interiors

295-00185/11

Text presentat

35

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.40. Procediments amb relació a les institucions de la Unió Europea

3.40.02. Procediments de participació en l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Consell de modificació del Reglament (UE) 904/2010 pel que fa al subjecte passiu certificat

295-00182/11

TEXT PRESENTAT

Tramesa de la Secretaria de la Comissió Mixta de la Unió Europea del 23.10.2017
Reg. 71650 / Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió d'Acció Exterior i Cooperació, Relacions Institucionals i Transparència, 26.10.2017

Asunto: Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que se refiere al sujeto pasivo certificado [COM(2017) 567 final] [2017/0248 (CNS)]

En aplicación del artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, la Comisión Mixta para la Unión Europea remite a su Parlamento, por medio del presente correo electrónico, la iniciativa legislativa de la Unión Europea que se acompaña, a efectos de su conocimiento y para que, en su caso, remita a las Cortes Generales un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que la referida iniciativa de la Unión Europea no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Aprovecho la ocasión para recordarle que, de conformidad con el artículo 6.2 de la mencionada Ley 8/1994, el dictamen motivado que, en su caso, apruebe su Institución debería ser recibido por las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa legislativa europea.

Con el fin de agilizar la transmisión de los documentos en relación con este procedimiento de control del principio de subsidiariedad, le informo de que se ha habilitado el siguiente correo electrónico de la Comisión Mixta para la Unión Europea: cmue@congreso.es

Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Bruselas, 4.10.2017 COM(2017) 567 final 2017/0248 (CNS)

Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que se refiere al sujeto pasivo certificado

Exposición de motivos

1. Contexto de la propuesta

Razones y objetivos de la propuesta

La presente propuesta forma parte del paquete legislativo destinado a introducir un régimen definitivo del IVA aplicable al comercio transfronterizo dentro de la Unión basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino de las mercancías, con el fin de crear un espacio europeo de aplicación del IVA único y sólido. En el Programa de Trabajo de la Comisión para 2017¹, se incluyó una propuesta legislativa que contemplaba la adopción de un régimen definitivo del IVA más sencillo y a

1. Programa de Trabajo de la Comisión para 2017: Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad, COM(2016) 710 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

prueba de fraudes para el comercio dentro de la Unión. Estas propuestas en favor de la adopción de un régimen definitivo del IVA para el comercio transfronterizo dentro de la Unión también incluyen mejoras del régimen actual del IVA, en respuesta a la solicitud de los Estados miembros².

Tanto en lo que atañe al régimen definitivo de IVA como por lo que se respecta a algunas de las citadas mejoras del régimen actual, los sujetos pasivos deberían poder obtener el estatuto de sujeto pasivo certificado en determinadas condiciones. El concepto de sujeto pasivo certificado debería permitir expedir una certificación que acredite que una determinada empresa tiene globalmente la consideración de sujeto pasivo fiable. Algunas de las normas de simplificación relacionadas con los acuerdos de existencias de reserva, las operaciones en cadena y la prueba del transporte de los bienes transportados o expedidos a otro Estado miembro que podrían ser vulnerables al fraude solo deberían aplicarse cuando en la operación de que se trate intervengan sujetos pasivos certificados. El concepto de sujeto pasivo certificado permitiría asimismo una aplicación gradual del régimen definitivo del IVA, en la medida en que, durante la primera fase de dicho régimen, la inversión del sujeto pasivo se aplicaría cuando el adquirente, en el caso de entregas de bienes dentro de la Unión, sea un sujeto pasivo certificado. La justificación es que, dado que un sujeto pasivo certificado es por definición un sujeto pasivo fiable, no debería producirse ningún fraude como consecuencia de no aplicar el IVA a determinadas entregas de bienes dentro de la Unión realizadas en favor de un sujeto pasivo certificado.

En este contexto, es esencial para las empresas y las administraciones fiscales que el estatuto de sujeto pasivo certificado de una empresa pueda ser comprobado de forma inmediata y en línea. A tal efecto, es necesario que todos los Estados miembros almacenen información sobre las empresas y su estatuto de sujeto pasivo certificado en un sistema electrónico, y que las autoridades competentes de cada Estado miembro garanticen que es posible obtener la confirmación de este estatuto con respecto a cualquier empresa. Estas obligaciones de los Estados miembros se establecerán en el marco de la legislación sobre cooperación administrativa, es decir, el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido³ (en lo sucesivo, «el Reglamento de cooperación administrativa en materia de IVA»).

Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

La propuesta tiene por objeto dar un efecto útil al estatuto de sujeto pasivo certificado, que es un componente básico del régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la Unión basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino de las mercancías, tal como se anunció en el Plan de Acción del IVA⁴. Dicho estatuto es igualmente pertinente con relación a determinadas mejoras del actual régimen solicitadas por los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a las normas que regulan las operaciones en cadena, las situaciones de existencias de reserva y la prueba del transporte en las entregas intracomunitarias de bienes exentas.

Coherencia con otras políticas de la Unión

La creación de un régimen del IVA simple, moderno y a prueba de fraude es una de las prioridades fiscales fijadas por la Comisión para 2017⁵.

2. Conclusiones del Consejo, de 8 de noviembre de 2016, sobre la mejora de las normas vigentes de la UE sobre el IVA aplicables a las operaciones transfronterizas (n.º 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 de 9 noviembre de 2016). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/en/pdf>

3. DO L 268 de 12.10.2010, pp. 1-18.

4. Plan de acción sobre el IVA - Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE. Es hora de decidir [COM(2016) 148 final de 7 de abril de 2016].

5. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017, véase https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_en

La lucha contra el fraude del IVA del operador desaparecido es también una de las prioridades de lucha contra la delincuencia de la Unión Europea, en el marco del ciclo de actuación de la UE 2014-2017 de Europol⁶. También puede hacerse referencia al acuerdo⁷ relativo a la creación de la Fiscalía Europea (EPPO), llamada, en determinadas condiciones, a ocuparse del fraude del IVA.

2. Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad

Base jurídica

La propuesta se basa en el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dicho artículo dispone que 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 la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Según el principio de subsidiariedad, establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, solo debería actuarse a escala de la UE cuando los objetivos perseguidos no puedan ser alcanzados de manera satisfactoria por los Estados miembros individualmente y, por consiguiente, debido a las dimensiones o los efectos de la acción propuesta, pueda alcanzarlos mejor la UE.

Las cuestiones relacionadas con el almacenamiento y el permiso de acceso a la información relativa al estatuto de sujeto pasivo certificado de las empresas no puede, por su naturaleza, ser decididas por los Estados miembros a título individual dado que tanto las empresas como las administraciones fiscales de todos los Estados miembros deberían, de forma normalizada, poder comprobar el estatuto de sujeto pasivo certificado de las empresas establecidas en otros Estados miembros. Esto exige un marco común, y una iniciativa en este sentido requiere una propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento de cooperación administrativa en materia de IVA.

Proporcionalidad

La propuesta se limita a definir un marco en relación con el estatuto de sujeto pasivo certificado, mientras que el control operativo y las medidas de aplicación siguen siendo responsabilidad de los Estados miembros. En particular, la concesión o denegación del estatuto de sujeto pasivo certificado a los contribuyentes individuales, sobre la base de las condiciones acordadas, sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros.

Elección del instrumento

Como el acto legislativo vigente es un reglamento, solo puede ser modificado por otro reglamento.

3. Resultados de las evaluaciones *ex post*, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto

Consultas con las partes interesadas

La Comisión ha creado dos grupos de trabajo para los debates técnicos en materia de IVA, a saber, el Grupo sobre el futuro del IVA (GFV, por *Group on the Future of VAT*), y el Grupo de expertos sobre el IVA (VEG, por *VAT Expert Group*). Estos grupos han debatido sobre el régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la Unión, incluido el concepto de sujeto pasivo certificado. Además, se organizó

6. Prioridades EMPACT (European multidisciplinary platform against criminal threats).

7. Véase <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08-epo/>

una consulta pública entre el 20 de diciembre de 2016 y el 20 de marzo de 2017, que contó con 121 contribuciones⁸.

Evaluación de impacto

Se hace referencia a la evaluación de impacto separada [SWD(2017)325 y su resumen SWD(2017)326] realizada, en particular, con relación a la presente propuesta.

La evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta fue examinada por el Comité de Control Reglamentario el 14 de julio de 2017 [Ares(2017)3573962-SEC(2017)423]. El Comité emitió un dictamen favorable a la propuesta con algunas recomendaciones que han sido tenidas en cuenta. El dictamen del Comité y las recomendaciones se recogen en el anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión correspondiente a la evaluación de impacto que se adjunta a la presente propuesta.

4. Repercusiones presupuestarias

La propuesta no tiene ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión.

5. Otros elementos

Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

El objetivo del artículo 1 de la propuesta es proporcionar la base para la integración del estatuto de sujeto pasivo certificado en el sistema VIES (sistema de intercambio de información sobre el IVA). En la actualidad, el sistema VIES se utiliza, entre otras cosas, para comprobar la validez del número a efectos del IVA de un cliente en otro Estado miembro con el fin de determinar que una entrega de bienes transportados o expedidos a dicho cliente fuera del Estado miembro de entrega puede estar exenta del IVA. Desde un punto de vista práctico, la comprobación del estatuto de sujeto pasivo certificado del cliente a fin de no aplicar el IVA en el caso de una entrega de bienes al amparo del régimen definitivo es bastante similar a la comprobación de un número de identificación a efectos del IVA. Dado que el estatuto de sujeto pasivo certificado es pertinente en situaciones transfronterizas, y dado que la infraestructura informática ya ha sido implantada y utilizada por todas las administraciones fiscales, es oportuno utilizar las infraestructuras existentes y ampliar su funcionamiento a fin de incluir el estatuto de sujeto pasivo certificado de los sujetos pasivos.

Para integrar el estatuto de sujeto pasivo certificado, es necesario, en primer lugar, que los Estados miembros, que son responsables de la concesión y retirada de dicho estatuto a las empresas establecidas en su territorio, recopilen esta información y la almacenen electrónicamente. Con este propósito, el artículo 17 del Reglamento de cooperación administrativa en materia de IVA se modifica para garantizar que también se almacene información sobre el estatuto de sujeto pasivo certificado de los sujetos pasivos. Por otra parte, mediante una ulterior adaptación del artículo 31 del Reglamento de cooperación administrativa en materia de IVA, se garantiza que la confirmación del estatuto de sujeto pasivo certificado de un particular puede obtenerse por medios electrónicos.

8. Sobre la consulta de las partes interesadas, véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros», y los resultados de la consulta pública abierta: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_en

2017/0248 (CNS)

Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en lo que se refiere al sujeto pasivo certificado

El Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo⁹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹⁰,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

1. En su Plan de Acción del IVA¹¹, la Comisión anunció su intención de presentar una propuesta que sentara los principios para un régimen definitivo del impuesto sobre el valor añadido (IVA) aplicable al comercio transfronterizo entre empresas de los Estados miembros. El Consejo, en sus conclusiones de 8 de noviembre de 2016¹², invitó a la Comisión a introducir entretanto ciertas mejoras en las normas de la Unión en materia de IVA aplicables a las operaciones transfronterizas.

2. El concepto de sujeto pasivo certificado es uno de los componentes esenciales de este nuevo régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la Unión y se utilizará, además, para articular determinadas medidas de simplificación del actual régimen del IVA. El concepto de sujeto pasivo certificado debería permitir probar que un sujeto pasivo concreto puede ser considerado un sujeto pasivo fiable dentro de la Unión.

3. Determinadas normas establecidas en la Directiva 2006/112/CE¹³ aplicables a las operaciones que se consideran vulnerables al fraude solo serán de aplicación en los casos en que en la operación de que se trate participen sujetos pasivos certificados. Es fundamental, por lo tanto, que el estatuto de sujeto pasivo certificado de un sujeto pasivo pueda ser verificado por medios electrónicos, para garantizar que dichas normas puedan aplicarse.

4. En la primera fase del camino hacia un régimen definitivo del IVA propuesto en el Plan de Acción del IVA, en el caso de las entregas de bienes dentro de la Unión, el procedimiento de la inversión del sujeto pasivo debería aplicarse cuando el adquirente de los bienes sea un sujeto pasivo certificado. Por consiguiente, es esencial que cualquier sujeto pasivo que realice una entrega de bienes en el interior de la Unión pueda saber si su cliente ha obtenido o no el estatuto de sujeto pasivo certificado. Dada la similitud, a nivel práctico, entre este sistema y la exención actual aplicable a las entregas intracomunitarias de bienes, y a fin de evitar cargas o costes innecesarios, se debería aprovechar el actual Sistema de intercambio de información sobre el IVA (VIES), en el que debería integrarse la información sobre el estatuto de sujeto pasivo certificado.

5. A fin de suministrar información sobre el estatuto de sujeto pasivo certificado de los sujetos pasivos en los Estados miembros, los Estados miembros deberían registrar y almacenar en un sistema electrónico la información actualizada relativa al

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

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

11. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA - Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE - Es hora de decidir [COM(2016)148 final, de 7 de abril de 2016].

12. Conclusiones del Consejo, de 8 de noviembre de 2016, sobre la mejora de las normas vigentes de la UE sobre el IVA aplicables a las operaciones transfronterizas (n.º 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023, de 9 noviembre de 2016).

13. Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

estatuto de sujeto pasivo certificado de los sujetos pasivos. Seguidamente, las autoridades fiscales de los Estados miembros deberían conceder a las autoridades fiscales de los otros Estados miembros un acceso automático a esta información, y deberían, a petición de las personas contempladas en el artículo 31, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo¹⁴, poder confirmar por medios electrónicos el estatuto de sujeto pasivo certificado de cualquier sujeto pasivo cuando dicho estatuto sea pertinente a los efectos de las operaciones a que se hace referencia en ese artículo.

6. Teniendo en cuenta que las disposiciones incluidas en el presente Reglamento se derivan de las modificaciones introducidas por la Directiva [...] /UE del Consejo¹⁵, el presente Reglamento debería aplicarse a partir de la fecha de aplicación de dichas modificaciones.

7. Procede, por tanto, modificar el Reglamento (UE) n.º 904/2010 en consecuencia. Ha adoptado el presente Reglamento:

Artículo 1

El Reglamento (UE) n.º 904/2010 queda modificado como sigue:

El artículo 17 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 17. 1. Todo Estado miembro almacenará en un sistema electrónico lo siguiente:

a) la información que recoja de conformidad con el título XI, capítulo 6, de la Directiva 2006/112/CE;

b) los datos relativos a la identidad, la actividad, la forma jurídica y el domicilio de las personas a las que haya asignado un número de identificación a efectos del IVA, recogidos de conformidad con el artículo 213 de la Directiva 2006/112/CE, así como la fecha en que se asignó ese número;

c) los datos relativos a los números de identificación a efectos del IVA que haya asignado y que hayan dejado de ser válidos, así como las fechas en que fueron invalidados;

d) la información que recoja de conformidad con los artículos 360, 361, 364 y 365 de la Directiva 2006/112/CE, así como, a partir del 1 de enero de 2015, la información que recoja de conformidad con los artículos 369 *quater*, 369 *septies* y 369 *octies* de dicha Directiva;

e) la información relativa al estatuto de un sujeto pasivo certificado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 *bis* de la Directiva 2006/112/CE, así como a la fecha en la que dicho estatuto se ha concedido, denegado y retirado.

2. Los detalles técnicos relativos a la consulta automatizada de la información contemplada en el apartado 1, letras b), c), d) y e) del presente artículo se adoptarán de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 58, apartado 2.».

2) El apartado 1 del artículo 31 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Las autoridades competentes de cada Estado miembro velarán por que a las personas que efectúan entregas intracomunitarias de bienes o prestaciones intracomunitarias de servicios y a las personas que, siendo sujetos pasivos no establecidos, prestan servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y de televisión, y servicios electrónicos, en concreto aquellos enumerados en el anexo II de la Directiva 2006/112/CE, se les permita obtener, a efectos de este tipo de operaciones, confirmación por vía electrónica de la validez del número de identificación a efectos del IVA de una persona determinada, así como el nombre y la dirección correspondientes. Las autoridades competentes de cada Estado miembro harán asimismo lo necesario para que pueda comprobarse por medios electrónicos si una determinada persona es un sujeto pasivo certificado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 *bis*

14. Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1).

15. Directiva [...] /UE del Consejo, de [...], por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros (DO L [...]).

de la Directiva 2006/112/CE, cuando ese estatuto fiscal sea pertinente a los efectos del citado artículo. Esta información deberá corresponder a los datos contemplados en el artículo 17 del presente Reglamento.».

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Se aplicará a partir del 1 de enero de 2019.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el
Por el Consejo, el Presidente

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell de modificació del Reglament (UE) 1092/2010 relatiu a la supervisió macroprudencial del sistema financer a la Unió Europea i de creació d'una junta europea de risc sistèmic

295-00183/11

TEXT PRESENTAT

Tramesa de la Secretaria de la Comissió Mixta de la Unió Europea del 23.10.2017
Reg. 71651 / Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió d'Acció Exterior i Cooperació, Relacions Institucionals i Transparència, 26.10.2017

Asunto: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2017) 538 final] 2017/0232 (COD) {SWD(2017) 313 final}

En aplicación del artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, la Comisión Mixta para la Unión Europea remite a su Parlamento, por medio del presente correo electrónico, la iniciativa legislativa de la Unión Europea que se acompaña, a efectos de su conocimiento y para que, en su caso, remita a las Cortes Generales un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que la referida iniciativa de la Unión Europea no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Aprovecho la ocasión para recordarle que, de conformidad con el artículo 6.2 de la mencionada Ley 8/1994, el dictamen motivado que, en su caso, apruebe su Institución debería ser recibido por las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa legislativa europea.

Con el fin de agilizar la transmisión de los documentos en relación con este procedimiento de control del principio de subsidiariedad, le informo de que se ha habilitado el siguiente correo electrónico de la Comisión Mixta para la Unión Europea: cmue@congreso.es

Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Bruselas, 20.9.2017 COM(2017) 538 final 2017/0232 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Texto pertinente a efectos del EEE) {SWD(2017) 313 final}

Exposición de motivos

1. Contexto de la propuesta

Razones y objetivos de la propuesta

Tras la crisis financiera¹, la UE estableció el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que se basa en un sistema de dos pilares de supervisión, microprudencial y macroprudencial, respectivamente.

La Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), creada en diciembre de 2010, es el pilar macroprudencial del SESF. Es responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la UE. Sus tareas comprenden: i) contribuir a la prevención o mitigación del riesgo sistémico para la estabilidad financiera en la UE que surja dentro del sistema financiero, teniendo en cuenta la evolución macroeconómica, de modo que se eviten episodios de perturbaciones financieras generalizadas; ii) contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, garantizando una contribución sostenible del sector financiero al crecimiento económico.

La JERS está compuesta por numerosos miembros, entre los que figuran los bancos centrales nacionales, los organismos supervisores y las instituciones europeas. Dispone de instrumentos específicos, en particular recomendaciones y avisos, para configurar la política macroprudencial en la UE. Su mandato, que abarca todo el sistema, es particularmente pertinente para el seguimiento y la evaluación de los riesgos y las repercusiones intersectoriales y transfronterizas, y su papel de coordinación limita el riesgo de contagio. Asimismo, al facilitar el reconocimiento de las medidas macroprudenciales nacionales, la JERS garantiza la minimización de las repercusiones transfronterizas y el arbitraje regulador. Por consiguiente, la JERS incide directamente en la eficacia de las medidas macroprudenciales de los países de la UE y, a su vez, en el grado de estabilidad financiera en la Unión. En este contexto, mejorar su funcionamiento probablemente contribuya a hacer más eficaz la política macroprudencial.

Desde su creación, la JERS:

- ha emitido avisos y formulado recomendaciones dirigidos a un amplio abanico de destinatarios;
- ha contribuido al desarrollo gradual de un marco macroprudencial en la UE;
- ha utilizado óptimamente los recursos y los conocimientos especializados que le brinda su amplio elenco de miembros, así como la contribución académica independiente del Comité Científico Consultivo;
- ha desempeñado un importante papel a la hora de coordinar y evaluar las medidas macroprudenciales notificadas en la UE.

La importancia de la JERS queda confirmada por su labor como plataforma de coordinación y centro de información en materia de control de riesgos desde una perspectiva europea y de fijación de orientaciones sobre el uso de los instrumentos macroprudenciales.

Sin embargo, los recientes cambios institucionales relacionados con la Unión Bancaria y los esfuerzos desplegados para conformar una Unión de los Mercados de Capitales han hecho que el contexto en que actualmente opera difiera de aquel en el que fue creada, lo que no deja de tener consecuencias, principalmente sobre la

1. El Informe de Larosière (versión final presentada el 25 de febrero de 2009) ya había recomendado el establecimiento de una Unión que supervisara el riesgo en el conjunto del sistema financiero.

composició de la JERS y sus modalidades de organización. Es necesario introducir mejoras en la composición de la JERS y en sus modalidades de colaboración con las instituciones europeas para tener en cuenta los cambios adicionales del marco macroprudencial y la evolución gradual de la reglamentación.

También es necesario introducir cambios para garantizar que pueda ocuparse de la supervisión macroprudencial de todo el sistema financiero a medida que aumenta la importancia de la financiación que ofrece el mercado, sobre todo con el establecimiento de la Unión de los Mercados de Capitales.

Reforzar la eficacia y la eficiencia de la JERS mejorará la coordinación de las políticas macroprudenciales dentro de la UE y permitirá que dicho organismo pueda cumplir mejor su mandato. La propuesta se explica con más detalle en el análisis de sus efectos.

Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

La presente propuesta debe examinarse en el contexto de la revisión en curso de las Agencias Europeas de Supervisión (AES). La JERS y las AES son los pilares macroprudencial y microprudencial del SESF.

Coherencia con otras políticas de la Unión

La revisión de la JERS se inserta también en el marco del desarrollo de la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales. La prevista profundización y mayor integración de los mercados de capitales de la UE requiere una adaptación proporcional del marco de supervisión de los riesgos sistémicos.

2. Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad

Base jurídica

La base jurídica de las modificaciones propuestas es la del acto legislativo objeto de modificación, es decir, el artículo 114 del TFUE. El Reglamento por el que se crea la JERS se complementa con un Reglamento del Consejo que encomienda al Banco Central Europeo (BCE) la gestión de la Secretaría de la JERS.

Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

La JERS es un organismo sin personalidad jurídica. Es responsable de la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la UE. Los objetivos de la propuesta –mejorar la eficiencia de la JERS y reforzar la coordinación macroprudencial en la UE– pueden lograrse completando la legislación ya en vigor de la UE, de modo que pueden alcanzarse mejor al nivel de la Unión que con diferentes iniciativas nacionales. Además, como la JERS contribuye en gran medida al reconocimiento mutuo de las medidas macroprudenciales adoptadas a nivel nacional, ayuda a las autoridades nacionales a abordar los riesgos sistémicos que surjan a ese nivel.

Proporcionalidad

La propuesta modifica un Reglamento existente. Los cambios son selectivos y tienen por objeto aclarar o reforzar las disposiciones vigentes, por lo que son proporcionales a los problemas detectados. La estructura de base de la JERS se mantendrá inalterada en líneas generales.

Elección del instrumento

Modificación de la legislación vigente.

3. Resultados de las evaluaciones ex post, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto

Evaluaciones ex post / control de calidad de la legislación vigente

Atendiendo a la exigencia establecida en el Reglamento sobre la JERS, la Comisión procedió a determinar la conveniencia de actualizar el cometido y la organización de la JERS. La primera revisión a tal efecto del citado Reglamento se llevó a cabo en 2014.

Consultas con las partes interesadas

En el segundo semestre de 2016 se organizaron una consulta pública sobre el marco macroprudencial y una audiencia pública. Las partes interesadas consideraban que el mandato y las funciones de la JERS eran, en general, apropiados para garantizar la eficacia y la eficiencia de las políticas macroprudenciales y apoyaban, con matices, el ajuste de las prácticas operativas de la JERS para hacerla más eficiente. La mayor parte de los consultados respaldaban el mantenimiento del Presidente del BCE como Presidente de la JERS. Algunos de ellos abogaban por que el Mecanismo Único de Supervisión y la Junta Única de Resolución estuvieran representados en la Junta General de la JERS para tener en cuenta el establecimiento de la Unión Bancaria, pero la mayoría no consideraban necesario modificar en profundidad la composición de la Junta. Otros apoyaban el refuerzo de la Secretaría de la JERS y de la función que este organismo desempeña a la hora de racionalizar los procedimientos de notificación a escala de la UE.

Obtención y uso de asesoramiento especializado

No procede; a través de la consulta de las partes interesadas y la audiencia pública (*cf. supra*).

Evaluación de impacto

La Comisión ha analizado los efectos de los cambios propuestos en el Reglamento sobre la JERS. No se ha llevado a cabo una evaluación de impacto formal dado el carácter selectivo de los cambios que introduciría la propuesta legislativa.

Adecuación regulatoria y simplificación

[no procede]

Derechos fundamentales

[no procede]

4. Repercusiones presupuestarias

El coste presupuestario de la Secretaría de la JERS corre a cargo del BCE y no tiene ninguna repercusión directa en el presupuesto de la UE.

5. Otros elementos

Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información

El Reglamento será revisado al cabo de cinco años.

Documentos explicativos (en el caso de las directivas)

[no procede]

Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

Presidencia

En la actualidad, la JERS está presidida por el Presidente del BCE. Al asumir también su presidencia, el Presidente del BCE confiere autoridad y credibilidad a dicho organismo y garantiza que pueda aprovechar y desarrollar eficazmente los conocimientos especializados del BCE en el ámbito de la estabilidad financiera. Por

conseguint, se proposa que el President del BCE desempeñe la presidencia de la JERS de forma permanente.

Secretaría de la JERS

Como la Junta General de la JERS no tiene miembros a tiempo completo, por ejemplo un Presidente o unos Vicepresidentes con dedicación exclusiva, ninguno de sus miembros puede concentrarse exclusivamente en los asuntos y las funciones relacionados con la JERS. Además, las tareas oficiales confiadas al Jefe de la Secretaría de la JERS son reducidas. Todo ello puede limitar la visibilidad de la labor de la JERS, a pesar de la participación periódica de su Presidente en las audiencias del Parlamento. La ampliación del papel confiado al Jefe de la Secretaría de la JERS podría aumentar la repercusión y la eficacia de los avisos y las recomendaciones.

En este contexto se propone introducir un procedimiento de consulta que permita a la Junta General evaluar a los candidatos que proponga el BCE para el puesto de Jefe de la Secretaría de la JERS, en particular sus cualidades y experiencia para gestionar dicha sección. El Parlamento y el Consejo serían informados del procedimiento. Así se mantendría el vínculo con el BCE y la rendición de cuentas por parte del interesado ante la Junta General. También se haría más transparente el proceso, al tiempo que se aumentaría el perfil del Jefe de la Secretaría. Se propone precisar en mayor medida las tareas atribuidas a este último, incluida la posibilidad de que el Presidente delegue en él las funciones de representación exterior.

Composición de la JERS

La propuesta actualiza el Reglamento de la JERS para tener en cuenta la creación de la Unión Bancaria y añadir el Mecanismo Único de Supervisión y la Junta Única de Resolución como miembros con derecho a voto de la Junta General de la JERS. También deberían realizarse los ajustes correspondientes en el Comité Técnico Consultivo y el Comité Director, respectivamente.

Destinatarios de los avisos y recomendaciones de la JERS

También se propone incluir al BCE entre los posibles destinatarios de los avisos y recomendaciones de la JERS en relación con las tareas atribuidas al BCE de conformidad con el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión [Reglamento (CE) n.º 1024/2013]; es decir, para las labores de supervisión no relacionadas con la dirección de la política monetaria. Ello podría corregir la actual asimetría, conforme a la cual dichos avisos y recomendaciones pueden ser enviados a las autoridades nacionales como miembros de la Junta General, pero no se remiten al BCE como autoridad competente o designada a escala de la Unión Bancaria.

Legislar mejor

En consonancia con los principios de «legislar mejor» y cuando proceda, se prevé que los comités consultivos de la JERS consulten a las partes interesadas (participantes en el mercado, organizaciones de consumidores, expertos, etc.) sobre sus dictámenes, recomendaciones y decisiones.

2017/0232 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (Texto pertinente a efectos del EEE)

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales, Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo², De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, Considerando lo siguiente:

(1) De conformidad con el artículo 20 del Reglamento (UE) n.º 1092/2010³ (el Reglamento de la JERS), el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la base de un informe de la Comisión⁴, han examinado el Reglamento de la JERS para determinar si es preciso revisar el cometido y la organización de ese organismo. También se han revisado las modalidades de designación del Presidente de la JERS.

(2) El informe de 2017 de la Comisión sobre el cometido y la organización de la JERS⁵ concluye que, si bien dicho organismo está funcionando en general de manera adecuada, es preciso introducir mejoras en algunos aspectos concretos.

(3) El que la Junta General de la JERS esté integrada por un gran número de miembros es un activo importante. Sin embargo, los cambios recientes en la estructura de supervisión financiera de la Unión, y en particular el establecimiento de una Unión Bancaria, no encuentran reflejo en la composición de dicho órgano. Por tal motivo, el Presidente del Consejo de Supervisión del BCE y el Presidente de la Junta Única de Resolución deben pasar a ser miembros con derecho a voto de la Junta General de la JERS. También deben introducirse los ajustes correspondientes en el Comité Director y el Comité Técnico Consultivo, respectivamente.

(4) El Presidente del BCE ha presidido la JERS durante los cinco primeros años de su existencia y sigue desempeñando esa función con carácter provisional. Durante ese periodo, el Presidente del BCE ha conferido autoridad y credibilidad a dicho organismo y garantizado que pueda aprovechar y desarrollar eficazmente los conocimientos especializados del BCE en el ámbito de la estabilidad financiera. Por consiguiente, es conveniente que el Presidente del BCE desempeñe la presidencia de la JERS de forma permanente.

(5) Para aumentar la visibilidad de la JERS como organismo independiente de cada uno de sus miembros, su Presidente debe poder delegar las tareas relacionadas con la representación exterior de la JERS en el Jefe de la Secretaría de la JERS.

(6) El artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1096/2010⁶ del Consejo establece que el BCE nombrará al Jefe de la Secretaría, previa consulta a la Junta General de la JERS. Para elevar el perfil del Jefe de la Secretaría de la JERS, su Junta General debe evaluar, en un procedimiento abierto y transparente, si los candidatos preseleccionados para ese puesto poseen las cualidades y la experiencia necesarias para gestionar esa sección. La Junta General debe informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el procedimiento de evaluación. Además, han de aclararse las funciones del Jefe de la Secretaría de la JERS.

(7) De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1092/2010, el Vicepresidente primero de la JERS ha sido elegido hasta ahora de entre los miembros del Consejo General del BCE y por esos mismos miembros, y tomando en consideración la necesidad de una representación equilibrada de los Estados miembros en su conjunto y entre los que tienen y los que no tienen como moneda el euro. Tras la creación de la Unión Bancaria, procede sustituir la referencia a los Estados miembros cuya moneda es o no es el euro por una referencia a los Estados miembros que participan en la Unión Bancaria o no lo hacen.

2. DO C [...] de [...], p. [...].

3. Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (DO L 331 de 15.12.2010, p. 1)

4. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la misión y la organización de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, COM(2014) 508 final.

5. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Effect Analysis, Amendments to ESRB Regulation, COM(2017).

6. Reglamento (UE) n.º 1096/2010 del Consejo, de 17 de noviembre de 2010, por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (DO L 331 de 15.12.2010, p. 162).

(8) Habida cuenta de las modificaciones del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE)⁷, y en particular la adopción del Reglamento (UE) n.º 1092/2010 por parte de los Estados miembros del EEE, el artículo 9, apartado 5, del citado Reglamento ya no es pertinente y, por tanto, debe suprimirse.

(9) Para reducir los costes y mejorar la eficiencia de los procedimientos, el número de representantes de la Comisión en el Comité Técnico Consultivo de la JERS debe reducirse de los dos representantes actuales a un representante.

(10) El artículo 16, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1092/2010 exige que los avisos y recomendaciones de la JERS se transmitan al Consejo y a la Comisión, y, cuando vayan dirigidos a una o varias autoridades nacionales de supervisión, a las AES. Para reforzar el control democrático y la transparencia, dichos avisos y recomendaciones también deben ser transmitidos al Parlamento Europeo y a las AES.

(11) Para garantizar la calidad y la pertinencia de los dictámenes, las recomendaciones y las decisiones de la JERS, se prevé que el Comité Técnico Consultivo y el Comité Científico Consultivo consulten a las partes interesadas, cuando proceda, en una fase temprana y de forma abierta y transparente.

(12) Procede, pues, modificar conforme a lo expuesto el Reglamento (UE) n.º 1092/2010.

Han adoptado el presente Reglamento:

Artículo 1

El Reglamento (UE) n.º 1092/2010 queda modificado como sigue:

(1) El artículo 4 se modifica como sigue:

a) se inserta el apartado 2 *bis* siguiente:

«2 *bis*. Cuando sea consultada sobre el nombramiento del Jefe de la Secretaría de la JERS de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1096/2010*, la Junta General, siguiendo un procedimiento abierto y transparente, evaluará si los candidatos preseleccionados para ese puesto poseen las cualidades y la experiencia necesarias para gestionar esa sección. La Junta General informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el procedimiento de consulta.

* Reglamento (UE) n.º 1096/2010 del Consejo, de 17 de noviembre de 2010, por el que se encomienda al Banco Central Europeo una serie de tareas específicas relacionadas con el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (DO L 331 de 15.12.2010, p. 162).»;

b) se inserta el apartado 3 *bis* siguiente:

«3 *bis*. Al dar instrucciones al Jefe de la Secretaría de la JERS de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1096/2010 del Consejo, el presidente de la JERS y el Comité Director podrán abordar, en particular:

a) la gestión diaria de la Secretaría de la JERS;

b) cualquier cuestión administrativa y presupuestaria relacionada con la Secretaría de la JERS;

c) la coordinación y preparación de la labor y la toma de decisiones de la Junta General;

d) la preparación de la propuesta de programa anual de la JERS y su aplicación;

e) la preparación del informe anual sobre las actividades de la JERS y la presentación de informes sobre su aplicación a la Junta General»;

(2) el artículo 5 se modifica como sigue:

a) los apartados 1 y 2 se sustituyen por el texto siguiente:

«1. La JERS estará presidida por el Presidente del BCE.

2. El Vicepresidente primero será elegido de entre los miembros del Consejo General del BCE y por esos mismos miembros, por un periodo de cinco años, toman-

7. Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 198/2016, de 30 de septiembre de 2016, por la que se modifica el anexo IX (Servicios financieros) del Acuerdo EEE [2017/275] (DO L 46, 23.2.2017, p. 1).

do en consideración la necesidad de una representación equilibrada de los Estados miembros en su conjunto y entre los que tengan la condición de participantes según se define en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento 1024/2013** y los que no la tengan. El mandato del Vicepresidente primero solo podrá renovarse una vez.

**Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).»;

b) el apartado 8 se sustituye por el texto siguiente:

«8. El Presidente representará a la JERS en el exterior. El Presidente podrá delegar las tareas relacionadas con la representación exterior de la JERS en el Jefe de la Secretaría.»;

(3) el artículo 6 se modifica como sigue:

a) el apartado 1 se modifica como sigue:

i) se insertan las letras *f bis*) y *f ter*) siguientes:

«*f bis*) el Presidente del Consejo de Supervisión del BCE;

f ter) el Presidente de la Junta Única de Resolución.»;

ii) la letra *g*) se sustituye por el texto siguiente:

«*g*) el Presidente del Comité Científico Consultivo.»;

b) el apartado 2 se modifica como sigue:

i) la letra *a*) se sustituye por el texto siguiente:

«*a*) un representante de alto nivel por Estado miembro, ya sea de las autoridades nacionales competentes o de las autoridades nacionales designadas para la aplicación de las medidas destinadas a hacer frente al riesgo sistémico o macroprudencial, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3.»;

c) el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. Por cuanto respecta a la representación de las autoridades nacionales mencionadas el apartado 2, letra *a*), los respectivos representantes de alto nivel rotarán en función del aspecto que se debata, a menos que las autoridades nacionales de un Estado miembro en particular hayan acordado designar a un representante común.»;

(4) en el artículo 9 se suprime el apartado 5;

(5) el artículo 11 se modifica como sigue:

a) el apartado 1 se modifica como sigue:

i) la letra *c*) se sustituye por el texto siguiente:

«*c*) otros cuatro miembros de la Junta General que sean asimismo miembros del Consejo General del BCE, respetando la necesidad de una representación equilibrada de los Estados miembros en general y entre aquellos que tengan la condición de participantes según se define en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento 1024/2013 y los que no la tengan; estos serán elegidos, por un periodo de tres años, de entre los miembros de la Junta General que sean asimismo miembros del Consejo General del BCE, y por esos mismos miembros.»;

ii) se insertan las letras *g bis*) y *g ter*) siguientes:

«*g bis*) el Presidente del Consejo de Supervisión del BCE;

g ter) el Presidente de la Junta Única de Resolución.»;

(6) el artículo 12 se modifica como sigue:

a) el apartado 5 se sustituye por el texto siguiente:

«5. Si procede, el Comité Científico Consultivo organizará consultas con las partes interesadas en una fase temprana y de manera abierta y transparente, pero teniendo en cuenta el requisito de confidencialidad.»;

(7) el artículo 13 se modifica como sigue:

a) el apartado 1 se modifica como sigue:

i) la letra *f*) se sustituye por el texto siguiente:

«f) un representante de la Comisión;»;

ii) se insertan las letras f *bis*) y f *ter*) siguientes:

«f *bis*) un representante del Consejo de Supervisión del BCE;

f *ter*) un representante de la Junta Única de Resolución;»;

b) se inserta el apartado 4 *bis* siguiente:

«4 *bis*. Si procede, el Comité Técnico Consultivo organizará consultas con las partes interesadas en una fase temprana y de manera abierta y transparente, pero teniendo en cuenta el requisito de confidencialidad.»;

(8) el artículo 16 se modifica como sigue:

a) en el apartado 2, la primera frase se sustituye por el texto siguiente:

«Los avisos emitidos o las recomendaciones formuladas por la JERS de conformidad con el artículo 3, apartado 2, letras c) y d), podrán ser de carácter general o específico e irán dirigidos, en particular, a la Unión, a uno o varios Estados miembros, a una o varias de las AES o a una o varias de las autoridades nacionales competentes, o al BCE respecto de las funciones que le hayan sido atribuidas en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, y del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.»;

b) el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. Al mismo tiempo que se transmiten a los destinatarios con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2, los avisos o las recomendaciones se transmitirán, con arreglo a normas estrictas de confidencialidad, al Consejo, al Parlamento Europeo, a la Comisión y a las AES.»;

(9) en el artículo 17, los apartados 1 y 2 se sustituyen por el texto siguiente:

«1. Cuando las recomendaciones a que se refiere el artículo 3, apartado 2, letra d), vayan dirigidas a la Comisión, a uno o varios Estados miembros, a una o varias AES o a una o varias autoridades nacionales competentes, los destinatarios de las mismas comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la JERS las actuaciones emprendidas en respuesta a las recomendaciones y fundamentarán cualquier falta de actuación. Cuando proceda, siguiendo normas estrictas de confidencialidad, la JERS informará sin demora de las respuestas recibidas a las AES.

2. Si la JERS decide que su recomendación no ha sido seguida o que los destinatarios de la misma no han justificado adecuadamente su falta de actuación, informará de ello, siguiendo normas estrictas de confidencialidad, a los destinatarios, al Parlamento Europeo, al Consejo y a las AES de que se trate.»;

(10) el artículo 20 se sustituye por el texto siguiente:

«En un plazo de como mínimo cinco años a partir de [DO, insértese la fecha de entrada en vigor], la Comisión procederá a la evaluación del presente Reglamento y presentará un informe sobre las principales conclusiones al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo.».

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los [...] días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo, el Presidente; por el Consejo, el Presidente

N. de la r.: La documentació que acompanya aquesta proposta pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Consell de modificació de la Directiva 2006/112/CE pel que fa a l'harmonització i la simplificació de determinades normes del règim de l'impost sobre el valor afegit i d'introducció del règim definitiu de tributació dels intercanvis entre els estats membres

295-00184/11

TEXT PRESENTAT

Tramesa de la Secretaria de la Comissió Mixta de la Unió Europea del 23.10.2017
Reg. 71652 / Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió d'Acció Exterior i Cooperació, Relacions Institucionals i Transparència, 26.10.2017

Asunto: Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros [COM(2017) 569 final] [2017/0251 (CNS) {SWD(2017) 325 final} {SWD(2017) 326 final}]

En aplicación del artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, la Comisión Mixta para la Unión Europea remite a su Parlamento, por medio del presente correo electrónico, la iniciativa legislativa de la Unión Europea que se acompaña, a efectos de su conocimiento y para que, en su caso, remita a las Cortes Generales un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que la referida iniciativa de la Unión Europea no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Aprovecho la ocasión para recordarle que, de conformidad con el artículo 6.2 de la mencionada Ley 8/1994, el dictamen motivado que, en su caso, apruebe su Institución debería ser recibido por las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa legislativa europea.

Con el fin de agilizar la transmisión de los documentos en relación con este procedimiento de control del principio de subsidiariedad, le informo de que se ha habilitado el siguiente correo electrónico de la Comisión Mixta para la Unión Europea: cmue@congreso.es

Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Bruselas, 4.10.2017 COM(2017) 569 final 2017/0251 (CNS)

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros {SWD(2017) 325 final} {SWD(2017) 326 final}

Exposición de motivos

1. Contexto de la propuesta

Razones y objetivos de la propuesta

Los impuestos indirectos sobre el consumo se rigen a nivel internacional por el principio fundamental de tributación en el país de destino. En otras palabras, los impuestos se aplican en el país en el que se consumen los bienes y servicios.

El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es el impuesto sobre el consumo más antiguo de Europa. En 1967, se contrajo el compromiso de establecer un régimen definitivo del IVA que operara en el marco de la Comunidad Europea como si se

aplicara en un único país¹. La necesidad de suprimir las fronteras fiscales entre los Estados miembros antes de finales de 1992 llevó a tener que reexaminar la manera en que se gravaba el comercio de mercancías en la Comunidad Europea. El objetivo era gravar las mercancías en el país de origen, para que las mismas condiciones que se aplican al comercio nacional se aplicaran también a los intercambios intracomunitarios, reflejando plenamente la idea de un verdadero mercado interior.

Dado que aún no existían las condiciones técnicas y políticas necesarias para el establecimiento de un sistema de ese tipo, se adoptó el régimen transitorio del IVA². Estas disposiciones, por lo que respecta a las operaciones comerciales entre empresas, dividen el movimiento transfronterizo de mercancías en dos operaciones distintas: una entrega exenta en el Estado miembro de partida de la mercancía, y una adquisición intracomunitaria gravada en el Estado miembro de destino. Estas normas se consideraron temporales y no están exentas de inconvenientes en la medida en que permitir que las mercancías se adquieran libres de IVA aumenta el riesgo de fraude y, al mismo tiempo, la complejidad intrínseca del sistema no es favorable al comercio transfronterizo. No obstante, este régimen transitorio sigue en funcionamiento más de 20 años después de su adopción.

Tras un amplio debate público, lanzado en el marco de una consulta en torno al «Libro Verde sobre el futuro del IVA³» (en lo sucesivo, «el Libro Verde») el 6 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó la «Comunicación sobre el futuro del IVA – Hacia un sistema de IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único⁴». La consulta confirmó que muchas de las empresas consideran que la complejidad, los costes adicionales de cumplimiento y la inseguridad jurídica del régimen del IVA a menudo les impiden emprender actividades transfronterizas y aprovechar las ventajas del mercado único. Asimismo, brindó una oportunidad para examinar si el compromiso asumido en 1967 seguía siendo pertinente.

Los debates celebrados con los Estados miembros pusieron de manifiesto que el objetivo de la imposición en el Estado miembro de origen seguía siendo políticamente inalcanzable y este extremo fue confirmado por el Consejo en mayo de 2012⁵. También el Parlamento Europeo⁶ y el Comité Económico y Social Europeo⁷ reconocieron la situación de punto muerto y se mostraron favorables a un nuevo régimen del IVA basado en el principio de imposición en el país de destino, como una solución realista.

Tras la adopción de la citada Comunicación, la Comisión entabló un diálogo amplio y transparente con los Estados miembros y con las partes interesadas para examinar en detalle las diferentes maneras posibles de aplicar el principio de imposición en destino. La idea principal era la de que hacer negocios en toda la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Unión» o «la UE») debía ser algo tan simple y seguro como participar en actividades puramente nacionales. Ese diálogo se desarrolló, en particular, en el marco del Grupo sobre el futuro del IVA (GFV, por *Group on*

1. Primera Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios; Segunda Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido.

2. Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras, la Directiva 77/388/CEE (DO L 376 de 31.12.1991, p. 1).

3. COM(2010) 695, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2010) 1455 de 1.12.2010.

4. COM(2011) 851 de 6.12.2011.

5. Conclusiones del Consejo sobre el futuro del IVA –reunión n.º 3167 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, Bruselas, 15 de mayo de 2012 (véase en particular el punto B 4) (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf).

6. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de octubre de 2011, sobre el futuro del IVA (P7_TA(2011)0436) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0436>

7. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 14 de julio de 2011, sobre el «Libro Verde sobre el futuro del IVA – Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011AE1168>

the Future of VAT)⁸ y del Grupo de expertos sobre el IVA (VEG, por *VAT Expert Group*)⁹.

Tras estos debates, la Comisión adoptó, el 7 de abril de 2016, el «Plan de acción sobre el IVA - Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE - Es hora de decidir¹⁰» (en lo sucesivo, «el Plan de Acción del IVA»). La Comisión anunció, en particular, su intención de aprobar un régimen definitivo del IVA para el comercio transfronterizo dentro de la Unión basado en el principio de imposición en el Estado miembro de destino de las mercancías, con el fin de crear un espacio europeo de aplicación del IVA único y sólido. En el Programa de Trabajo de la Comisión para 2017¹¹ se incluyó una propuesta legislativa que contemplaba la adopción de un régimen definitivo del IVA más sencillo y a prueba de fraudes para el comercio dentro de la Unión.

En sus Conclusiones de 25 de mayo de 2016¹², el Consejo tomó nota de los argumentos expuestos por la Comisión en su Plan de Acción del IVA para avanzar hacia un régimen definitivo del IVA y de su intención de presentar, como primer paso, una propuesta legislativa en 2017 relativa al régimen definitivo del IVA para el comercio transfronterizo entre empresas. Asimismo, reiteró su opinión de que el principio de «imposición en el Estado miembro de origen de la entrega de bienes o prestación de servicios» debe ser sustituido por el principio de «imposición en el Estado miembro de destino». El Parlamento Europeo también acogió con satisfacción la intención de la Comisión de proponer antes de 2017 un régimen definitivo del IVA que sea sencillo, equitativo, sólido, eficiente y menos vulnerable al fraude¹³.

En sus conclusiones de 8 de noviembre de 2016¹⁴, el Consejo declaró que, mientras la Comisión está trabajando en el régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la Unión, convendría entretanto introducir mejoras en el actual régimen del IVA. En este contexto, el Consejo ha pedido que se introduzcan modificaciones en cuatro ámbitos:

– Número de identificación a efectos del IVA: el Consejo invitaba a la Comisión a presentar una propuesta legislativa en el sentido de que el número de identificación a efectos del IVA válido del sujeto pasivo o de una persona jurídica adquirente de bienes no sujeta al impuesto, asignado por un Estado miembro distinto del de expedición o transporte de esos bienes, debería constituir un requisito material adicional para la aplicación de la exención en lo que se refiere a una entrega de bienes dentro de la Comunidad.

– Operaciones en cadena: el Consejo invitaba a la Comisión a proponer criterios uniformes y mejoras legislativas adecuadas que dieran lugar a una mayor seguridad jurídica y a una aplicación armonizada de las normas sobre el IVA a la hora de determinar el tratamiento a efectos del IVA de las operaciones en cadena, incluidas las operaciones triangulares.

– Existencias de reserva: el Consejo invitaba a la Comisión a proponer modificaciones de las normas vigentes en materia de IVA con el fin de permitir una sim-

8. El Grupo sobre el futuro del IVA constituye un foro de debate con los delegados especializados en el IVA de las administraciones tributarias de los Estados miembros sobre las iniciativas prelegislativas de la Comisión y un marco para el intercambio de opiniones sobre la preparación de la futura legislación en materia de IVA.

9. El Grupo de expertos sobre el IVA se compone de 40 miembros: personas físicas que posean la necesaria competencia en el ámbito del IVA y organizaciones que representen, en particular, a las empresas, los expertos fiscales y el medio universitario.

10. COM(2016) 148 final.

11. Programa de Trabajo de la Comisión para 2017: realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad, COM(2016) 710 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

12. Véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

13. Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2016, titulada «Hacia un sistema de IVA definitivo y lucha contra el fraude en el ámbito del IVA» (2016/2033(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2016-0453>

14. Conclusiones del Consejo, de 8 de noviembre de 2016, sobre la mejora de las normas vigentes de la UE sobre el IVA aplicables a las operaciones transfronterizas (n.º 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 de 9 de noviembre de 2016). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/en/pdf>

plificación y un trato uniforme de los acuerdos sobre las existencias de reserva en el comercio transfronterizo. A tal efecto, el término «existencias de reserva» se refiere a la situación en que un vendedor transfiere las mercancías a un almacén a disposición de un comprador concreto en otro Estado miembro, y dicho comprador se convierte en propietario de las mercancías en el momento de retirarlas del almacén.

– Prueba de la entrega intracomunitarias: el Consejo invitaba a la Comisión a explorar las posibilidades de un marco común de criterios recomendados para los documentos justificativos requeridos para solicitar una exención aplicable a las entregas intracomunitarias.

Con el fin de responder a la petición del Consejo, se proponen modificaciones de la Directiva sobre el IVA¹⁵ con respecto a los tres primeros ámbitos. El cuarto ámbito requiere una modificación del Reglamento de Ejecución del IVA¹⁶ y, por lo tanto, es objeto de una propuesta separada.

La presente propuesta introduce asimismo los pilares del régimen definitivo aplicable al comercio entre empresas dentro de la Unión. Además, una propuesta prevista para 2018 incluirá disposiciones técnicas detalladas que regulen la efectiva aplicación de estos pilares. Así pues, la primera fase legislativa del régimen definitivo del IVA anunciada en el Plan de Acción del IVA¹⁷ incluye dos pasos: el contenido en la presente propuesta, integrado por los citados pilares, y el que tendrá lugar en 2018¹⁸.

Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

La introducción de un régimen definitivo aplicable a los suministros de mercancías dentro de la UE es uno de los principales elementos del Plan de Acción del IVA. Esta propuesta es un paso adelante hacia la sustitución del régimen transitorio, aplicable desde el 1 de enero de 1993, por un régimen definitivo del IVA para el comercio entre empresas dentro de la Unión en virtud del cual las operaciones nacionales y transfronterizas de bienes reciban el mismo trato¹⁹. Además, este régimen definitivo del IVA creará un sólido territorio único europeo de aplicación del IVA que podrá servir de apoyo a un mercado único más profundo y equitativo, el cual, a su vez, contribuirá a impulsar el empleo, el crecimiento, la inversión y la competitividad.

Coherencia con otras políticas de la Unión

La creación de un régimen del IVA simple, moderno y a prueba de fraude es una de las prioridades fiscales fijadas por la Comisión para 2017²⁰.

La lucha contra el fraude del IVA del operador desaparecido es también una de las prioridades de lucha contra la delincuencia de la Unión Europea, en el marco del ciclo de actuación de la UE 2014-2017 de Europol²¹.

15. Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

16. Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 del Consejo, de 15 de marzo de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (refundición) (DO L 77 de 23.3.2011, p. 1).

17. El Plan de Acción del IVA establece dos medidas legislativas en relación con la introducción del régimen definitivo del IVA. Para más detalles sobre el contenido de estas medidas legislativas, véanse los dos últimos párrafos del punto 4 del Plan de Acción del IVA.

18. Puede encontrarse una descripción detallada de las fases y pasos sucesivos de la introducción del régimen definitivo del IVA en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Sobre el seguimiento del Plan de Acción del IVA – Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE – Es hora de actuar (COM(2017) [...]).

19. Aunque actualmente no esté en la vanguardia de los trabajos sobre el régimen definitivo del IVA, puede plantearse la necesidad de evaluar en el futuro ciertos regímenes aduaneros (por ejemplo, el CP 42) con el fin de garantizar que este principio se aplica coherentemente en combinación con los regímenes de importación/exportación.

20. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017. Véase: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_en

21. **Prioridades de EMPACT.**

La reducción de la carga administrativa, en particular para las pymes, es también un objetivo importante, resaltado en la estrategia de crecimiento de la UE²².

La propuesta y sus objetivos son coherentes con la política de la UE en favor de las pymes, según lo establecido por la Iniciativa SBA (por '*Small Business Act*')²³, y en particular con el principio de ayudar a las pymes a aprovechar en mayor medida las oportunidades que ofrece el mercado único (principio VII).

Es, además, coherente con la Estrategia para el Mercado Único²⁴ y los objetivos del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

2. Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad

Base jurídica

La Directiva modifica la Directiva sobre el IVA en aplicación del artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Dicho artículo dispone que 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 la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Según el principio de subsidiariedad, establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, solo debería actuarse a escala de la UE cuando los objetivos perseguidos no puedan ser alcanzados de manera satisfactoria por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a las dimensiones o los efectos de la acción propuesta, pueda alcanzarlos mejor la UE.

Por su propia naturaleza, las normas en materia de IVA para el comercio transfronterizo no pueden ser decididas por cada Estado miembro, ya que, inevitablemente, afectan a más de uno de ellos. Por otra parte, el IVA es un impuesto armonizado a nivel de la Unión y, por lo tanto, cualquier iniciativa destinada a introducir el régimen definitivo del IVA para las entregas de bienes transfronterizas requiere una propuesta de la Comisión para modificar la Directiva sobre el IVA.

Téngase en cuenta que las disposiciones para armonizar y simplificar las normas dentro del actual régimen del IVA contenidas en la presente propuesta han sido solicitadas unánimemente por los Estados miembros, lo que demuestra que la acción a nivel de la UE puede resultar más eficaz, ya que las actuaciones a nivel nacional han demostrado no ser lo bastante fructíferas.

Proporcionalidad

La propuesta, por lo que se refiere a la introducción del régimen definitivo para los intercambios comerciales entre empresas, es conforme con el principio de proporcionalidad, es decir, no va más allá de lo que es necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, en particular el funcionamiento adecuado del mercado único. Al igual que en la prueba de subsidiariedad, a los Estados miembros no les es posible abordar problemas tales como el fraude o la complejidad sin una propuesta de modificación de la Directiva sobre el IVA.

En cuanto a la propuesta de introducir mejoras en el actual régimen, estas son muy específicas y se limitan a un escaso número de normas en materia de IVA que han resultado difíciles de aplicar de manera sistemática y uniforme, y que han generado dificultades para los sujetos pasivos.

22. Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Véase: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

23. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - «Pensar primero a pequeña escala» «Small Business Act» para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas [COM(2008) 394 final].

24. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas [COM(2015) 550 final] .

Elección del instrumento

Se propone una Directiva con vistas a modificar la Directiva sobre el IVA.

3. Resultados de las evaluaciones *ex post*, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto

Evaluaciones *ex post* / control de calidad de la legislación existente

En 2011, se encargó a un consultor externo que realizara una evaluación retrospectiva de los elementos del régimen del IVA de la Unión; los resultados de esta evaluación se han utilizado como punto de partida para el examen del actual régimen del IVA²⁵.

Consultas con las partes interesadas

El 6 de mayo de 2011, la Comisión Europea organizó una conferencia en Milán, como parte del proceso de consulta sobre el Libro Verde. La conferencia reunió, además de al público en general, a responsables políticos, expertos, empresas y otras partes interesadas procedentes no solo de toda Europa, sino de todo mundo²⁶. La consulta pública sobre el Libro Verde, que contó con unas 1 700 contribuciones, proporcionó a la Comisión una visión clara de los problemas y las posibles soluciones.

Tras la publicación del Libro Verde, la Comisión creó dos grupos de trabajo encargados de debatir el asunto a nivel técnico: el GFV y el VEG. Se celebraron en total 12 reuniones del GFV y 14 reuniones del VEG, en las que se debatieron diferentes cuestiones relacionadas con el régimen definitivo del IVA para el comercio entre empresas dentro de la Unión, así como las posibles mejoras del régimen actual. Se constituyeron varios subgrupos mixtos constituidos por miembros del GFV y del VEG encargados de tratar conjuntamente algunos temas específicos. Además, en 2015, se organizó en Viena un seminario Fiscalis²⁷ que reunió a miembros de ambos grupos. Se creó asimismo otro subgrupo mixto en el marco del Foro de la UE sobre el IVA²⁸, una plataforma de debate en la que las empresas y las autoridades competentes en materia de IVA se reúnen para debatir la forma en que la aplicación de la legislación relativa al IVA puede mejorarse en términos prácticos.

Por último, entre el 20 de diciembre de 2016 y el 20 de marzo de 2017, se organizó una consulta pública sobre el régimen definitivo para el comercio dentro de la Unión, que contó con 121 contribuciones²⁹. El objetivo era recabar la opinión de todas las partes interesadas sobre el funcionamiento del actual régimen transitorio del IVA, las posibles mejoras a corto plazo de estas disposiciones transitorias, a tenor de la petición del Consejo, y la introducción de un régimen de IVA definitivo basado en el principio de imposición en el país de destino.

Obtención y uso de asesoramiento especializado

En lo que respecta a las opciones para establecer un régimen definitivo del IVA, los siguientes estudios han proporcionado un análisis pormenorizado de los problemas que se plantean y las posibles soluciones:

25. Instituto de Estudios Fiscales (jefe de proyecto), 2011, «A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system» (Una evaluación retrospectiva de los elementos del sistema del IVA de la UE): http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

26. Más información: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat/communication-future-vat/green-paper_en

27. Reglamento (UE) n.º 1286/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales de la Unión Europea (Fiscalis 2020).

28. Decisión de la Comisión, de 3 de julio de 2012, por la que se crea el Foro de la UE sobre el IVA, 2012/C198/05, (DO C 198/4 de 6.7.2012).

29. Resumen de los resultados de la consulta pública abierta: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_en

- Estudio sobre la aplicación del principio actual para determinar el lugar de la prestación de servicios entre empresas a las entregas de bienes entre empresas³⁰.
- Estudio sobre los aspectos económicos de la aplicación del IVA a las entregas dentro de la UE de bienes y servicios³¹.
- Aplicación del «principio del país de destino» a los suministros de bienes entre empresas dentro de la UE³².
- Estudio e informes sobre la brecha del IVA en los Estados miembros de la EU-28³³.

Evaluación de impacto

Se hace referencia a la evaluación de impacto separada realizada en relación con la presente propuesta. La opción preferida, elegida en esa evaluación de impacto, reduciría el fraude relacionado con el IVA transfronterizo en 41 000 millones EUR, y los costes de cumplimiento para las empresas, en 1 000 millones EUR.

La evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta fue examinada por el Comité de Control Reglamentario el 14 de julio de 2017. El Comité emitió un dictamen favorable a la propuesta con algunas recomendaciones, en particular sobre la relación de la propuesta con otros elementos del Plan de Acción del IVA, la necesidad de un enfoque por fases y el concepto de «sujeto pasivo certificado», que han sido tenidas en cuenta. El dictamen del Consejo y las recomendaciones se recogen en el anexo 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión correspondiente a la evaluación de impacto que se adjunta a la presente propuesta.

4. Repercusiones presupuestarias

La propuesta no tiene repercusiones negativas para el presupuesto de la Unión Europea.

5. Otros elementos

Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

Sujeto pasivo certificado: Artículo 13 bis [nuevo]

Esta disposición introduce el concepto de «sujeto pasivo certificado».

Por regla general, los sujetos pasivos se identifican a efectos del IVA a través de un número de identificación a tal efecto. No se distingue actualmente, a nivel de la atribución de este número, entre sujetos pasivos fiables y menos fiables. Las normas en materia de IVA, por lo que respecta a la identificación, se aplican de la misma forma a ambas categorías.

El concepto de sujeto pasivo certificado permite certificar que una determinada empresa puede ser considerada globalmente como un sujeto pasivo fiable. El concepto es importante porque algunas de las normas de simplificación, que podrían ser sensibles al fraude, solo se aplicarán cuando un sujeto pasivo certificado participe en la operación en cuestión.

Además, el concepto de sujeto pasivo certificado será uno de los elementos esenciales de la primera fase del régimen definitivo del IVA para el comercio entre empresas dentro de la Unión. El actual régimen transitorio, que contempla una entrega de bienes exenta en el Estado miembro de partida y una adquisición intracomunitaria gravada en el Estado miembro de destino, por la que el adquirente está obligado al pago del IVA, será sustituido por el régimen definitivo, que contempla una entrega de bienes gravada a efectos del IVA en el Estado miembro de destino (la denomina-

30. PwC, 2012. Véase: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/place_supply_b2b.zip

31. CPB (jefe de proyecto), 2013. Véase: <https://circabc.europa.eu/sd/a/60e05641-2653-4ac3-aca2-3060896aa6e3/33-ANN%20-%20Final%20report%20-%20Study%20on%20charging%20VAT%20on%20intra-EU%20supplies%20of%20goods%20and%20services%5B1%5D.pdf>

32. EY, 2015. Véase: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf

33. CASE, 2016. Véase: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

da entrega de bienes dentro de la Unión). El concepto del sujeto pasivo certificado permitirá una puesta en práctica gradual del régimen definitivo del IVA, puesto que, en la primera fase de aplicación de este régimen, se aplicará una inversión del sujeto pasivo (es decir, la sujeción al IVA del adquiriente y no del proveedor, lo que en la práctica genera una situación similar a la que existe en la actualidad en el marco del régimen transitorio) cuando el adquiriente, en el caso de las entregas dentro de la Unión, sea un sujeto pasivo certificado³⁴. La justificación es que no debe producirse ningún fraude como consecuencia de no haberse aplicado el IVA a las entregas dentro de la Unión efectuadas por un sujeto pasivo certificado, dado que el sujeto pasivo certificado es, por definición, un contribuyente fiable.

La disposición establece los criterios generales con arreglo a los cuales los Estados miembros podrán certificar a los sujetos pasivos. Tras la adopción de la presente propuesta, deberá adoptarse un Reglamento de Ejecución del Consejo, sobre la base del artículo 397 de la Directiva sobre el IVA, a fin de organizar los aspectos prácticos del estatuto de sujeto pasivo certificado y garantizar que el procedimiento para conceder o retirar dicho estatuto esté suficientemente armonizado y normalizado en toda la Unión, de modo que pueda garantizarse una aplicación uniforme. También deberá proponerse una modificación del Reglamento de cooperación administrativa³⁵ para permitir integrar el estatuto de sujeto pasivo certificado en el sistema VIES (sistema de intercambio de información sobre el IVA), lo que a su vez permitirá tanto a las administraciones tributarias como a las empresas verificar en línea el estatuto de sujeto pasivo certificado de una determinada empresa.

Dado que la certificación de sujeto pasivo certificado implica obligaciones de información y pago con respecto al IVA, no podrán optar a ella las personas que no tengan la condición de sujeto pasivo. Por la misma razón, la propuesta excluye de la posibilidad de obtener el estatuto de sujeto pasivo certificado a los agricultores en régimen de tanto alzado, a las pymes exentas, a otros sujetos pasivos exentos sin derecho a deducción y a los sujetos pasivos ocasionales. No obstante, cualquier pyme que no aplique el sistema de exención podrá solicitar el estatuto de sujeto pasivo certificado en las mismas condiciones que cualquier otro sujeto pasivo. Por lo tanto, la propuesta es coherente con la política de la UE en el ámbito de las pymes, según lo establecido en la iniciativa SBA³⁶.

Existe una similitud entre los criterios que deben utilizarse para la concesión del estatuto de sujeto pasivo certificado y los aplicados en relación con el estatuto de Operador Económico Autorizado (OEA), tal y como aparece definido en el Código Aduanero de la Unión (artículo 39). También pueden hallarse criterios similares, basados en el estatuto de OEA, en la reciente propuesta sobre el IVA aplicable al comercio electrónico³⁷.

Existencias de reserva: artículo 17 bis (nuevo), artículo 243, apartado 3, y artículo 262 (modificado)

El de las existencias de reserva es un régimen en virtud del cual un proveedor transfiere bienes a un adquiriente conocido sin transferir inmediatamente la propiedad de los bienes. El adquiriente tiene derecho a retirar los bienes de una reserva del proveedor de forma discrecional, en cuyo caso tiene lugar una entrega de bienes. En las relaciones internas, el uso de este modelo no genera problemas específicos, pero

34. Según lo anunciado en el Plan de Acción del IVA, en una futura segunda fase legislativa del régimen definitivo del IVA, la fiscalidad cubriría todas las entregas transfronterizas de bienes y servicios (y, por ende, el proveedor, y no el cliente, estaría obligado al pago del IVA por todos los bienes y servicios adquiridos en otros Estados miembros), de modo que todas las entregas de bienes y servicios en el mercado único, ya sean nacionales o transfronterizas, reciban el mismo trato.

35. Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1).

36. Véase la nota 23.

37. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes [COM(2016) 757 final de 1.12.2016]; véase el artículo 369 quaterdecies, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/112/CE).

se plantean dificultades cuando el proveedor y el adquirente están establecidos en diferentes Estados miembros.

En virtud de las normas actuales sobre el IVA, cuando una empresa transfiere bienes propios a otro Estado miembro con el fin de constituir una reserva para un cliente, se considera que ha realizado una entrega de bienes exenta de IVA en el Estado miembro de partida. La llegada de las mercancías da lugar a una adquisición intracomunitaria realizada por la empresa que ha transferido las mercancías que está sujeta al IVA en ese otro Estado miembro. La empresa que ha transferido los bienes está obligada, por regla general, a estar identificada a efectos del IVA en el Estado miembro de llegada, con el fin de poder declarar la adquisición intracomunitaria en su declaración del IVA. En el momento en que las mercancías son retiradas de la reserva y entregadas al adquirente, se produce una segunda entrega, cuyo lugar de entrega es el Estado miembro en el que la reserva está situada.

A fin de solventar las dificultades que este hecho puede generar en la práctica, algunos Estados miembros aplican medidas de simplificación a estas operaciones, pero otros no lo hacen. Estas diferencias van en contra de la aplicación uniforme de las normas sobre el IVA en el mercado único.

La solución propuesta consiste en considerar que los acuerdos relativos a las reservas de existencias dan lugar a una única entrega en el Estado miembro de partida y a una adquisición intracomunitaria en el Estado miembro en que está situada la reserva, siempre que en la operación participen dos sujetos pasivos certificados. De este modo, se evitará que el proveedor tenga la obligación de estar identificado en cada Estado miembro en el que haya introducido las mercancías en el marco del régimen de la reserva de existencias. Sin embargo, a fin de garantizar un seguimiento adecuado de las mercancías por las administraciones tributarias, tanto el proveedor como el adquirente deberán llevar un registro de las mercancías incluidas en existencias de reserva a las que se aplican estas normas. Además, el estado recapitulativo del proveedor deberá mencionar la identidad de los adquirentes a los que los bienes serán expedidos en una fase posterior al amparo de acuerdos relativos a existencias de reserva.

Número de identificación a efectos del IVA, y exención de determinadas operaciones intracomunitarias: artículo 138, apartado 1 (modificado)

La exención del IVA para las entregas intracomunitarias de bienes contemplada en el artículo 138, apartado 1, de la Directiva sobre el IVA constituye el eje del actual régimen transitorio. Al mismo tiempo, esta exención también está en la raíz del denominado «fraude carrusel». El régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la Unión pretende solucionar este problema, pero, en el ínterin, los Estados miembros han pedido que se adopten soluciones provisionales. Piden, en particular, que la Directiva sobre el IVA exija un número de identificación a efectos del IVA al adquirente en un Estado miembro distinto de aquel en el que se inicie el transporte de los bienes como un requisito material para que el proveedor pueda ser autorizado a aplicar la exención. Esta modificación trasciende la situación actual, con arreglo a la cual, según la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea³⁸, el número de identificación a efectos del IVA del adquirente es simplemente una condición formal para el derecho a la exención de una entrega intracomunitaria. Esta circunstancia da actualmente lugar a situaciones en que, cuando no se ha cumplido la condición, los Estados miembros solo pueden imponer multas o sanciones administrativas, pero no denegar la exención en sí.

El régimen transitorio actual se basa, además, en la obligación para el proveedor de presentar un estado recapitulativo (la denominada «lista VIES», que incluye el número de identificación a efectos del IVA del adquirente). Esta es también una

38. Sentencias de 6 de septiembre de 2012, Mecsek-Gabona, C-273/11, ECLI:EU:C:2012:547; de 27 de septiembre de 2012, VSTR, C-587/10, ECLI:EU:C:2012:592; de 20 de octubre de 2016, Plöckl, C-24/15, ECLI:EU:C:2016:791, y de 9 de febrero de 2017, Euro-Tyre, C-21/16, ECLI:EU:C:2017:106.

condición para la exención no sustantiva, sino formal. A través del sistema VIES, esta información está al alcance de las autoridades fiscales del Estado miembro del adquirente, que de este modo son informadas de la llegada a su territorio de bienes que son normalmente objeto de una adquisición intracomunitaria gravada. El adquirente debe declarar esta adquisición intracomunitaria en su declaración IVA, y las autoridades fiscales tienen la posibilidad de cotejar esta declaración con los datos del sistema VIES. La lista VIES ha sido, pues, un elemento esencial del régimen del IVA desde la supresión de las fronteras fiscales y la consiguiente desaparición de la documentación aduanera.

A falta de una información correcta procedente del sistema VIES, las autoridades fiscales de los Estados miembros carecen de la información necesaria sobre la llegada de bienes no gravados a su territorio y dependen exclusivamente de la declaración de los sujetos pasivos. No obstante, la no inclusión de una entrega en la lista puede dar lugar a la imposición de sanciones, pero no a la denegación de la exención en sí.

Por consiguiente, el nuevo artículo 138, apartado 1, propuesto contempla cambios en estos dos aspectos. En primer lugar, mientras que actualmente se hace referencia a si el adquirente es un sujeto pasivo o una persona jurídica no sujeta al impuesto que actúa como tal, se establece ahora, como un requisito material al que se supedita la aplicación de la exención, que el adquirente deberá estar identificado a efectos del IVA en un Estado miembro distinto de aquel en el que se inicie la expedición o transporte de los bienes. Como ya ocurre actualmente, el proveedor deberá verificar el estatuto de su cliente a través del sistema VIES antes de aplicar la exención. Desde este punto de vista, no existe ninguna diferencia práctica para el proveedor, pero las consecuencias pueden ser diferentes, dado que la no identificación de su cliente puede, sobre esa base, dar lugar a la denegación de la exención. En segundo lugar, también la correcta inclusión en la lista VIES se convierte en un requisito material que puede conducir, de no cumplirse, al rechazo por parte de la administración tributaria de una exención ya aplicada.

Operaciones en cadena: artículo 138 bis (nuevo)

Las operaciones en cadena, que se consideran en el ámbito de la presente propuesta, deben entenderse como entregas sucesivas de una misma mercancía cuando los bienes entregados son objeto de un único transporte intracomunitario entre dos Estados miembros. En esta situación, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia³⁹, el transporte debe atribuirse a una entrega dentro de la cadena de suministro, a fin de determinar a cuál de las operaciones debe aplicarse la exención de entregas intracomunitarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la Directiva sobre el IVA. Esta disposición establece, como requisito para la exención, que los bienes deben ser «expedidos o transportados por el vendedor, por el adquirente o por cuenta de ellos» de un Estado miembro a otro. En este contexto, los Estados miembros han pedido que se introduzcan mejoras legislativas a fin de aumentar la seguridad jurídica de los operadores a la hora de determinar la entrega a la que, dentro de la cadena de operaciones, debe imputarse el transporte intracomunitario (que será la entrega de la cadena a se aplicará la exención prevista en el artículo 138, siempre que se cumplan todas las demás condiciones para la exención).

En caso de que el transporte haya sido realizado por o en nombre de uno de los proveedores intermediarios de la cadena, se proponen normas en virtud de las cuales dicho transporte se imputará: i) a la entrega efectuada a ese proveedor intermediario si este está, a efectos del IVA, identificado en un Estado miembro distinto del Estado miembro de entrega y ha comunicado el nombre del Estado miembro de llegada de las mercancías a su proveedor; ii) a la entrega efectuada por el proveedor intermediario al siguiente operador de la cadena, cuando no se cumpla alguna de las

39. Sentencia de 6 de abril de 2006, Emag Handel, C-245/04, ECLI:EU:C:2006:232.

dos condiciones mencionadas en el punto i). Estas normas, junto con la seguridad jurídica que conllevan, únicamente se aplicarán cuando tanto el proveedor intermediario como el sujeto pasivo que efectúa la entrega de bienes sean sujetos pasivos certificados. No se necesitará ninguna norma de este tipo cuando el transporte se realice en nombre del primer proveedor de la cadena (en cuyo caso, el transporte solo puede imputarse a la primera entrega) o en nombre del último sujeto pasivo de la cadena (en cuyo caso, el transporte solo puede imputarse a la entrega efectuada por el sujeto pasivo en cuestión).

No se excluye la posibilidad de que, en caso de participación de un sujeto pasivo que no haya sido objeto de certificación, el transporte se impute a la misma entrega. No obstante, en este caso las normas establecidas en el artículo 138 *bis* no serán de aplicación, y, como ya ocurre en las actuales condiciones, seguirá correspondiendo al sujeto pasivo interesado demostrar que el transporte y la exención están vinculadas a esa entrega concreta.

Régimen definitivo para el comercio dentro de la Unión: artículos 402 (modificado), 403 y 404 (suprimido)

Ya se han establecido los pilares del régimen definitivo para el comercio dentro de la Unión, y se han definido los principios con arreglo a los cuales se aplicará el nuevo régimen. Por lo que se refiere a la elección de este régimen particular, se hace referencia a la evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta.

Como ya se explica en el punto 1, una próxima propuesta de 2018 incluirá disposiciones técnicas detalladas que regulen la efectiva aplicación de estos pilares. La futura propuesta en cuestión revisará en profundidad la Directiva sobre el IVA y sustituirá o eliminará los artículos que contienen las actuales disposiciones transitorias. Para garantizar el buen funcionamiento del régimen, se precisarán otros cambios con relación a las normas de cooperación administrativa, así como importantes avances informáticos.

En la propuesta de artículo 402 de la Directiva, se establece actualmente que el régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la UE se basará en el principio de la imposición en el Estado miembro de destino de la entrega o prestación de los bienes y servicios. En este contexto, se introducirá en las citadas disposiciones técnicas detalladas un nuevo concepto con relación a los bienes, a saber, la denominada «entrega dentro de la Unión». Este nuevo hecho imponible único está destinado a sustituir el actual régimen de una entrega exenta en el Estado miembro de partida y una «adquisición intracomunitaria» gravada en el Estado miembro de destino como segundo e independiente hecho imponible. En el marco de este nuevo concepto, el «lugar de entrega» estará situado en el Estado miembro de destino de los bienes.

Además, el proveedor será el responsable del pago del IVA por esta entrega «dentro de la Unión» a menos que el adquirente sea un sujeto pasivo certificado, en cuyo caso el sujeto pasivo certificado asumirá en su declaración del IVA la liquidación de este impuesto. En los casos en que el deudor del IVA no esté establecido en el Estado miembro en que se adeuda el impuesto, este tendrá posibilidad de cumplir con sus obligaciones de declaración y pago a través del denominado «sistema de ventanilla única». Este sistema también podrá utilizarse para la deducción del IVA soportado.

Aunque en esta fase esto aún no ha quedado explícitamente establecido, el sistema podría o debería basarse en mayor medida en la supresión de la declaración recapitulativa (la denominada «lista VIES»), la aplicación de las normas generales de facturación del Estado miembro del proveedor y la armonización de determinadas normas relativas a la facturación (como el momento de la expedición de las facturas), el devengo y la exigibilidad del IVA en el marco de las entregas de bienes «dentro de la UE».

2017/0251 (CNS)

Propuesta de Directiva del consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros

El consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo⁴⁰,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁴¹,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

(1) En 1967, cuando el Consejo adoptó el sistema común del impuesto sobre el valor añadido (IVA) por medio de las Directivas 67/227/CEE⁴² y 67/228/CEE⁴³ del Consejo, se contrajo el compromiso de establecer un régimen definitivo del IVA que operara en el marco de la Comunidad Europea como lo haría en un único Estado miembro. Dado que aún no se habían alcanzado las condiciones técnicas y políticas necesarias para el establecimiento de un régimen de ese tipo, cuando las fronteras fiscales entre los Estados miembros se suprimieron a finales de 1992 se adoptó el régimen transitorio del IVA. La Directiva 2006/112/CE⁴⁴ del Consejo, actualmente en vigor, prevé que estas disposiciones transitorias deben ser sustituidas por disposiciones definitivas.

(2) En su Plan de acción sobre el IVA⁴⁵, la Comisión anunció su intención de presentar una propuesta destinada a establecer los principios de un régimen definitivo del IVA para el comercio transfronterizo de empresa a empresa entre los Estados miembros, que se basaría en la imposición de las entregas transfronterizas de bienes en el Estado miembro de destino.

(3) Para ello, sería necesario sustituir el actual régimen, consistente en una entrega exenta en el Estado miembro de partida de los bienes y una adquisición intracomunitaria de bienes gravada en el Estado miembro de destino, por un régimen de una sola entrega gravada en el Estado miembro de destino con arreglo a sus tipos de IVA. Por regla general, el IVA será facturado por el proveedor, que podrá verificar en línea, a través de un portal web, el tipo de IVA aplicable en cualquier Estado miembro. No obstante, en caso de que el adquiriente sea un sujeto pasivo certificado (es decir, un contribuyente fiable reconocido como tal por los Estados miembros), se aplicará el mecanismo de inversión del sujeto pasivo y el sujeto pasivo certificado pasará a ser el deudor del IVA por la entrega dentro de la Unión. El régimen definitivo del IVA se basará también en el concepto de un sistema de registro único (ventanilla única) para las empresas, en el que se podrá realizar la liquidación y la deducción del IVA adeudado.

40. DO C [...] de [...], p. [...].

41. DO C [...] de [...], p. [...].

42. Primera Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios (DO 71 de 14.4.1967, p. 1 301).

43. Segunda Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido (DO 71 de 14.4.1967, p. 1 303).

44. Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

45. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA – Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE – Es hora de decidir [COM(2016)148 final, de 7 de abril de 2016].

(4) Estos principios deberían incluirse en la Directiva y sustituir el actual concepto según el cual el régimen definitivo se basará en la imposición en el Estado miembro de origen.

(5) El Consejo, en sus conclusiones de 8 de noviembre de 2016⁴⁶, invitó a la Comisión a introducir ciertas mejoras en las normas de la Unión en materia de IVA aplicables a las operaciones transfronterizas, con respecto al papel del número de identificación a efectos del IVA en el contexto de la exención de las entregas intracomunitarias, las disposiciones que regulan las existencias de reserva, las operaciones en cadena y la prueba del transporte a efectos de la exención de las operaciones intracomunitarias.

(6) Habida cuenta de esta petición, así como del hecho de que se tardará varios años en aplicar el régimen definitivo del IVA para el comercio dentro de la Unión, estas medidas específicas, destinadas a armonizar y simplificar determinadas disposiciones aplicables a las empresas, resultan adecuadas.

(7) La creación del estatuto de sujeto pasivo certificado es necesaria para la aplicación eficiente de las mejoras relativas a las normas de la Unión en materia de IVA aplicables a las operaciones transfronterizas, así como para la transición gradual hacia el régimen definitivo para el comercio dentro de la Unión.

(8) En el régimen actual, no se hace ninguna distinción entre sujetos pasivos fiables y menos fiables en relación con las normas del IVA aplicables. La concesión del estatuto de sujeto pasivo certificado sobre la base de determinados criterios objetivos debería permitir la identificación de los sujetos pasivos fiables. Este estatuto les permitiría beneficiarse de la aplicación de determinadas normas sensibles al fraude no aplicables a otros sujetos pasivos.

(9) El acceso al estatuto de sujeto pasivo certificado debería basarse en criterios armonizados a escala de la Unión y, por lo tanto, la certificación por parte de un Estado miembro debería ser válida en toda la Unión.

(10) Determinados sujetos pasivos cubiertos por regímenes particulares que los excluyen de las normas generales del IVA, o que solo ocasionalmente realizan actividades económicas, no deben poder obtener el estatuto de sujeto pasivo certificado por lo que respecta a tales regímenes particulares o actividades ocasionales. De otro modo, podría verse comprometida la correcta aplicación de las modificaciones propuestas.

(11) Las existencias de reserva hacen referencia a una situación en la que, en el momento del transporte de los bienes a otro Estado miembro, el proveedor ya conoce la identidad de la persona que adquiere los bienes, al que se entregarán en una fase posterior y tras su llegada al Estado miembro de destino. Actualmente, esta situación da lugar a una operación equiparada a una entrega (en el Estado miembro de partida de los bienes) y a una operación equiparada a una adquisición intracomunitaria en el Estado miembro de llegada de los bienes), seguidas de una entrega «nacional» en el Estado miembro de llegada, y obliga al proveedor a estar identificado a efectos del IVA en dicho Estado miembro. Para evitar esto, debe considerarse que tales operaciones, cuando tienen lugar entre dos sujetos pasivos certificados y en determinadas condiciones, dan lugar a una entrega exenta en el Estado miembro de partida y a una adquisición intracomunitaria en el Estado miembro de llegada.

(12) Por lo que se refiere al número de identificación a efectos del IVA en relación con la exención de las entregas de bienes en el comercio intracomunitario, se propone que la inclusión del número de identificación a efectos del IVA del adquirente en el Sistema de intercambio de información sobre el IVA (VIES), asignado por un Estado miembro distinto de aquel en el que se inicie el transporte de los bienes, así como la referencia a ese número en el estado recapitulativo presentado por

46. Conclusiones del Consejo, de 8 de noviembre de 2016, sobre la mejora de las normas vigentes de la UE sobre el IVA aplicables a las operaciones transfronterizas (n.º 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023, de 9 noviembre de 2016).

el proveedor deben ser, junto con la condición de que los bienes se transporten fuera del Estado miembro de entrega, requisitos no formales, sino materiales, para la aplicación de la exención. La indicación en la lista VIES es esencial para informar al Estado miembro de llegada de la presencia de los bienes en su territorio y es, por lo tanto, un elemento clave en la lucha contra el fraude en la Unión.

(13) Las operaciones en cadena se refieren a sucesivas entregas de bienes que son objeto de un único transporte intracomunitario. La circulación intracomunitaria de los bienes solo debería imputarse a una de las entregas, y solo esa entrega debería beneficiarse de la exención del IVA prevista para las entregas intracomunitarias. Las demás entregas de la cadena deberían ser objeto de gravamen y podrían requerir la identificación a efectos del IVA del proveedor en el Estado miembro de entrega. A fin de evitar planteamientos divergentes entre los Estados miembros, lo que puede dar lugar a una doble imposición o a la ausencia de imposición, y a fin de reforzar la seguridad jurídica de los operadores, conviene establecer una norma común que, siempre que se cumplan determinadas condiciones, establezca que el transporte de la mercancía debe imputarse a una entrega de la cadena de operaciones.

(14) Dado que los objetivos de la presente Directiva (la mejora del funcionamiento del régimen del IVA en el contexto del comercio transfronterizo entre empresas y la definición de los principios del régimen del IVA definitivo) no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

(15) De conformidad con la Declaración política conjunta de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos⁴⁷, de 28 de septiembre de 2011, los Estados miembros se han comprometido a acompañar, en casos justificados, la notificación de sus medidas de transposición con uno o varios documentos que expliquen la relación entre los elementos de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Por lo que respecta a la presente Directiva, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.

(16) Procede, por lo tanto, modificar la Directiva 2006/112/CE en consecuencia. Ha adoptado la presente directiva:

Artículo 1

La Directiva 2006/112/CE se modifica como sigue:

1) Se inserta el artículo 13 *bis* siguiente:

«Artículo 13 *bis*

1. Cualquier sujeto pasivo que tenga su sede de actividad económica o un establecimiento permanente en la Comunidad o, en ausencia de sede de actividad económica y de establecimiento permanente, tenga su domicilio permanente o residencia habitual en la Comunidad y que, en el marco de su actividad económica, realice, o tenga la intención de realizar, alguna de las operaciones contempladas en los artículos 17 *bis*, 20 y 21, u operaciones en las condiciones especificadas en el artículo 138, podrá solicitar a la Administración tributaria el estatuto de sujeto pasivo certificado.

La Administración tributaria concederá este estatuto a un solicitante cuando se cumplan los criterios establecidos en el apartado 2, a menos que el solicitante esté excluido de esta certificación en virtud de lo dispuesto en el apartado 3.

En caso de que el solicitante sea un sujeto pasivo a quien se haya concedido el estatuto de operador económico autorizado a efectos aduaneros, se considerará que se cumplen los criterios enunciados en el apartado 2.

47. DO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

2. Para la concesión del estatuto de sujeto pasivo certificado, deberán cumplirse todos los criterios siguientes:

a) inexistencia de infracción grave o reiterada de la legislación aduanera y de la normativa fiscal, así como de condena por un delito grave en relación con la actividad económica del solicitante;

b) demostración, por el solicitante, de un alto nivel de control de sus operaciones y del flujo de los bienes, bien mediante un sistema de gestión de los registros comerciales y, en su caso, de los registros de transporte, que permita la correcta realización de los controles fiscales, bien mediante una pista de auditoría interna fiable o certificada;

c) prueba de la solvencia financiera del solicitante, la cual se considerará acreditada bien cuando el solicitante tenga una capacidad financiera adecuada que le permita cumplir sus compromisos, teniendo debidamente en cuenta las características del tipo de actividad empresarial de que se trate, bien mediante la presentación de garantías aportadas por empresas de seguros u otras entidades financieras, o por otras terceras partes económicamente fiables.

3. Los siguientes sujetos pasivos no podrán obtener el estatuto de sujeto pasivo certificado:

a) los sujetos pasivos que se beneficien del régimen común de tanto alzado de los productores agrícolas;

b) los sujetos pasivos que se beneficien de la franquicia para las pequeñas empresas prevista en los artículos 282 a 292;

c) los sujetos pasivos que realicen entregas de bienes o prestaciones de servicios respecto de las cuales el IVA no sea deducible;

d) los sujetos pasivos que efectúen una entrega ocasional de un medio de transporte nuevo, en el sentido del artículo 9, apartado 2, o que lleven a cabo una actividad ocasional en el sentido del artículo 12.

No obstante, los sujetos pasivos mencionados en las letras a) a d) podrán obtener el estatuto de sujeto pasivo certificado para las otras actividades económicas que realicen.

4. Todo sujeto pasivo que solicite el estatuto de sujeto pasivo certificado deberá facilitar toda la información exigida por las autoridades tributarias para permitirles tomar una decisión.

A efectos de la concesión de este estatuto fiscal, se entenderá por “autoridades tributarias”:

a) las del Estado miembro en que el solicitante haya establecido la sede de su actividad económica;

b) las del Estado miembro donde se encuentre el establecimiento permanente del solicitante en el que se conserve o esté disponible su contabilidad principal dentro de la Comunidad a efectos fiscales, cuando el solicitante haya establecido la sede de su actividad económica fuera de la Comunidad, pero tenga uno o varios establecimientos fijos situados dentro de la Comunidad;

c) las del Estado miembro en el que el solicitante tenga su domicilio permanente o su residencia habitual, cuando no disponga ni de un centro de actividad, ni de un establecimiento permanente.

5. En caso de que la solicitud sea denegada, las autoridades tributarias comunicarán al solicitante los motivos de la denegación, junto con la propia decisión. Los Estados miembros velarán por que el solicitante disponga de un derecho de recurso contra toda decisión por la que se le deniegue una solicitud.

6. El sujeto pasivo al que se haya concedido el estatuto de sujeto pasivo certificado informará sin demora a las autoridades tributarias de cualquier circunstancia posterior a la adopción de la decisión que pueda afectar o influir en el mantenimiento de dicho estatuto. Las autoridades tributarias retirarán el estatuto fiscal cuando dejen de cumplirse los criterios establecidos en el apartado 2.

7. El estatuto de sujeto pasivo certificado concedido en un Estado miembro será reconocido por las autoridades tributarias de todos los Estados miembros.».

2) Se inserta el artículo 17 *bis* siguiente:

«Artículo 17 *bis*

1. La transferencia por un sujeto pasivo de un bien de su empresa con destino a otro Estado miembro en el marco de acuerdos sobre existencias de reserva no se asimilará a una entrega de bienes a título oneroso.

2. A efectos del presente artículo, se considerará que existen acuerdos sobre existencias de reserva cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) los bienes son expedidos o transportados a otro Estado miembro por un sujeto pasivo certificado, o por un tercero por cuenta de dicho sujeto pasivo certificado, con el fin de que esos bienes sean entregados allí, en una fase posterior y después de su llegada, a otro sujeto pasivo certificado;

b) el sujeto pasivo certificado que expide o transporta los bienes no está establecido en el Estado miembro al que se expiden o transportan los bienes;

c) el sujeto pasivo certificado destinatario de la entrega de bienes está identificado a efectos del IVA en el Estado miembro al que se transportan o expiden los bienes, y tanto su identidad como el número de identificación a efectos del IVA que le ha sido asignado por ese Estado miembro son datos conocidos por el sujeto pasivo certificado al que se refiere la letra b) en el momento del inicio de la expedición o el transporte;

d) el sujeto pasivo certificado que expide o transporta los bienes ha inscrito la expedición o el transporte en el registro contemplado en el artículo 243, apartado 3, y ha incluido en el estado recapitulativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262, tanto la identidad del sujeto pasivo certificado que adquiere los bienes como el número de identificación asignado a este último por el Estado miembro al que se expiden o transportan los bienes.

3. Cuando se cumplan las condiciones establecidas en el apartado 2, en el momento en que el derecho a disponer de los bienes se transfiere al sujeto pasivo contemplado en la letra c) de ese apartado, se aplicarán las normas siguientes:

a) se considerará que una entrega de bienes, exenta del IVA de conformidad con el artículo 138, apartado 1, ha sido realizada por el sujeto pasivo certificado que ha expedido o transportado los bienes, por sí mismo o por un tercero a su nombre, en el Estado miembro a partir del cual los bienes han sido expedidos o transportados;

b) se considerará que una adquisición intracomunitaria de bienes ha sido realizada por el sujeto pasivo al que se hace entrega de ellos en el Estado miembro al que se han expedido o transportado los bienes.».

3) En el artículo 138, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Los Estados miembros eximirán las entregas de bienes expedidos o transportados a un destino fuera de su respectivo territorio, pero dentro de la Comunidad, por el vendedor o en su nombre, o por el adquirente de los bienes, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) los bienes se entregan a otro sujeto pasivo, o a una persona jurídica no sujeta al impuesto, actuando en su condición de tal en un Estado miembro distinto de aquel en el que se inicia la expedición o el transporte de los bienes;

b) el sujeto pasivo, o la persona jurídica no sujeta al impuesto, a quien se hace entrega de los bienes está identificado a efectos del IVA en un Estado miembro distinto de aquel en el que se inicia la expedición o el transporte de los bienes;

c) en el estado recapitulativo presentado por el proveedor con arreglo al artículo 262, se hace referencia a la persona que adquiere los bienes.».

4) Se inserta el artículo 138 *bis* siguiente:

«Artículo 138 *bis*

1. A efectos de la aplicación de las exenciones previstas en el artículo 138 en el caso de operación en cadena, el transporte intracomunitario se imputará a la entrega

al operador intermediario efectuada por el proveedor, cuando se cumplan las condiciones siguientes:

a) el operador intermediario comunica al proveedor el nombre del Estado miembro de llegada de los bienes;

b) el operador intermediario está identificado a efectos del IVA en un Estado miembro distinto de aquel en el que se inicia la expedición o el transporte de los bienes.

2. Cuando no se cumpla alguna de las condiciones establecidas en el apartado 1, en el caso de operación en cadena, el transporte intracomunitario se imputará a la entrega efectuada por el operador intermediario al cliente.

3. A los efectos del presente artículo, se entenderá por:

a) «caso de operación en cadena»: una situación en la que entregas sucesivas de los mismos bienes por sujetos pasivos dan lugar a un único transporte intracomunitario de dichos bienes, y en la que tanto el operador intermediario como el proveedor son sujetos pasivos certificados;

b) «operador intermediario»: un proveedor de la cadena distinto del primer proveedor, que expide o transporta los bienes, por sí mismo o por un tercero en su nombre;

c) «proveedor»: el sujeto pasivo de la cadena que entrega los bienes al operador intermediario;

d) «cliente»: el sujeto pasivo a quien el operador intermediario de la cadena entrega los bienes.».

5) En el artículo 243 se añade el apartado 3 siguiente:

«3. Todo sujeto pasivo certificado que transfiera bienes en el marco de los acuerdos de existencias de reserva a que se refiere el artículo 17 *bis* deberá llevar un registro de la siguiente información:

a) los bienes expedidos o transportados a otro Estado miembro y la dirección en la que son almacenados en ese Estado miembro;

b) los bienes entregados en una fase posterior y tras su llegada al Estado miembro a que se refiere la letra a).

Todo sujeto pasivo certificado al que se haga entrega de bienes en el marco de los acuerdos de existencias de reserva a que se refiere el artículo 17 *bis* deberá llevar un registro de dichos bienes.».

6) El artículo 262 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 262

1. Los sujetos pasivos identificados a efectos del IVA deberán presentar un estado recapitulativo en el que figure la siguiente información:

a) los adquirentes identificados a efectos del IVA a quienes hayan entregado bienes en las condiciones previstas en el artículo 138, apartado 1 y apartado 2, letra c);

b) las personas identificadas a efectos del IVA a quienes hayan entregado bienes en el marco de las adquisiciones intracomunitarias contempladas en el artículo 42;

c) los sujetos pasivos y las personas jurídicas no sujetas al impuesto identificadas a efectos del IVA a quienes hayan prestado servicios que no estén exentos del IVA en el Estado miembro en el que la operación esté gravada, y respecto de los cuales el destinatario sea el deudor del impuesto, de conformidad con el artículo 196.».

2. Además de la información a que se refiere el apartado 1, cada sujeto pasivo certificado deberá identificar a los sujetos pasivos certificados a quienes están destinados los bienes expedidos o transportados en el marco de acuerdos de existencias de reserva en las condiciones establecidas en el artículo 17 *bis*.».

7) El título del capítulo 1 del título IV se sustituye por el siguiente:

«*Régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros*»

El texto del artículo 402 se sustituye por el siguiente:

«Artículo 402

El régimen de tributación de los intercambios entre los Estados miembros establecido en la presente Directiva es transitorio y será sustituido por un régimen definitivo basado en los principios de tributación de las entregas de bienes y las prestaciones de servicios en el Estado miembro de destino; de sujeción al IVA del proveedor o del adquirente en caso de que sea un sujeto pasivo certificado; y de un sistema de registro único para la declaración, liquidación y deducción del impuesto.»

9) Se suprimen los artículos 403 y 404.

Artículo 2

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, 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 2019.

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 la mencionada referencia.

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

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el
Por el Consejo, el Presidente

N. de la r.: La documentació que acompanya aquesta proposta pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell que modifica el Reglament (UE) 2016/399 pel que fa a la les normes aplicables al restabliment temporal de controls fronterers en les fronteres interiors

295-00185/11

TEXT PRESENTAT

Tramesa de la Secretaria de la Comissió Mixta de la Unió Europea del 25.10.2018
Reg. 71958 / Admissió a tràmit: Mesa de la Comissió d'Acció Exterior i Cooperació, Relacions Institucionals i Transparència, 26.10.2017

Asunto: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores [COM(2017) 571 final] [2017/0245 (COD)]

En aplicación del artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, la Comisión Mixta para la Unión Europea remite a su Parlamento, por medio del presente correo electrónico, la iniciativa legislativa de la Unión Europea que se acompaña, a efectos de su conocimiento y para que, en su caso, remita a las Cortes Generales un dicta-

men motivado que exponga las razones por las que considera que la referida iniciativa de la Unión Europea no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Aprovecho la ocasión para recordarle que, de conformidad con el artículo 6.2 de la mencionada Ley 8/1994, el dictamen motivado que, en su caso, apruebe su Institución debería ser recibido por las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa legislativa europea.

Con el fin de agilizar la transmisión de los documentos en relación con este procedimiento de control del principio de subsidiariedad, le informo de que se ha habilitado el siguiente correo electrónico de la Comisión Mixta para la Unión Europea: cmue@congreso.es

Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Bruselas, 27.9.2017 COM(2017) 571 final 2017/0245 (COD) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores

Exposición de motivos

1. Contexto de la propuesta

Razones y objetivos de la propuesta

Durante los dos últimos años, la Unión Europea ha sido testigo de un aumento significativo del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores. Desde septiembre de 2015, los controles fronterizos se han restablecido y prorrogado casi 50 veces (frente a los 36 casos de restablecimiento de los controles fronterizos en el periodo 2006-2015¹). Esto se debió a los movimientos secundarios de migrantes irregulares y al aumento de las amenazas terroristas transfronterizas que suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de los Estados Schengen. Estas amenazas graves obligaron a algunos Estados miembros a prorrogar los controles fronterizos restablecidos en diversas ocasiones, a veces hasta agotar los plazos legales actuales.

Ya en mayo de 2017 la Comisión reconoció que, en los últimos años, han surgido nuevos retos en materia de seguridad, como demuestran los reiterados atentados terroristas. En este contexto, si bien el actual marco jurídico ha bastado para hacer frente a los retos que se han planteado hasta ahora, la Comisión inició una reflexión sobre si está suficientemente adaptado para enfrentarse a los desafíos en constante evolución que supone la seguridad.

Sobre la base de las actuales normas de Schengen, los controles fronterizos en las fronteras interiores son posibles durante más de seis meses cuando existen graves deficiencias en la gestión de la frontera exterior de un Estado miembro, demostrada durante una evaluación de Schengen, que ponen en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores o como consecuencia del incumplimiento por un Estado miembro de una decisión del Consejo que identifique medidas destinadas a mitigar los riesgos en el control de las fronteras exteriores poniendo en peligro el funcionamiento del espacio Schengen [artículo 29 del Código de fronteras Schengen, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/1624, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas]². En

1. Véase la lista de los controles fronterizos restablecidos en las fronteras interiores en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

2. De conformidad con dicho procedimiento, el 12 de mayo de 2016 el Consejo recomendó, sobre la base de una propuesta de la Comisión, que los cinco Estados miembros más afectados por los movimientos secundarios restableciesen los controles en sus fronteras interiores. El 12 de mayo de 2017, el Consejo autorizó a estos cinco Estados miembros, por tercera y última vez, a ampliar dichos controles hasta el 11 de noviembre de 2017.

tales casos, el Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, podrá recomendar que uno o más Estados miembros decidan restablecer controles fronterizos en la totalidad o en tramos específicos de sus fronteras interiores, durante un periodo determinado, que no exceda de seis meses, renovable tres veces³.

En situaciones en que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior no está relacionada con deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores, tal y como se demostró durante una evaluación de Schengen, el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores está sujeto a las condiciones y plazos establecidos en los artículos 25 a 28 del Código de fronteras Schengen. En consecuencia, los controles fronterizos en las fronteras interiores pueden realizarse durante un máximo de seis meses en caso de acontecimientos previsibles tales como acontecimientos políticos o deportivos internacionales (artículo 25), o por un periodo de hasta dos meses, en los casos que se requiere una actuación inmediata (artículo 28). Según la interpretación de la Comisión, los periodos de restablecimiento de controles fronterizos de conformidad con los artículos 28 y 25 podrán acumularse. Esto significa que, en lo que respecta a las decisiones relativas al restablecimiento de los controles fronterizos por motivos diferentes, cada notificación es analizada por separado y por sus propios motivos, aplicándose los plazos correspondientes a cada caso particular.

En conjunto, el recurso al restablecimiento temporal de controles fronterizos muestra que los Estados miembros aplican esta medida de manera responsable⁴. Los costes de una simulación no Schengen demuestran claramente que se trata siempre de una decisión costosa para la economía⁵.

Sin embargo, en los dos últimos años, las normas y el procedimiento para prorrogar los controles temporales en las fronteras interiores han demostrado no estar suficientemente adaptados para responder a las crecientes amenazas para el orden público o la seguridad interior. Las normas actuales tampoco promueven el recurso a medidas alternativas para mitigar las amenazas graves. Además, es preciso garantizar que el Estado miembro que desee restablecer o prorrogar los controles fronterizos coopere con los Estados miembros vecinos. Por último, es necesario reflejar mejor en el marco jurídico la obligación para los Estados miembros de evaluar, con mucha antelación respecto a la decisión sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, si las medidas alternativas disponibles podrían abordar la amenaza identificada y de qué manera, en consonancia con la Recomendación de la Comisión, de 12 de mayo de 2017, relativa a los controles policiales proporcionados y la cooperación transfronteriza en el espacio de Schengen, que entre otras cosas anima a los Estados miembros a dar primacía a los controles policiales proporcionados frente al restablecimiento temporal de los controles fronterizos en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior.

A la luz de estas consideraciones, la Comisión llegó a la conclusión de que es necesario actualizar las normas relativas al restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores.

3. Con el nuevo Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas que ha aportado nuevos recursos y herramientas (como las evaluaciones de vulnerabilidad obligatorias y las recomendaciones de seguimiento, así como la puesta en común obligatoria de recursos), la gestión de fronteras de la UE es más resiliente frente a los nuevos desafíos que puedan volver a plantearse. Esto debería limitar de forma significativa los motivos para el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores en lo que respecta a la situación en las fronteras exteriores.

4. Entre 2006 (fecha de adopción del Código de fronteras Schengen) y 2015 (a raíz de la crisis migratoria), los controles en las fronteras se han restablecido 36 veces y casi nunca se han prorrogado, durando normalmente apenas unos días o semanas.

5. Según el análisis de la Comisión sobre el coste económico directo de renunciar a Schengen, es decir, una situación en que los controles fronterizos se restableciesen durante un periodo más largo, los retrasos en las fronteras tendrían un notable impacto en el transporte transfronterizo (especialmente por carretera), el turismo, las administraciones públicas y los trabajadores transfronterizos y viajeros. Para estas categorías, el coste directo se estima entre 5 000 y 18 000 millones EUR al año (entre el 0,06 y el 0,13 % del PIB), dependiendo de la duración de los retrasos. A medio plazo, los costes indirectos derivados de la renuncia a Schengen pueden ser bastante más elevados que los directos, pues las repercusiones en el comercio intracomunitario, la inversión y la movilidad no tendrían precedentes si la marcha atrás en Schengen pone en riesgo la integración económica.

En consonancia con esta conclusión, el objetivo de la propuesta es:

- garantizar que los plazos aplicables a los controles fronterizos temporales en las fronteras interiores permitan a los Estados miembros adoptar, en caso necesario, las medidas requeridas para responder a amenazas graves para el orden público o la seguridad interior;

- establecer mejores garantías procedimentales a fin de garantizar que la decisión sobre los controles fronterizos temporales en las fronteras interiores o su prórroga se base en una evaluación del riesgo adecuada y se adopte en cooperación con los demás Estados miembros afectados.

- A tal fin, se propone que:

- el plazo para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores a lo largo de la duración previsible de la amenaza grave se aumente hasta un año (en lugar de seis meses) y el límite de la duración de los plazos de prórroga se aumente desde 30 días hasta un máximo de seis meses;

- los Estados miembros elaborarán y presentarán una evaluación del riesgo para estimar cuánto tiempo se prevé que persista la amenaza detectada y qué secciones de las fronteras interiores se ven afectadas, y para demostrar que la prórroga de los controles en las fronteras interiores constituye una medida de último recurso; si los controles fronterizos se prolongan más de seis meses, el Estado miembro explicará también de forma retroactiva de qué manera contribuyeron estos controles a abordar la amenaza identificada; a fin de garantizar la calidad de tales evaluaciones del riesgo, la Comisión solicitará la participación de las agencias competentes (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol);

- se establezca un mejor seguimiento del dictamen de la Comisión que exprese sus inquietudes sobre la necesidad o la proporcionalidad de los controles fronterizos y el procedimiento de consulta en el que participen la Comisión, los Estados miembros y, tal como se propone ahora, las agencias pertinentes; la necesidad de cooperar con los Estados miembros vecinos afectados por los controles de fronteras previstos se garantizará mejor en el actual procedimiento de consulta;

- se introduce una nueva posibilidad de prorrogar los controles en las fronteras interiores por un periodo máximo de dos años cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persista más allá del plazo de un año, siempre que se pueda atribuir a los mismos motivos (por ejemplo, amenaza relacionada con las actividades de una red terrorista de carácter transfronterizo) y que se adopten medidas nacionales excepcionales proporcionadas en el territorio con el fin de hacer frente a la amenaza (tales como el estado de emergencia).

En el contexto de estas modificaciones, la propuesta también clarifica el texto que determina el plazo aplicable de conformidad con el artículo 29 del Código de fronteras Schengen.

La propuesta no modifica los motivos para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, tal como se prevé en el Código de fronteras Schengen.

Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

La propuesta modifica los plazos generales para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, tal como se establece en el artículo 25, a saber, en caso de amenazas o acontecimientos previsibles, preservando al mismo tiempo el principio actual de restablecimiento temporal de controles fronterizos y las salvaguardias aplicables al mismo, teniendo por una parte la Comisión la facultad (y la obligación, en casos que duren más de seis meses) de tomar posición sobre la necesidad y proporcionalidad de los controles previstos, e incluyéndose por otra parte el «procedimiento de consulta» a que se refiere el artículo 27, apartado 5, del Código de fronteras Schengen, ahora reforzado por la participación de

las agencias pertinentes que tengan los conocimientos necesarios para analizar la información presentada por el Estado miembro de que se trate en la notificación y la evaluación del riesgo. Además, seguirán siendo de aplicación los criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores establecidos en el artículo 26 del Código de fronteras Schengen.

La propuesta refuerza el principio de que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores debe ser una medida de último recurso. De conformidad con el artículo 23 del Código de fronteras Schengen, los Estados miembros siguen estando autorizados a realizar controles policiales dentro del territorio, incluso en la zona fronteriza, que en algunos casos puede ser una alternativa eficaz a la reintroducción temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores. La obligación de presentar una evaluación del riesgo que demuestre que el restablecimiento o la prórroga de los controles en las fronteras es una medida de última instancia debe estimular a los Estados miembros a considerar el uso de medidas alternativas tales como medidas policiales reforzadas. A este respecto, la propuesta contribuirá a apoyar la aplicación de la Recomendación de la Comisión sobre controles policiales proporcionados dentro del territorio⁶, donde la Comisión anima específicamente a los Estados miembros a dar primacía a los controles policiales proporcionados frente al restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores.

Los cambios propuestos son coherentes con el artículo 72 del TFUE, dado que no afectan al ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior.

El artículo 29 del Código de fronteras Schengen seguirá ofreciendo la única posibilidad de prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores en caso de graves deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores por parte de un Estado miembro, demostradas por una evaluación de Schengen. Esta posibilidad se ha reforzado recientemente por las disposiciones correspondientes del Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, donde la falta de un seguimiento adecuado por parte de un Estado miembro a una valoración negativa de la vulnerabilidad o la falta de petición de un Estado miembro de apoyo suficiente por parte de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas para responder a una presión concreta y desproporcionada en sus fronteras exteriores que ponga en peligro el funcionamiento del espacio Schengen, podría justificar el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores (artículo 19, apartado 10, del Código de fronteras Schengen).

Coherencia con otras políticas de la Unión

De conformidad con el artículo 26 del Código de fronteras Schengen, que sigue aplicándose, cualquier decisión sobre el restablecimiento temporal o la prórroga de los controles en las fronteras interiores debe tener en cuenta, en particular, la probable incidencia de tal medida sobre la libre circulación de las personas dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores. En este contexto, hay que recordar que la Directiva 2004/38/CE⁷ no contempla el derecho a no ser objeto de controles de seguridad con ocasión del cruce de las fronteras en las que se realizan controles en consonancia con el Código de fronteras Schengen. Por tanto, la actualización del periodo máximo de controles fronterizos en las fronteras interiores no implica, por sí misma, un efecto negativo en la libertad de circulación; únicamente la utilización abusiva de dicha posibilidad podría afectar a la libertad de circulación.

Para mitigar este riesgo, se propone que, además de la actual posibilidad de que la Comisión exprese en todo momento su preocupación con respecto a la necesidad

6. COM(2017) 3349 final.

7. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

y proporcionalidad de los controles en las fronteras (su restablecimiento o prórroga), ahora la Comisión tendrá la obligación de emitir un dictamen cuando se realicen controles durante más de seis meses. El procedimiento de consulta consta de una salvaguardia adicional, ya que ahora participarán también las agencias pertinentes. El texto propuesto para el procedimiento de consulta, que estará dirigido por la Comisión, aclara que los puntos de vista de los Estados miembros afectados por tales controles se tendrán debidamente en cuenta.

La propuesta contribuye a mejorar la seguridad en la zona Schengen, dando a los Estados miembros la posibilidad legal de prorrogar, en caso necesario, los controles en las fronteras interiores en respuesta a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior que justifique dichos controles.

La actualización del marco jurídico en vista de la experiencia a la hora de enfrentarse a nuevos retos, a fin de preservar su capacidad para responder adecuadamente a las persistentes amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, ofreciendo un plazo adicional que pueda ser necesario para abordarlas, está plenamente en consonancia con los trabajos de la Comisión expuestos en la Agenda Europea de Migración y la Agenda Europea de Seguridad.

2. Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad

Base jurídica

La propuesta se basa en el artículo 77, apartado 2, letra e), del TFUE.

La propuesta modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, sobre un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Las actuaciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia quedan comprendidas en un ámbito de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del TFUE. Por tanto, el principio de subsidiariedad es aplicable, en virtud del artículo 5, apartado 3, del TUE, según el cual la Unión intervendrá solo 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.

La propuesta modifica las disposiciones vigentes del capítulo III del Código de fronteras Schengen relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores, de manera limitada, con el fin de responder a la reciente experiencia de los últimos años en que una serie de Estados miembros prorrogaron varias veces los periodos iniciales de restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores.

La propuesta también refuerza las obligaciones de los Estados miembros en relación con los Estados miembros vecinos, afectados por el restablecimiento o la prórroga previstos de controles fronterizos, dado que la eficacia de las disposiciones actuales en este sentido resultó limitada.

El objetivo de definir el ámbito de aplicación, la duración y el procedimiento para prorrogar los controles temporales, con carácter excepcional, en secciones específicas de las fronteras interiores, teniendo en cuenta las responsabilidades de los Estados miembros en lo que se refiere al orden público y la seguridad interior, así como la necesidad de limitar los controles en las fronteras interiores a lo estrictamente necesario a fin de preservar el espacio sin controles en las fronteras interiores, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros por sí solos y puede lograrse mejor a nivel de la Unión. La Unión puede, por tanto, adoptar las medidas propuestas, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Proporcionalidad

Los cambios propuestos en las normas relativas al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores son proporcionales al objetivo de proteger el orden público y garantizar la seguridad interior en el espacio sin controles en las fronteras interiores.

La propuesta reconoce plenamente que, con arreglo a las normas de Schengen, el restablecimiento temporal de los controles y su posterior prórroga deben ser una excepción sujeta a determinadas normas comunes para los miembros del espacio Schengen.

La propuesta responde a las deficiencias detectadas en las normas existentes por lo que se refiere a la persistencia de las amenazas para el orden público y la seguridad interior que han experimentado algunos Estados miembros en los últimos años (por ejemplo, amenazas terroristas transfronterizas o movimientos secundarios de migrantes irregulares que justificaron el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores). Sobre la base de esta experiencia, parece que incluso la práctica aceptada por la Comisión para combinar los plazos máximos para los controles fronterizos en las fronteras interiores sobre la base del artículo 28 (acontecimientos que exijan una actuación inmediata) y el artículo 25 (acontecimientos previsibles) puede ser insuficiente para hacer frente a determinadas amenazas a largo plazo.

A tal efecto, la propuesta:

1) Amplía el plazo general en caso de acontecimientos previsibles hasta un año.

Este plazo máximo podrá aplicarse en caso de que la amenaza para el orden público o la seguridad interior no pueda abordarse en el plazo de unos pocos meses; esta posibilidad no debe afectar a la duración media del restablecimiento de controles fronterizos por los motivos más frecuentes, relacionados en general con acontecimientos deportivos o actos políticos de alto nivel. Hay que recordar que, dentro de estos límites establecidos por el Código de fronteras Schengen, la decisión sobre la duración real del restablecimiento temporal de los controles fronterizos con arreglo al artículo 25 o 28 del Código de fronteras Schengen corresponde a los Estados miembros. Sin embargo, dado que la magnitud y la duración del restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores no deberá exceder de lo estrictamente necesario para responder a la amenaza grave, la Comisión puede supervisar la duración real de esos controles y podrá emitir un dictamen al respecto; en caso de preocupaciones relacionadas con la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento de los controles fronterizos, o cuando los controles fronterizos en las fronteras interiores se realicen durante un periodo superior a seis meses, la Comisión está obligada a emitir un dictamen.

Además, cualquier posible abuso de esta prórroga se abordará igualmente en el marco de las competencias de la Comisión como guardiana de los Tratados.

Por otra parte, cualquier restablecimiento o prórroga de los controles en las fronteras se verá supeditado a una evaluación del riesgo que debe analizar la duración prevista de la amenaza y las secciones fronterizas afectadas, evaluar las medidas disponibles y explicar por qué motivo la medida elegida se considera la mejor para abordar la amenaza identificada. Seis meses después de establecerse el control en las fronteras, la evaluación del riesgo también deberá proporcionar un análisis de cómo la anterior prórroga contribuyó a poner remedio a la amenaza identificada.

2) La propuesta introduce asimismo la posibilidad de prorrogar los controles en las fronteras interiores con carácter excepcional si persisten las mismas amenazas pasado un año, pero solo si la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior invocada para justificar la prórroga de controles fronterizos es lo suficientemente específica y corresponde a medidas nacionales excepcionales proporcionadas, en particular el estado de emergencia. Con el fin de garantizar el carácter extraordinario de dicha prórroga adicional, la posibilidad específica de sobrepasar los

plazos generales establecidos en el Código de fronteras Schengen requerirá un dictamen de la Comisión seguido de una recomendación del Consejo que establezca, en su caso, las condiciones para la cooperación entre los Estados miembros afectados y que constituirán un requisito previo para toda prórroga. La recomendación podría referirse a periodos de hasta seis meses y podría prorrogarse no más de tres veces durante un máximo de seis meses cada vez, con arreglo al mismo procedimiento.

Elección del instrumento

La propuesta supone la modificación de un Reglamento. Dado que la propuesta complementa las disposiciones existentes del título III, capítulo II, relativo al restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores del presente Reglamento, el único instrumento apropiado es un Reglamento.

3. Resultados de las evaluaciones *ex post*, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto

Evaluación de impacto

La enmienda propuesta permite cierta flexibilidad en las normas existentes, sin alterar la lógica del restablecimiento excepcional de los controles fronterizos en las fronteras interiores. Esto justifica un análisis simplificado de las opciones disponibles. Por tanto, no ha sido necesario efectuar una evaluación de impacto exhaustiva.

Derechos fundamentales

La modificación propuesta respeta los derechos y principios fundamentales fijados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular la libertad de circulación y de residencia (artículo 45). Las salvaguardias del artículo 3 *bis*, el artículo 4 y el artículo 7 del Código de fronteras Schengen, seguirán siendo de aplicación.

4. Repercusiones presupuestarias

La enmienda propuesta no tiene incidencia alguna en el presupuesto de la UE.

5. Otros elementos

Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta

El artículo 25 se modifica como sigue:

– El plazo máximo para el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en caso de acontecimientos previsibles que supongan una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, tal como se establece en el apartado 4, primera frase, de esta disposición se prolonga desde 6 meses a 1 año. De acuerdo con esto, a fin de que la duración de los periodos renovables en virtud de esta disposición sea más proporcionada a la duración total máxima de los controles fronterizos, los apartados 1 y 3 se modifican asimismo y prevén la ampliación de posibles periodos renovables de 30 días a 6 meses.

– La finalidad de esta modificación es tener en cuenta la persistencia de las amenazas graves para el orden público o la seguridad interior (tales como las amenazas terroristas transfronterizas o movimientos secundarios de migrantes irregulares que justifiquen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores), que, como se ha demostrado en los últimos años, puede requerir más tiempo para abordarlas.

– El apartado 2 se modifica para añadir la referencia al nuevo artículo 27 *bis*.

– En el apartado 4 se añade la posibilidad extraordinaria de prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores más allá del plazo máximo. En consecuencia, en el caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persista más allá de un año, los controles fronterizos podrán prorrogarse excepcionalmente por periodos renovables de hasta seis meses, y por un periodo máximo de

dos años, siempre que se cumplan las condiciones y con arreglo al procedimiento establecido en el nuevo artículo 27 *bis*.

– El objetivo de esta modificación es hacer que las normas actualizadas sean más resistentes a los nuevos desafíos.

El artículo 27 se modifica como sigue:

– En el apartado 1, que define los elementos del restablecimiento previsto de los controles fronterizos (que, sobre la base del artículo 25, apartado 3, son aplicables también a las prórrogas), se añade una nueva letra aa) que introduce una nueva obligación para los Estados miembros de preparar y compartir una evaluación del riesgo. Esta evaluación del riesgo debe evaluar la duración prevista de la amenaza y las zonas fronterizas afectadas y demostrar que los controles fronterizos son una medida de última instancia. Asimismo debe informar detalladamente sobre la coordinación con los Estados miembros vecinos afectados por tales controles fronterizos temporales en las fronteras interiores. A fin de garantizar la calidad de los datos, la Comisión debe implicar a la Agencia pertinente, en función de las amenazas que motiven el restablecimiento o la prórroga de los controles fronterizos (es decir, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Europol).

El objetivo de la incorporación de este nuevo elemento es poner de relieve el carácter de último recurso de los controles fronterizos como una medida para afrontar las amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, que solo debe utilizarse en caso de que otras medidas se consideren insuficientes para alcanzar los mismos resultados.

Este objetivo se ve reforzado por la obligación específica impuesta a los Estados miembros que superen el periodo de seis meses de los controles fronterizos de demostrar *a posteriori* que el restablecimiento de los controles fronterizos contribuyó a hacer frente a la amenaza detectada.

La disposición modificada también subraya la necesidad de coordinación con los Estados miembros vecinos afectados por los controles fronterizos.

En este contexto, se añade texto en la letra e) para aclarar que la coordinación con los Estados miembros vecinos afectados debe tener lugar antes de la decisión de restablecimiento o prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores.

Además, la última frase de este apartado se modifica para subrayar que la cooperación con los Estados miembros vecinos será objeto de atención particular por parte de la Comisión, que podrá solicitar más información a este respecto.

– En vista del procedimiento específico de prorrogar los controles fronterizos más allá de un año, las circunstancias en las que la Comisión está obligada a emitir un dictamen, como se especifica en el apartado 4, se modifican en consecuencia. A raíz de esta modificación, la Comisión o cualquier Estado miembro podrán emitir un dictamen, pero en caso de preocupaciones relacionadas con la necesidad o la proporcionalidad de los controles fronterizos previstos, o cuando los controles fronterizos en las fronteras interiores se realicen durante un periodo superior a seis meses, la Comisión está obligada a emitir un dictamen. Esta obligación se ha reforzado y actualizado a fin de tener en cuenta la nueva obligación relativa a la elaboración de la evaluación de riesgos y el papel de las agencias en su evaluación.

– El apartado 5, que detalla el procedimiento de consulta entre la Comisión y los Estados miembros, se actualiza asimismo para reflejar la participación de las agencias. En consecuencia, está previsto que las agencias participen en este proceso. El resto de modificaciones reflejan los cambios en los apartados anteriores dando más visibilidad al control de la necesidad y proporcionalidad de los controles fronterizos. Por último, las modificaciones propuestas tienen por objeto garantizar que el restablecimiento temporal o la prórroga de controles fronterizos en las fronteras interiores vayan acompañados en la práctica por medidas de coordinación entre los Estados miembros afectados por dichos controles.

Como ya se ha mencionado anteriormente, se añade un nuevo artículo 27 *bis* con el fin de determinar las condiciones y el procedimiento que se ha de seguir en caso de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior cuya duración sea superior a un año.

– El apartado 1 explica que los controles fronterizos pueden prorrogarse excepcionalmente más de un año cuando una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior sea suficientemente concreta y persista más allá de un año. Esta disposición debe leerse a la luz del considerando 8, que ofrece más orientación sobre la forma en que puede demostrarse la especificidad de la amenaza. Así pues, teniendo en cuenta también los criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos que figuran en el artículo 26, los controles fronterizos podrían prorrogarse excepcionalmente más allá de un año para apoyar las medidas excepcionales adoptadas a escala nacional para hacer frente a la persistencia de la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior (tales como el estado de emergencia).

– El apartado 2 se refiere a las disposiciones de procedimiento del artículo 27, que deben seguir aplicándose (condiciones relacionadas con el contenido de una notificación, normas sobre el intercambio de información con el Parlamento Europeo y el Consejo y derecho de clasificar algunas informaciones).

– Los apartados 3 y 4 establecen el procedimiento que debe seguirse. Esta prórroga extraordinaria puede, por tanto, ser recomendada por el Consejo, teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión (que es obligatorio, en vista de la modificación del artículo 27, apartado 4, tal como se ha descrito anteriormente, y como se refleja en el artículo 27 *bis*, apartado 3).

La prórroga puede recomendarse tres veces, por periodos de hasta seis meses cada vez, siguiendo el mismo procedimiento. Teniendo en cuenta que la necesidad de prorrogar los controles fronterizos en las fronteras interiores más allá de un año puede estar motivada por razones que afectan a competencias ejecutivas y coercitivas nacionales, y que deben corroborarse con medidas nacionales excepcionales proporcionadas, se propone que la recomendación del Consejo no dependa de una propuesta de la Comisión que, teniendo en cuenta estas circunstancias, podría basarse en una información muy limitada. No obstante, el Consejo debe tener debidamente en cuenta el dictamen de la Comisión.

En consonancia con las anteriores disposiciones que requieren una mayor participación de los Estados miembros vecinos, también se propone que el Consejo, en su recomendación, determine en su caso las condiciones de la cooperación entre los Estados miembros afectados.

El artículo 2 del Reglamento contiene condiciones estándar sobre la entrada en vigor y el ámbito de aplicación.

2017/0245 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letra e),

Vista la propuesta de la Comisión,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(1) El restablecimiento de controles fronterizos en las fronteras interiores debe seguir siendo excepcional en un espacio de libre circulación de personas. El resta-

blecimiento de controles en las fronteras interiores debe decidirse únicamente como medida de último recurso, durante un periodo limitado y en la medida en que los controles sean necesarios y proporcionados a las amenazas graves detectadas para el orden público o la seguridad interior.

(2) Las amenazas graves detectadas pueden abordarse a través de diferentes medidas, dependiendo de su naturaleza y escala. Los Estados miembros tienen a su disposición también competencias de policía, según figura en el artículo 23 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)⁸, que, bajo ciertas condiciones, pueden utilizarse en las zonas fronterizas. La Recomendación de la Comisión sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen⁹ facilita orientaciones a los Estados miembros a tal efecto.

(3) De conformidad con lo dispuesto en el título III, capítulo II, del Código de fronteras Schengen, los controles en las fronteras interiores pueden restablecerse temporalmente como medida de último recurso en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior durante un periodo limitado de hasta seis meses, en caso de acontecimientos previsibles (artículo 25), y durante un periodo limitado de hasta dos meses en casos que requieran actuación inmediata (artículo 28). Estos plazos han resultado ser suficientes para hacer frente a las amenazas graves relativas a los acontecimientos previsibles más frecuentes, tales como acontecimientos deportivos internacionales o políticos de alto nivel.

(4) Sin embargo, la experiencia ha demostrado que determinadas amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, como las amenazas terroristas transfronterizas o casos específicos de movimientos secundarios de migrantes irregulares dentro de la Unión que justifican el restablecimiento de los controles fronterizos, pueden persistir más allá de los periodos mencionados. Es por tanto necesario y justificado ajustar los plazos aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos a las necesidades actuales, garantizando al mismo tiempo que no se abuse de esta medida y que siga siendo excepcional, utilizándose solo como último recurso. A tal fin, el plazo general aplicable con arreglo al artículo 25 del Código de fronteras Schengen debe ampliarse a un año.

(5) Con el fin de garantizar que estos controles en las fronteras interiores sigan siendo una excepción, los Estados miembros deben presentar una evaluación de riesgos sobre el restablecimiento previsto de los controles fronterizos o la prórroga de los mismos. La evaluación de riesgos debe, en particular, evaluar durante cuánto tiempo se espera que persista la amenaza detectada y qué secciones de las fronteras interiores se ven afectadas, demostrar que la prórroga de los controles fronterizos es una medida de último recurso y explicar de qué manera el control de las fronteras podría contribuir a abordar la amenaza detectada. En el caso de controles en las fronteras interiores que vayan más allá de seis meses, la evaluación de riesgos también deberá demostrar de forma retroactiva la eficacia del restablecimiento de los controles fronterizos para abordar la amenaza detectada y explicar con detalle la forma en que cada Estado miembro vecino afectado por dicha prórroga fue consultado y participó en la determinación de las modalidades operativas menos gravosas.

(6) La calidad de la evaluación de riesgos presentada por el Estado miembro será muy importante para la evaluación de la necesidad y la proporcionalidad del restablecimiento o prórroga previstos de los controles fronterizos. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol deben participar en dicha evaluación.

(7) La facultad de la Comisión de emitir un dictamen de conformidad con el artículo 27, apartado 4, del Código de fronteras Schengen debe modificarse para reflejar las nuevas obligaciones de los Estados miembros relacionadas con la evaluación de

8. DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

9. C(2017) 3349 final de 12.5.2017.

riesgos, en particular la cooperación con los Estados miembros afectados. Cuando los controles fronterizos en las fronteras interiores se lleven a cabo durante más de seis meses, la Comisión está obligada a emitir un dictamen. También el procedimiento de consulta previsto en el artículo 27, apartado 5, del Código de fronteras Schengen debe modificarse a fin de reflejar el papel de las Agencias (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol) y centrarse en la aplicación práctica de los diferentes aspectos de la cooperación entre los Estados miembros, incluida la coordinación, en su caso, de medidas diferentes a ambos lados de la frontera.

(8) Con el fin de hacer que las normas revisadas se adapten mejor a los retos relacionados con la persistencia de las amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, debería preverse la posibilidad de prorrogar los controles en las fronteras interiores más allá de un año. Dicha prórroga debería ir acompañada de la adopción de medidas nacionales excepcionales proporcionales también en el territorio para hacer frente a la amenaza, tales como el estado de emergencia. En cualquier caso, dicha posibilidad no debe dar lugar a la posibilidad de prorrogar los controles fronterizos internos temporales más allá de dos años.

(9) La referencia al artículo 29 en el artículo 25, apartado 4, debe modificarse con el fin de aclarar la relación entre los periodos de tiempo aplicables de conformidad con el artículo 29 y el artículo 25 del Código de fronteras Schengen.

(10) La posibilidad de realizar controles temporales en las fronteras interiores en respuesta a una amenaza para el orden público o la seguridad interior que persista más allá de un año debe someterse a un procedimiento específico.

(11) Para ello, la Comisión debe emitir un dictamen sobre la necesidad y la proporcionalidad de dicha prórroga, y en su caso sobre la cooperación con los Estados miembros vecinos.

(12) Habida cuenta de la naturaleza de tales medidas, que afectan a competencias ejecutivas y coercitivas nacionales en relación con las amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, deben otorgarse al Consejo de forma excepcional competencias de ejecución para adoptar recomendaciones en virtud de este procedimiento específico.

(13) El Consejo, teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión, podrá recomendar esta prórroga adicional extraordinaria y, cuando proceda, determinar las condiciones para la cooperación entre los Estados miembros afectados, con el fin de garantizar que se trata de una medida excepcional aplicable únicamente durante el tiempo que sea necesario y esté justificado, y que es coherente con las medidas adoptadas a nivel nacional en el territorio para hacer frente a la misma amenaza específica para el orden público o la seguridad interior. La recomendación del Consejo debe constituir un requisito previo para cualquier nueva prórroga más allá del plazo de un año, y por tanto, debe ser de la misma naturaleza que la prevista en el artículo 29.

(14) Dado que el objetivo del presente Reglamento, a saber, permitir la prórroga en casos excepcionales del restablecimiento de los controles fronterizos en secciones específicas de las fronteras interiores durante el periodo necesario para que un Estado miembro responda adecuadamente a una amenaza persistente de carácter transfronterizo, es completar las normas actuales sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores, no puede ser alcanzado por los Estados miembros por sí solos, es preciso modificar las normas establecidas a nivel de la Unión. Por tanto, la Unión puede adoptar medidas de acuerdo 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 el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

(15) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculada por el mismo ni sujeta a su aplicación. Dado que el presente Reglamento desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del mencionado Protocolo, debe decidir, en un plazo de seis meses a partir de la decisión del Consejo sobre el presente Reglamento, si lo incorpora o no a su Derecho nacional.

(16) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa, de conformidad con la Decisión 2000/365/CE del Consejo¹⁰; el Reino Unido no participa, en consecuencia, en la aprobación del presente Reglamento ni está vinculado por este ni sujeto a su aplicación.

(17) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa, de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo¹¹; Irlanda no participa, en consecuencia, en la aprobación del presente Reglamento ni está vinculada por este ni sujeta a su aplicación.

(18) Por lo que respecta a Islandia y a Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹², que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo¹³.

(19) Por lo que respecta a Suiza, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹⁴, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE¹⁵, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo¹⁶.

(20) Por lo que respecta a Liechtenstein, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹⁷, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1,

10. Decisión 2000/365/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen, DO L 131 de 1.6.2000, p. 43.

11. Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen, DO L 64 de 7.3.2002, p. 20.

12. DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

13. Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, DO L 176 de 10.7.1999, p. 31.

14. DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

15. Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, DO L 176 de 10.7.1999, p. 31.

16. Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, DO L 53 de 27.2.2008, p. 1.

17. DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

punto A, de la Decisión 1999/437/CE, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo¹⁸.

(21) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

(22) Procede, por tanto, modificar el Reglamento (UE) n.º 2016/399 en consecuencia.

Han adoptado el presente reglamento:

Artículo 1

El Reglamento (UE) n.º 2016/399 se modifica como sigue:

(1) El artículo 25 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un periodo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persista la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días pero no exceda de seis meses. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.

2. Los controles fronterizos en las fronteras interiores solo se restablecerán como último recurso y de acuerdo con lo previsto en los artículos 27, 27bis, 28 y 29. Los criterios enumerados en los artículos 26 y 30, respectivamente, deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la decisión de restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en los artículos 27, 27bis, 28 y 29, respectivamente.

3. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá del periodo estipulado en el apartado 1 del presente artículo, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26 y de conformidad con el artículo 27, por las mismas razones que las indicadas en el apartado del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante periodos renovables correspondientes a la duración previsible de la amenaza grave y que no superen los seis meses.

4. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el periodo inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar un año.

En los casos excepcionales contemplados en el artículo 27 bis, el periodo total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en dicho artículo.

Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, el periodo total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo.».

(2) El artículo 27 se modifica como sigue:

i) En el apartado 1, se añade la letra aa) siguiente:

«aa) una evaluación de riesgos que evalúe durante cuánto tiempo se espera que persista la amenaza detectada y qué secciones de las fronteras interiores se ven afectadas, demuestre que la prórroga de los controles fronterizos es una medida de último recurso y explique de qué manera el control de las fronteras podría contri-

18. Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas, DO L 160 de 18.6.2011, p. 19.

buir a abordar la amenaza detectada. En los casos en que ya se hayan restablecido los controles fronterizos durante más de seis meses, la evaluación de riesgos deberá explicar también de qué forma el restablecimiento de estos controles ha contribuido a poner remedio a la amenaza detectada.

La evaluación de riesgos incluirá asimismo un informe detallado de la coordinación que tuvo lugar entre el Estado miembro afectado y el Estado miembro o los Estados miembros con los que comparte fronteras interiores en cuyas fronteras se realizaron los controles.

La Comisión compartirá la evaluación de riesgos con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol, según proceda.».

ii) En el apartado 1, la letra e) se sustituye por el texto siguiente:

«e) cuando proceda, las medidas que deban adoptar los demás Estados miembros conforme a lo acordado con anterioridad al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores de que se trate.».

iii) La última frase del apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«En caso necesario, la Comisión podrá solicitar información adicional al Estado o a los Estados miembros en cuestión, en particular sobre la cooperación con los Estados miembros afectados por la prórroga prevista de los controles fronterizos en las fronteras interiores, así como la información adicional que sea necesaria para evaluar si se trata de una medida de último recurso.».

iv) El apartado 4 se sustituye por el texto siguiente:

«4. Tras la notificación por parte de un Estado miembro conforme al apartado 1 y con miras a la consulta a que se refiere el apartado 5, la Comisión o cualquier otro Estado miembro podrán emitir un dictamen, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72 del TFUE.

Cuando la Comisión albergue dudas respecto de la necesidad o la proporcionalidad del restablecimiento previsto de los controles fronterizos en las fronteras interiores, o cuando considere conveniente efectuar una consulta sobre cualquier aspecto de la notificación, emitirá un dictamen a tal efecto.

En los casos en que los controles fronterizos en las fronteras interiores ya se hayan restablecido durante seis meses, la Comisión emitirá un dictamen.

v) El apartado 5 se sustituye por el texto siguiente:

«La información mencionada en el apartado 1 y cualquier dictamen de la Comisión o de los Estados miembros a que se refiere el apartado 4 serán objeto de una consulta llevada a cabo por la Comisión. Cuando proceda, la consulta incluirá reuniones conjuntas entre el Estado miembro que prevé restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores, los demás Estados miembros, en especial los directamente afectados por dichas medidas, y las agencias pertinentes. Se examinará la proporcionalidad de las medidas previstas, la amenaza detectada para el orden público o la seguridad interior, así como las maneras de garantizar la cooperación mutua entre los Estados miembros. El Estado miembro que prevea restablecer o prorrogar los controles en las fronteras interiores deberá tener en cuenta en la mayor medida posible los resultados de tal consulta al realizar los controles fronterizos.».

(3) Se añade el siguiente artículo 27 bis:

Procedimiento específico en caso de que la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior exceda de un año

«1. En casos excepcionales, cuando el Estado miembro se enfrente a la misma amenaza grave para el orden público o la seguridad interior más allá del periodo a que se refiere el artículo 25, apartado 4, primera frase, y cuando también se adopten medidas nacionales excepcionales proporcionadas en el territorio para hacer frente a esta amenaza, los controles fronterizos restablecidos temporalmente para responder a dicha amenaza podrán prorrogarse de conformidad con el presente artículo.

2. A más tardar seis semanas antes de que finalice el plazo a que se refiere el artículo 25, apartado 4, primera frase, el Estado miembro notificará a los demás

Estados miembros y a la Comisión que solicita una prórroga adicional de acuerdo con el procedimiento específico establecido en el presente artículo. La notificación incluirá la información exigida en el artículo 27, apartado 1, letras a) a e). Será de aplicación el artículo 27, apartados 2 y 3.

3. La Comisión emitirá un dictamen.

4. El Consejo, teniendo debidamente en cuenta el dictamen de la Comisión, podrá recomendar que el Estado miembro decida prorrogar de nuevo los controles fronterizos en las fronteras interiores por un periodo de hasta seis meses. Ese periodo podrá prorrogarse en tres ocasiones como máximo, por nuevos periodos de hasta seis meses. En su recomendación, el Consejo enumerará al menos la información contemplada en el artículo 27, apartado 1, letras a) a e). En su caso, fijará las condiciones para la cooperación entre los Estados miembros afectados.»

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro de conformidad con los Tratados.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo, el Presidente; por el Consejo, el Presidente
