COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 25.6.2025
COM(2025) 332 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones de un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en el ámbito de la cooperación administrativa en materia de fiscalidad directa

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA RECOMENDACIÓN

• Razones y objetivos de la Recomendación

En 2024 el Reino de Noruega («Noruega») manifestó su interés en entablar negociaciones con la Unión para celebrar un acuerdo tendente a reforzar la cooperación administrativa en materia de fiscalidad directa con los Estados miembros. Dicho acuerdo sentaría la base jurídica para la ampliación parcial a Noruega de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011[1] (la «Directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad» o DCA), incluidas sus modificaciones posteriores.

La DCA establece un marco integral de cooperación administrativa entre las administraciones tributarias de los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad directa y prevé tres tipos de intercambios de información (automático, previa solicitud y espontáneo), así como herramientas avanzadas para facilitar la cooperación entre las administraciones tributarias de los Estados miembros (controles simultáneos, inspecciones conjuntas, presencia en las oficinas de la administración e investigaciones) con el fin de luchar contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales.

Noruega es miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Marco Inclusivo sobre la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios de la OCDE y el G20 y signataria de varios instrumentos internacionales sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa, así como de la declaración sobre una solución de dos pilares para abordar los retos fiscales derivados de la digitalización de la economía[2]. El marco actual de cooperación administrativa a efectos de la fiscalidad directa entre los Estados miembros de la UE y Noruega tiene un fundamento dual, a saber, los convenios fiscales bilaterales celebrados entre Noruega y algunos Estados miembros, a título individual, y los instrumentos de cooperación multilateral acordados en el seno de la OCDE. El acuerdo con la Unión propuesto ahondaría y cohesionaría el marco de cooperación entre las partes en el ámbito de la fiscalidad directa, siguiendo las pautas del que ya existe entre los Estados miembros de la UE.

Más concretamente, el objetivo es establecer un intercambio de información automático y recíproco entre los Estados miembros y Noruega en tres ámbitos principales de la DCA: i) los mecanismos fiscales transfronterizos potencialmente perniciosos, de conformidad con la Directiva 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018[3] (DCA6); ii) las categorías de renta y patrimonio enumeradas en el artículo 8 de la DCA[4], modificada por la Directiva 2021/514 del Consejo, de 22 de marzo de 2021[5] (DCA7), y la Directiva 2023/2226 del Consejo, de 17 de octubre de 2023[6] (DCA8); y iii) los acuerdos tributarios y los acuerdos previos sobre precios

---

1 DO L 64 de 11.3.2011, p. 1.

2 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf

3 DO L 139 de 5.6.2018, p. 1.

4 Rendimientos del trabajo dependiente; honorarios de director; productos de seguro de vida, no cubiertos por otros instrumentos jurídicos de la Unión, sobre el intercambio de información y otras medidas similares; pensiones; propiedad de bienes inmuebles y rendimientos inmobiliarios; cánones; ingresos por dividendos no custodiados distintos de los ingresos por dividendos exentos del impuesto sobre sociedades con arreglo a los artículos 4, 5 o 6 de la Directiva 2011/96/UE del Consejo.

5 DO L 104 de 25.3.2021, p. 1.

6 DO L, 2023/2226, 24.10.2023.

de transferencia, de conformidad con la Directiva 2015/2376 del Consejo, de 8 de diciembre de 2015[7] (DCA3).

Además del intercambio automático de información, podrían incluirse también otras formas de cooperación administrativa cubiertas por la DCA en caso de considerarse útil para favorecer la lucha contra la evasión y la elusión fiscales y para garantizar la igualdad de condiciones.

Con el fin de garantizar que el acuerdo esté en consonancia plena con las disposiciones correspondientes de la Directiva, deberá incluir un mecanismo de revisión que obligue a las Partes a modificarlo de forma que refleje cualquier modificación futura de la Directiva en relación con los ámbitos cubiertos por el acuerdo.

Dado que Noruega ya es signataria de varios instrumentos internacionales sobre cooperación administrativa, algunas disposiciones de la DCA no se consideran directamente pertinentes para la mejora de la cooperación entre la Unión y Noruega en materia de fiscalidad directa y, por lo tanto, no se incluyen en la presente propuesta. Así, no se considera necesaria la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014[8] (DCA2), ya que los Estados miembros y Noruega ya intercambian información equivalente en virtud del Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras[9]. Del mismo modo, no se contempla la ampliación a Noruega de la DCA7 y la DCA8, ya que supondría la duplicación de las obligaciones de comunicación de información para los interesados. De hecho, los Estados miembros de la UE y Noruega ya pueden intercambiar la información pertinente al amparo del modelo de normas de la OCDE para la comunicación de información por parte de operadores de plataformas digitales y del Marco de Comunicación de Información sobre Criptoactivos («CARF», por sus siglas en inglés)[10].

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente Recomendación está en plena consonancia con el objetivo de la Comisión de aumentar la transparencia fiscal y el intercambio de información no solo dentro de la Unión, sino también con terceros países, con el fin de combatir el fraude, la evasión y la elusión fiscales. Este compromiso se refleja explícitamente en la Comunicación titulada «Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación», de 15 de julio de 2020[11], que promueve la cooperación eficaz con terceros países y un diálogo más cercano con los socios internacionales para garantizar la eficacia de la política tributaria de la UE.

La Comisión mantiene un enfoque constante a este respecto, como demuestra la celebración entre 2015 y 2016 de acuerdos entre la Unión Europea y cinco países no pertenecientes a la

---

7 DO L 332 de 18.12.2015, p. 1.

8 DO L 359 de 16.12.2014, p. 1.

9 OCDE (2017), *Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras*, Segunda edición, OECD Publishing, Paris.

10 OCDE (2023), *International Standards for Automatic Exchange of Information in Tax Matters: Crypto-Asset Reporting Framework and 2023 update to the Common Reporting Standard*, [*Normas internacionales para el intercambio automático de información en materia tributaria: marco para la comunicación de información sobre criptoactivos y actualización de 2023 del Estándar Común de Comunicación de Información*], OECD Publishing, Paris.

11 Comunicación sobre el plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación, de 15.7.2020.

UE[12] en el ámbito del intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional. Estos acuerdos están en proceso de renegociación para garantizar su adecuación a las modificaciones introducidas en la DCA y en las normas internacionales correspondientes.

La presente Recomendación también es plenamente coherente con las medidas adoptadas por la UE para crear un marco sólido de cooperación fiscal con Noruega en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (IVA). La UE celebró un acuerdo con Noruega en 2018, posteriormente actualizado en 2024[13]. En este contexto, los Estados miembros y Noruega han desarrollado una serie de mecanismos para la cooperación en materia tributaria en los que podrá basarse el marco de cooperación en el ámbito de la fiscalidad directa.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente Recomendación tiene en cuenta las políticas de la Unión en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que presentan múltiples puntos de contacto con la DCA. En virtud de la DCA6, el diseño de las señas distintivas que activan la obligación de comunicación de información para los mecanismos transfronterizos se basa hasta cierto punto en el marco jurídico de la Unión contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Esto afecta, en particular, a las señas distintivas relativas al intercambio automático de información sobre la titularidad real[14].

La presente Recomendación tiene también en cuenta las políticas de la Unión en el ámbito del respeto de los derechos fundamentales, en particular en materia de protección de datos personales. A este respecto, el acuerdo propuesto se ajustará a los requisitos previstos en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016[15] (el «Reglamento general de protección de datos»).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La presente Recomendación se presenta al Consejo de conformidad con el artículo 218, apartados 3 y 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

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

La presente Recomendación se refiere a la adopción por parte de Noruega de medidas equivalentes a las previstas en la legislación de la UE en el mismo ámbito, en particular en el marco de la DCA.

El artículo 3, apartado 2, del TFUE establece que, además de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión enumerados en su artículo 3, apartado 1, «[l]a Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para

[12] Acuerdos celebrados con el Principado de Liechtenstein (DO L 339 de 24 de diciembre de 2015, p.1); la República de San Marino (DO L 140 de 27 de mayo de 2016, p. 1); el Principado de Andorra (DO L 268 de 1 de octubre de 2016, p. 38); la Confederación Suiza (DO L 333 de 19 de diciembre de 2015, p. 10); y el Principado de Mónaco (DO L 280 de 18 de octubre de 2016, p. 1).

[13] Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en materia de cooperación administrativa, lucha contra el fraude y cobro de créditos en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 195 de 1.8.2018, p. 1), modificado por la Decisión (UE) 2024/2888 del Consejo, de 5 de noviembre de 2024 (DO L, 2024/2888, 19.11.2024).

[14] Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, anexo IV, parte II.D.

[15] DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia[16], un acuerdo puede afectar a normas comunes o alterar su alcance cuando abarca ámbitos en los que existen medidas de armonización. El objeto del acuerdo propuesto, que consiste en la ampliación a Noruega de las disposiciones vigentes de la DCA, es, por tanto, competencia exclusiva de la Unión.

- **Proporcionalidad**

La presente Recomendación de la Comisión respeta el principio de proporcionalidad y no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de establecer un marco uniforme e integrado de cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa entre los Estados miembros de la UE y Noruega. Esto está en consonancia con el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea. El acuerdo propuesto permitirá a las autoridades competentes de los Estados miembros cooperar con la administración tributaria noruega del mismo modo que cooperan entre sí en aplicación del actual marco de la DCA.

- **Instrumentos elegidos**

Una Recomendación de la Comisión de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones está en consonancia con el artículo 218, apartado 3, del TFUE, que establece que la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones.

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**

Durante el segundo semestre de 2024 se celebraron consultas informales entre los servicios de la Comisión y las autoridades competentes de Noruega. Se informó a los Estados miembros del resultado de esas consultas informales en la reunión del Grupo de Alto Nivel de 26 de febrero de 2025 y se llegó al acuerdo de principio de iniciar las negociaciones.

- **Evaluación de impacto**

De acuerdo con la herramienta n.º 7 del programa «Legislar mejor»[17], no es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto cuando las repercusiones previstas no puedan determinarse claramente *ex ante*, o la Comisión tenga poco o ningún margen de maniobra en la materia.

La presente Recomendación no compromete a la Comisión a adoptar una posición definida en esta fase e incluirá únicamente la «autorización» del Consejo para entablar negociaciones con Noruega. Dado que la presente Recomendación prevé un amplio grado de flexibilidad en lo que respecta al alcance de la negociación, se cumple la segunda condición mencionada en la herramienta n.º 7 del programa para la mejora de la legislación.

Además, las negociaciones se centrarán en ampliar a Noruega la aplicación de los instrumentos de cooperación administrativa que ya existen en la UE, en relación con los cuales los Estados miembros ya disponen de una dilatada experiencia.

---

16 Dictamen 3/15 del Tribunal de Justicia, ECLI:EU:C:2017:114, apartado 118 y jurisprudencia citada.

17 Herramientas para la mejora de la legislación 2023.

- **Derechos fundamentales**

Cuando el Consejo autorice iniciar y llevar a cabo la negociación, la Comisión permanecerá atenta para garantizar que cualquier acuerdo modificado respete los valores esenciales de la UE establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión, en particular porque la Comisión no desempeña, ni va a desempeñar, papel alguno en el intercambio de información. Además, dado que ya existen infraestructuras informáticas para el intercambio de información en el marco de las distintas DCA, el acuerdo no debe generar ningún efecto económico cuantificable para los Estados miembros ni para otros interesados dentro de la Unión.

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones de un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en el ámbito de la cooperación administrativa en materia de fiscalidad directa

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Los Estados miembros de la Unión se benefician de un marco sólido y cohesionado de cooperación administrativa en materia de fiscalidad directa en aplicación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011 (la «Directiva»). Este marco tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias en la Unión, ayudando al mismo tiempo a las administraciones tributarias a prevenir y combatir el fraude, la evasión y la elusión fiscales.

(2) El Reino de Noruega («Noruega») es un socio comercial clave de la Unión y una parte contratante del Acuerdo EEE. Redunda en interés de los Estados miembros ampliar el marco de cooperación en materia de fiscalidad entre la Unión y Noruega, que actualmente está limitado a los impuestos indirectos.

(3) A tal fin, debe establecerse un acuerdo que permita hacer extensivas a Noruega determinadas partes de la Directiva, con vistas a ampliar el ámbito de aplicación del intercambio automático y recíproco de información entre los Estados miembros y Noruega. Esta ampliación debe abarcar principalmente las disposiciones de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, así como las Directivas (UE) 2015/2376 y (UE) 2018/822 del Consejo.

(4) Debe darse asimismo a las partes la posibilidad de acordar, durante el proceso de negociación, la ampliación del ámbito de aplicación del acuerdo a otras disposiciones de la Directiva en caso de considerarse necesario para favorecer la lucha contra la evasión y la elusión fiscales y para garantizar la igualdad de condiciones.

(5) Con este propósito, debe entablarse una negociación tendente a la conclusión de un acuerdo de cooperación en el ámbito de la fiscalidad, concretamente en materia de fiscalidad directa, entre la Unión y Noruega.

(6) Con el fin de garantizar que el acuerdo esté en consonancia plena con las disposiciones correspondientes de la Directiva, deberá incluir un mecanismo de revisión que obligue a las Partes a modificarlo de forma que refleje cualquier modificación futura de la Directiva en relación con los ámbitos cubiertos por el acuerdo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión para que negocie, en nombre de la Unión, un acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en el ámbito de la cooperación administrativa en materia de fiscalidad directa.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el comité especial designado por el Consejo de conformidad con el artículo 218, apartado 4, del TFUE.

Artículo 4

La destinataria de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente