COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.7.2025
COM(2025) 407 final

2025/0225 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Protocolo modificativo del Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La presente propuesta se refiere a la firma del Protocolo modificativo del Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra (en lo sucesivo, «Andorra») relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional[1] (en lo sucesivo, el «Acuerdo»).

El Acuerdo constituye la base jurídica para el intercambio automático y recíproco de información sobre cuentas financieras entre los Estados miembros de la UE y Andorra, de conformidad con el Estándar Común de Comunicación de Información (en lo sucesivo, «ECCI») elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Este mismo estándar se aplica en el seno de la Unión Europea en virtud de la Directiva 2014/107/UE del Consejo[2] (DCA2: primera modificación de la Directiva 2011/16/UE[3] relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad o «DCA»)[4].

El 26 de agosto de 2022 se aprobaron importantes cambios en el ECCI a nivel internacional[5] que se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026. La Directiva (UE) 2023/2226 del Consejo[6] (DCA8) ya ha aplicado estos cambios en la Unión Europea y se aplicará también a partir del 1 de enero de 2026.

Estos cambios amplían el ámbito de aplicación del ECCI para garantizar la cobertura de los productos de dinero electrónico y las monedas digitales de banco central. También mejoran los procedimientos de diligencia debida y los resultados de la comunicación de información, con vistas a aumentar la facilidad de uso de la información derivada del ECCI para las administraciones tributarias y limitar las cargas para las instituciones financieras, cuando sea posible.

Para garantizar que, a partir del 1 de enero de 2026, el intercambio automático de información sobre cuentas financieras entre los Estados miembros de la UE y Andorra se ajuste al ECCI actualizado y siga desarrollándose de conformidad con este, es necesario negociar y acordar las modificaciones correspondientes del Acuerdo.

El Reglamento (UE) 2016/679, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD)[7], empezó a aplicarse en mayo de 2018.

Para garantizar que el Acuerdo refleje estas actualizaciones, era necesario suprimir las referencias a la Directiva 95/46/CE derogada y sustituirlas por referencias al Reglamento (UE) 2016/679. Al mismo tiempo, también se han actualizado las referencias a la legislación

---

1 DO L 157 de 26.6.2003, p. 38. DO L 268 de 1.10.2016, p. 38.
2 DO L 359 de 16.12.2014, p. 1.
3 DO L 64 de 11.3.2011, p. 1.
4 DO L 359 de 16.12.2014, p. 1
5 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, p. 62.
6 Directiva (UE) 2023/2226 del Consejo, de 17 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DO L, 2023/2226, 24.10.2023).
7 DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

nacional de Andorra en materia de protección de datos. Además, estas modificaciones reflejan la aplicación continuada de la Decisión de la UE sobre la adecuación en relación con Andorra[8].

El 21 de mayo de 2024 se adoptó una Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la modificación del Acuerdo relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional entre la Unión Europea y el Principado de Andorra[9].

Tras varias rondas de negociaciones, en abril de 2025 se alcanzó un acuerdo provisional. Posteriormente, los negociadores principales rubricaron el texto del proyecto de Protocolo modificativo el 18 de junio de 2025.

Se ha informado sistemáticamente al Consejo de los avances en las negociaciones en el Grupo sobre Cuestiones Fiscales y en el Grupo de Alto Nivel. En particular, el texto del proyecto de Protocolo modificativo se compartió y debatió con los Estados miembros antes de su rúbrica. El texto rubricado también se compartió con el Parlamento Europeo.

La Comisión considera que se han alcanzado los objetivos planteados por el Consejo en sus directrices de negociación y que el texto negociado es aceptable para la Unión.

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

La modificación del Acuerdo se negoció de conformidad con las directrices generales de negociación adoptadas por el Consejo el 21 de mayo de 2024.

El Protocolo modificativo negociado garantiza que el acuerdo vigente entre la Unión Europea y Andorra siga ajustándose a la legislación de la Unión en el mismo ámbito, en particular la DCA en su versión modificada por la DCA8.

La DCA8 incluye, entre otras modificaciones, los últimos cambios introducidos en el ECCI de la OCDE. Dadas las estrechas relaciones entre la UE y Andorra en este ámbito, es importante reforzar en el mismo sentido la cooperación administrativa entre administraciones tributarias en el ámbito del intercambio automático de información sobre cuentas financieras. La actualización oportuna del Acuerdo garantiza la continuidad fluida y efectiva de esta cooperación administrativa después del 1 de enero de 2026.

Las modificaciones del Acuerdo también tienen en cuenta las políticas de la Unión en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, ya que las actividades de diligencia debida respecto del cliente que deben llevar a cabo las instituciones financieras con vistas a recopilar la información sobre cuentas financieras, que debe intercambiarse en virtud del Acuerdo, se ajustarán sustancialmente a las que deben aplicar esas mismas instituciones financieras como entidades obligadas por razón del marco jurídico de la Unión Europea en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

---

8 Decisión 2010/625/UE, de 19 de octubre de 2010, con arreglo a la Directiva 95/46/CE, relativa al nivel de protección adecuado de los datos personales en Andorra.

9 Decisión (UE) 2024/1489 del Consejo, de 21 de mayo de 2024, por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la modificación de los acuerdos relativos al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional entre la Unión Europea y la Confederación Suiza, el Principado de Liechtenstein, el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino, respectivamente.

El Protocolo modificativo tiene también en cuenta las políticas de la Unión en lo que concierne al respeto de los derechos fundamentales, en particular respecto de la protección de los datos personales en caso de salida de estos datos a países no pertenecientes a la UE ni al EEE.

Por lo que se refiere a las partes relativas al ECCI, el propio Acuerdo incluye, en su artículo 8, una disposición que obliga a las Partes contratantes a consultarse cada vez que se adopte un cambio importante a nivel de la OCDE en relación con cualquiera de los elementos del ECCI. El artículo también establece que, tras estas consultas, el Acuerdo podrá modificarse mediante un protocolo entre las Partes contratantes. Dado que el 26 de agosto de 2022 se aprobaron cambios importantes en el ECCI en el seno de la OCDE, y de conformidad con la competencia exclusiva de la Unión derivada del Acuerdo vigente, el Protocolo modificativo aplica todos los cambios necesarios para reflejar los cambios correspondientes del ECCI. La aplicación de dichos cambios en la Unión se ha llevado a cabo mediante la Directiva (UE) 2023/2226 del Consejo.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Dado que el principal objetivo del Acuerdo y sus elementos es mejorar la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa, la base jurídica sustantiva es el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Dado que el artículo 115 del TFUE exige unanimidad para un acto de la Unión, la base jurídica procedimental para la celebración del presente Protocolo modificativo debe incluir el artículo 218, apartado 8, párrafo segundo, del TFUE. Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta por la que se autoriza la firma del acuerdo previsto es el artículo 218, apartado 5, del TFUE, en relación con el artículo 218, apartado 8, párrafo segundo, del mismo Tratado.

• Competencia de la Unión

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Unión tiene competencia exclusiva cuando un acuerdo pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance[10]. Esta jurisprudencia está consagrada en el artículo 3, apartado 2, del TFUE. 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 permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

• Proporcionalidad

El Protocolo modificativo respeta el principio de proporcionalidad y no excede de lo necesario para cumplir el objetivo de actualizar el Acuerdo, a saber, incorporar los cambios introducidos en el Estándar Común de Comunicación de Información que surtirán efecto a partir del 1 de enero de 2026. Estas modificaciones permitirán a los Estados miembros continuar el intercambio automático de información sobre cuentas financieras con Andorra de manera ininterrumpida y en consonancia con los nuevos requisitos del ECCI, tal como ya se han incorporado en la DCA8.

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

- **Elección del instrumento**

El artículo 218, apartado 5, del TFUE establece que la Comisión o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentarán propuestas al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la firma y, en caso necesario, la aplicación provisional de un acuerdo internacional. Habida cuenta del objeto del acuerdo previsto, procede que la Comisión presente una propuesta a tal efecto.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluación de impacto**

De conformidad con la herramienta 7 de la caja de herramientas para la mejora de la legislación[11], la evaluación de impacto no es necesaria, entre otros casos, cuando la Comisión tiene poca o ninguna opción al respecto.

Esta condición se cumple en el presente caso, ya que las modificaciones de los acuerdos existentes con respecto al intercambio automático de información sobre cuentas financieras se ajustan plenamente a los cambios en el ECCI que se acordaron a nivel de la OCDE y que ya se incorporaron al Derecho de la UE mediante la DCA8. Por lo que se refiere a las actualizaciones en materia de protección de datos, solo tienen por objeto actualizar las referencias a la legislación de la UE y de Andorra en materia de protección de datos.

- **Derechos fundamentales**

El Protocolo modificativo previsto del Acuerdo respetará los valores esenciales de la Unión Europea establecidos en el artículo 2 del Tratado de Funcionamiento 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 UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Las modificaciones previstas abarcan los siguientes puntos:

1. *Las modificaciones destinadas a garantizar que, a partir del 1 de enero de 2026, el intercambio automático de información sobre cuentas financieras entre los Estados miembros de la UE y Andorra con arreglo al acuerdo vigente se ajuste al ECCI actualizado y siga desarrollándose de conformidad con este.*

Las modificaciones previstas amplían el alcance de la comunicación de información para incluir nuevos productos financieros digitales, como los productos de dinero electrónico específicos y las monedas digitales de banco central. Al mismo tiempo y con el objetivo de mejorar la fiabilidad y el uso de la información intercambiada, las modificaciones introducen requisitos de información más detallados y procedimientos de diligencia debida reforzados. Estos requisitos modificados de comunicación e intercambio automático de información están previstos en los artículos 2 y 3, y en el anexo I. Se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026.

[11] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Las modificaciones también contienen disposiciones para garantizar una interacción eficiente entre el ECCI y el Marco de Comunicación de Información sobre Criptoactivos (en lo sucesivo, «MCIC») independiente desarrollado por la OCDE[12]. Estas disposiciones permiten limitar los casos de duplicación en la comunicación de información, manteniendo al mismo tiempo la máxima flexibilidad operativa de las instituciones financieras obligadas a comunicar información que también están sujetas a obligaciones en virtud del MCIC. Estas disposiciones solo se aplicarán a partir de la fecha en que Andorra empiece a aplicar el MCIC con todos los Estados miembros.

2. Actualización de la referencia jurídica a la legislación en materia de protección de datos

Todas las referencias a la Directiva 95/46/CE se han sustituido por referencias al RGPD.

Al mismo tiempo, la referencia jurídica a la legislación en materia de protección de datos de Andorra se ha actualizado a la Ley cualificada 29/2021 sobre protección de datos personales (Ley de Protección de Datos).

- **Firma y texto del Protocolo modificativo**

El texto del Protocolo modificativo del Acuerdo se presenta al Consejo junto con esta propuesta. El texto de las declaraciones conjuntas se presenta junto con esta propuesta.

De conformidad con los Tratados, corresponde a la Comisión garantizar la firma del Protocolo modificativo, a reserva de su celebración en una fecha posterior.

[12] https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, p. 8.

2025/0225 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Protocolo modificativo del Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 115 en relación con su artículo 218, apartado 5 y apartado 8, párrafo segundo,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional[1] (el «Acuerdo») ha reforzado la asistencia mutua en materia fiscal entre las Partes contratantes y ha mejorado el cumplimiento fiscal a escala internacional.

(2) El 26 de agosto de 2022 se aprobaron cambios importantes en el Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI) a nivel internacional[2] que se han introducido en la legislación de la Unión con la modificación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo mediante la Directiva (UE) 2023/2226 del Consejo[3].

(3) El 21 de mayo de 2024, el Consejo autorizó a la Comisión a entablar negociaciones con el Principado de Andorra para modificar el Acuerdo a fin de reflejar los cambios en el ECCI aprobados a nivel internacional. Las negociaciones concluyeron con éxito mediante la rúbrica del Protocolo modificativo del Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional (en lo sucesivo, el «Protocolo modificativo del Acuerdo»).

(4) El Protocolo modificativo del Acuerdo amplía el ámbito de aplicación de la comunicación de información del ECCI para incluir nuevos productos financieros digitales, como los productos de dinero electrónico específicos y las monedas digitales de banco central, introduciendo al mismo tiempo requisitos de información más detallados y procedimientos reforzados de diligencia debida. También actualiza las referencias jurídicas a la legislación en materia de protección de datos de las Partes contratantes.

---

1 DO L 157 de 26.6.2003, p. 38. DO L 268 de 1.10.2016, p. 38.

2 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, p. 62.

3 Directiva (UE) 2023/2226 del Consejo, de 17 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DO L, 2023/2226, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj).

(5) Por consiguiente, procede firmar el Protocolo modificativo del Acuerdo en nombre de la Unión y aprobar las declaraciones conjuntas que lo acompañan.

(6) Se ha consultado al Supervisor Europeo de Protección de Datos, de conformidad con el artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza la firma, en nombre de la Unión del Protocolo modificativo del Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra relativo al intercambio automático de información sobre cuentas financieras para mejorar el cumplimiento fiscal internacional, a reserva de la celebración de dicho Protocolo modificativo[4].

Artículo 2

Quedan aprobadas la Declaración conjunta de las Partes contratantes sobre la entrada en vigor del Protocolo modificativo, la Declaración conjunta de las Partes contratantes sobre el Acuerdo y los anexos y la Declaración conjunta de las Partes contratantes sobre el artículo 5 del Acuerdo.

Artículo 3

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

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente

[4] El texto del Protocolo modificativo del Acuerdo está publicado en el DO L, […].