

# REFLEXIONES SOBRE LOS CONVENIOS FISCALES MULTILATERALES PARA EVITAR LA DOBLE NO IMPOSICIÓN: EL INSTRUMENTO MULTILATERAL DE BEPS Y LAS TENDENCIAS ACTUALES

**Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo**

*Doctorando. Área de Derecho Financiero y Tributario.  
Universidad de Málaga*

---

## EXTRACTO

Las soluciones fiscales articuladas frente a la doble imposición y doble no imposición de las rentas han sido eficaces durante el pasado siglo, sin embargo, actualmente no se pueden compartir en plenitud debido a, entre otros, el fenómeno de la globalización, la economía digital o las sofisticadas estrategias de planificación fiscal agresiva de determinadas empresas y grupos multinacionales. En este contexto, la comunidad internacional ha tomado conciencia de que los remedios frente a estos nuevos desafíos giran en torno a la articulación entre los Estados de un marco común de referencia, es decir, lo que actualmente se conoce como multilateralismo fiscal. Frente a ello, el debate está servido; cuestiones como la cesión de soberanía tributaria o los intereses enfrentados entre los Estados ponen en tela de juicio los proyectos articulados por los principales organismos e instituciones líderes en la lucha frente a la erosión de las bases imponibles (la OCDE y la Unión Europea, principalmente), y en el que el instrumento multilateral del Plan de Acción BEPS no va a pasar desapercibido.

**Palabras claves:** bilateralismo, multilateralismo, instrumento multilateral, Plan de Acción BEPS y convenios fiscales multilaterales.

---

*Fecha de entrada: 09-06-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016*

## CONSIDERATIONS ON MULTILATERAL TAX TREATIES TO AVOID DOUBLE NON-TAXATION: A MULTILATERAL INSTRUMENT OF THE BEPS AND CURRENT TRENDS

Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo

---

### ABSTRACT

The fiscal solutions classic articulated between Estates against double taxation and double non-taxation have been effective over the past century. However, in recent years they are currently not effective, among others, the globalization, the digital economy, sophisticated or aggressive tax planning strategies of certain companies and multinational groups. In this context, the international community demands solutions against to this. And they should be articulated in a multilateral tax solutions. There are some questions about this: the transfer of tax sovereignty or the competing interests among States difficult the projects articulated by leading agencies in the fight against the erosion of tax bases (the OECD and the European Union, mainly) and in which the multilateral instrument BEPS Action Plan will not go unnoticed.

**Keywords:** bilateralism, multilateralism, multilateral instrument, Action Plan on BEPS and multilateral tax treaty.

---

---

## Sumario

1. Introducción: El cambio de tendencia en la cooperación fiscal internacional
2. La insuficiencia de las soluciones bilaterales frente a la doble-no imposición internacional
  - 2.1. Las directrices internacionales
  - 2.2. Los convenios bilaterales de doble imposición y los nuevos retos del siglo XXI: la influencia decisiva de los modelos de negocio virtuales
3. El multilateralismo en un entorno globalizado
  - 3.1. Nota sobre las ventajas y desventajas de las soluciones multilaterales
  - 3.2. Experiencias internacionales de carácter multilateral y las tendencias actuales
4. El instrumento multilateral del Plan de Acción BEPS de la OCDE: ¿solución fiscal definitiva?
  - 4.1. Sucinta aproximación al instrumento multilateral del Plan BEPS
  - 4.2. El contexto internacional del instrumento multilateral
  - 4.3. Las conclusiones del *Final Report Action 15* de octubre de 2015
5. Conclusiones

### Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN: EL CAMBIO DE TENDENCIA EN LA COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL

El sistema fiscal internacional ha experimentado un profundo cambio en las últimas décadas. Los principales actores internacionales que se erigen como líderes en la lucha frente a la erosión de las bases imponibles y la deslocalización de los beneficios (concretamente, la OCDE y la Unión Europea) han cambiado el rumbo en sus recomendaciones y directrices: desde un conjunto de medidas orientadas a combatir los territorios calificados como «sospechosos» de constituir un paraíso fiscal, hacia otras en las que los Estados deben reforzar los vínculos de cooperación fiscal y administrativa, a fin de solventar los graves problemas de los que adolece actualmente el sistema fiscal internacional y, principalmente, la volatilidad de las bases imponibles.

En esta línea, un hecho es notorio en el panorama fiscal internacional: los remedios frente a la erosión de las bases imponibles sustentados en los convenios de doble imposición de carácter bilateral han sido sumamente útiles durante gran parte del siglo XX, pero actualmente no se pueden ya compartir en toda su dimensión debido a los siguientes motivos: 1) La movilidad de capitales en el financiero, que supone un reto para los sistemas fiscales tradicionales sustentados en políticas unilaterales<sup>1</sup>; y 2) Los nuevos modelos de negocio virtuales, que han supuesto un punto de inflexión en la identificación de las rentas no declaradas y que la comunidad internacional exija soluciones al respecto.

Para ello, numerosas iniciativas se han articulado en los últimos años: desde la propuesta de Directiva *Common Consolidate Corporate Tax Base* de la Comisión Europea en 2011, hasta el conocido *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* en 2013 de la OCDE y el G20. Si bien la primera de estas no ha sido demasiado fructífera –no llegando ni a implementarse– tras la publicación del Plan de Acción BEPS la comunidad internacional ha puesto el foco de conflicto en ciertas prácticas empleadas por entes y grupos multinacionales que mediante elaboradas estrategias de ingeniería fiscal conseguía, a pesar de unos cuantiosos beneficios, una irrisoria tributación, como tal es el caso de Apple, Google o Starbucks<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. DE FRANCISCO GARRIDO, R.: «La cooperación multilateral en el ámbito OCDE», *IEF - Cuadernos de Formación*, vol. 3, 2007, págs. 87-88.

<sup>2</sup> Al respecto, véase el trabajo de VAN DER HURK, H.: «Starbucks versus the People», *Bulletin for International Taxation*, enero, 2014, págs. 27-34, que analiza cómo determinados entes y grupos multinacionales se han aprovechado de ciertas fricciones existentes en los ordenamientos jurídico-tributarios para minimizar su base imponible y, consecuentemente, logrando un ahorro fiscal lejos del país de la fuente, lo que suscitó un gran revuelo entre los principales actores de la masa social.

Al respecto, las prácticas fiscales desarrolladas por este tipo de empresas y grupos (generalmente, grandes empresas) han servido de incentivo para que la comunidad internacional se plantee la necesidad de actuar de manera conjunta. Es decir, ha suscitado la posibilidad de que los Estados consensúen directrices comunes frente a la deslocalización internacional de los beneficios, producto, por un lado, de los nuevos modelos de negocio virtuales (más conocidos como de «economía digital») y, por otro, de la ausencia de unos estándares mínimos consensuados a nivel internacional.

Sin embargo, estas iniciativas –que tienen como objetivo primordial asentar en la comunidad internacional el multilateralismo fiscal entre los Estados– no son novedosas, ya que desde el fin de la Primera Guerra Mundial la Sociedad de Naciones exploró esta vía más allá de los convenios de doble imposición de carácter bilateral, siendo este un contexto en el que el instrumento multilateral del Plan de Acción BEPS no va a pasar desapercibido.

## 2. LA INSUFICIENCIA DE LAS SOLUCIONES BILATERALES FRENTE A LA DOBLE-NO IMPOSICIÓN INTERNACIONAL

### 2.1. LAS DIRECTRICES INTERNACIONALES

La evolución en las estrategias de los Estados para combatir la deslocalización de los beneficios por parte de las empresas y grupos multinacionales es un hecho asentado en la comunidad internacional. Desde una primera etapa en la que los esfuerzos de la OCDE y la Unión Europea se centraban en identificar los territorios «sospechosos» de constituir paraísos fiscales hacia una segunda etapa en la que estas medidas se han superado en beneficio de soluciones consensuadas entre los Estados en una lucha férrea frente al fraude fiscal a nivel internacional.

En relación con la primera de estas etapas, la OCDE centró sus esfuerzos a finales del pasado siglo en la lucha contra los paraísos fiscales y, más concretamente, en la identificación de sus elementos caracterizadores mediante el Informe *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* publicado en 1998, donde se recoge una serie de parámetros que permiten considerar a un territorio como constitutivo de un paraíso fiscal. Más adelante, ya en la primera década del año 2000 se creó la primera lista de países denominados «sospechosos» de constituir un paraíso fiscal y, frente a esto, se creó el Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información y el Foro Global en 2002 y 2003, respectivamente. Así, en la recta final de esta etapa, durante los años 2006 a 2009 la tarea fundamental de la OCDE consistió en la elaboración de una lista negra de paraísos fiscales y en la firma de acuerdos de colaboración con determinadas jurisdicciones, que conllevó la eliminación de la mencionada lista y su conversión en la denominada «lista gris», en lo que la intervención del G20 en 2008 resultó fundamental.

En el plano de la Unión Europea las directrices iban al unísono con las dictadas por la OCDE: en el año 1998 se creó el Código de Conducta y, adentrados en el nuevo siglo, las directivas han sido el mecanismo utilizado para trasladar a los Estados miembros la preocupación acerca de los

paraísos fiscales y la lucha frente a estos. Ejemplo de ello, entre otras destacables, son la Directiva 2003/47/CE del Consejo, de 3 de junio, *en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses*; la Directiva 2003/49/CE, *sobre el régimen fiscal común en materia de intereses y cánones*; y la Directiva 2009/133/CE, *sobre régimen fiscal común de fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de títulos*.

Situados en la segunda etapa, la publicación en septiembre de 2013 por la OCDE del Plan de Acción BEPS supuso la confirmación definitiva del cambio de tendencia hacia las soluciones basadas en el multilateralismo, siendo este el resultado de numerosas reuniones en la cumbre del G20 y G8 que alertaban de la necesidad de que los Estados actúen de manera conjunta fijando pautas comunes en la lucha frente al fraude fiscal de manera global. Tras esto, los informes publicados en septiembre de 2014 y los *Final Report Action by Action* de octubre de 2015 han implementado las medidas especificadas en el Plan.

En el plano comunitario, numerosas han sido las iniciativas que confirman este cambio de tendencia, como entre otras: la Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo, *sobre la asistencia mutua en materia de recaudación*; la Directiva 2011/16/UE, de 15 de febrero, *relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad*; la Directiva 2014/107/UE, de 9 de diciembre, que implementa el intercambio automático obligatorio de información entre las Administraciones tributarias; y el «Paquete de medidas contra la elusión fiscal» publicado el 28 de enero de 2016<sup>3</sup>.

Esta sucinta exposición de las medidas articuladas por la OCDE y la Unión Europea sobre las estrategias para erradicar, primero, el uso de los paraísos fiscales y, más recientemente, el fraude fiscal a nivel internacional dejan una evidencia: estas instituciones que abanderan la lucha frente a la elusión fiscal internacional han abandonado las directrices basadas en las soluciones unilaterales o bilaterales entre los Estados para empujarlos a consensuar soluciones comunes en la lucha frente al fraude fiscal a nivel internacional<sup>4</sup>.

Tanto es así que el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, afirmó el 5 de noviembre de 2009 que «es el momento de renovar el multilateralismo. Un multilateralismo que

<sup>3</sup> Para la implementación de este último, el Consejo ECOFIN aprobará el 25 de mayo un conjunto de medidas contra la elusión fiscal. Además, cabe destacar, en el plano de la imposición indirecta, la reciente publicación del Plan de Acción del Impuesto sobre el Valor Añadido por la Comisión Europea, de 7 de abril de 2016, en el que, entre otras medidas destacables, se pretende la lucha contra el fraude, el apoyo a las empresas y ayudas a la economía digital y al comercio electrónico.

<sup>4</sup> Al respecto CARBAJO VASCO, D.: «Objetivos y medidas en la lucha contra el fraude fiscal a nivel internacional», *Revista de Economía Vasca*, núm. 88, 2015, pág. 150, que hace hincapié en el cambio de perspectiva en la importancia otorgada por las autoridades nacionales, tanto por la OCDE como por la Unión Europea, a la lucha frente a los paraísos fiscales, que ya no se ven como un problema aislado, sino que se enmarcan en una nueva filosofía: la búsqueda de una nueva gobernanza a nivel mundial. En este sentido, HINOJOSA TORRALVO, J. J. (dir.): «El fraude fiscal: una lucha de contrastes» en *Medidas y procedimientos de lucha contra el fraude fiscal*, Atelier, Barcelona, 2012, págs. 459-470, afirma que el fraude fiscal a nivel internacional plantea unas exigencias que solo un concierto del máximo nivel entre los países más importantes podría procurar algún resultado.

ofrezca soluciones reales para la gente real»<sup>5</sup>, como símbolo de que el camino al multilateralismo era ya un hecho necesitado de un impulso por parte de las instituciones con carácter supranacional.

Puede decirse, por tanto, que las nuevas técnicas y mecanismos de elusión tributaria han superado las posibilidades de actualización legislativa por parte de los Estados, y ello se ha materializado en un desfaldo en la recaudación, lo que ha llevado a un sector doctrinal a afirmar que estamos ante un caso típico de una «crisis fiscal del Estado», por cuanto estos últimos son incapaces de hacer frente a las previsiones anuales de ingresos tributarios<sup>6</sup>.

Por ello, es palpable una ineficacia para erradicar la doble imposición pero también para la doble no-imposición, si bien la primera de estas ha intentado atajarse mediante la firma de convenios de doble imposición de carácter bilateral entre dos Estados y la segunda es un problema de gran magnitud en el panorama fiscal internacional y aun por solventar. En este sentido, creemos conveniente hacer mención al impacto del fenómeno digital y cómo ha dejado en evidencia los estándares clásicos fijados frente a la doble imposición y doble no-imposición.

## 2.2. LOS CONVENIOS BILATERALES DE DOBLE IMPOSICIÓN Y LOS NUEVOS RETOS DEL SIGLO XXI: LA INFLUENCIA DECISIVA DE LOS MODELOS DE NEGOCIO VIRTUALES

Desde que tenemos constancia de la existencia de los convenios de doble imposición de carácter bilateral<sup>7</sup> han alcanzado la cifra de 3.600 en la actualidad. Como es sabido, la instrumentación por la OCDE de un Modelo de Convenio para eliminar la doble imposición internacional en 1963 –si bien no exento de modificaciones parciales– ha servido de base para la elaboración de los sucesivos convenios en su gran mayoría, y que pervive en la actualidad.

Así lo ha entendido DAGAN cuando afirma que la labor de la OCDE ha llevado al dominio absoluto como referencia para la elaboración de convenios bilaterales, ya que el 75 % de los actuales convenios de doble imposición se sustentan en el Modelo de Convenio de la OCDE<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Puede consultarse el discurso completo del Secretario General de Naciones Unidas titulado «Working together, nations can tackle today's major challenges» disponible en línea: <http://huvu.org/apps/news/story.asp?NewsID=32856&Cr=multilateralism&Cr1=#>.

<sup>6</sup> Véase, entre otros, CARBAJO VASCO, D., *op. cit.*, págs. 148-149.

<sup>7</sup> Recordemos, como pone de manifiesto la doctrina alemana, que el primer convenio de doble imposición de carácter bilateral en materia de doble imposición de rentas se firmó en 1899 entre Austria y Prusia, si bien ya en el año 1843 y 1845 existieron dos convenios entre Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Francia centrados en la cooperación administrativa de carácter consular. Véase para más detalle BÜHLER, O.: *Principios de Derecho Internacional Tributario* (versión castellana de CERVERA TORREJÓN, F.), Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968, págs. 189-197.

<sup>8</sup> *Cfr.* DAGAN, T.: «BRICS: Theoretical Framework and the Potential of Cooperation» en BRAUNER, Y. y PISTONE, P. (dir.), *BRICS and the Emergence of International Tax Coordination*, IBFD, Amsterdam, 2015, págs. 17-23. Véase

Además, la posibilidad de actualización mediante la introducción de nuevos comentarios al Modelo de Convenio de la OCDE han servido para incorporar, según las necesidades existentes, nuevas situaciones que se escapaban del ámbito literal de aplicación de un artículo.

Sin embargo, la globalización unida al auge de otras formas alternativas de llevanza de la actividad económica ha traído consigo una mayor complejidad y grado de elaboración de las soluciones fiscales a nivel internacional. Como argumenta SANZ GADEA, «los patrones de tributación heredados del pasado siglo y hoy vigentes (aludiendo a los convenios de doble imposición bilaterales) no son los más idóneos para afrontar la realidad de los grupos multinacionales»<sup>9</sup>. Es más, incluso se ha llegado a afirmar que la globalización ha sido el detonante de la búsqueda actual de las soluciones multilaterales entre los Estados, algo defendido principalmente por la doctrina norteamericana<sup>10</sup>.

Actualmente no existe la necesidad de operar físicamente en un país mediante un establecimiento permanente, ya que las tendencias actuales giran en torno a la llevanza *online* de la actividad económica y los asentamientos en «la nube» de las empresas. Como argumentan DÍAZ-FAES, IRASTOZA y DURÁN, «se ha avanzado hacia un modelo basado en la centralización de funciones a nivel regional o global, dando lugar a la economía digital, haciendo surgir nuevos desafíos no contemplados en el sistema tributario que conocemos hoy en día»<sup>11</sup>. En efecto, el fenómeno virtual es el factor determinante que ha marcado la agenda fiscal de los Estados, ya que ha multiplicado el grado de complejidad existente en la persecución de las rentas no declaradas, superando a los modelos de negocio «físicos».

La economía digital ha supuesto una reformulación de los principios clásicos que han caracterizado al sistema fiscal internacional. Tanto es así que en el actual contexto internacional conviven dos modelos de política económica: por un lado, el modelo que ha primado a lo largo de los años anteriores a la consagración de internet y la globalización, que podemos catalogar como «economía preglobalización» y, por otro, lo que venimos denominando como «economía

---

la aportación de BOSMAN, A. (dir.): *Other Income under Tax Treaties*, Wolter Kluwer CISS, Netherland, 2015, págs. 11-41, que realiza un preciso análisis sobre las repercusiones que ha traído consigo el actual, no olvidemos, Modelo de Convenio de la OCDE.

<sup>9</sup> Cfr. SANZ GADEA, E.: «Hacia dónde van y hacia dónde deberían ir las normas de fiscalidad internacional», *Revista de Economía Vasca*, núm. 88, 2015, págs. 99-100.

<sup>10</sup> Entre otros, LOUKOTA, H. (dir.): «Multilateral Tax Treaty Versus Bilateral Treaty Network» en *Multilateral Tax Treaties: New Developments in International Tax Law*, Wolter Kluwer, London, 1998, págs. 78-79; LIDERCRONA, C. y MATTSON, N.: «How to resolve international tax disputes?», *Intertax*, 1990, págs. 56-59; MCINTYRE, M. J.: «Options for Greater International Coordination and Cooperation in the Tax Treaty Area», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, núm. 54, 2002, págs. 98-101; VAN DER BRUGGEN, E.: «Compulsory jurisdiction of the International court of Justice in tax cases: do we already have an International Tax Court?», *Intertax*, núm. 250, 2001, págs. 45-47.

<sup>11</sup> Cfr. DÍAZ-FAES, J.; IRASTOZA, M. y DURÁN, V.: «La economía digital y el entorno BEPS» en SERRANO ANTÓN, F. (dir.): *Fiscalidad Internacional (II)*, CEF, Madrid, 2015, págs. 1.133-1.135.

digital»<sup>12</sup>, afianzándose en la comunidad internacional que la economía digital ha englobado los aspectos más relevantes de la economía clásica.

Esta nueva situación trae consigo una consecuencia para los Estados: debido a la imposibilidad de fijar dónde se crea la cadena de valor, el Estado de la fuente no logra la sujeción de las rentas en su territorio. Y del mismo modo puede suceder en el Estado de la residencia, ya que las rentas generadas en su mayoría son rentas virtuales y prevaleciendo los interesados de un convenio de doble imposición favorable se puede producir una doble exención de rentas y, por ende, no gravándose ni en el territorio fuente ni en el de la residencia.

Es por ello por lo que la sujeción de las rentas virtuales no puede afrontarse mediante la firma de un convenio de doble imposición entre dos Estados, ya que su volatilidad desplaza generalmente el campo de actuación a un tercer país. Así, este tipo de situaciones son cada vez más frecuentes en el panorama fiscal internacional y han supuesto, por un lado, el abandono definitivo de las soluciones fiscales con carácter bilateral entre los Estados debido a la escasez de resultados prácticos y, por otro, el asentamiento de una serie de prácticas internacionales que giran en torno a la multilateralidad en las soluciones fiscales y una mayor globalización de las mismas.

### 3. EL MULTILATERALISMO EN UN ENTORNO GLOBALIZADO

#### 3.1. NOTA SOBRE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS SOLUCIONES MULTILATERALES

Los convenios fiscales multilaterales, además de constituir una solución para solventar la doble imposición y la doble no-imposición internacional, poseen una estructura y elementos propios que los hacen más o menos atractivos según los beneficios que reporte a los entes firmantes, por lo que son varias sus ventajas e inconvenientes.

En términos comparativos, los convenios fiscales bilaterales se caracterizan por representar fielmente las voluntades de los dos Estados miembros partícipes mediante un articulado redactado a medida, si bien en el caso de conflictos interpretativos requeriría de una nueva negociación y firma del convenio. Por su parte, los convenios fiscales multilaterales poseen unas normas interpretativas más desarrolladas y de mayor complejidad técnica, tendentes, como un sector doctrinal pone de manifiesto, a un mayor afán de universalidad, aunque el régimen de actualización se torna rígido en ausencia de cláusulas específicas para ello<sup>13</sup>. Al respecto, GRAU RUIZ argumenta

<sup>12</sup> En sentido contrario CARBAJO VASCO, D., *op. cit.*, págs. 151-152, afirma que esta nueva modalidad de economía que, en general se entiende por la doctrina, no representa un nuevo modelo económico, sino la digitalización y desmaterialización de las actividades económicas ordinarias, debido al impulso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICS).

<sup>13</sup> DE FRANCISCO GARRIDO, R., *op. cit.*, págs. 88-89, donde el autor aclara que la excesiva objetivización de las cláusulas, en los convenios multilaterales, ha llevado a la introducción de protocolos bilaterales para que los Estados parte

que el convenio multilateral goza de una mayor eficiencia que los convenios bilaterales, siendo dos los motivos que avalan este parecer<sup>14</sup>:

1. Moderniza y armoniza las formas de asistencia administrativa, es decir, aparecen específicamente recogidas y suponen un punto de encuentro objetivo en que aunar voluntades diferentes.
2. Permite a los Estados alcanzar acuerdos cooperativos, aunque no conduzca necesariamente a una armonización de carácter multilateral de los procedimientos tributarios internacionales.

Las ventajas de los convenios multilaterales se pueden sintetizar en tres bloques: el primero, por los beneficios que reporta al comercio internacional; el segundo, como medio para prevenir la erosión de bases imponibles a nivel internacional; y el tercero, en materia de simplicidad administrativa.

En relación con el primero de ellos, los mayores beneficios se centran en solventar los llamados «casos triangulares»<sup>15</sup>, ya que si bien los convenios bilaterales son efectivos para solventar situaciones en las que se realiza una actividad económica en dos Estados, encuentran mayores dificultades cuando una empresa o grupo multinacional desarrolla una actividad económica en tres o más jurisdicciones. Sin embargo, existe otra ventaja digna de mención como es la ampliación de las redes de tratados entre los Estados, al producirse una mayor interconexión entre los ordenamientos jurídico-tributarios.

El segundo de los bloques se centra en combatir la volatilidad de las bases imponibles a nivel internacional, y trae consigo una serie de ventajas ya descritas por la doctrina norteamericana, y que podemos sintetizar en lo siguiente:

1. Facilita el intercambio de información entre las Administraciones tributarias, eso sí, únicamente las de aquellas jurisdicciones firmantes del convenio.
2. Reduce el llamado *treaty shopping* debido a una menor facilidad de las empresas y grupos multinacionales para deslocalizar su actividad a un tercer país que no sea parte de un convenio fiscal.
3. Reduce las distorsiones fiscales que genera la dispar configuración de la normativa tributaria en cada jurisdicción, porque supone establecer un marco de referencia

---

puedan establecer las particularidades que estimen pertinentes siempre que sean conformes con el contenido del tratado internacional.

<sup>14</sup> Cfr. GRAU RUIZ, M. A.: «Avances propuestos en la asistencia mutua en materia de recaudación», *Crónica Tributaria*, núm. 94, 2000, págs. 54-58.

<sup>15</sup> Véase para más detalle OCDE, «Triangular Cases» en *Model Tax Convention: Four Related Studies*, París, 1992, pág. 28.

en el que el conjunto de voluntades estatales se vea representada, sin necesidad de entrar en disputas por la prevalencia de una determinada norma a nivel interno<sup>16</sup>.

El tercero de los bloques se centra en la actividad administrativa y su simplicidad, tanto desde una perspectiva *ad intra* como *ad extra* de los Estados. En relación con el intercambio de información tributaria, si un gran número de Estados se sustenta en un marco de referencia común se armoniza un sistema en el que estos interactúan de la misma forma o, en otras palabras, intercambian datos siguiendo directrices homogéneas entre sus Administraciones tributarias, lo que, como resulta evidente, no sucede en una red amplia de convenios de doble imposición donde todos ellos cuentan con marcos de referencia de carácter bilateral, que pueden producir duplicidades administrativas y generar distorsiones fiscales entre los Estados. Así, en un marco de referencia común los principios de simplicidad y eficacia administrativa se ven reforzados, ya que cualquier cambio en el seno de ese tratado o convenio será inmediatamente trasladado al resto de jurisdicciones firmantes, reduciendo el tiempo de negociación o, si cabe, de renegociación.

Las desventajas, siguiendo principalmente lo recogido por LANG, SCHUCH y HUGH, pueden sintetizarse en lo siguiente<sup>17</sup>:

1. La conservación de la soberanía fiscal por los Estados se ha visto menoscabada a fin de armonizar principios y parámetros fiscales comunes.
2. Existe una divergencia clara entre los sistemas fiscales internacionales, no solo entre aquellos que promueven un sistema de retención en fuente y otros en residencia, sino divergencias entre los propios países que promueven el mismo sistema de sujeción de rentas, ya que la configuración de las disposiciones tributarias por los Estados no respeta un principio homogéneo entre las jurisdicciones, lo que conlleva una gran disparidad en la configuración de las bases imponibles y en el sistema de deducciones y bonificaciones en el Impuesto sobre Sociedades.
3. La definición de sustancia económica y la conclusión de un estándar único conllevan no menos problemas, ya que los Estados deben definir de manera precisa cuándo se entiende que se realiza una actividad económica y cuándo hay un motivo económico válido tras una operación económica internacional, algo sumamente complejo.
4. Los precedentes acaecidos tiempo atrás constituyen un pretexto no demasiado halagüeño para la conclusión de nuevos tratados o convenios, y como ejemplo de

<sup>16</sup> De este parecer es ARNOLD, B.: «Future Direction in International Tax Reform», *Australian Tax Forum*, núm. 5, vol. 5, 1988, págs. 451-469; OLIVER, D.: «Tax Treaties and the Market State», *Tax Law Review*, núm. 4, 2003, págs. 587-608.

<sup>17</sup> Véase para más detalle LANG, M. y SCHUCH, J.: «Europe on its way to a Multilateral Tax Treaty», *EC Tax Review*, núm. 9, 2000, págs. 197-246; HUGH, J.: *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, Kluwer Law International, 1997, pág. 587.

ello, entre otras destacables, la Propuesta de Directiva *Comon Consolidate Corporate Tax Base* (CCCTB)<sup>18</sup>.

Expuestas sucintamente las ventajas y desventajas de los convenios multilaterales, hemos observado que en la actualidad ha sido necesario prescindir de un marco de actuación bilateral entre dos Estados mediante un convenio de doble imposición para articular otro marco inclusivo de carácter general donde los Estados interactúen, con una configuración universal y de mayor aplicabilidad práctica, dejando en manos de las jurisdicciones implementar acuerdos específicos que clarifiquen ciertos aspectos no previstos en el marco general.

### 3.2. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CARÁCTER MULTILATERAL Y LAS TENDENCIAS ACTUALES

Como bien ha puesto de manifiesto la doctrina norteamericana, el punto de inicio en los esfuerzos para coordinar los regímenes fiscales entre varios países usando como pretexto un convenio multilateral se remonta a los trabajos de la Sociedad de Naciones y la Primera Guerra Mundial<sup>19</sup>, en los que se encargó a un grupo de prestigiosos economistas que redactaran un informe donde se recogiesen soluciones alternativas frente a los convenios de doble imposición<sup>20</sup>. Sin embargo, estos esfuerzos quedaron sin eficacia práctica puesto que la conclusión principal que se plasmó en dicho informe fue que la Sociedad de Naciones debía centrarse en los convenios de doble imposición bilaterales en lugar de abordar o promover los convenios multilaterales<sup>21</sup>.

En esta línea, MARTÍN JIMÉNEZ pone de manifiesto que uno de los primeros convenios con carácter multilateral es el Acuerdo General sobre el Comercio y las Tarifas (conocido como GATT) firmado en 1948, si bien tras el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio en 1994, el GATT se centró principalmente en el comercio de bienes. Así, si bien este acuerdo es multilateral, como experiencia pionera de multilateralismo fiscal carece de sustento, ya que no constituye un marco de referencia con normas fiscales uniformes aplicables a una serie de Estados en supuestos

<sup>18</sup> Cfr. PISTONE, P.: *The Impact of Community Law on Tax Treaties: Issues and Solutions*, Kluwer Law International, 2002, págs. 147-149; RAZIN, A. y SADKA, E.: «The Economics of Globalization», *Cambridge University Press*, 1999; TANZI, V.: *Taxation in an Integrating World*, Brookings Institution, Washintong D. C., 1995, págs. 346-367.

<sup>19</sup> Véase LANG, M. y SCHUCH, J., *op. cit.*, págs. 39-44; LOUKOTA, H. (dir.), *op. cit.*, págs. 86-89.

<sup>20</sup> Para más detalle, véase BRUINS, W.; EINAUDI, L.; SELIGMAN, E. y STAMP, S.: *Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee*, League of Nations, Doc. Núm. 73/F. 19, 1923.

<sup>21</sup> No solo eso, en el seno de la institución se produjo una confrontación en las posturas defendidas; desde aquellas voces que promovían un reemplazo del sistema bilateral de convenios hacia un sistema multilateral, hasta la coexistencia de convenios bilaterales y multilaterales recogiendo este último las particulares casuísticas que no abarcaba la red bilateral de convenios. Véase para más detalles LOUKOTA, H., *op. cit.*, pág. 87; DUNLOP, J.: «Taxing the International Athlete; Working toward Free Trade in Americas Throught a Multilateral Tax Treaty», *Northwestern Journal of International Law & Business*, núm. 27, 2006, págs. 227-233; OLIVER, D., *op. cit.*, págs. 587-608.

de doble imposición o doble no-imposición, aunque sí con base en otros aspectos no menos destacables (v. gr., desmantelamiento de las barreras al libre comercio; derechos de aduanas y tarifas).

Por otro lado, SERRANO ANTÓN trae a colación una serie de tratados o convenios con carácter multilateral que bien están en vigor o bien lo han estado en algún periodo. Destaca *L'Organisation Commune Africaine, Malgache et Maucienne* sobre cooperación fiscal en 1971; el Acuerdo para la eliminación de la doble imposición internacional y evitar la evasión fiscal entre los Estados de la Unión Económica Árabe, firmado en 1973; el Convenio Multilateral de los Estados miembros de la COMECON para eliminar la doble imposición internacional en materia de renta y patrimonio de 1977; el Convenio de la ECOWAS de 1975; y el conocido Convenio Nórdico para la eliminación de la doble imposición internacional en materia de renta y patrimonio que entró en vigor en 1998, siendo este último un gran ejemplo a nivel internacional de cooperación eficaz de carácter multilateral<sup>22</sup>.

No solo eso, en materia de cooperación administrativa con carácter multilateral, la Organización Mundial de Aduanas impulsó el Convenio de Asistencia Mutua Administrativa para la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras de 1977 y el Convenio Internacional de Asistencia Mutua Administrativa en materia aduanera de 2003<sup>23</sup>.

Llegados a este punto debemos hacer mención al que para un sector doctrinal<sup>24</sup> es el ejemplo más inmediato de éxito de las soluciones fiscales con carácter multilateral: el Convenio Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua de la OCDE, que entró en vigor en 1995<sup>25</sup>. Este convenio, como bien se encarga de remarcar CALDERÓN CARRERO, ha sido firmado por 84 países, pero solo ha entrado en vigor en 61 de ellos<sup>26</sup>, lo que no significa por ello, a nuestro juicio, una minusvaloración del convenio, ya que la multilateralidad obtenida aunando tan elevado número de voluntades estatales es digno de mención, si bien su objetivo es conseguir una eficaz coope-

<sup>22</sup> Cfr. SERRANO ANTÓN, F. (dir.): «Los principios básicos de la fiscalidad internacional y convenios para evitar la doble imposición internacional: historia, tipos, fines, estructura y aplicación» en *Fiscalidad Internacional (I)*, op. cit., págs. 313-315.

<sup>23</sup> DE FRANCISCO GARRIDO, R., op. cit., págs. 89-90.

<sup>24</sup> Por todos, FALCÓN Y TELLA, R. y PULIDO GUERRA, E.: *Derecho Fiscal Internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 145-156.

<sup>25</sup> Los países firmantes del convenio multilateral a 15 de mayo de 2016 son: Albania, Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Belice, Brasil, Canadá, Colombia, Corea, Costa Rica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, India, Indonesia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Marruecos, México, Moldavia, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Túnez, Turquía y Ucrania.

<sup>26</sup> Cfr. CALDERÓN CARRERO, J. M.: «El procedimiento de intercambio de información establecido en los Convenios de doble imposición basados en el Modelo de Convenio de la OCDE», en SERRANO ANTÓN, F., *Fiscalidad Internacional*, op. cit., págs. 1.531-1.532.

ración administrativa entre los Estados firmantes y no una eliminación –al menos, directa– de la doble imposición o la doble no-imposición.

Expuestos sucintamente los ejemplos más representativos de colaboración fiscal internacional, bien tendentes a una cooperación administrativa o bien para eliminar la doble imposición o doble no-imposición, una idea es clara: estos convenios son una excepción a la tónica general que ha sido la firma por dos Estados de un convenio de doble imposición y, sin embargo, estos últimos se han mostrado ineficaces frente a los desafíos fiscales actuales.

En relación con lo descrito, queda patente que las tendencias actuales giran en torno al multilateralismo en las soluciones fiscales. Tras las experiencias desarrolladas con anterioridad, la comunidad internacional es consciente de los retos a solventar a corto y medio plazo (v. gr., falta de voluntad para concretar acuerdos consensuados entre un elevado número de Estados que se traduzca en resultados prácticos).

Por ello, el multilateralismo es el presente y futuro de las soluciones fiscales internacionales. Sin embargo, hay que diferenciar el multilateralismo como sinónimo de la articulación de estándares fiscales comunes a nivel global y que sea *condictio sine qua non* la firma de un marco de común de referencia o un convenio multilateral.

Es decir, las jurisdicciones interesadas en la lucha frente a la deslocalización de los beneficios pueden actuar conjuntamente sin que ello signifique la implementación y firma de un convenio multilateral en el que los Estados firmantes se obliguen a ratificarlo posteriormente, ya que pueden aplicarse parámetros fiscales comunes sin la necesidad de recogerlo en un marco de actuación común.

Sin embargo, la obligatoriedad en su aplicación tras la firma de un convenio con carácter multilateral es determinante ya que, como viene siendo tónica general en la comunidad internacional, en ausencia de un marco común de referencia no llegan a aplicarse íntegramente los acuerdos alcanzados, a pesar del compromiso adquirido por parte de los Estados.

Por ello, el multilateralismo con carácter fiscal presenta dos acepciones:

1. Es un mecanismo de cooperación administrativa entre las Administraciones tributarias de una serie de jurisdicciones a fin de facilitar la identificación e intercambio de información de las rentas derivadas de actividades económicas o comerciales.
2. Es un marco de referencia común que contiene medidas fiscales aplicables a un número elevado de voluntades estatales, con el fin de eliminar la doble imposición o doble no-imposición de las rentas.

Así, a nuestro juicio, estas afirmaciones se ven afianzadas por las directrices seguidas por los principales organismos internacionales que se erigen líderes en la lucha frente a la erosión de las bases imponibles que, entre otras medidas destacables, la OCDE trata de implementar –antes

de diciembre de 2016— un instrumento multilateral que solviente los problemas de los que adolece actualmente el sistema fiscal internacional, y que pasamos a exponer a continuación<sup>27</sup>.

## 4. EL INSTRUMENTO MULTILATERAL DEL PLAN DE ACCIÓN BEPS DE LA OCDE: ¿SOLUCIÓN FISCAL DEFINITIVA?

### 4.1. SUCINTA APROXIMACIÓN AL INSTRUMENTO MULTILATERAL DEL PLAN BEPS

El instrumento multilateral previsto en la acción 15.<sup>a</sup> del Plan de Acción BEPS constituye el estandarte del proyecto promovido por la OCDE y el G20, poniendo de manifiesto que las tendencias actuales se centran en el multilateralismo entre los Estados.

La OCDE pretende articular un tratado internacional de corte multilateral que resuelva, por un lado, las situaciones analizadas en las restantes acciones del Plan BEPS (*v. gr.*, economía digital, estatuto del establecimiento permanente, híbridos, abuso de convenio) implementando un convenio que recoja las voluntades de los Estados miembros firmantes para conseguir a nivel internacional un consenso sobre normas fiscales uniformes en la materia y, por otro, que solviente los problemas que sufren los convenios de doble imposición de carácter bilateral desde hace más de 100 años y que han resultado ser insuficientes para solucionar el problema de la doble imposición durante el siglo XX y la doble no-imposición en la actualidad.

La trascendencia internacional de la acción 15.<sup>a</sup> es evidente: las situaciones analizadas en las restantes acciones del Plan de Acción BEPS encuentran su solución bajo la articulación del instrumento multilateral expuesto en la acción 15.<sup>a</sup>, como la solución fiscal definitiva a los problemas más significativos que engloban al sistema fiscal internacional. Por ello, los Estados miembros de la OCDE han decidido estudiar la viabilidad de un instrumento multilateral que produciría los mismos efectos que una renegociación simultánea de los miles de convenios fiscales bilaterales, debido al periodo temporal necesario para su actualización que, como sabemos, promedia los cuatro años de duración.

Es así como bajo el título «Desarrollar un instrumento multilateral que modifique los convenios fiscales bilaterales» la acción 15.<sup>a</sup> del Plan de Acción BEPS pretende<sup>28</sup>:

<sup>27</sup> Debemos destacar el trabajo de SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E.: «La transmisión automática de información. Avances y perspectivas», *Quincena Fiscal*, núm. 10, 2016, en el que se recoge otra posible acepción del multilateralismo, en este caso en el ámbito del intercambio de información tributaria, en el que la autora recoge la necesidad de «la instauración de un tratado multilateral de información con alcance mundial».

<sup>28</sup> *Vid.* OCDE, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OCDE Publishing, Bruselas, 2013, pág. 23.

«Analizar las cuestiones de derecho internacional público y tributario en relación con el desarrollo de un instrumento multilateral que permita que las jurisdicciones que lo deseen implementen las medidas que se desarrollen en el curso de los trabajos de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y así enmienden los convenios fiscales bilaterales. Sobre la base de este análisis, las partes interesadas desarrollarán un instrumento multilateral diseñado para ofrecer un enfoque innovador a la fiscalidad internacional, que reflejen la naturaleza rápidamente evolutiva de la economía global y la necesidad de adaptarse rápidamente a esta evolución».

Con el objetivo de llevar a cabo la completa implementación de la acción 15.<sup>a</sup> del Proyecto BEPS y, por consiguiente, del cúmulo de las acciones anteriores, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, refrendado por los ministros de finanzas congregados en el G20 y los gobernadores de los bancos centrales, mediante una reunión en febrero de 2015 establecieron la creación de un grupo de trabajo *ad hoc* formado por más de 80 países cuyo objetivo fundamental es completar el trabajo de la acción 15.<sup>a</sup> y contribuir a su rápida implantación conforme al calendario temporal establecido, y serán invitadas de igual modo organizaciones internacionales con el estatus de miembro observador<sup>29</sup>. Así, el comienzo de las actuaciones se produjo el 27 de mayo de 2015, y acordaron los participantes que sería a principios de noviembre de 2015 cuando se iniciaría el trabajo sustantivo, y tiene el firme propósito de llevar a término la tarea encomendada y abrir el convenio o instrumento multilateral a la firma no más tarde del 31 de diciembre de 2016.

Situados actualmente en la era pos-BEPS, el marco en el que los Estados la afrontan se antoja atípico: por un lado, urge la puesta en vigor del instrumento multilateral y, por otro, los Estados tienen la necesidad de articular los mecanismos necesarios para llevarlo a cabo.

Una idea queda clara tras las líneas de actuación seguidas por la OCDE: el instrumento multilateral del Plan BEPS se ha publicitado como la solución fiscal definitiva frente a todos aquellos problemas de los que adolece el sistema fiscal internacional y que han sido recogidos en las restantes acciones del Plan BEPS, como entre otras: la economía digital, los precios de transferencia, el abuso de convenio, los híbridos o la deducibilidad de intereses. En este sentido, la estrategia publicitaria del instrumento multilateral ha sido positiva, puesto que si bien va a ser la última acción en el periodo temporal en implementarse (no olvidemos, previsiblemente, se abrirá a la firma en diciembre de 2016), ha despertado no pocas opiniones en el panorama fiscal internacional, principalmente de-

<sup>29</sup> Los miembros del grupo *ad hoc* hasta el 1 de enero de 2016 son: Alemania, Andorra, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Bután, Canadá, China (República Popular), Chipre, Colombia, Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kazajistán, Letonia, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malasia, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Moldavia, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Rumanía, Rusia, San Marino, Senegal, Serbia, Singapur, Sri Lanka, Suazilandia Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Tanzania, Túnez, Turquía, Uruguay, Vietnam y Zambia.

bido a la persistencia en la que la OCDE afirma que va a resolver los problemas actuales del sistema fiscal internacional, pese a que, a nuestro juicio, los precedentes en la materia les son adversos.

## 4.2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL INSTRUMENTO MULTILATERAL

El contexto internacional en el que la OCDE y el G20 promueven el instrumento multilateral es favorable por la necesidad de articular soluciones eficaces a nivel internacional frente a la descontrolada volatilidad de las bases imponibles. Sin embargo, los precedentes internacionales no auguran un buen fin al estandarte estrella del Plan de Acción BEPS.

En primer lugar, el instrumento multilateral del Plan BEPS no es un instrumento de cooperación internacional novedoso, ya que otras iniciativas de corte multilateral se han promovido con anterioridad. En este sentido, no todos los proyectos articulados por la OCDE y el G20 –que precisamente promueven el instrumento multilateral– han sido fructuosos, al igual que varios de los proyectos promovidos por la Unión Europea.

Como bien es sabido, a nivel europeo la Propuesta de Directiva *Common Consolidate Corporate Tax Base* (CCCTB)<sup>30</sup> publicada en 2011 causó un revuelo internacional equiparable al que actualmente ha generado el instrumento multilateral de BEPS, ya que su impacto, según voces cualificadas, solventaría una gran parte de los problemas que adolecen los sistemas fiscales en Europa occidental<sup>31</sup>. A pesar de esto, tras la publicación en junio de 2015 por la Comisión Europea del *Plan de Acción para la creación de una coherencia necesaria en el Impuesto sobre Sociedades*<sup>32</sup> y la reactivación del sistema CCCTB como el buque insignia del proyecto, se atisba un hilo de esperanza, aunque el sistema de la fórmula de reparto requiera de modificaciones de gran envergadura, hecho de lo que la Comisión Europea es consciente.

Visto esto, aunque el proyecto CCCTB no es el único precedente internacional de lucha frente a la erosión de las bases imponibles, sí constituye un contexto en el que el Plan de Acción BEPS y particularmente el instrumento multilateral no deben sentirse especialmente cómodos.

En segundo lugar, las estrategias de planificación fiscal agresiva<sup>33</sup> articuladas por determinadas empresas y grupos multinacionales constituyen obras de ingeniería fiscal cada vez más sofisticadas.

<sup>30</sup> Vid. Propuesta de Directiva del Consejo de 16 de marzo de 2011 relativa a una base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades (BICCS). Bruselas, 23 de junio de 2011. COM (2011) 121 final.

<sup>31</sup> De este parecer es SANZ GADEA, E., *op. cit.*, págs. 101-103.

<sup>32</sup> Vid. «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council», *A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action*, Bruselas, 17 de junio de 2015. COM (2015) 302 final.

<sup>33</sup> Puede verse un estudio sobre la delimitación de este concepto en CALDERÓN CARRERO, J. M. y QUINTAS SEARA, A.: «Una aproximación al concepto de "planificación fiscal agresiva" utilizado en los trabajos de la OCDE», *RCyT*. CEF, núm. 394, enero, 2016, págs. 41-92.

Mientras que a comienzos de los años 90 se utilizaban estructuras como la «doble irlandesa» o «la ruta de las Antillas»<sup>34</sup> y, por tanto, se ponía el punto de mira en los territorios con una legislación fiscal laxa, la evolución acelerada de las estrategias de planificación fiscal agresiva unida a la globalización y al fenómeno digital han permitido a ciertas empresas y grupos deslocalizar aún más, por un lado, la actividad económica y, por otro, la creación de la cadena de valor<sup>35</sup>.

Así, estas estrategias de planificación fiscal agresiva van un paso por delante que los avances en el seno de la OCDE para implementar de manera rápida y eficaz un instrumento multilateral que englobe multitud de voluntades de particulares jurisdicciones, sabiendo que aquellas que por motivos económicos –generalmente, pérdida de inversión extranjera– no les resulte beneficiosa la firma del mencionado instrumento, como resulta lógico, no formaría parte ni se vería vinculado por esas directrices.

En tercer lugar y continuando con la línea argumental, los Estados tienen un papel protagonista tanto en la implementación del instrumento multilateral como en erradicar la deslocalización de rentas y/o erosión de las bases imponibles. Por ello, la voluntad para llevar a buen término el instrumento multilateral depende en gran parte de su capacidad para llegar a acuerdos consensuados, lo que, visto los precedentes, no va a resultar del todo fácil.

Como argumentan MARTÍN JIMÉNEZ y CALDERÓN CARRERO, los Estados no solo tienen la capacidad para decidir la implementación del instrumento multilateral, sino que deben meditar muy bien las reacciones legislativas y de sus Administraciones tributarias a las recomendaciones internacionales que se deriven del Plan de Acción BEPS<sup>36</sup>. Es decir, si bien las multinacionales han llevado sus estrategias de planificación fiscal al límite de la regulación fiscal entre los Estados, estos últimos han articulado e implementado el marco legislativo en el que las multinacionales se han movido. Por ello, los Estados comparten la responsabilidad de que durante estos últimos años las multinacionales hayan desarrollado unas estrategias de planificación fiscal que ha burlado los sistemas legislativos de numerosas jurisdicciones y, por ende, tienen tanta responsabilidad como las propias multinacionales<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Para más detalle, véase FALCÓN y TELLA, R. y PULIDO GUERRA, E., *op. cit.*, págs. 232-237.

<sup>35</sup> A nuestro juicio, esto es así ya que, por ejemplo, una misma empresa puede tener su sede física en la Isla de Jersey, comerciar electrónicamente con países europeos a través de una página web asentada en Francia cuyo servidor se encuentra en Delaware y si, además, la actividad entrase en el ámbito de la cesión de derechos de explotación se complicaría aún más, puesto que los entramados societarios podrían agravar el problema buscando una subcesión de esos derechos hacia otros territorios con un convenio de doble imposición favorable, en los que el retorno de dividendos y/o intereses quedasen exentos tanto en fuente como en residencia.

<sup>36</sup> *Cfr.* MARTÍN JIMÉNEZ, A. y CALDERÓN CARRERO, J. M.: «El Plan de Acción de la OCDE para eliminar la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones (BEPS): ¿el final, el principio del final o el final del principio?», *Quincena Fiscal*, núms. 1-2, 2014, págs. 87-115.

<sup>37</sup> *Ibidem* nota 36, donde los autores plantean una reflexión acerca de si el fenómeno de la erosión de las bases imponibles es atribuible solo a las multinacionales o también a los Estados por facilitar dichos comportamientos.

Por ello, los intereses enfrentados en este asunto juegan un papel primordial: por un lado, dentro de los países que forman la OCDE existe un grupo de jurisdicciones –tanto importadoras como exportadoras de capital– que pueden ver peligrar su posición de dominio si el instrumento multilateral llegase a buen puerto, y por tanto pueden verse comprometidos en la firma y posterior ratificación del convenio.

En cuarto lugar, debemos hacer mención al valor normativo de las directrices emanadas por la OCDE, esto es, instrumentos de *soft law*, y la repercusión que trae consigo para el instrumento multilateral de BEPS.

Sin ánimo de ser exhaustivos en una delimitación del *soft law*, ya que voces más autorizadas para ello lo han hecho con rigor<sup>38</sup>, nos limitaremos a poner de manifiesto cómo puede afectar la posición en el sistema de fuentes de los *Final Report Action by Action* en la configuración del instrumento multilateral a nivel internacional. Bien es sabido que los *Final Report Action by Action* de octubre de 2015 no contienen obligaciones jurídicas vinculantes y, por ende, son meras recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

Aunque las conclusiones esgrimidas en los *Final Report Action by Action* de las 14 primeras acciones BEPS han conllevado la modificación a nivel interno por los Estados de su normativa tributaria –aunque no de manera directa–, en términos comparativos con las directrices emanadas de la Unión Europea su posición jerárquica se ve debilitada.

En efecto, las conclusiones de los *Final Report Action by Action* de octubre de 2015 del Plan BEPS no constituyen *per se* obligaciones jurídicas acatables para los Estados y, por tanto, son estos los que deciden su incorporación a los ordenamientos jurídico-tributarios. Sin embargo, sí se aprecia un avance en el compromiso de los Estados por adaptar las conclusiones que recojan estos *Final Report*, si bien la propia Unión Europea va un paso por delante en este aspecto ya que, como sabemos, el «Paquete de medidas contra la elusión fiscal» publicado el 28 de enero de 2016 que trae como novedad la propuesta de directiva *Anti Avoidance Tax Base* incorpora varias medidas recogidas en BEPS, y no solo eso, las implementa, lo que puede traer consecuencias negativas a la hora de implementar el instrumento multilateral.

En este asunto cabe una reflexión: el *Final Report Action 15* de octubre de 2015 es un instrumento de *soft law*, sin embargo, la conclusión del instrumento multilateral es un tratado internacional, por lo que estas últimas conclusiones abandonan el carácter meramente recomendatorio al recogerse en un tratado con carácter vinculante para los Estados miembros. Así, y como dice

<sup>38</sup> Entre otros, véanse SERRANO ANTÓN, F.: «El programa BEPS: la OCDE contra la erosión de bases imponibles y la traslación de beneficios en el marco internacional» en MÁLVAREZ PASCUAL, L. y RAMÍREZ GÓMEZ, S., *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Navarra, 2014, págs. 502-523; LAMPREAVE MÁRQUEZ, P.: «El *Soft Law* y sus implicaciones en la política fiscal de la UE», *Crónica Tributaria*, núm. 5, 2011, págs. 3-5; ANEIROS PEREIRA, J.: «*Soft Law* e interpretación: las directrices de la OCDE en materia de precios de transferencia», *Crónica Tributaria*, núm. 6, 2011, págs. 10-12.

con buen criterio SERRANO ANTÓN, «no hay que presuponer que por el mero hecho de que un Estado haya votado a favor de la recomendación de emplear las recomendaciones BEPS las vaya a seguir en todos sus aspectos, ya que, al fin y al cabo, se trata de una mera recomendación»<sup>39</sup>.

Visto esto, ya que las conclusiones del *Final Report Action 15* van a ser recogidas en el instrumento multilateral, para solventar la problemática del *soft law* con el resto de acciones BEPS una posible solución sería recoger las conclusiones de los *Final Report Action by Action* en el nuevo instrumento multilateral, del mismo modo que las de la acción 15.<sup>a</sup>

En quinto y último lugar, la necesidad de renunciar por parte de los Estados a parte de su soberanía fiscal es un asunto que desde hace décadas no encuentra una solución clarividente. La conclusión del instrumento multilateral requiere la cesión de una parte de la soberanía fiscal estatal a fin de armonizar un nuevo convenio que solvete los problemas que afectan al sistema fiscal internacional y que no han sido resueltos por los proyectos que le preceden. Sin embargo, aunar tan elevado número de voluntades no ha sido tarea fácil a lo largo de los años.

Como bien es sabido, la capacidad soberana de los Estados se ha visto limitada desde la consolidación del espacio económico europeo. En este sentido MARTÍN QUERALT y MARTÍNEZ LAFUENTE argumentan que la limitación que sufren los Estados en su poder financiero por la integración en las Comunidades Europeas debe ser comprendida teniendo en cuenta la autolimitación que implica la transferencia a estas de competencias o, si se prefiere, de soberanía<sup>40</sup>. Así, estas limitaciones que sufren los Estados producto de la cesión de soberanía –en este caso, tributaria– tienen como contrapartida la necesidad de fijar principios y parámetros comunes en la aplicación de los tributos en la Unión Europea.

Sin embargo, este asunto es controvertido para los gobiernos e instituciones, puesto que parece ser que no es suficiente el fin último que esa cesión de soberanía fiscal conlleva: la conclusión de elementos comunes aplicables en la zona comunitaria, ya que los Estados persisten en modificar de manera unilateral su normativa interna a fin de introducir nuevos parámetros que, si bien siguen la línea impulsada por la OCDE y la Unión Europea, no tienen que ir en consonancia de manera estricta.

Por ello, a nuestro juicio, se antoja complicado el pretexto en el que el instrumento multilateral tiene que implementarse, ya que requiere un acuerdo de voluntades sin precedentes en el panorama fiscal internacional, y dados los antecedentes inmediatos no les auguran un buen fin.

<sup>39</sup> Cfr. SERRANO ANTÓN, F.: «La influencia del Plan de Acción BEPS en la tributación española: impacto en la normativa, incremento de la litigiosidad y el papel de los tribunales», *RCyT. CEF*, núm. 391, octubre, 2015, págs. 96-97, donde incluso el autor plantea la posibilidad de que si el Plan BEPS no llegase a su culminación definitiva, cabría considerarlo en su conjunto como un instrumento de *soft law*.

<sup>40</sup> Cfr. MARTÍN QUERALT, J. y MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: «La política fiscal europea» en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.), *Tratado de Derecho comunitario europeo*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 270-274.

#### 4.3. LAS CONCLUSIONES DEL *FINAL REPORT ACTION 15* DE OCTUBRE DE 2015

Las conclusiones que extrae el *Final Report Action 15* ponen de manifiesto una realidad candente: es prioritario implementar –en el periodo de tiempo más breve posible– el instrumento multilateral, y esta tarea ha de llevarse a cabo con base en tres bloques<sup>41</sup>.

El primer bloque hace referencia a la necesidad de comenzar rápidamente la implementación de las medidas. Como bien es sabido y pone de manifiesto el *Final Report Action 15*, la mayoría de las medidas relativas al instrumento multilateral requerirán cambios en los convenios fiscales bilaterales, aunque cabe recordar que los países son soberanos y que de ellos dependerá la puesta en marcha de estos cambios.

Como se viene discutiendo desde la publicación del Plan de Acción BEPS, la articulación posible entre los convenios de doble imposición de carácter bilateral y el instrumento multilateral propuesto por el Plan de Acción BEPS en su acción 15.<sup>a</sup> pueden plantear no pocas controversias. En la actualidad existen más de 3.600 convenios de doble imposición de carácter bilateral, por lo que son tres las posibilidades que se nos plantean, a saber: una supresión de los convenios bilaterales vigentes por el nuevo instrumento multilateral BEPS, el instrumento multilateral como un complemento a los convenios fiscales bilaterales que supla las lagunas existentes o una coexistencia en el tiempo entre los convenios bilaterales y el instrumento multilateral.

A nuestro juicio, las dos primeras opciones pueden traer consigo efectos perjudiciales: por un lado, la ruptura radical con el sistema de relaciones jurídicas articuladas a lo largo de estos años mediante los convenios de carácter bilateral conllevaría inseguridad jurídica entre los Estados; y por otro, el margen de actuación del que gozarían los Estados a la hora de eludir la aplicación del instrumento multilateral, ya que bastaría con la modificación del convenio bilateral en vigor para tal causa, dando como resultado una aplicación subsidiaria o residual del convenio multilateral del Plan BEPS.

Centrándonos en la tercera de estas opciones, la convivencia entre el instrumento multilateral y los convenios de doble imposición en un plano de coexistencia trae consigo dos consecuencias: la primera, articular una solución continuista sin una ruptura radical con el sistema vigente; y la segunda, la concepción del instrumento multilateral como un mecanismo de complemento ante situaciones en las que un convenio de doble imposición bilateral resulta insuficiente o suscita un conflicto<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Vid. OCDE, *Action 15: Final Report «Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties»*, OECD Publishing, París, págs. 12-15.

<sup>42</sup> Cfr. GARCÍA NOVOA, C.: «Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) y sus implicaciones en los ordenamientos domésticos», *Nueva fiscalidad*, núm. 3, 2015, págs. 76-77, argumenta que la importancia de articular de manera precisa y adecuada la relación entre los convenios bilaterales y el instrumento multilateral ya que a partir del contenido del artículo 30 del Convenio de Viena de 1969, tendría que declarar expresamente (el instrumento multilateral) terminados

Sin embargo, el periodo temporal para el desarrollo del instrumento multilateral es de interés, puesto que desde la publicación en septiembre de 2013 del Plan de Acción BEPS se abrirá a su firma por los Estados en diciembre de 2016, y el plazo mínimo estimado de modificación de los convenios fiscales bilaterales es de cuatro. Además, se suma la posibilidad de que surjan multitud de situaciones complejas como, entre otras, la imposibilidad de llevar a cabo en el periodo acordado los objetivos que se pretenden<sup>43</sup>.

En otro orden de cosas, como se encarga de remarcar el *Final Report Action 15*, la implementación de las medidas puede llevarse a cabo de manera diversa, siempre que no entren en conflicto con los compromisos jurídicos internacionales. Además, se destaca la importancia decisiva de una adopción coherente de las medidas, para lo que la creación del grupo de trabajo *ad hoc* constituye una base sólida sobre la que actuar.

El segundo de los bloques lo constituye la necesidad del seguimiento en la implantación y la eficacia de las medidas adoptadas en el contexto del Proyecto BEPS. Los mecanismos de control sobre el compromiso de los Estados y su capacidad para llevar a cabo dicha implementación se tornan como un pilar fundamental, y precisamente de este compromiso y capacidad dependerá la mayor o menor implementación del instrumento multilateral.

Así, si bien es necesaria una adopción coherente de las medidas de forma unánime o, al menos, mínimamente consensuada entre los entes intervinientes, igual de imperiosa es la necesidad de un control sobre las medidas efectuadas, tanto desde una vertiente *ad intra* como *ad extra*, es decir, controles por los propios Estados y por los entes supranacionales. Este aspecto es de suma importancia, ya que si bien hace referencia el *Final Report Action 15* a la necesidad del seguimiento de las medidas adoptadas, no realiza recomendaciones al respecto o diseña una hoja de ruta y, por tanto, es una incógnita la metodología por la que los Estados deben, en primer lugar, asegurarse a nivel interno del cumplimiento efectivo de las mismas y, en segundo lugar, rendir cuentas a los entes supranacionales (concretamente, la OCDE) que han promovido e incentivado esa adopción de medidas mediante instrumentos, no debemos olvidarlo, de *soft law*.

El tercero de los bloques constituye la elaboración de un marco de carácter inclusivo basado en el diálogo y la cohesión, es decir, promover la cohesión tributaria internacional mediante el consenso entre los Estados y, además, el marco de participación en su puesta en marcha. Se pretende

---

o suspender los convenios fiscales bilaterales entre países que sean parte del acuerdo multilateral o bien establecer, expresamente, su prevalencia frente a los convenios bilaterales.

<sup>43</sup> Merece destacarse la opinión de CALDERÓN CARRERO, J. M.: «La dimensión europea del Proyecto BEPS: primeros acuerdos del ECOFIN, la aprobación del mecanismo de intercambio automático de *tax rulings*, y el Paquete Anti-Elusión Fiscal 2016», *Quincena Fiscal*, núm. 6, 2016, pág. 22, que duda sobre la compatibilidad o el encaje de los instrumentos unilaterales, bilaterales o multilaterales, realizando la siguiente reflexión al respecto: «no resulta claro cómo terminarán encajando y operando las acciones europeas de ejecución de BEPS con el Convenio multilateral BEPS 2016 o con los propios convenios de doble imposición entre Estados miembros y países terceros. No parece fácil que esta combinación de medidas BEPS unilaterales, bilaterales y multilaterales y ahora comunitarias vaya a traer consigo un espacio económico más competitivo para las empresas europeas...».

establecer un marco todavía más inclusivo, donde seguirán teniendo cabida otros organismos internacionales y organizaciones fiscales regionales, y donde los países de la OCDE y el G20 trabajarán juntos durante el año 2016 para diseñar y proponer un marco que respalde y supervise la implementación del paquete BEPS, permitiendo la participación de los países en igualdad de condiciones.

Como ha sido puesto de manifiesto en diversas ocasiones por la doctrina<sup>44</sup>, el Plan de Acción BEPS y sus *Final Report Action by Action* de octubre de 2015 no constituyen el final del camino. Es decir, que la auténtica implementación no ha terminado con la publicación de sendos informes, sino que comienza a raíz de estos, lo que se manifiesta aún más si cabe en el instrumento multilateral en el que sus posibles efectos serán visibles tras su publicación –presumiblemente– en diciembre de 2016<sup>45</sup>.

Este marco inclusivo de puesta en marcha del Proyecto BEPS en general y del instrumento multilateral en particular pretende aunar multitud de situaciones que suceden en los distintos países actuantes y que pueden suponer un aporte a la configuración del propio convenio multilateral. En este sentido, resulta destacable la nota informativa publicada el pasado marzo de 2016 por la OCDE titulada *El marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS* en la que se pone de manifiesto que si bien las soluciones frente a las problemáticas BEPS deben realizarse de manera conjunta, la realidad práctica ha conducido a abrir un modelo estándar en el que los países interesados en adquirir la condición de miembro de dicho marco inclusivo se integren, debiendo aceptar el paquete BEPS en su conjunto<sup>46</sup>.

Todos los miembros aceptantes del marco, además de abonar una cuota anual de membresía para hacer frente a los costes y gastos del marco, respaldarán, con la firma de adhesión al mismo, la hipótesis general de trabajar en igualdad de condiciones para poner fin a la evasión fiscal, mejorar la coherencia de la normativa fiscal internacional y garantizar un entorno fiscal más transparente, materializado en las siguientes hipótesis específicas:

- Desarrollar normas concernientes a los restantes problemas de la erosión de las bases imponibles y del traslado de beneficios.

<sup>44</sup> Véanse MARTÍN JIMÉNEZ, A. y CALDERÓN CARRERO, J. M.: «El Plan de Acción de la OCDE...», *op. cit.*, págs. 110-111; CALDERÓN CARRERO, J. M.: «La dimensión europea del Proyecto BEPS...», *op. cit.*, págs. 20-21.

<sup>45</sup> De este parecer es CALDERÓN CARRERO, J. M.: «La dimensión europea del Proyecto BEPS...», *op. cit.*, págs. 20-21, argumentando que *BEPS is not a game over*, afirmando la idea de que BEPS comienza su implementación tras octubre de 2015.

<sup>46</sup> *Vid.* OCDE, Nota Informativa *El marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS*, OCDE Publishing, París, 2016, págs. 6-8, se recoge que el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE permitirá el ingreso de los países y jurisdicciones interesadas en participar y poner en marcha este nuevo marco inclusivo, lo que pone de manifiesto la idea descrita *supra*: el enfoque previsto por la OCDE para implementar las medidas BEPS ha evolucionado desde la imperiosa necesidad de estar representados todos los países en la asunción de medidas siendo *condictio sine qua non*, hacia un enfoque en el que los Estados deciden libremente si aceptan o no dicho marco y por ende sus repercusiones.

- Supervisar la implementación de los estándares mínimos acordados articulando un sistema de control efectivo.
- Monitorear los problemas de la erosión de las bases imponibles y del traslado de beneficios, incluidos los desafíos fiscales que plantea la economía digital<sup>47</sup>.
- Simplificar los procesos de implementación de los miembros brindándoles orientación adicional, así como también contribuyendo al desarrollo de los *Toolkits* o herramientas y a la formulación de directrices para ayudar a los países en desarrollo con menor capacidad.

No nos cabe la menor duda de que ese marco inclusivo para desarrollar el instrumento multilateral se antoja complicado, máxime cuando se requiere un acuerdo de voluntades entre tan elevado número de Estados. Aunque podamos pensar que el grupo de trabajo *ad hoc* creado para implementar el instrumento multilateral supone un avance en cuanto a la voluntad de acción, no menos importante es el compromiso de cuantos más Estados sea posible y el marco de su puesta en marcha, para lo que, como es tónica general del proyecto BEPS, habrá que esperar la publicación definitiva del instrumento multilateral a fin de hallar soluciones claras al respecto.

Por ello, una idea es capital en el periodo pos-BEPS que surge a raíz de octubre de 2015 con la publicación de los *Final Report Action by Action*: si bien se han articulado los instrumentos para implementar las 15 acciones del Plan BEPS, esta implementación no incluye la acción 15.<sup>a</sup>, es decir, no incluye al instrumento multilateral, y por tanto debemos distinguir entre una era pos-BEPS y una era posinstrumento multilateral, esta última que de momento no ha sucedido y, por ello, actualmente nos encontramos en una era pos-BEPS y preinstrumento multilateral –al menos hasta su apertura a la firma en diciembre de 2016–.

La distinción es importante, puesto que trae como resultado dos bloques diferenciados:

1. El primero de ellos constituido por las 14 primeras acciones BEPS que ya se han implementado con los *Final Report* de octubre de 2015<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Sobre este asunto puede verse OCDE, *Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, OECD Publishing, París, 2014, donde se recogen las problemáticas fiscales recientes que asolan al sistema económico reciente en torno a la economía digital y las soluciones que propone el Grupo de Expertos sobre la Fiscalidad de la Economía Digital (GEFED).

<sup>48</sup> Este asunto requiere de una aclaración ya que, formalmente, se han implementado las 14 primeras acciones BEPS mediante los *Final Report*. Sin embargo, no quiere ello decir que se hayan encontrado soluciones o que las problemáticas analizadas hayan sido resueltas. Es más, podríamos incluso aventurarnos a afirmar que en varias de estas acciones sucede lo contrario. A modo de ejemplo, véase el caso de la acción primera referente a solventar los problemas actuales sobre la economía digital, en los que como resultado trae consigo un abandono de las conclusiones esgrimidas por el Grupo de Expertos sobre la Fiscalidad de la Economía Digital de la OCDE un año antes, es decir, en el informe de septiembre de 2014, que, entre otras cosas, proponía un criterio de sujeción de rentas en los establecimientos permanentes basado en una «presencia digital significativa», algo que, como muchas otras opciones, finalmente no se adoptó en el *Final Report Action 1*, desembocando en el mantenimiento de la situación pre-BEPS, ya que los avances no han sido significativos.

2. El segundo por el instrumento multilateral, pendiente de implementación definitiva –presumiblemente, en diciembre de 2016–.

Los efectos de esta distinción conllevan que los resultados del Proyecto BEPS en su conjunto deben evaluarse aplicando baremos diferenciados, ya que si bien el instrumento multilateral es el estandarte del Plan de Acción BEPS, no deben mezclarse, tanto por ambiciosos como por trascendentales los objetivos perseguidos y la dificultad en su consecución, puesto que se pretende implementar un nuevo marco de actuación en el que confluyan voluntades tan dispares como confrontadas, o en otras palabras, articular un nuevo marco de referencia a nivel internacional partiendo desde la base, algo que, a nuestro parecer, no sucede en el resto de acciones BEPS, ya que el foco de conflicto en dichas acciones está identificado y se pretenden articular remedios concretos frente a cada uno de ellos, pero dentro de un marco de actuación ya creado, o al menos existente, lo que no sucede con el instrumento multilateral, puesto que debe ser creado desde prácticamente cero.

## 5. CONCLUSIONES

- **Primera.** Se ha afianzado en la comunidad internacional que para luchar frente a la erosión de las bases imponibles las actuaciones deben ser cohesionadas entre los Estados. Las soluciones fiscales articuladas mediante los convenios de doble imposición con carácter bilateral han dejado paso a instrumentos basados en un consenso a nivel internacional, alentados a su vez por las principales instituciones líderes en la lucha frente a la erosión de las bases imponibles (la OCDE y la Unión Europea) que han guiado sus directrices de actuación impulsando a los Estados a articular un marco común de referencia.
- **Segunda.** El multilateralismo fiscal tiene un objetivo claro: la lucha frente a la doble no-imposición a nivel internacional. Ahora bien, para su consecución caben dos opciones: por un lado, articular un convenio con carácter multilateral en el que se vean representadas las voluntades de un gran número de jurisdicciones y, por otro, implementar un instrumento de cooperación administrativa entre las Administraciones tributarias, hecho que debido al éxito alcanzado de las experiencias internacionales en la materia no desaconsejan (*v. gr.*, el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua OCDE/G20, el Convenio Nórdico o los recientes avances en materia de intercambio de información entre las Administraciones tributarias).
- **Tercera.** Desde las primeras experiencias de la Sociedad de Naciones los Estados articulan remedios de carácter multilateral frente a la doble imposición y doble no-imposición. Ahora bien, no es la tónica dominante en el panorama fiscal internacional, ya que los 3.600 convenios de doble imposición existentes actualmente dificultan una articulación eficaz de los convenios multilaterales. Por ello, es preciso un cambio de rumbo en el panorama fiscal internacional en el que se frene

de manera contundente la firma de convenios bilaterales a fin de que se articulen marcos de actuación más inclusivos, y con ello asentar una nueva metodología o conjunto de prácticas que giren en torno al multilateralismo.

- **Cuarta.** El instrumento multilateral del Plan de Acción BEPS, estandarte de la OCDE sobre el que se depositan grandes esperanzas para solventar la deslocalización internacional de los beneficios, tiene que implementarse en un contexto cuanto menos controvertido: por un lado, los precedentes de BEPS no han sido del todo convincentes en la comunidad internacional (v. gr., el proyecto CCCTB) y, por otro, el valor normativo de los *Final Report Action by Action* de octubre de 2015 de BEPS como instrumentos de *soft law* o la lejanía de la comunidad internacional a la cesión de soberanía tributaria constituyen obstáculos insalvables actualmente en el panorama fiscal internacional.

---

## Bibliografía

ÁLAMO CERRILLO, R. y LAGOS RODRÍGUEZ, M.<sup>a</sup> G. [2015]: «La economía digital y la posibilidad de fraude fiscal», *Revista de Técnica Tributaria*, enero-marzo, págs. 135-136.

ANEIROS PEREIRA, J. [2011]: «Soft Law e interpretación: las directrices de la OCDE en materia de precios de transferencia», *Crónica Tributaria*, núm. 6, págs. 10-12.

ARNOLD, B. [1988]: «Future Direction in International Tax Reform», *Australian Tax Forum*, núm. 5, vol. 5, págs. 451-469.

BOSMAN, A. (dir.) [2015]: *Other Income under Tax Treaties*, Wolter Kluwer CISS, Netherland, págs. 11-41.

BRUINS, W.; EINAUDI, L.; SELIGMAN, E. y STAMP, S. [1923]: *Report on Double Taxation Submitted to the Financial Committee*, League of Nations, Doc. núm. 73/F. 19.

BÜHLER, O. [1968]: *Principios de Derecho Internacional Tributario* (versión castellana de CERVERA TORREJÓN, F.), Editorial de Derecho Financiero, Madrid, págs. 189-197.

CALDERÓN CARRERO, J. M. [2015]: «El procedimiento de intercambio de información establecido en los Convenios de doble imposición basados en el Modelo de Convenio de la OCDE», en SERRANO ANTÓN, F. (dir.), *Fiscalidad Internacional*, CEF, Madrid, págs. 1.531-1.532.

– [2016]: «La dimensión europea del Proyecto BEPS: primeros acuerdos del ECOFIN, la aprobación del mecanismo de intercambio automático de *tax rulings*, y el Paquete Anti-Elusión Fiscal 2016», *Quince-na Fiscal*, núm. 6, pág. 22.

CALDERÓN CARRERO, J. M. y QUINTAS SEARA, A. [2016]: «Una aproximación al concepto de "planificación fiscal agresiva" utilizado en los trabajos de la OCDE», *RCyT. CEF*, núm. 394, enero, págs. 41-92.

CARBAJO VASCO, D. [2015]: «Objetivos y medidas en la lucha contra el fraude fiscal a nivel internacional», *Revista de Economía Vasca*, núm. 88, pág. 150.

DAGAN, T. [2015]: «BRICS: Theoretical Framework and the Potential of Cooperation» en BRAUNER, Y. y PISTONE, P. (dir.), *BRICS and the Emergence of International Tax Coordination*, IBFD, Amsterdam, págs. 17-23.

- DÍAZ-FAES, J.; IRASTOZA, M. y DURÁN, V. [2015]: «La economía digital y el entorno BEPS» en SERRANO ANTÓN, F. (dir.), *Fiscalidad Internacional (II)*, CEF, Madrid, págs. 1.133-1.135.
- DUNLOP, J. [2006]: «Taxing the International Athlete; Working toward Free Trade in Americas Through a Multilateral Tax Treaty», *Northwestern Journal of International Law & Business*, núm. 27, págs. 227-233.
- DE FRANCISCO GARRIDO, R. [2007]: «La cooperación multilateral en el ámbito OCDE», *IEF - Cuadernos de Formación*, vol. 3, págs. 87-88.
- FALCÓN Y TELLA, R. y PULIDO GUERRA, E. [2013]: *Derecho Fiscal Internacional*, Marcial Pons, Madrid, págs. 145-156.
- GARCÍA NOVOA, C. [2015]: «Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) y sus implicaciones en los ordenamientos domésticos», *Nueva fiscalidad*, núm. 3, págs. 76-77.
- GRAU RUIZ, M. A. [2000]: «Avances propuestos en la asistencia mutua en materia de recaudación», *Crónica Tributaria*, núm. 94, págs. 54-58.
- GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. [2016]: «Régimen fiscal de las transmisiones de inmuebles realizadas a través de procesos de ejecución forzosa: especial referencia a las personas físicas», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 169.
- HINOJOSA TORRALVO, J. J. (dir.) [2012]: «El fraude fiscal: una lucha de contrastes» en *Medidas y procedimientos de lucha contra el fraude fiscal*, Atelier, Barcelona, págs. 459-470.
- HUGH, J. [1997]: *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, Kluwer Law International, pág. 587.
- LAMPREAVE MÁRQUEZ, P. [2011]: «El *Soft Law* y sus implicaciones en la política fiscal de la UE», *Crónica Tributaria*, núm. 5, págs. 3-5.
- LANG, M. y SCHUCH, J. [2000]: «Europe on its way to a Multilateral Tax Treaty», *EC Tax Review*, núm. 9, págs. 39-44.
- LIDERCRONA, C. y MATTSON, N. [1990]: «How to resolve international tax disputes?», *Intertax*, págs. 56-59.
- LOUKOTA, H. (dir.) [1998]: «Multilateral Tax Treaty Versus Bilateral Treaty Network» en *Multilateral Tax Treaties: New Developments in International Tax Law*, Wolter Kluwer, Londres, págs. 78-79.
- MARTÍN JIMÉNEZ, A. [2015]: «Otros tratados internacionales» en CARMONA FERNÁNDEZ, N., *Convenios fiscales internacionales y fiscalidad de la Unión Europea*, Wolter Kluwer CISS, Madrid, págs. 869-870.
- MARTÍN JIMÉNEZ, A. y CALDERÓN CARRERO, J. M. [2014]: «El Plan de Acción de la OCDE para eliminar la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios a otras jurisdicciones (BEPS): ¿el final, el principio del final o el final del principio?», *Quincena Fiscal*, núms. 1-2, págs. 87-115.
- MARTÍN QUERALT, J. y MARTÍNEZ LAFUENTE, A. [1986]: «La política fiscal europea» en GARCÍA DE ENTE-RRÍA, E. (dir.), *Tratado de Derecho comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, págs. 270-274.
- MCINTYRE, M. J. [2002]: «Options for Greater International Coordination and Cooperation in the Tax Treaty Area», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, núm. 54, págs. 98-101.
- OCDE [1992]: «Triangular Cases» en *Model Tax Convention: Four Related Studies*, París, pág. 28.
- [2013]: *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Bruselas, pág. 23.
  - [2014]: *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, OECD Publishing, París,

- [2015]: *Action 15: Final Report «Developing a Multilateral Instrument to modify Bilateral Tax Treaties»*, OECD Publishing, París, págs. 12-15.
  - [2016]: Nota Informativa *El marco inclusivo para la implementación de las medidas BEPS*, OECD Publishing, París, págs. 6-8.
- OLIVER, D. [2003]: «Tax Treaties and the Market State», *Tax Law Review*, núm. 4, págs. 587-608.
- PISTONE, P. [2002]: *The Impact of Community Law on Tax Treaties: Issues and Solutions*, Kluwer Law International, págs. 147-149.
- RAZIN, A. y SADKA, E. [1999]: «The Economics of Globalization», *Cambridge University Press*.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. [2016]: «La transmisión automática de información. Avances y perspectivas», *Quincena Fiscal*, núm. 10.
- SANZ GADEA, E. [2015]: «Hacia dónde van y hacia dónde deberían ir las normas de fiscalidad internacional», *Revista de Economía Vasca*, núm. 88, págs. 99-100.
- SERRANO ANTÓN, F. [2014]: «El programa BEPS: la OCDE contra la erosión de bases imponibles y la traslación de beneficios en el marco internacional» en MÁLVAREZ PASCUAL, L. y RAMÍREZ GÓMEZ, S., *Fiscalidad en tiempos de crisis*, Aranzadi, Navarra, págs. 502-523.
- [2015]: «La influencia del Plan de Acción BEPS en la tributación española: impacto en la normativa, incremento de la litigiosidad y el papel de los tribunales», *RCyT. CEF*, núm. 391, octubre, págs. 96-97.
- TANZI, V. [1995]: *Taxation in an Integrating World*, Brookings Institution, Washintong D. C., págs. 346-367.
- VAN DER BRUGGEN, E. [2001]: «Compulsory jurisdiction of the International court of Justice in tax cases: do we already have an International Tax Court?», *Intertax*, núm. 250, págs. 45-47.
- VAN DER HURK, H. [2014]: «Starbucks versus the People», *Bulletin for International Taxation*, enero, págs. 27-34.