

Bruselas, 22.10.2012
COM(2012) 605 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

sobre el lugar de imposición de las entregas de bienes y las prestaciones de servicios, incluidos los de restauración, que se suministran a los pasajeros a bordo de un buque, de un avión, de un tren o de un autobús, elaborado de conformidad con el artículo 37, apartado 3, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

sobre el lugar de imposición de las entregas de bienes y las prestaciones de servicios, incluidos los de restauración, que se suministren a los pasajeros a bordo de un buque, de un avión, de un tren o de un autobús, elaborado de conformidad con el artículo 37, apartado 3, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido

ÍNDICE

1.	Contexto y ámbito del informe	3
2.	Descripción de las normas en vigor que regulan la entrega de bienes y la prestación de servicios realizadas a bordo de medios de transporte.....	3
2.1.	Necesidad de normas particulares para las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizadas a bordo de medios de transporte	3
2.2.	Lugar de la entrega o prestación	4
2.3.	Exención aplicable a las entregas a bordo.....	5
3.	Principales problemas detectados	5
3.1.	Aplicación e interpretación de determinados conceptos.....	5
3.1.1.	Concepto de «parte comunitaria» de un transporte de pasajeros efectuado en la Comunidad	6
3.1.2.	Tratamiento de las «escalas».....	6
3.1.3.	Conceptos de «consumo a bordo» y «servicios de restauración y catering»	6
3.2.	Servicios distintos de los servicios de restauración y catering	7
3.3.	Ámbito de aplicación de la exención	7
3.4.	Cuestiones concretas destacadas por las partes interesadas	8
3.5.	Situación específica de las entregas y prestaciones efectuadas a bordo de cruceros...	8
4.	Actuaciones futuras	9

1. CONTEXTO Y ÁMBITO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 37, apartado 3, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido¹ (en lo sucesivo, «la Directiva del IVA»), *la Comisión presentará al Consejo, a la mayor brevedad posible, un informe que, en su caso, irá acompañado de las propuestas adecuadas sobre el lugar de imposición de las entregas de bienes destinados al consumo a bordo y de las prestaciones de servicios, incluidos los de restauración, que se suministren a los pasajeros a bordo de un buque, de un avión o de un tren.*

La Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008² (por la que se modificó la Directiva del IVA, en particular en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios), iba acompañada de la siguiente declaración: *El Consejo y la Comisión convienen en que la presente propuesta no condiciona la revisión, establecida en el artículo 37 de la Directiva 2006/112/CE, del lugar de imposición de la entrega de bienes para el consumo y de la prestación de servicios, incluidos los servicios de restauración a los pasajeros a bordo de buques, aviones o trenes. Este cometido de revisión cubrirá expresamente también las prestaciones de servicios que se efectúen a bordo de buques (incluidos los cruceros) y se ampliará también a la nueva normativa sobre el lugar de prestación recogida en el artículo 57 de la Directiva 2006/112/CE.*

El presente informe se centra en el lugar de imposición de los bienes destinados al consumo y de los servicios, incluidos los de restauración, entregados o prestados a los pasajeros a bordo de un buque, un avión o un tren. No obstante, a fin de completar el panorama de ese segmento del mercado, también aborda otras cuestiones, como el tratamiento de los bienes para llevar entregados a bordo, las entregas o prestaciones a bordo de un autobús, y las exenciones aplicables actualmente en este sector.

Al preparar el presente informe, la Comisión tomó diversas medidas para adoptar una visión lo más completa posible de la situación del sector. En primer lugar, se invitó a las empresas que operan en el mismo a que hicieran una valoración de la situación actual, indicando entre otras cosas los problemas a que se enfrentan y proponiendo posibles soluciones para el futuro. También se invitó a los Estados miembros a explicar a grandes rasgos sus prácticas actuales y sus expectativas en este ámbito. Por último, un contratista externo realizó un estudio especializado (en lo sucesivo, «el estudio»)³ (publicado con el presente informe).

2. DESCRIPCIÓN DE LAS NORMAS EN VIGOR QUE REGULAN LA ENTREGA DE BIENES Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS REALIZADAS A BORDO DE MEDIOS DE TRANSPORTE

2.1. Necesidad de normas particulares para las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizadas a bordo de medios de transporte

La naturaleza de las entregas de bienes y las prestaciones de servicios propiamente dichas es idéntica, independientemente de que se realicen o no a bordo. No obstante, en el caso de las

¹ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

² DO L 44 de 20.2.2008, p. 11.

³ *Expert study on the issues arising from taxing the supply of goods and the supply of services, including restaurant and catering services, for consumption on board means of transport*, de 8 de febrero de 2012, realizado por PricewaterhouseCoopers.

entregas de bienes y prestaciones de servicios a bordo de medios de transporte, el lugar físico de la entrega o prestación va cambiando, ya que tiene lugar en una «plataforma» que normalmente se va trasladando de un lugar a otro. En otras palabras, los bienes y servicios no se transportan para ser entregados o prestados, sino que se entregan o prestan durante el desplazamiento.

Por lo tanto, habida cuenta de las especiales circunstancias de la entrega o prestación, se aplican normas particulares. Su objetivo es asegurar, en la medida de lo posible, la imposición en el lugar de consumo, sin complicar en exceso la aplicación de estas normas.

Las normas particulares están justificadas, pero debe subrayarse que, aunque la entrega o prestación a bordo tiene lugar en un entorno especial, cuando se produce en el territorio de la UE, el consumo real que genera se sitúa en su territorio y, por principio, no debe recibir un tratamiento diferente, a efectos fiscales, al de las entregas o prestaciones realizadas en otro país de la UE.

2.2. Lugar de la entrega o prestación

En virtud del artículo 37, apartado 1, y del artículo 57, apartado 1, de la Directiva del IVA, en caso de que la entrega de bienes y la prestación de servicios de restauración y catering se efectúen a bordo de buques, aviones o trenes *durante una parte de un transporte de pasajeros efectuada en la Comunidad* se considerará que el lugar de esta entrega o prestación es el lugar de partida del transporte de pasajeros.

De conformidad con el artículo 37, apartado 2, y el artículo 57, apartado 2, se entiende por «parte de un transporte de pasajeros efectuada en la Comunidad» (en lo sucesivo, «parte comunitaria») *la parte del transporte que se efectúa, sin hacer escala fuera de la Comunidad, entre el lugar de partida y el lugar de llegada de un transporte de pasajeros*. Por «lugar de partida» se entiende *el primer lugar situado en la Comunidad en el que está previsto el embarque de pasajeros, en su caso tras haber hecho escala fuera de la Comunidad*, y por «lugar de llegada», *el último lugar situado en la Comunidad en el que está previsto el desembarque de los pasajeros que hayan embarcado en la Comunidad, en su caso antes de hacer escala fuera de la misma*. Esto significa que la parte del viaje efectuada en el medio de transporte entre la frontera de la UE y el primer lugar en el que está previsto embarcar pasajeros dentro de la Comunidad tiene lugar fuera de «la parte comunitaria». La misma situación se produce en la parte del trayecto comprendida entre el último lugar previsto de desembarque de pasajeros y la frontera de la UE.

Por «escala» se entiende una parada en un lugar distinto del lugar previsto de embarque o desembarque de pasajeros⁴.

El artículo 37, apartados 1 y 2, se aplica a todos los bienes entregados a bordo de buques, aviones o trenes, ya sean o no para el consumo a bordo, durante la parte comunitaria. El artículo 57 solo se aplica a los servicios de restauración y catering prestados materialmente a bordo de buques, aviones o trenes. Para los demás servicios prestados a bordo no se establecen normas particulares.

⁴ La cuestión de qué se entiende por «parada» ha sido desarrollada en mayor detalle por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 15 de septiembre de 2005, en el asunto C-58/04, *Antje Köhler/Finanzamt Düsseldorf-Nord*.

En el caso de los bienes entregados a bordo, pero fuera de la parte comunitaria, es aplicable el artículo 31 de la Directiva del IVA. Con arreglo a esta disposición, *en los supuestos en que los bienes no hayan de ser expedidos o transportados, se considerará que el lugar de la entrega será el lugar en que los bienes se hallen en el momento de la entrega*. El artículo 31 se aplica también cuando los bienes se entregan a bordo de otros medios de transporte, como, por ejemplo, un autobús.

El artículo 55 de la Directiva del IVA se aplica a los servicios de restauración y catering prestados a bordo, pero fuera de la parte comunitaria. Con arreglo a esta disposición, *el lugar de prestación de servicios de restaurante y catering distintos de los efectuados materialmente a bordo de buques, aeronaves y trenes durante una parte de un transporte de pasajeros efectuada dentro de la Comunidad, será el lugar en el que se presten materialmente los servicios*.

2.3. Exención aplicable a las entregas a bordo

De conformidad con el artículo 37, apartado 3, de la Directiva del IVA, *hasta la adopción de las propuestas (...), los Estados miembros podrán eximir, o seguir eximiendo, con derecho a deducción del IVA pagado en la fase anterior, las entregas de bienes destinados a ser consumidos a bordo (...), en caso de que la entrega de bienes se efectúe a bordo de un buque, avión o tren y en el transcurso de la parte comunitaria*.

En virtud de esta disposición, la exención únicamente es aplicable a los bienes entregados para su consumo a bordo y no es extensiva a los bienes que vayan a llevarse consigo los viajeros. Las entregas a bordo de otros medios de transporte, como los autobuses, no están cubiertas y, por tanto, no pueden acogerse a la exención.

No se prevén exenciones para los servicios consumidos a bordo como, por ejemplo, los servicios de restauración y catering. No obstante, en virtud del artículo 371 y el anexo X, parte B, punto 10, de la Directiva del IVA, los Estados miembros podrán seguir dejando exentos el transporte de personas y transportes de bienes, tales como los equipajes y los vehículos automóviles, acompañados de viajeros, o la prestación de servicios ligados al transporte de personas, en la medida en que el transporte de estas personas esté exento. Se trata de una cláusula de *statu quo* que puede mantenerse hasta que se adopte el régimen definitivo y a la que solo pueden acogerse los Estados miembros que la hayan aplicado el 1 de enero de 1978 o los Estados miembros que se hayan incorporado a la Unión después de esa fecha y hayan obtenido una excepción específica en la fecha de adhesión (véanse los artículos 375 a 390 *ter*). Aunque puede argumentarse que los servicios de restauración y de catering podrían quedar exentos en virtud de esta cláusula de *statu quo*, otros servicios, como los servicios de peluquería durante los cruceros, no pueden considerarse «servicios ligados al transporte de personas».

3. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS

Uno de los principales problemas detectados es la aplicación divergente en los Estados miembros. Es evidente que los Estados miembros aplican las exenciones de forma distinta y que algunas normas no son totalmente respetadas o se entienden de manera diferente. El estudio revela problemas prácticos planteados por los interesados⁵. Las diferencias de aplicación son la principal causa de la complejidad y provocan un aumento de la carga

⁵ Para más información, véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 48-50, 55 y 58.

administrativa para las empresas. La falta de armonización de la exención también puede generar un falseamiento de la competencia.

3.1. Aplicación e interpretación de determinados conceptos

Se han detectado problemas con algunos conceptos que figuran en los artículos 37 y 57 de la Directiva del IVA. Sin perjuicio de las definiciones existentes, algunos Estados miembros aplican esos conceptos de diferentes maneras, sobre todo, al parecer, en lo que respecta a los buques y aviones que cubren rutas internacionales.

En particular, parece que hay situaciones en las que las disposiciones nacionales de aplicación de los artículos 37 y 57 no cubren los tres medios de transporte (buques, aviones y trenes).

En el caso de los autobuses, las disposiciones legales son correctas en todos los Estados miembros. Sin embargo, existen algunas dudas acerca de su correcta aplicación en la práctica y la forma en que puede controlarse.

3.1.1. Concepto de «parte comunitaria» de un transporte de pasajeros efectuado en la Comunidad

En al menos tres Estados miembros la definición de «parte comunitaria» no queda completamente clara⁶. Suelen faltar algunos elementos de la definición: por ejemplo, no existe una definición de lugar de partida o lugar de llegada, o bien la definición utilizada es solo parcial. En un Estado miembro ni siquiera existe definición de «parte comunitaria».

En cinco Estados miembros, las entregas de bienes y las prestaciones de servicios a bordo están sujetas al impuesto en diferente medida fuera de sus territorios, con independencia de dónde deberían haber sido gravadas de conformidad con las normas (dentro o fuera de la parte comunitaria)⁷.

El Reglamento de Ejecución (UE) n° 282/2011 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución»)⁸ ha aportado algunas precisiones, pero esta diferenciación sigue siendo complicada y deja la puerta abierta a interpretaciones erróneas y a incoherencias.

3.1.2. Tratamiento de las «escalas»

Se observan divergencias entre los Estados miembros en relación con el tratamiento de las escalas con respecto al primer lugar de embarque o el último lugar de desembarque de pasajeros dentro de la UE. En al menos diez Estados miembros la línea divisoria no parece ser correcta⁹. Según el estudio, algunos Estados miembros consideran desembarque y embarque de pasajeros el hecho de que estos puedan bajarse del medio de transporte para visitar un lugar y, tras esta excursión, volver a bordo para proseguir su viaje. Esto afecta en particular al sector de los cruceros.

Si no pueden subir a bordo nuevos pasajeros y ninguno de los pasajeros a bordo puede abandonar el buque de forma permanente, esta situación no debe considerarse embarque o desembarque, sino escala. El hecho de tratar una escala como primer lugar de embarque o último lugar de desembarque puede dar lugar a dificultades si, debido a interpretaciones

⁶ Véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 39-40 y 42-43.

⁷ Véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 42-43 y 52-55.

⁸ Véanse en particular los artículos 35 a 37.

⁹ Véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 40 y 42-43.

divergentes de lo que constituye la parte comunitaria, varios Estados miembros desean gravar las mismas entregas o prestaciones.

Por último, el tratamiento de las escalas imprevistas podría plantear dificultades similares a las descritas anteriormente. Sin embargo, el estudio no contiene ninguna información sobre ese particular.

3.1.3. Conceptos de «consumo a bordo» y «servicios de restauración y catering»

En el estudio se señalan diversos problemas planteados por estos conceptos.

Consumo a bordo: No se define en la Directiva del IVA y solo unos pocos Estados miembros han proporcionado directrices oficiales, que varían de un Estado miembro a otro.

Servicios de restauración y catering: Solo se dispone de una definición clara desde el 1 de julio de 2011¹⁰. Antes de esa fecha, la interpretación de este concepto se basaba en las orientaciones aportadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TJUE»), concretamente mediante su sentencia en el asunto *Faaborg-Gelting Linien*¹¹. El concepto se precisó en mayor medida en el asunto *Bog*¹², sobre el que el TJUE se pronunció el 10 de marzo de 2011, especificando más detalladamente cuál debe ser el nivel de servicios auxiliares suficientes para calificar la prestación de servicio de catering. A la vista de lo anterior, los problemas de definición deberían reducirse al mínimo. No se puede descartar con todo la posibilidad de que sean necesarias nuevas aclaraciones, en particular para adaptar el Reglamento de Ejecución a la jurisprudencia reciente.

3.2. Servicios distintos de los servicios de restauración y catering

Puesto que solo los servicios de restauración y catering están cubiertos por los artículos 55 y 57 y se gravan conforme a las normas específicas que se describen más arriba, todos los demás servicios deben tratarse de la misma forma, se presten o no a bordo de medios de transporte. Se han planteado algunas dudas, en particular en lo que respecta a los servicios prestados a las personas (peluquería, tratamientos de belleza, etc.), pero todavía no ha sido posible determinar con claridad los servicios que requerirían una norma concreta.

3.3. Ámbito de aplicación de la exención

Un grupo de Estados miembros exime del impuesto los bienes destinados a ser consumidos a bordo de buques, aviones o trenes, conforme a lo dispuesto en el artículo 37, apartado 3, de la Directiva del IVA. Sin embargo, al menos dos Estados miembros también contemplan una exención para las entregas de bienes a bordo efectuadas dentro del territorio de la Comunidad,

¹⁰ De conformidad con el artículo 6 del Reglamento de Ejecución, «por servicios de restauración y catering se entenderá aquellos que consistan en el suministro de alimentos o de bebidas preparados o sin preparar, o de ambos, para consumo humano, y que vayan acompañados de servicios auxiliares suficientes para permitir el consumo inmediato de los mismos. El suministro de alimentos o bebidas, o de ambos, se considerará únicamente uno de los elementos de un conjunto en el que deberán predominar los servicios. Serán servicios de restauración los prestados en las instalaciones del prestador, y servicios de catering los prestados fuera de dichas instalaciones.».

¹¹ Asunto C-231/94, sentencia del TJUE, de 2 de mayo de 1996, *Faaborg-Gelting Linien A/S* contra *Finanzamt Flensburg*.

¹² Asuntos acumulados C-497/09, C-499/09, C-501/09, C-502/09, sentencia del TJUE, de 10 de marzo de 2011, *Bog* y otros contra *Finanzamt Burgdorf, Hamburg-Barmbek-Uhlenhorst, Minden y Detmold*.

pero fuera de la parte comunitaria, lo que no es conforme con el artículo 37, apartado 3, de la Directiva del IVA¹³.

Por otro lado, parece que ocho Estados miembros también eximen los servicios prestados a los pasajeros a bordo de buques, aviones o trenes, en particular los servicios de restauración y catering¹⁴. La Comisión considera que el artículo 37 solo admite la exención de las entregas de bienes destinados a ser consumidos a bordo de un buque, avión o tren y en el transcurso de la parte comunitaria. La exención prevista en el artículo 37 no se refiere a los productos para llevar o a cualquier servicio. La exención en tales casos únicamente es posible con arreglo al artículo 371 y al anexo X, parte B, punto 10, que permiten a los Estados miembros seguir dejando exenta *la prestación de servicios ligados al transporte de personas, en la medida en que el transporte de estas personas esté exento*. Al parecer, cinco Estados miembros excluyen de imposición las entregas o prestaciones a bordo en diferente medida, en función de la manera de aplicar las normas relativas al lugar de la entrega o prestación¹⁵. Consideran que estas entregas o prestaciones quedan fuera del ámbito de aplicación territorial del IVA. En consecuencia, no requieren normas específicas para establecer la exención.

La incorrecta aplicación de las normas relativas al ámbito de aplicación territorial del IVA o de la exención parece afectar solamente a los buques y aviones. En el caso de los trenes y los autobuses, las normas parecen aplicarse correctamente en todos los Estados miembros. La divergencia entre los Estados miembros en cuanto a la imposición efectiva se considera uno de los principales problemas que plantea la situación actual, ya que puede tener graves consecuencias para las empresas afectadas y falsea la competencia, en particular entre competidores establecidos en la UE y fuera de la UE.

3.4. Cuestiones concretas destacadas por las partes interesadas

Los interesados consultados subrayan que el marco jurídico vigente es complejo (ya que exige la aplicación de diferentes conjuntos de normas –artículos 31 y 55 o artículos 37 y 57– dentro de la UE) y varía de un Estado miembro a otro. Los diversos regímenes de exención, aunque muy apreciados, son aplicados de forma heterogénea por los Estados miembros, lo que se considera una complicación. No es de extrañar, por tanto, que la armonización de la exención sea la opción preferida.

Los interesados también apuntan a la falta de definiciones claras como causa de dificultades graves, en particular cuando una empresa opera en varios Estados miembros, que es lo que suele ocurrir en este sector. Se menciona igualmente la divergencia de los tipos aplicables.

Los interesados hacen hincapié en las dificultades que les plantea efectuar entregas de bienes o prestaciones de servicios a bordo por las que deben pagar el IVA en un Estado miembro en el que no están establecidos e inscribirse en el censo del IVA. Señalan igualmente las dificultades relacionadas con las diferencias entre Estados miembros en lo que se refiere a los requisitos técnicos aplicables a las cajas registradoras y las obligaciones, los tipos del IVA y las distintas monedas.

Estas dificultades no son diferentes de las que encuentra cualquier otra empresa sujeta al pago del IVA en un Estado miembro en el que no está establecida y las partes interesadas lamentan no disponer de sistemas simplificados o centralizados, como una ventanilla única.

¹³ Véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 52 y 53.

¹⁴ Véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 54 y 55.

¹⁵ Véase el capítulo 4 del estudio, en particular las páginas 42 y 43 y 52 a 55.

Algunos interesados admiten que solo se registran en algunos Estados miembros y no en todos los que estarían obligados a hacerlo en el marco de las disposiciones en vigor.

3.5. Situación específica de las entregas y prestaciones efectuadas a bordo de cruceros

La principal característica del sector de los cruceros es que a menudo estos se inician y finalizan en el mismo puerto. Por lo tanto, parece que el principal objetivo de un viaje de crucero no es transportar pasajeros de un lugar a otro. Además, el itinerario de un crucero puede variar y es más flexible que el de otros medios de transporte.

Durante el proceso de recogida de información sobre la actual situación en lo que respecta a las entregas y prestaciones a bordo, el sector de cruceros y transbordadores fue el que participó más activamente. Hizo hincapié en que, para sus actividades, las normas resultan particularmente complicadas y propuso que quedaran exentas todas las entregas de bienes y prestaciones de servicios a bordo.

En los buques de crucero se ofrece una mayor variedad de bienes y servicios que en otros medios de transporte, por ejemplo, servicios de peluquería, sastrería, belleza, espectáculos y actividades educativas. La variedad de bienes es también mucho más amplia.

El sector de los cruceros destacó que existe una fuerte competencia entre los operadores de ese segmento del mercado. La forma en que se han formulado las normas influye en la posición competitiva, especialmente entre competidores establecidos en la UE y fuera de la UE.

Durante el proceso de consulta se propuso que, en el caso de los cruceros, el buque podría considerarse en muchos casos un establecimiento permanente, ya que las entregas y prestaciones son complejas y requieren con frecuencia regímenes sofisticados¹⁶.

4. ACTUACIONES FUTURAS

Los bienes y servicios cubiertos por el presente informe son productos de consumo típicos que normalmente se gravan con el IVA cuando se entregan o prestan dentro del territorio de la UE. En principio, el hecho de que los mismos bienes y servicios se ofrezcan a bordo de determinados medios de transporte no puede constituir justificación suficiente para eximir del IVA la entrega o prestación dentro de la UE.

El presente informe no se presenta en el marco de la estrategia en materia de IVA que se establece en la Comunicación de la Comisión sobre el futuro del IVA. No obstante, el futuro tratamiento de las operaciones en cuestión debe ser coherente con los principios rectores de esa estrategia, en particular la necesidad de aumentar la eficacia del impuesto ampliando la base impositiva, pero también la necesidad de disponer de normas sencillas.

Dado que el objetivo principal del IVA es obtener ingresos y gravar el consumo, la Comisión considera que la imposición efectiva de las entregas de bienes y las prestaciones de servicios que tienen lugar a bordo de medios de transporte debe ser un objetivo a perseguir en el futuro. Suprimir la exención estaría también en consonancia con la necesidad de aumentar la

¹⁶ Cabe señalar que el concepto de establecimiento permanente se define en el artículo 11 del Reglamento de Ejecución.

eficiencia de los sistemas fiscales. Como preparación para los futuros trabajos que deben emprenderse en este ámbito, la Comisión es consciente de que casi todos los interesados consultados (en particular, los representantes del sector de los cruceros) que respondieron a la encuesta enviada por el contratista del estudio manifestaron su deseo de conservar la exención del IVA facultativa, ya que temen un impacto negativo en términos económicos, sociales y medioambientales.

La Comisión también entiende las quejas de los interesados sobre la complejidad de la situación actual. Esta complejidad se deriva de las divergencias en la aplicación e interpretación de las normas vigentes y del propio marco jurídico, así como de la carga administrativa resultante de los dos factores anteriores, en particular i) la variedad de exenciones, ii) la definición de «parte comunitaria», iii) la definición de servicios de restauración y catering, y iv) la interpretación de los conceptos de «escala» y «parada imprevista». A este respecto, la Comisión verificará qué tipo de aclaraciones pueden acordarse con los Estados miembros para resolver la incertidumbre actual. Podría recurrirse al Comité del IVA a este respecto para formular directrices comunes.

Asimismo, la Comisión examinará más a fondo la situación, con el fin de evaluar si deben incoarse procedimientos de infracción contra algunos Estados miembros.

Aunque las complejidades citadas pueden resolverse, cabe preguntarse si las normas que establece actualmente la Directiva sobre el IVA son adecuadas para garantizar la tributación de las operaciones en cuestión de forma simple, robusta y eficaz. En opinión de la Comisión, la aplicación de estas normas sigue siendo compleja para las empresas y, en muchos casos, difícil, o incluso imposible, de controlar para las autoridades fiscales.

La Comisión considera que la modificación de la tributación de las entregas o prestaciones a bordo de medios de transporte que dan lugar a un consumo en la UE no puede circunscribirse a las entregas o prestaciones a bordo, sin situar estas cuestiones en una perspectiva más amplia: la concepción de un marco más neutral y simplificado para el IVA aplicable a las actividades de transporte de viajeros en general.

A fin de garantizar esta coherencia, convendría adoptar una propuesta legislativa en este ámbito, junto con las propuestas que se presentarán para las actividades de transporte de pasajeros, tras una evaluación de impacto global

Estas propuestas deben garantizar que la imposición efectiva de las entregas y prestaciones a bordo de medios de transporte sea sencilla y neutral.

Por otra parte, existe una necesidad urgente de simplificar las normas y de aligerar lo más posible las obligaciones impuestas a los operadores. Sin embargo, todo depende del régimen impositivo que se elija.

Si en virtud de las normas adoptadas los operadores tuvieran que pagar el impuesto en Estados miembros en los que no estén establecidos, sería indispensable examinar la conveniencia de instaurar algún tipo de «ventanilla única», a fin de simplificar el cumplimiento.

Tal como señalaba la Comunicación sobre el futuro del IVA, esta medida solo podría considerarse después de 2015, a la luz de la experiencia adquirida con la miniventanilla única que se implantará para los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y televisión o

electrónicos prestados por proveedores no establecidos a personas que no tengan la condición de sujetos pasivos (consumidores finales).

En opinión de la Comisión, las cuestiones relacionadas con las entregas y prestaciones a bordo de medios de transporte deberían abordarse conjuntamente con las actividades de transporte de pasajeros, para las que, de acuerdo con la Comunicación sobre el futuro del IVA, se propondrá un marco más neutral y simplificado¹⁷. En primer lugar, todas estas cuestiones están estrechamente relacionadas y, en segundo lugar, los tipos de problemas y dificultades que se plantean son similares.

Por consiguiente, la Comisión considera que no procede acompañar el presente informe con propuestas legislativas específicas.

Se invita al Consejo a que exprese su opinión sobre el contenido del presente informe y, en particular, sobre la manera en que la Comisión propone avanzar en este ámbito.

Al mismo tiempo, se agradecería que las demás instituciones que lo deseen se pronunciasen sobre el presente informe y sobre las propuestas de actuación.

¹⁷ Véase COM(2011) 851, acción nº 9.