



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



Derecho
Tributario y
Política
Fiscal

Papers de treball de Dret Tributari i Política Fiscal

Serie N. 1/2026

ISSN: 2696-8509



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

**DOBLE IMPOSICIÓN ECONÓMICA Y EL ARTÍCULO 21 DE LA
LIS: ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL RÉGIMEN DE EXENCIÓN
EN LAS SOCIEDADES HOLDING ESPAÑOLAS**

THAÍS ABREU CARVALHO

Alumna del Máster en Derecho de la Empresa y de los Negocios (UB)

thabreuc17@alumnes.ub.edu

SUMARIO: 1.- La doble imposición internacional y su incidencia en las sociedades *holding*. 1.1.- Sociedades *holding*: concepto y relevancia fiscal. 2.- Marco legal español: régimen de exención de dividendos y plusvalías. 2.1.- Armonización con la Directiva Matriz-Filial (2011/96/UE). 3.- Eficacia del régimen vigente de exención. 3.1.- Requisito de participación mínima y limitación de los gastos de gestión. 3.2.- Exigencia de sustancia económica real en las resoluciones del TEAC y la proyección de la cláusula antiabuso sobre el artículo 21.1 LIS 4.- Análisis comparativo con los regímenes de sociedades *holding* de otros Estados miembros de la UE. 5.- Conclusión.

RESUMEN: El presente trabajo analiza los límites del régimen de exención sobre dividendos y plusvalías previstos en el artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (LIS) y evalúa su eficacia como instrumento para eliminar la doble imposición económica internacional en las sociedades *holding* españolas.

El estudio examina los principales requisitos legales de acceso al régimen, en particular la participación mínima exigida y la limitación de la exención al 95%, así como sus efectos económicos en estructuras societarias multinivel. Asimismo, se analiza el impacto de la interpretación administrativa reciente del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), que ha proyectado criterios derivados de la cláusula general antiabuso del artículo 89.2 LIS sobre la aplicación del artículo 21 LIS, incidiendo en la seguridad jurídica y en la previsibilidad del régimen.

Finalmente, se incorpora un análisis comparado con los regímenes de “*participation exemption*” vigentes en otros Estados miembros de la Unión Europea, especialmente Países Bajos, Luxemburgo y Alemania, con el fin de evaluar la competitividad del modelo español en términos de neutralidad fiscal y atracción de inversiones.

PALABRAS CLAVE: Sociedades *holding*; artículo 21 LIS; exención de dividendos y plusvalías; resoluciones del TEAC; doble imposición económica.

ABSTRACT:

This paper analyzes the limits of the exemption regime on dividends and capital gains provided for in Article 21 of the Spanish Corporate Income Tax Law (LIS) and evaluates its effectiveness as a tool to eliminate international economic double taxation in Spanish holding companies.

The study examines the main legal requirements for accessing the regime, particularly the minimum shareholding required and the 95% exemption limitation, as well as its economic effects on multi-tier corporate structures. Additionally, it analyzes the impact of the recent administrative interpretation by the Central Economic-Administrative Tribunal (TEAC), which has applied criteria derived from the general anti-abuse clause of Article 89.2 LIS to the application of Article 21 LIS, affecting legal certainty and the predictability of the regime.

Finally, a comparative analysis is included with the “participation exemption” regimes in other European Union member states, particularly the Netherlands, Luxembourg, and Germany, to assess the competitiveness of the Spanish model in terms of fiscal neutrality and investment attractiveness.

KEYWORDS: Holding companies; Article 21 LIS; dividend and capital gains exemption; TEAC resolutions; economic double taxation.

RESUM:

El present treball analitza els límits del règim d'exempció sobre dividendes i plusvàlues previstos a l'article 21 de la Llei de l'Impost sobre Societats (LIS) i avalua la seva eficàcia com a instrument per eliminar la doble imposició econòmica internacional en les societats holding espanyoles.

L'estudi examina els principals requisits legals d'accés al règim, en particular la participació mínima exigida i la limitació de l'exempció al 95%, així com els seus efectes econòmics en estructures societàries multinivell. Així mateix, s'analitza l'impacte de la interpretació administrativa recent del Tribunal Econòmic-Administratiu Central (TEAC), que ha projectat criteris derivats de la clàusula general antiabusiva de l'article 89.2 LIS sobre l'aplicació de l'article 21 LIS, incidint en la seguretat jurídica i la previsibilitat del règim.

Finalment, s'incorpora una anàlisi comparativa amb els règims de "participation exemption" vigents en altres Estats membres de la Unió Europea, especialment Països Baixos, Luxemburg i Alemanya, amb l'objectiu d'avaluar la competitivitat del model espanyol en termes de neutralitat fiscal i atracció d'inversions.

PARAULES CLAU: Societats *holding*; article 21 LIS; exempció de dividendes i plusvàlues; resolucions del TEAC; doble imposició econòmica.

1. LA DOBLE IMPOSICIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL Y SU INCIDENCIA EN LAS SOCIEDADES HOLDING ESPAÑOLAS

En el contexto económico contemporáneo, caracterizado por la interconexión de los mercados y la internacionalización de las inversiones, el fenómeno de la doble imposición internacional se ha convertido en uno de los desafíos más significativos para las estructuras empresariales multinacionales. Cuando un mismo ingreso es gravado en distintos Estados o por diversos sujetos, se generan distorsiones que afectan la competitividad y desincentivan el establecimiento de grupos societarios transnacionales. La necesidad de evitar esa sobrecarga fiscal ha impulsado la adopción de mecanismos de corrección y coordinación tributaria, entre los cuales destaca el régimen de exención de dividendos y plusvalías.

En este escenario, las sociedades *holding* desempeñan un papel central. Estas entidades se sitúan en posición dominante o en niveles intermedios de los grupos empresariales y son responsables de canalizar inversiones y distribuir beneficios entre sus filiales. Su función estratégica y su relación directa con la generación de rentas transfronterizas las convierten en un objeto de especial atención para el legislador tributario.

Consciente de esa realidad, el legislador español ha desarrollado, especialmente a través del artículo 21 LIS, un marco de exención fiscal destinado a corregir los efectos de la doble imposición económica sobre los dividendos percibidos por sociedades matrices residentes. Sin embargo, la eficacia práctica de dicho régimen no está exenta de controversias. La complejidad estructural de las *holdings* modernas, los requisitos formales establecidos por la normativa y las interpretaciones recientes del TEAC plantean nuevos interrogantes sobre la suficiencia y coherencia del sistema vigente.

Por tanto, a lo largo de este trabajo se abordarán aspectos sensibles a estas estructuras societarias, muy comunes en el escenario europeo, analizando el marco legal español, su vinculación con la Directiva 2011/96/UE y las implicaciones doctrinales y comparadas del modelo español frente a otros ordenamientos de la UE.

1.1. Sociedades holding: concepto y relevancia fiscal

Las sociedades *holding* son aquellas entidades en las que al menos el 70% de sus ingresos

procede de dividendos, participaciones en beneficios o rentas derivadas de la transmisión de filiales de segundo y ulterior nivel (Pons, P., 2015). Esta característica evidencia su dependencia estructural respecto de otras sociedades y su función de centralizar la propiedad y la gestión de participaciones. Dicha interdependencia, sin embargo, genera una mayor complejidad tributaria frente a las empresas tradicionales, cuyas actividades se limitan a la explotación directa de bienes o servicios.

Precisamente para responder a esa complejidad, el legislador español introdujo en la LIS un régimen de exención aplicable a dividendos y plusvalías, orientado a evitar la doble imposición económica que se produce dentro de un mismo grupo empresarial. Este régimen, contemplado en el artículo 21 de la norma, busca favorecer la competitividad de las compañías españolas, atraer inversiones internacionales y consolidar la neutralidad fiscal en las estructuras multinivel.

Para comprender el alcance y la finalidad de esta exención, resulta esencial distinguir previamente las formas en que puede presentarse la doble imposición en el ámbito internacional. La doble imposición se manifiesta principalmente en dos modalidades: la jurídica y la económica. La primera se produce cuando un mismo ingreso o hecho imponible es gravado más de una vez respecto del mismo sujeto pasivo, y la segunda, cuando un mismo flujo de renta o beneficios es gravado sucesivamente en cabeza de distintos contribuyentes, aun dentro de un mismo grupo económico.

Siendo así, tal como señala De la Cueva González Cotera (2021, p. 13), la doble imposición económica es la más gravosa para la inversión internacional, ya que reduce la rentabilidad neta de los proyectos e impacta directamente sobre los contribuyentes residentes. En cambio, la doble imposición jurídica puede mitigarse, en muchos casos, mediante la aplicación de convenios bilaterales para evitarla.

En esa línea de ideas, el régimen de exención del artículo 21 LIS, que será analizado con mayor profundidad en el capítulo siguiente, es instituido por el legislador como un mecanismo para neutralizar la doble imposición económica internacional sobre dividendos y plusvalías de participaciones societarias, garantizando que los dividendos o plusvalías obtenidos no sean gravados nuevamente en España si ya tributaron en origen.

2. RÉGIMEN ESPECIAL DE EXENCIÓN PARA DIVIDENDOS Y PLUSVALÍAS: ARTÍCULO 21 LIS

Como se ha mencionado, la Ley del Impuesto sobre Sociedades establece, en su artículo 21, un régimen de exención (*participation exemption regime*), que, a su vez, es aplicable a los dividendos y a las rentas derivadas de la transmisión de valores representativos de los fondos propios de entidades, tanto residentes como no residentes en territorio español, con la finalidad de eliminar la doble imposición económica sobre los beneficios societarios.

No obstante, para poder beneficiarse de dicho régimen de exención, el legislador exige el cumplimiento de requisitos específicos, especialmente en cuanto a el porcentaje de participación en las denominadas "entidades participadas".

En términos prácticos, estarán exentos los dividendos o participaciones en beneficios de entidades, cuando el porcentaje de participación, directa o indirecta, en el capital o en los fondos propios de la entidad sea, al menos, del 5% o bien que el valor de adquisición de la participación sea superior a 20 millones de euros (vid. artículo 21.1 LIS).

Este requisito de participación mínima constituye el eje central del sistema de control formal diseñado por el legislador español. La exigencia del 5% (directo o indirecto) o del umbral alternativo de 20 millones de euros garantiza que solo las estructuras societarias con vinculación económica relevante puedan acceder al beneficio fiscal.

Además, en el supuesto de que la entidad participada obtenga dividendos, participaciones en beneficios o rentas derivadas de la transmisión de valores representativos del capital o de los fondos propios de entidades en más del 70% de sus ingresos, la aplicación de esta exención exigirá que el contribuyente tenga una participación indirecta. El referido porcentaje de ingresos se calculará sobre el resultado consolidado del ejercicio, en el caso de que la entidad directamente participada sea dominante y formule cuentas anuales consolidadas.

Sin embargo, según el mismo diploma legal, la participación indirecta en filiales de segundo o ulterior nivel deberá respetar un porcentaje mínimo del 5%, a menos que dichas filiales cumplan con los criterios legales que permiten integrarlas en el mismo grupo de sociedades

que la entidad directamente participada y que presenten estados contables consolidados.

Esta previsión normativa configura un sistema de doble verificación para las sociedades *holding*: no basta con cumplir el requisito respecto de la entidad directamente participada, sino que también debe respetarse el umbral mínimo del 5% en las filiales subyacentes cuando estas constituyan el núcleo de la actividad participada.

Asimismo, el régimen de exención está vinculado a que la participación se mantenga de forma ininterrumpida durante el año anterior al día en que sea exigible el beneficio que se distribuya o, alternativamente, se mantenga con posterioridad durante el tiempo necesario para completar dicho plazo. En el cómputo del plazo, se considerará el tiempo en que la participación haya sido poseída ininterrumpidamente por otras entidades que reúnan las circunstancias a que se refiere el artículo 42 del Código de Comercio.

Conviene mencionar que el requisito temporal de un año busca evitar la existencia de operaciones especulativas de corto plazo, utilizadas como instrumento de planificación fiscal agresiva. La posibilidad de completar el plazo posteriormente aporta pragmatismo, mientras que la consideración de participaciones previas dentro del mismo grupo facilita la continuidad en reestructuraciones legítimas de holdings familiares o empresariales.

Otro requisito igualmente exigido por la LIS, previsto en el artículo 21.1.b, es que la entidad participada haya estado sujeta y no exenta en el país donde reside a un impuesto de naturaleza idéntica o análoga al Impuesto sobre Sociedades, destinado a gravar la renta obtenida por la entidad participada, independientemente de que lo gravado consista en la renta, los ingresos u otro elemento que permita determinarla.

Finalmente, es relevante destacar que el artículo 21 de la LIS fue modificado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE, 2021), limitando la exención de dividendos y plusvalías al 95%, tanto en relación con filiales residentes como no residentes, de modo que el 5% restante de dichas rentas queda no exento en el Impuesto sobre Sociedades.

Esta limitación – que posee relevancia, sobre todo en el tema objeto de estudio – resulta aplicable siempre que se cumplan los requisitos de participación mínima y plazo de tenencia, así como, en el caso de entidades no residentes, el requisito de sujeción a un

impuesto de naturaleza idéntica o análoga. La justificación de esta reforma, sobre la cual recaen diversas críticas doctrinales, reside en que el citado 5% no exento se considera representativo de los gastos de gestión presumidos asociados a la participación.

2.1. Armonización con la Directiva Matriz-Filial (2011/96/UE)

El mencionado artículo 21 LIS procede de la incorporación al Derecho español de la Directiva 2011/96/UE del Consejo, de 30 de noviembre de 2011 ("Directiva Matriz-Filial"). La Directiva Matriz-Filial regula el régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes y tiene como objetivo, según su Considerando 3, eximir de retención en origen los dividendos y otros beneficios distribuidos por filiales a sus matrices, así como evitar la doble imposición de esas rentas en la sociedad matriz.

Tal como introducen sus considerandos, la Directiva Matriz-Filial presenta un ámbito de aplicación limitado, dado que se refiere exclusivamente a las distribuciones de beneficios realizadas dentro del mercado europeo. En otras palabras, corresponde a los Estados miembros aplicar la Directiva únicamente a las distribuciones de beneficios efectuadas entre sociedades o establecimientos permanentes de Estados miembros de la Unión Europea (vid. artículos 1, letras "a" a "d" y 2 de la Directiva).

Además, en lo que respecta al porcentaje de exención, la Directiva Matriz-Filial establece la exención total de los dividendos como método de eliminación de la doble imposición. No obstante, su artículo 4.3 permite a los Estados miembros disponer que los gastos que se refieren a la participación y las minusvalías derivadas de la distribución de los beneficios de la filial no sean deducibles del beneficio imponible de la sociedad matriz, precisando que, si se establece tal limitación relativa a los gastos de gestión, *“la cuantía a tanto alzado no podrá exceder un 5% de los beneficios distribuidos por la sociedad filial”*.

Sin embargo, esta facultad discrecional, que legitima la limitación española al 95% de exención, debe interpretarse con cautela: mientras la Directiva autoriza una minoración máxima del 5% sobre gastos reales no deducibles, la aplicación española en cascada sobre estructuras multinivel genera tensiones con el principio de neutralidad fiscal que inspira el régimen comunitario.

3. EFICACIA DEL RÉGIMEN VIGENTE DE EXENCIÓN

3.1. Requisito de participación mínima y limitación de los gastos de gestión

Una de las principales reglas establecidas por el legislador para que incida el régimen de exención previsto en el artículo 21 LIS es el cumplimiento del requisito de participación mínima. En otras palabras, es necesario que i) la entidad ostente un porcentaje de participación directa o indirecta mínima igual o superior al 5% en el capital o fondos propios de la entidad participada o ii) que el valor de adquisición de la participación sea superior a 20 millones de euros (vid. artículo 21.1, a LIS).

No obstante, en la práctica surge un relevante debate societario respecto a la exigencia del porcentaje mínimo del 5%, especialmente considerando la complejidad inherente a la constitución de *holdings* modernas. En estructuras multinivel, el control societario deriva de un análisis conjunto de estatutos sociales y pactos parasociales, y no de un cumplimiento automático del porcentaje del 5%.

En esta misma línea de ideas, las sociedades *holding* con participaciones indirectas inferiores al 5% legalmente estipulado quedan excluidas del régimen de exención, aun cuando ejerzan en la práctica un control efectivo del grupo. Es decir, las *holdings* con participación indirecta por debajo del umbral legal no acceden al régimen de exención, salvo que pueda acreditarse de otro modo el cumplimiento indirecto del porcentaje mínimo, como en el supuesto excepcional en que el valor de adquisición supere los 20 millones de euros.

Además, el artículo 21.1 LIS revela otra posible disfuncionalidad al excluir del régimen de exención otros grupos económicos con distribuciones distintas de participación pero que poseen un único centro gerencial de poder. Por ejemplo, si la sociedad "A" posee el 100% de "B", directamente el 4,8% de "C" (no residente) y "B" posee el 0,3% restante en "C", económicamente "A" controla el 5,1% de "C", pero el criterio formal excluye la exención por ausencia de agregación automática de participaciones dentro del mismo grupo.

Otro aspecto igualmente cuestionado, más allá del requisito de participación mínima o valor de adquisición, es la restricción de la exención sobre dividendos y plusvalías al 95%, tanto para filiales españolas como extranjeras, que impone una tributación efectiva del 5% sobre

dichas rentas (los denominados "gastos de gestión"), especialmente desde la perspectiva del Derecho Comparado y sus efectos sobre la competitividad de las empresas españolas frente a las de otros Estados miembros de la UE.

Esta limitación se ampara en la facultad otorgada a los Estados miembros por el artículo 4.3 de la Directiva Matriz-Filial de fijar un porcentaje relativo a los gastos de gestión. Sin embargo, desde una perspectiva macroeconómica, más allá de la mera literalidad normativa, se debate su posible efecto perjudicial sobre la competitividad de las empresas españolas.

En escenarios de estructuras societarias multinivel, conforme señala la doctrina (De la Cueva, 2021), donde cada entidad del grupo recibe dividendos de la anterior, cada una aplica el 5% de gastos de gestión presumidos, acumulando una tributación que genera doble imposición en efecto cascada. Por ejemplo, si 100€ de beneficios salen de la sociedad operativa, la sociedad *holding* "B" tributa 5€ (95€ líquidos), la sociedad *holding* "A" tributa adicionalmente el 5% sobre esos 95€ (4,75€), resultando en 9,75€ totales gravados sobre beneficios ya imposables en origen, superando el límite del 5% autorizado por el mismo artículo 4.3 de la Directiva Matriz-Filial, que solo permite limitar gastos reales y no crear una sobretributación artificial que vacía la neutralidad fiscal del régimen.

En consecuencia, esta reducción artificial al 95% es intensamente debatida por la doctrina como uno de los "talones de Aquiles" de la norma, pues rompe con el principio de neutralidad fiscal y genera tres patologías:

- i) sobretributación de *holdings* operativas que ya deducen gastos reales;
- ii) descoordinación con otros regímenes internacionales;
- iii) inseguridad jurídica para las empresas españolas.

Según De la Cueva (2021, p. 419), con las medidas incorporadas por la LPGE, la reducción de la cuantía exenta al 95% del importe del dividendo "*(...) cuya redacción, aparte de su incidencia sobre los principios de justicia tributaria, constituye un error estratégico que lastrará la competitividad de las empresas españolas*", provocando efectos negativos en cadena que posicionan a España en desventaja a nivel global.

3.2. Exigencia de sustancia económica real en las resoluciones del TEAC y la proyección de la cláusula antiabuso sobre el artículo 21.1 LIS

Sin perjuicio de los requisitos formales de participación mínima directa o indirecta y la limitación de la exención al 95% con su consecuente tributación presumida por gastos de gestión, la aplicación práctica del régimen del artículo 21.1 LIS ha sido igualmente condicionada por las resoluciones del TEAC.

El Capítulo VII de la LIS introduce un régimen especial aplicable a fusiones, escisiones, aportaciones de activos, permuta de valores y cambio de domicilio social de Sociedades Europeas o Cooperativas Europeas entre Estados miembros (régimen FEAC), estableciendo neutralidad fiscal para operaciones de reorganización empresarial. En este contexto, el artículo 89.2 LIS establece una "cláusula general antiabuso", previendo que no incidirá dicho régimen cuando las operaciones tengan como principal objetivo la fraude o evasión fiscal, especialmente cuando no se realizan por motivos económicos válidos, sino con la mera finalidad de conseguir una ventaja fiscal.

Aunque este artículo se ubica sistemáticamente en el régimen especial de neutralidad fiscal para reestructuraciones, el TEAC ha recurrido a sus principios antiabuso (2024, R.G. 5937/2024) como criterio interpretativo para evaluar la legitimidad de la aplicación de la exención del artículo 21.1 en estructuras *holding*:

“(…) la finalidad principal de la operación fue evitar que los beneficios que esa sociedad operativa, XZ-JK, había acumulado, durante varios ejercicios, cuando sus acciones pertenecían a la Sra. xy, persona física, tributasen en su IRPF al ser percibidos por ella (se trata de lograrlo a través de la interposición de una sociedad *holding* que, cuando esos beneficios se repartan, podía aprovechar la exención prevista en la legislación del IS, artículo 21 LIS).”

Este entendimiento valida criterios adicionales para la regularización de operaciones con *holdings* cuando se considera que carecen de motivos económicos válidos o sustancia económica real, incluso en contextos donde el contribuyente pretende aplicar la exención del artículo 21.1 LIS pese al cumplimiento formal de requisitos.

No obstante, la sucesión de criterios administrativos en un corto periodo de tiempo pone de manifiesto la falta de mecanismos eficaces que garanticen la seguridad jurídica de los contribuyentes. En ese contexto, la Administración vuelve a mostrarse muy restrictiva a la hora de apreciar la concurrencia de motivos económicos válidos y considera que la aplicación del artículo 21 de la LIS, ya sea en caso de reparto de dividendos o de venta de participaciones, constituye siempre una ventaja fiscal ilegítima (Rodríguez Márquez, 2026).

En nuevas Resoluciones (n. 5240/2022 y n. 5242/2022), el TEAC introduce matices en la aplicación de la cláusula antiabuso, rechazando la tributación inmediata en IRPF de ganancias patrimoniales por aportaciones no dinerarias (AND) de acciones bajo régimen FEAC a *holdings* familiares. El TEAC concluye que:

"(...) en las condiciones del presente caso no puede considerarse como abusiva la colocación bajo el paraguas de la entidad holding de los futuros beneficios que pueda generar el negocio aportado a la sociedad holding", pues "no se ha identificado ningún activo, ni material ni inmaterial (como podría ser un fondo de comercio), con plusvalías tácitas que sean de inmediata y previsible realización en el momento de hacer la AND" (Resolución n.º 5240/2022, 24 de junio de 2025).

Estas decisiones establecen que, para que la exención del artículo 21.1 LIS sea válida en contextos de reestructuración societaria, es necesario demostrar que la sociedad *holding* posee actividades efectivas y funciones económicas reales (personal, sede física, funciones administrativas y gastos operativos coherentes con su rol en el grupo) y no solo cumplir exigencias formales de participación. De lo contrario, la Administración tributaria podrá proceder a la regularización parcial o total de la ventaja fiscal.

Esta interpretación amplía el control administrativo sobre el régimen de exención e introduce incertidumbre jurídica adicional, pues el acceso al beneficio deja de depender exclusivamente del cumplimiento de requisitos legales expresos para someterse a un análisis material de la finalidad económica de la estructura.

En este sentido, el enfoque de las recientes resoluciones del TEAC genera un impacto operativo relevante: estructuras que satisfacen requisitos formales, pero carecen de sustancia económica enfrentan mayor riesgo de fiscalización y regularizaciones

posteriores. Desde una perspectiva "macro", esto puede reducir la eficacia práctica del régimen de exención, creando un entorno de mayor inseguridad jurídica y costes de conformidad para *holdings* calificables.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO CON LOS REGÍMENES DE SOCIEDADES HOLDING DE OTROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Como se ha mencionado, la Directiva Matriz-Filial faculta a los Estados miembros a fijar, de manera limitada, el porcentaje aplicable en el régimen de exención (vid. arts. 4.1 a 4.3), permitiendo que “*los gastos que se refieren a la participación y las minusvalías derivadas de la distribución de los beneficios de la sociedad filial no sean deducibles del beneficio imponible de la sociedad matriz*”, siempre que la cuantía correspondiente a dichos gastos de gestión no exceda el 5% de los beneficios distribuidos por la sociedad filial.

La rigidez del artículo 21.1 LIS, combinada con los factores normativos analizados y las recientes interpretaciones del TEAC, comprometen la competitividad de España frente a otros Estados donde los regímenes de *participation exemption* ofrecen exención plena o evitan la complejidad en el cálculo de participaciones indirectas en cadenas multinivel.

Los informes de Eurostat¹ (2026) demuestran que, aunque España ha mejorado su atractivo para la inversión directa extranjera (*Foreign Direct Investment*), su posición en captación de capitales y localización de *holdings* sigue siendo menos dominante que la de los centros financieros tradicionales de la UE y Estados Unidos.

En este contexto, los Estados Unidos, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Irlanda y Francia figuran como los países más favorecidos según los datos de Eurostat (2026) en captación de capitales e inversión directa extranjera. El dominio de estos países responde especialmente a sus modelos tributarios, que les confieren mayor atracción para recursos extranjeros.

En el ámbito europeo, los Países Bajos ocupan un lugar destacado, según los datos citados de Eurostat. Aplican el artículo 13 de la "Wet op de vennootschapsbelasting 1969" (Ley del

¹ *EU direct investment positions by country, ultimate and immediate counterpart and economic activity (BPM6)*.

Impuesto sobre Sociedades de 1969, que incluye la *participation exemption*), que excluye de tributación dividendos y plusvalías cuando la sociedad detenta participación igual o superior al 5%, con cálculo indirecto automático en cadenas de *holdings*, sin exigencia de plazo mínimo de tenencia ni sustancia económica, ofreciendo así mayor flexibilidad para estructuras multinacionales.

Por su parte, Luxemburgo regula en el artículo 166 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (*IRL* o "*Impôt sur le Revenu des Collectivités*") la exención de dividendos de las SOPARFI ("*Société de Participations Financières*", sociedades de participaciones financieras) para participaciones iguales o superiores al 10% o adquisición superior a 1,2 millones de euros, con agregación automática de participaciones intragrupo prevista en el artículo 167, dispensando análisis casuístico administrativo.

Otro país especialmente atractivo para operaciones entre *holdings* es Alemania, que consagra el *Schachtelprivileg* (§8b KStG, sección 8b de la *Körperschaftsteuergesetz*, Ley del Impuesto sobre Sociedades), exonerando dividendos de participaciones iguales o superiores al 10 % sin requisitos adicionales aparte de la mera titularidad, lo que asegura la seguridad jurídica propia del ordenamiento alemán.

En contrapartida, y como se ha mencionado, España aplica el artículo 21.1 LIS con determinada rigidez técnica: participación mínima del 5% o 20 millones de euros, plazo obligatorio de 12 meses, junto con los criterios del TEAC, que exigen acreditar la sustancia económica real en contextos de reestructuración societaria, generando inseguridad administrativa que desincentiva la localización de *holdings* internacionales.

Por todas esas razones, aunque España mantiene ventajas competitivas en factores conjunturales como su ubicación geográfica estratégica, mano de obra cualificada y costes operativos moderados, fiscalmente se encuentra rezagada frente a otros países europeos según los datos de Eurostat (2024), los cuales sitúan a Países Bajos, Luxemburgo y Alemania por delante en la captación de inversiones directas extranjeras.

5. CONCLUSIÓN

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo evidencia que, aunque el régimen de exención previsto en el artículo 21 de la LIS fue concebido con la finalidad legítima de eliminar la doble imposición económica internacional y fomentar la competitividad de las empresas españolas, su eficacia práctica se encuentra limitada por un conjunto de factores normativos e interpretativos.

En primer lugar, la rigidez de los requisitos de acceso al régimen, en especial la participación mínima y el plazo obligatorio de detención, pueden excluir de la exención a estructuras multinivel que ejercen control económico real, aun sin cumplir los porcentajes formales.

En segundo lugar, la limitación de la exención al 95%, introducida por la LPGE 2021, aunque formalmente amparada por el artículo 4.3 de la Directiva Matriz-Filial, genera efectos de sobretributación, vaciando la neutralidad fiscal que debería caracterizar el régimen de *participation exemption*. La tributación sucesiva de los gastos de gestión compromete la competitividad de las *holdings* españolas frente a ordenamientos con exenciones plenas o mecanismos más simples de eliminación de la doble imposición.

Adicionalmente, las resoluciones recientes del TEAC introducen un elemento cualitativo relevante en la aplicación del artículo 21.1 LIS al proyectar los principios de la cláusula general antiabuso del artículo 89.2 LIS sobre estructuras *holding*, incluso fuera del ámbito estricto de operaciones de reestructuración empresarial. Aunque algunas decisiones de 2025 muestran una aplicación más contenida y casuística, el uso reiterado de criterios como sustancia económica real y motivos económicos válidos amplía la discrecionalidad administrativa y refuerza la incertidumbre jurídica para los contribuyentes.

El contraste con otros Estados miembros de la UE, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, evidencia que regímenes más previsibles, con menor carga formal y sin restricciones artificiales, contribuyen decisivamente a atraer inversión directa extranjera y consolidar estos países como centros preferentes de localización de *holdings* internacionales.

Por tanto, pese a sus virtudes normativas, el régimen de exención del artículo 21 LIS presenta limitaciones estructurales que reducen su eficacia práctica. El mantenimiento de

este modelo sin ajustes que refuercen neutralidad fiscal y seguridad jurídica tiende a posicionar una desventaja competitiva en el mercado europeo, especialmente en un contexto de creciente movilidad internacional de las inversiones.

BIBLIOGRAFÍA

1. De la Cueva González Cotera, Á. (2021). *La exención de los dividendos de fuente extranjera en el Impuesto sobre Sociedades* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. Repositorio Institucional Biblos e Archivo. <https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/652c5c10-0391-4329-b707-4d9bd4bf14bd/content>
2. España. (2014). *Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades* (Boletín Oficial del Estado núm. 289, de 28 de noviembre de 2014, pp. 100871–101170). <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/11/27/27>
3. Eurostat. (2026, 21 de enero). *EU direct investment positions by country, ultimate and immediate counterpart and economic activity (BPM6)*. Eurostat Data Browser. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop_fdi6_pos/default/table?lang=en
4. Körperschaftsteuergesetz [Ley del Impuesto sobre Sociedades, Alemania], § 8b (Beteiligung an anderen Körperschaften und Personenvereinigungen) (2026). *Gesetze im Internet*. https://www.gesetze-im-internet.de/kstg_1977/__8b.html
5. Luxembourg. (1967). *Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu*, art. 166. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1967/12/04/n1/jo>
6. Pons, P. (2015). Comentarios a la nueva exención para evitar la doble imposición en el impuesto sobre sociedades español: Impacto en los grupos españoles e internacionales y otros inversores. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 39, 66–82.
7. Rodríguez Márquez, J. (2026). *El régimen de reorganizaciones empresariales en los supuestos de canje de valores o aportaciones no dinerarias de participaciones: un síntoma de todo lo que nos pasa*. Política Fiscal. <https://www.politicafiscal.es/equipo/jesus-rodriguez-marquez/el-regimen-de-reorganizaciones-empresariales-en-los-supuestos-de-canje-de-valores-o-aportaciones-no-dinerarias>
8. Tribunal Económico Administrativo Central. (2024, 12 de diciembre). *Resolución R.G. 5937/2024 (Sala Primera)*. Ministerio de Hacienda, España. <https://www.fiscal-impuestos.com/sites/fiscal-impuestos.com/files/5937-2024.pdf>
9. Tribunal Económico Administrativo Central. (2025, 24 de junio). *Resolución R.G. 5240/2022 (Sala Primera)*. Ministerio de Hacienda, España.
10. Tribunal Económico Administrativo Central. (2025, 24 de junio). *Resolución R.G. 5242/2022 (Sala Primera)*. Ministerio de Hacienda, España.

11. Unión Europea. (2011). *Directiva 2011/96/UE del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes* (DO L 345, 29.12.2011, pp. 8–16).
12. Wet op de vennootschapsbelasting 1969 [Ley del Impuesto sobre Sociedades, Países Bajos] (BWBR0002672, 1969). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002672/2026-01-01>