

**Nuevos mecanismos de fraude fiscal.
Algunas propuestas para un modelo
de investigación**

Juan Manuel Vera Priego

Documento de trabajo 131/2008



Juan Manuel Vera Priego

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Pertenece al Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado desde el año 1985. Tiene amplia experiencia práctica en la lucha contra el fraude fiscal.

Ha desempeñado diversos puestos de responsabilidad, tales como los de subdirector general de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales o, en la actualidad, jefe adjunto de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude.

Ha participado en diversos grupos de trabajo relativos a la organización de la lucha contra el fraude fiscal en España y la mejora de los métodos de trabajo de la Inspección tributaria.

Asimismo, ha realizado consultorías internacionales de apoyo al diseño de la organización inspectora en otras Administraciones tributarias. Ha publicado diversos trabajos relacionados con estas materias.

Ha formado parte del consejo editorial de las revistas *Crónica Tributaria*, *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española* y *Hacienda y Sociedad*. Actualmente forma parte del consejo editorial de la revista de opinión *Trasversales*.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Juan Manuel Vera Priego

ISBN: 978-84-92424-17-7

Depósito Legal: M-20672-2008

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1. Los nuevos fenómenos del fraude en España	7
1.1 Aproximación general al fraude fiscal	7
1.2 El control y la percepción social del fraude fiscal	12
1.3 Los nuevos fenómenos del fraude fiscal internacional y del fraude organizado	14
1.4 Diagnóstico sobre algunos problemas de fraude fiscal en España	16
1.5 Las tramas organizadas de fraude al IVA intracomunitario en el ámbito de la Unión Europea y en España	20
1.6 Estructuras fiduciarias y utilización de territorios <i>off-shore</i>	25
1.7 Los centros de planificación ilícita	28
1.8 Fraude fiscal y blanqueo de capitales	29
1.9 Situación del fraude fiscal en España	32
2. El modelo español de investigación del fraude	33
2.1 El modelo español de lucha contra el fraude fiscal	33
2.2 El Plan de Prevención del Fraude (2005-2008)	38
2.3 Evaluación de la investigación del fraude por la Administración Tributaria española	40
3. Hacia un nuevo modelo de investigación del fraude: algunas propuestas	41
3.1 Potenciación de la función tributaria de investigación	41
3.2 Establecimiento de un sistema de inteligencia fiscal	42
3.3 Creación de una oficina integral especializada en la investigación del fraude fiscal y el blanqueo de capitales	42
3.4 Creación de la policía fiscal	44
3.5 Rediseño de los mecanismos de denuncia penal	45
3.6 Modificación de la regulación penal de los delitos contra la Hacienda Pública	46
3.7 Especialización judicial respecto a los delitos económicos	47
3.8 Impulso de la coordinación internacional	48
3.9 Potenciación de la colaboración social y la cooperación institucional	48
3.10 Conclusiones	49
Índice de Tablas	51
Anexos	52
Bibliografía	54

Siglas y abreviaturas

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
NIF	Número de identificación fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONIF	Oficina Nacional de Investigación del Fraude
PPF	Plan de Prevención del Fraude
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales

Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación

Juan Manuel Vera Priego

Inspector de Hacienda del Estado

A lo largo de las dos últimas décadas se han desarrollado nuevas modalidades de fraude fiscal que utilizan los instrumentos puestos a su disposición por la libertad de movimiento de capitales y la globalización económica. La ausencia de un efectivo intercambio de información internacional ha facilitado la extensión de estos peligrosos fenómenos, conectados en ocasiones con redes de delincuencia organizada y con estructuras que sirven simultáneamente a la defraudación fiscal y al blanqueo de capitales. En España, asuntos como las tramas de fraude al IVA intracomunitario y la comercialización de estructuras fiduciarias han alertado de los peligros de esa situación, en un contexto general en el que preocupa la elevada circulación de efectivo de alta denominación y el fraude inmobiliario.

En este trabajo se analiza cómo la aparición de estos nuevos fraudes, de enorme gravedad social, requiere una reforma profunda de los sistemas tradicionales de inspección tributaria existentes en nuestro país, diseñados para hacer frente a fenómenos de incumplimiento individual mucho menos graves y carentes del carácter organizado de las actuales redes de fraude. Con tal finalidad, se realizan una serie de propuestas orientadas a desarrollar un modelo de investigación que dé respuesta a la necesidad de mejora del conocimiento de los mecanismos de fraude, a la detección temprana de sus nuevas modalidades, a prevenir que se extiendan y a conseguir una represión penal adecuada. Aunque el Plan de Prevención del Fraude ha producido avances significativos, actualmente se sigue careciendo de un modelo estable y definido.

- Es necesario potenciar la investigación del fraude fiscal como una de las áreas que debe desarrollar permanentemente la AEAT, atribuyendo legalmente los instrumentos necesarios para conseguirlo.
- Debe establecerse un sistema de inteligencia fiscal, orientado al desarrollo de los instrumentos operativos, así como sistemas de análisis de la información que permitan la detección precoz de fenómenos de fraude e impidan su extensión.

- A medio plazo, debe procederse a la creación de una oficina antifraude que asuma las funciones de inteligencia fiscal y financiera, lucha contra el fraude organizado y coordinación de las actividades judiciales contra la defraudación fiscal y el blanqueo de capitales.
- Es necesaria la creación de una policía fiscal que dependa funcionalmente de la AEAT, constituida a partir de las unidades operativas de Aduanas o combinando éstas con unidades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Esta policía se especializaría en los delitos fiscales y el blanqueo de capitales.
- Las actuaciones en sede judicial deben ser desarrolladas desde el principio hasta el fin por la AEAT, como auxilio judicial institucional, mediante equipos de trabajo que incluyan a las unidades de policía fiscal.
- La regulación penal de los delitos contra la Hacienda Pública debe ser objeto de una reforma profunda. Dicha reforma debe producir una mejor configuración de los tipos delictivos, el aumento de penas, la extensión de los plazos de prescripción e incorporar mejores instrumentos para combatir el fraude organizado.
- Debe abordarse con urgencia la especialización judicial respecto a los delitos económicos.
- España debe continuar impulsando las iniciativas y la coordinación internacional para la lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales.
- Es imprescindible potenciar la colaboración social y la cooperación institucional contra el fraude fiscal.

1. Los nuevos fenómenos del fraude en España

1.1 Aproximación general al fraude fiscal

La falta de equidad de un sistema tributario puede proceder, tanto de deficiencias en el diseño de las normas tributarias, como de las distintas posibilidades y medios a disposición de quienes cumplen sus obligaciones y de quienes defraudan. En ambos supuestos, los responsables políticos deben diseñar y poner en marcha decisiones que respondan de forma dinámica a las deficiencias detectadas.

Un sistema tributario moderno se basa en el cumplimiento voluntario de las leyes por los ciudadanos. Desde esa perspectiva, el fraude fiscal, en cualquiera de sus modalidades, supone una vulneración de los principios básicos del ordenamiento jurídico y también un ataque a las normas de convivencia democrática. En el caso español, el fraude fiscal atenta directamente contra los principios constitucionales del artículo 31 de la Constitución, al afectar a los principios de generalidad y justicia tributaria¹.

Los efectos del fraude fiscal están reflejados en estudios económicos y financieros. El fraude fiscal altera significativa e injustificadamente la distribución de la renta y la riqueza. Asimismo, en virtud del principio de suficiencia financiera, determina un exceso de carga impositiva sobre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales o un menor nivel de capacidad de prestación de servicios públicos. Por otra parte, en la teoría de la Hacienda Pública democrática, el fraude fiscal se interpreta como una vulneración radical de las reglas de juego de un sistema basado en el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Parlamento.

Los avances en políticas públicas antifraude se relacionan directamente con la sensibilidad de los responsables gubernamentales y con el grado de exigencia ciudadana de afrontar con eficacia el fenómeno. La lucha contra el fraude fiscal necesita de una alianza entre los poderes públicos, que persiguen el fraude, y la mayoría de ciudadanos, que pagan sus impuestos.

1 Por ello, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 76/1990, de 26 de abril, señaló expresamente que la lucha contra el fraude fiscal “es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al legislador y a los órganos de la Administración Tributaria”.

A) Elusión y evasión fiscal

En los países anglosajones está muy consolidada la distinción entre *tax evasion* y *tax avoidance*. En Estados Unidos, *tax evasion* hace referencia a una conducta criminal, mientras que la *tax avoidance* se relaciona con los intentos de utilizar la ley para pagar menos impuestos. En España, esos conceptos suelen traducirse como evasión fiscal y elusión fiscal.

Se trata de distinciones muy borrosas y que dependen mucho de las legislaciones nacionales. Esa delimitación es difícilmente trasladable a nuestro ámbito jurídico-tributario, en el cual, respecto a los incumplimientos tributarios, se distingue entre aquellos que no constituyen infracción tributaria o penal y los que sí, atendiendo a la tipificación individualizada de conductas.

Otro concepto a tener presente es el de economía de opción, el cual hace referencia a la utilización legítima de los medios legales para disminuir lo más posible el pago de impuestos. Por ejemplo, cambiar de domicilio o residencia de un país a otro para pagar menos impuestos es legal. En cambio, resulta ilegal simular el cambio de domicilio o residencia para aparentar estar sometido a otra jurisdicción fiscal: quienes actúan de esa manera no están ejerciendo su derecho a la economía de opción de reducir al máximo su carga fiscal, están evadiendo la misma.

En ocasiones, se define una zona intermedia entre la evasión fiscal y la economía de opción, constituida por los llamados negocios jurídicos anómalos, uno de los instrumentos más utilizados por los especialistas en ingeniería fiscal. La Ley General Tributaria de 2003 introdujo, como respuesta, la técnica del “conflicto en la aplicación de la norma tributaria”, que ha sido objeto de notable controversia doctrinal y que, generalmente, en los medios profesionales de la Inspección de Hacienda del Estado, así como en algunos círculos progresistas, se ha considerado una construcción inadecuada para dar respuesta a los negocios anómalos.

En resumen, la amplitud de concepto de fraude fiscal es variable. En este trabajo, cuando utilizamos el término fraude fiscal lo hacemos como sinónimo de evasión fiscal y relativo a conductas netamente ilegales.

B) Medición del fraude fiscal

La gravedad del fraude fiscal genera un interés inmediato en cuantificarlo, así como en poder disponer de comparaciones temporales nacionales (¿estamos mejor que hace algunos años?, ¿aumenta o disminuye el fraude?) e internacionales (¿tenemos más fraude o menos que otros países de nuestro entorno?).

Los procedimientos dirigidos a conseguir la estimación del fraude fiscal se agrupan en tres grandes categorías: métodos directos, métodos indirectos basados en el contraste con los

datos de la contabilidad nacional y métodos indirectos basados en hipótesis causales a partir de variables monetarias o económicas.

Sin embargo, no existe acuerdo general sobre la conveniencia de efectuar estos estudios cuantitativos ni sobre los efectos de su publicación, pues, en muchas ocasiones, los responsables políticos han considerado que esas cifras pueden producir un efecto desmoralizador.

A pesar de ello, una aproximación estimativa a la magnitud del fraude en general, y a sus distintas modalidades en particular, resulta importante para fundamentar el nivel de prioridad que debe otorgársele y el volumen de recursos que deben destinarse a la lucha contra el mismo. Por otra parte, los ciudadanos tienen derecho a conocer esta información como base para su elección entre políticas públicas. Por ello, sería deseable el establecimiento de una metodología internacional que permitiera poder efectuar comparaciones temporales nacionales e internacionales del nivel de fraude, no sujetas a condicionamientos políticos de carácter coyuntural.

En todo caso, la determinación de la magnitud del fraude fiscal es una cuestión problemática. No existe una metodología generalmente aceptada² y los análisis puntuales, efectuados en diversos países, carecen frecuentemente de continuidad en el tiempo. La mayoría de los países de la OCDE han puesto en segundo plano, en las últimas décadas, las estimaciones de tipo cuantitativo sobre el fraude fiscal, o bien los han mantenido como estudios reservados.

Sólo los países anglosajones mantienen de forma continuada proyectos de medición del *tax gap* (brecha fiscal). Estados Unidos realiza una medición global del mismo. El Reino Unido también realiza estimaciones públicas de pérdidas de recaudación por fraude en el IVA, a partir de una metodología que parte de la contabilidad nacional, y estima una base teórica del IVA que compara con la recaudación efectiva. Ello permite una estimación, del *gap* fiscal debido al fraude en cifras próximas al 15% (HM Revenue & Customs, 2006).

- **Estimación de la brecha fiscal en Estados Unidos**

Las referencias al *tax gap* son muy habituales en Estados Unidos, como fundamento de las estrategias públicas (US Department of the Treasury, 2006). El Internal Revenue Service (IRS) define la brecha fiscal o *tax gap* como la diferencia entre los impuestos legalmente debidos y los recaudados. En el año 2006, el IRS evaluó el *tax gap*, en términos brutos, en el 16,3% de los impuestos federales (una cifra próxima a los 345.000 millones de dólares) del año 2001. La

2 Las estimaciones tradicionales del fraude fiscal utilizan métodos de contraste con magnitudes macroeconómicas de estadísticas públicas. Las limitaciones de los métodos de contraste derivan de tres factores: dificultades metodológicas para equiparar ámbitos tributarios con contabilidad nacional, el grado de fiabilidad de las fuentes externas de las estadísticas económicas y la dificultad de convertir índices de ocultación en fraude por la no linealidad de las funciones.

tasa de cumplimiento resultó ser del 83,7%. En términos netos, el *tax gap* sería el 13,7%, con una tasa neta de cumplimiento del 86,3% y una cifra de 290.000 millones de dólares. El análisis de la brecha fiscal concluye que el 70% es atribuible al impuesto sobre la renta.

En España, no hay actualmente estimaciones cuantitativas públicas sobre el nivel de fraude fiscal. Tampoco están disponibles en el momento presente estudios comparativos sobre el fraude en la Unión Europea.

Uno de los intentos más exhaustivos de análisis del fenómeno del fraude fiscal en España fue acometido por el Informe de la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, en 1994, que renunció a efectuar una estimación cuantitativa del fraude fiscal. Al respecto, dicho Informe destacaba la “acusada relatividad y escasa fiabilidad de los trabajos hasta ahora realizados en materia de cuantificación del fraude y las graves contradicciones existentes entre sus resultados”, y advertía de “los riesgos de su utilización y difusión sin advertir seriamente de estas limitaciones”.

En nuestro país se han desarrollado, durante los años ochenta y noventa, diversos estudios y estimaciones de fraude, gran parte de ellos conducidos por el Instituto de Estudios Fiscales. En el año 1981 se creó una Comisión de expertos para la evaluación del fraude en el IRPF, dirigida por Manuel Lagares Calvo. A partir de 1986, con la entrada en vigor del IVA, el Instituto de Estudios Fiscales realizó estudios sobre el fraude en el IVA. También se publicó alguna estimación del fraude en el Impuesto sobre Sociedades (Truyols, 1993). Asimismo, en los años noventa, el Instituto de Estudios Fiscales realizó estudios sobre salarios y pensiones. Todos estos análisis de contraste se refieren a figuras impositivas concretas.

Respecto a la estimación de la economía sumergida y el fraude fiscal global se han utilizado intentos de cuantificación indirecta sobre variables monetarias³ (Escobedo y Mauleón, 1991; Mauleón y Sardá, 1997). El trabajo más reciente a partir de datos monetarios considera que la relación entre el valor añadido bruto sumergido y el medido por la contabilidad nacional variaba desde el 15,5% en 1980 al 20,9% en 2000 (Alañón y Gómez, 2003:15).

Tanto los métodos de contraste como los basados en variables monetarias intentan estimar la economía sumergida como antecedente del nivel de fraude. En ocasiones, los medios de comunicación presentan cifras de fraude fiscal a partir de datos publicados sobre la extensión de la economía sumergida. Hay que tener presentes las máximas cautelas metodológicas respecto a estas traslaciones al ámbito fiscal.

3 En el trabajo de M.^a Isabel Escobedo e Ignacio Mauleón se efectuaba una aproximación cuantitativa a la economía sumergida española y al fraude fiscal según estimaciones de las ecuaciones de demanda de dinero, considerando que el aumento de la demanda de determinados activos líquidos se debía al crecimiento de ese tipo de economía.

Las estimaciones sobre el nivel de economía sumergida en España la sitúan en torno al 22% del PIB⁴. Aunque esas aproximaciones a la economía sumergida no dan estrictamente una medida de nuestra brecha fiscal, indudablemente, mayores niveles de economía sumergida representan superiores rentas ocultas a la Hacienda Pública.

C) Fraude fiscal descubierto y eficacia de las Administraciones

La alternativa a la estimación de la brecha fiscal es la configuración de métodos directos basados en el resultado de las actuaciones inspectoras sobre descubrimiento de fraude que, sin embargo, no pueden producir estimaciones fiables. El fraude descubierto no puede ser objeto de extrapolación, dado que la selección de contribuyentes no es aleatoria, sino producto de una actuación planificada sobre sectores de especial riesgo.

En el Anexo 1 se facilitan datos comparativos de países de la OCDE sobre el resultado de actuaciones inspectoras en términos de recaudación neta de impuestos. España, con el 4%, tiene una situación relativa intermedia entre las de Alemania y Francia. Sin embargo, las distintas realidades legales y administrativas nacionales dificultan efectuar análisis concluyentes y, sobre todo, diferenciar lo que se debe al nivel de fraude y lo atribuible a la eficacia de las distintas Administraciones.

En la Tabla 1 se incluyen los datos relativos al período 2004-2006 correspondientes a las actuaciones inspectoras tradicionales, respecto a contribuyentes incluidos en el Plan de Inspección.

Estos datos deben completarse teniendo en cuenta que no incluyen el resultado de los controles extensivos, ni de la mayor parte de las actuaciones de investigación.

- Los controles extensivos, desarrollados por los órganos de gestión tributaria de la AEAT mediante controles automáticos de las declaraciones presentadas, dieron lugar en el año

Tabla 1. Actuaciones intensivas de la inspección tributaria

	2004	2005	2006
Número de contribuyentes inspeccionados	34.994,00	33.153,00	27.345,00
Número de actas	79.502,00	79.567,00	71.679,00
Deuda liquidada	3.567,47	3.869,37	3.932,66

Fuente: AEAT, 2007. Datos de deuda liquidada en millones de euros.

4 Según el informe Doing Business 2007 del Banco Mundial, la economía sumergida en España sería del 22,6% del producto interior bruto oficial. Esos datos nos sitúan por debajo de Italia (27%) o Grecia (28,6%), y notoriamente por encima de Alemania (16,3%), Francia (15,3%), Reino Unido (12,6%) o Estados Unidos (8,8%). El promedio de los países de la OCDE es del 17,4%.

2006 a una cifra de deuda tributaria liquidada superior a los 1.000 millones de euros (AEAT, 2007).

- Las actuaciones de investigación desarrolladas por la AEAT supusieron en el año 2006 el descubrimiento de unos importes de fraude fiscal estimados en 3.000 millones de euros (AEAT, 2007), que se vinculan tanto a actuaciones judicializadas en la Audiencia Nacional o en otros juzgados, como a nuevos fraudes descubiertos, que darán lugar a actuaciones inspectoras o judiciales en años posteriores (AEAT, 2007).

1.2 El control y la percepción social del fraude fiscal

El fraude fiscal es esencialmente dinámico y los defraudadores adaptan su comportamiento a los sistemas de control existentes. Por ello, la estrategia a adoptar por las Administraciones Tributarias debe ser flexible, combinando los aspectos preventivos y de control, para aumentar la percepción del riesgo de defraudar por los incumplidores y la percepción social de que el fraude es un comportamiento antisocial frente al que la Administración destina sus mejores esfuerzos.

En la perspectiva estratégica de mejorar el cumplimiento fiscal, la función de control tributario debe tener unos objetivos y una estructura de naturaleza preventiva. Las potestades administrativas, las normas antielusión, el régimen sancionador administrativo y las normas penales son instrumentos para fomentar dicha mejora.

A) La presencia inspectora

Las potestades de la Administración para afrontar el fraude fiscal incorporan, tanto sus facultades de control (comprobación e investigación), como su potestad sancionadora en el ámbito administrativo. Para los casos más graves de fraude fiscal, tipificados en el Código Penal, existe una norma de cierre del sistema a través de la figura del delito contra la Hacienda Pública, aunque, como justificaremos posteriormente, la respuesta penal es insatisfactoria.

El ejercicio de la función de control por parte de la Administración Tributaria se fundamenta en una segmentación entre contribuyentes cumplidores, respecto a los cuales se debe mejorar constantemente el servicio de atención para la satisfacción de sus obligaciones, y los ciudadanos defraudadores. La decisión de defraudar depende de factores éticos, políticos, económicos y sociológicos. Como decisión individual, la opción del defraudador está intensamente condicionada por percepciones subjetivas: la del riesgo de ser inspeccionado, la de que un fraude específico sea descubierto tras una inspección y la percepción del coste total, directo e indirecto, monetario y personal, de ser descubierto en caso de defraudar.

La presencia inspectora (Instituto de Estudios Fiscales, 1991) se define como la percepción por los ciudadanos del riesgo de ser descubiertos y castigados en caso de defraudar fiscalmente. Por tanto, tiene en cuenta que los efectos directos, que afectan sólo a los contribuyentes objeto de una determinada actuación, acaban delimitando una percepción social, que afecta a todos los ciudadanos.

La situación de los ciudadanos es muy heterogénea y la gestión pública debe tenerlo presente, tanto en el diseño de las medidas de control, como en el de los instrumentos de comunicación. Aumentar la presencia inspectora significa, respecto de quienes tienen posibilidad efectiva de defraudar, por la naturaleza o el volumen de sus rentas y patrimonios, un efecto de mejor cumplimiento fiscal. Aumentar la presencia inspectora debe significar, respecto a los ciudadanos que cumplen sus obligaciones fiscales, un aumento de su percepción del esfuerzo de equidad que realizan los poderes públicos.

En este trabajo se abordan unas determinadas actuaciones especializadas dentro de la función de control: las de investigación. Desde nuestra perspectiva, estas actuaciones suponen, junto con una mejora de los procedimientos penales, incrementar la percepción de la presencia inspectora. La utilización de técnicas de investigación puede ser un instrumento esencial para mejorar la percepción social de las políticas públicas contra el fraude.

B) Percepción social del fraude fiscal

La percepción social del fraude fiscal es un importante condicionante de la toma de decisiones en materia tributaria y debe tenerse especialmente presente al definir una estrategia de comunicación de las actuaciones públicas en materia de lucha contra conductas defraudadoras.

Resulta interesante reflexionar sobre la evolución de opiniones respecto al fraude fiscal. Para ello disponemos de dos fuentes principales: los estudios sobre Opiniones y actitudes de los españoles..., realizados por el Instituto de Estudios Fiscales⁵, y las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre Opinión pública y política fiscal⁶.

Los datos de opinión analizados avalan la necesidad de dedicar los mayores esfuerzos a la lucha contra el fraude fiscal y, asimismo, de disponer de una estrategia adecuada de comunicación a la opinión pública, que permita reflejar mejor, tanto el carácter minoritario de los comportamientos defraudadores más graves, como la eficacia con la que se afrontan.

5 Estos estudios del Área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales se han realizado anualmente desde 1995, excepto en 2002 y 2003.

6 En el Anexo 2 se incluyen datos del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre cinco de las cuestiones de opinión más relevantes respecto al fraude fiscal. La comparación se ha efectuado respecto a los tres últimos años anteriores a elecciones generales: 1999, 2003 y 2007.

- La justificación directa del fraude es muy reducida entre los ciudadanos españoles, limitándose, en el año 2007, a un 12,3% (CIS, 2007). Existe una conciencia fiscal positiva en una amplia mayoría de los ciudadanos. El 80% de los encuestados acepta la idea de que “engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos” (CIS, 2007).
- Existe una percepción muy generalizada (73,2%) de que los impuestos no se cobran con justicia en España (CIS, 2007). Esta percepción sólo ha mejorado un punto porcentual desde 1999, lo que refleja la existencia de problemas de fondo sobre la justicia tributaria, que son así percibidos por los ciudadanos.
- Existe una percepción muy generalizada, 82,7%, de que en España hay mucho o bastante fraude fiscal, que se ha intensificado desde el año 2003 (CIS, 2007). Esta evolución puede relacionarse con la forma en que muchos ciudadanos perciben las noticias en los medios de comunicación social sobre corrupción o fraude, que provocan la sensación de que aumenta. La Administración Tributaria no ha sido capaz de transmitir adecuadamente ni el carácter minoritario de esos comportamientos ni el hecho de que las actuaciones públicas se encaminan a su eliminación.
- Ha aumentado, de forma muy significativa, la percepción de que el fraude es mayor que hace cinco años (CIS, 2007). Supone 12,8 puntos más respecto a la misma pregunta en 1999. Asimismo, el barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales refleja una acentuada apreciación ciudadana de empeoramiento del cumplimiento fiscal en los años 2005 y 2006. La Administración Tributaria no ha sido capaz de transmitir adecuadamente que la lucha contra el fraude produce un mejor cumplimiento fiscal.
- Según los datos del CIS, la percepción de que la Administración hace muchos o bastantes esfuerzos en la lucha contra el fraude (44,7%) ha aumentado respecto a las de 2003 (41,5%) y 1999 (40,1%). Sin embargo, esa mejora parece insuficiente. Una cifra superior al 40% expresa la insatisfacción, basada en el entendimiento de que la Administración dedica pocos o muy pocos esfuerzos a la materia. Además, estas opiniones contrastan fuertemente con las muy favorables valoraciones relativas a la forma en que la Administración facilita el cumplimiento mediante medidas de asistencia a los contribuyentes.

1.3 Los nuevos fenómenos del fraude fiscal internacional y del fraude organizado

A lo largo de las dos últimas décadas se ha desarrollado internacionalmente un peligroso conjunto de nuevas modalidades de fraude fiscal. Estos fenómenos no son ajenos a las nuevas situaciones generadas por la libertad de movimiento de capitales y la globalización económica, ni tampoco a la generalización de instrumentos tecnológicos para la gestión y di-

fusión del conocimiento. También debe tenerse en cuenta la creciente dimensión de la economía de origen criminal en el sistema financiero internacional.

El fraude fiscal cambia a lo largo del tiempo. El fraude fiscal tradicional responde a conductas conocidas que implican la ocultación de parte o la totalidad de las rentas mediante sistemas que tradicionalmente se han asociado a las irregularidades y ocultaciones contables, la doble contabilidad y el desvío de facturación, así como la utilización de facturas falsas para elevar artificialmente los gastos fiscales o el coste de las existencias y el inmovilizado. Al mismo tiempo, la existencia de economía sumergida implica la existencia de redes completas al margen del control fiscal. Las nuevas modalidades de fraude se desarrollan en un contexto general en el que destacan los siguientes elementos.

- La extensión de fórmulas de planificación fiscal agresiva que utilizan montajes jurídicos y estructuras internacionales orientadas a la no tributación de operaciones muy significativas económicamente y a la deslocalización de obligados tributarios, rentas y patrimonios, así como al reciclaje de capitales.
- La existencia de centros de planificación fiscal ilícita que gestionan entramados relacionados con la actividad defraudadora y el blanqueo de capitales a escala nacional e internacional.
- La presencia de redes de economía sumergida dañinas para el desarrollo de la economía nacional y el cumplimiento de las normas fiscales y laborales.
- El desarrollo de tramas defraudadoras relacionadas con fenómenos de delincuencia organizada a escala internacional.

La aparición de nuevos mecanismos de fraude fiscal tiene que ver con la búsqueda de sistemas que eluden los controles más sofisticados e informatizados que emplean las Administraciones Tributarias. En el caso de España, que dispone de un excelente sistema de información tributaria y de una eficaz utilización de las nuevas tecnologías, el fraude mediante instrumentos internacionales se dirige directamente a soslayar el sistema de información y control. Las técnicas defraudadoras se orientan de manera creciente a dificultar el conocimiento del auténtico titular de la capacidad económica objeto de la tributación.

Estos peligrosos fenómenos presentan fuertes rasgos de planificación y de organización⁷. Utilizan estructuras complejas, entramados de sociedades instrumentales nacionales y extran-

7 De una forma insuficiente, el artículo 305 del actual Código Penal, modificado en 1995, intenta dar una respuesta mediante la configuración de subtipos agravados para aquellos supuestos en que se utilicen personas interpuestas o exista una estructura organizada. El paso quedó corto al no configurarse, como sería deseable, como tipo específico, la organización defraudadora para terceros.

teras, la dispersión territorial de las actividades y la generalizada utilización de instrumentos fiduciarios y de redes financieras opacas. Nos encontramos en un escenario profesionalizado, donde centros de planificación ilícita facilitan las estructuras orientadas a la ocultación de la titularidad de bienes, rentas y actividades, o a la deslocalización de residentes.

Además, existe una interconexión entre los entramados orientados al fraude fiscal y los relacionados con el blanqueo de capitales, hasta el punto de que determinadas planificaciones pueden servir simultáneamente como cobertura a actividades delictivas de carácter fiscal, al blanqueo de capitales procedentes de otros delitos y al establecimiento de la infraestructura de mafias internacionales que pretenden utilizar nuestras deficiencias para operar con impunidad en territorio español.

La creciente sofisticación de las fórmulas fraudulentas plantea la exigencia de analizar la idoneidad de unos procedimientos tributarios ideados para actuar sobre fraudes tradicionales más sencillos de detectar, analizar y corregir. Se plantea que los cambios en la realidad social pueden hacer necesario modificar los mecanismos de control. En la medida que tales operaciones no están a disposición de la mayoría de los ciudadanos, puede conseguirse una reducida empatía con los defraudadores y un fuerte apoyo social y político a las iniciativas públicas, con el fin de combatir esa situación.

De los avances registrados desde 2004 nos ocuparemos en la segunda parte del trabajo. De las políticas públicas para mejorar la respuesta, en la tercera parte. Pero antes es necesario presentar más detenidamente la realidad que deberemos afrontar en los próximos años.

1.4 Diagnóstico sobre algunos problemas de fraude fiscal en España

Uno de los indicadores más importantes del elevado nivel de fraude fiscal existente en España es la circulación de efectivo de alta denominación. En España, el dinero en metálico supera ampliamente las cifras del resto de la zona euro. Además, España es el país europeo con mayor circulación de billetes de 500 euros. Se trata de una situación ampliamente difundida por los medios de comunicación y que genera una amplia preocupación social y de las instituciones públicas.

La cantidad de billetes de 500 euros puestos en circulación en nuestro país (es decir, los distribuidos menos los retirados) asciende en diciembre de 2007 a 114 millones de billetes, según el Banco de España. Esa cifra representa, con 56.759 millones de euros, el 63,90% del efectivo. Asimismo, tal circulación de billetes de 500 euros supone aproximadamente la cuarta parte del total de billetes de dicha denominación en la zona euro, que se aproxima a los 450 millones de billetes. Se trata de una cifra desproporcionada respecto al peso del producto interior bruto español en la zona euro. La siguiente evolución de la circulación de billetes de 500 euros desde el año 2002, fecha de entrada en vigor del euro, se observa en la Tabla 2.

Tabla 2. Millones de billetes de 500 euros en circulación

	Millones de billetes
Enero 2002	13
Diciembre 2002	29
Diciembre 2003	47
Diciembre 2004	69
Diciembre 2005	95
Diciembre 2006	112
Diciembre 2007	114

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España. (Cifras redondeadas).

Las investigaciones desarrolladas por la AEAT se han dirigido a identificar a quienes han entregado o recogido billetes de 500 euros a lo largo de estos años. Aunque, evidentemente, la utilización o posesión de este tipo de efectivo no demuestra la existencia de fraude, el análisis efectuado ha confirmado la frecuente vinculación del efectivo de alta denominación con él, muchas veces en actividades relacionadas con el fraude inmobiliario y con fenómenos de blanqueo de capitales.

Estos resultados confirman que la elevada circulación del efectivo de alta denominación es un indicador muy destacado del fraude, reflejando, tanto el embolsamiento de quienes han percibido importes significativos de dinero negro, como su carácter dinámico, anclado en la elevada circulación monetaria mencionada.

Por su significación en el contexto desde el que se desarrolla el fraude organizado, nuestro principal objeto de análisis, resulta imprescindible completar las referencias generales sobre el fraude fiscal en España con una específica a dos cuestiones: la defraudación inmobiliaria y los fenómenos de la llamada ingeniería financiera.

A) El fraude inmobiliario

El fraude inmobiliario es uno de los fraudes estructurales y más complejos de entre los existentes en España. El enorme crecimiento urbanístico desde la década de los noventa, así como su notable carácter especulativo en muchas zonas, ha multiplicado la relevancia del fenómeno.

El fraude inmobiliario es estructural, porque abarca todas las etapas del proceso económico, desde la creación de suelo hasta la promoción, construcción, venta de vivienda (usada o nueva) y arrendamiento. La génesis de dinero negro en las fases iniciales del desarrollo urbanístico, las más opacas para la información fiscal, tiene una *vis atractiva* muy importante para la incorporación al circuito sumergido de toda una serie de intervinientes: promotores, constructores, compradores, etc.

La complejidad tiene que ver con esa extensión vertical y con el hecho de que se requieren soluciones *ad hoc* para cada una de las fases y modalidades de fraude, como acertadamente diagnosticó el Plan de Prevención del Fraude Fiscal en 2005.

En estos últimos años, los escándalos asociados a la llamada corrupción urbanística han producido un significativo impacto en la opinión pública⁸. Los activos inmobiliarios se han convertido en un refugio preferente para quienes efectúan operaciones de blanqueo de capitales de fondos procedentes de delitos y que han escapado del control fiscal. El reciclaje de capitales se ha dirigido a actividades muy rentables, buscando la opacidad, es decir, evitar el tributo por los elevados beneficios obtenidos, aumentando el capital que puede emplearse en otras actividades delictivas, incluidas todas las que tienen que ver con la corrupción y los delitos urbanísticos.

Bajo la denominación genérica de fraude inmobiliario se alude a distintos fenómenos relevantes: la ausencia de tributación de las grandes plusvalías generadas en la transformación de suelo rústico o no edificable en general, los bajos rendimientos declarados por promotores o constructores a pesar de los notables beneficios reportados por esas actividades, la transmisión de inmuebles a precios inferiores a los reales, la ocultación de la titularidad real de parte del patrimonio inmobiliario del país detrás de sociedades pantalla no residentes, los fines de blanqueo de capitales y rentabilización de fondos procedentes de delitos o del crimen organizado, etc.

B) Ingeniería fiscal

Con la denominación de ingeniería fiscal, se caracteriza un conjunto de actos u operaciones, aparentemente legales, a través de los que se articula un artificio o montaje defraudador que supone no pagar impuestos.

La realidad que se presenta con la denominación de ingeniería fiscal es bastante heterogénea, tanto en sus características como en el grado de peligrosidad. Una manifestación típica de la ingeniería fiscal es la utilización abusiva de regímenes fiscales especiales. Mediante la manipulación de algunos de los existentes en nuestro sistema tributario, se viene consiguiendo eludir la tributación de importantes rentas y patrimonios, contraviniendo así el principio constitucional de igualdad. Un conocido ejemplo de ello es el empleo de las instituciones de inversión colectiva para la gestión irregular de patrimonios personales, ya denunciado por la AEAT en el Programa Director del Control Tributario 1999-2002. Tal mecanismo se manifiesta en la utilización abusiva del régimen de las instituciones de inver-

8 Esos efectos se reflejan en un cierto empeoramiento de la posición de España en las encuestas sobre Índice de Percepción de la Corrupción, donde se mantiene el puesto 23 sobre 158 países (Transparency International España, 2007). En ese mismo informe se señala que la percepción de las actuaciones del Gobierno en la lucha contra la corrupción es bastante buena en España, pues es uno de los tres países europeos donde los ciudadanos dan una puntuación más alta al Gobierno en sus actividades de lucha contra la corrupción.

sión colectiva (SICAV⁹), que tributan al tipo impositivo del 1% por entidades que en muchas ocasiones no cumplen los requisitos legales sino mediante artificios. Además, se benefician de la falta de coordinación en el control de su actividad de distintos órganos administrativos, como es el caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y la AEAT.

La ingeniería fiscal va a menudo acompañada de negocios simulados y, otras veces, como veremos a continuación al hablar de las estructuras fiduciarias, se convierte simplemente en una defraudación de naturaleza criminal, al pretenderse con tales artificios ocultar el origen de las rentas y patrimonio y su verdadera titularidad. En esos supuestos, el abuso de derecho cede ante la operación simuladora y plenamente defraudadora, a la cual nos referiremos cuando analicemos las modalidades del fraude fiscal organizado. El arsenal para hacer frente al fenómeno de la ingeniería fiscal es insuficiente en nuestro país:

- La inadecuación del actual artículo 15 de la Ley General Tributaria, que regula el llamado conflicto en la aplicación de la norma tributaria, fue dura y justamente criticada durante la tramitación parlamentaria del proyecto de dicha ley en el año 2003. Se trata de una norma que debería ser sustancialmente modificada para permitir una lucha eficaz contra la ingeniería financiera y determinados fraudes sofisticados. Sería recomendable una modificación normativa de los preceptos que facilitan la ingeniería fiscal, potenciando una cláusula antifraude genérica que facilite la aplicación sistemática del principio de calificación tributaria.
- Sería muy recomendable regular la responsabilidad solidaria de los despachos e instituciones que comercialicen productos de la llamada ingeniería fiscal.
- También sería muy conveniente tipificar como delito el ofrecimiento en el mercado de productos o servicios idóneos para la defraudación tributaria.

C) Las nuevas modalidades de fraude en España

La peligrosidad de las nuevas modalidades de fraude se relaciona con su carácter organizado, su conexión con otras actividades delictivas, la frecuente utilización de esquemas internacionales de fraude y por entremezclarse con los procesos de blanqueo de capitales. Todas estas conductas de fraude organizado constituyen probablemente la agresión más grave actualmente existente al funcionamiento adecuado del sistema tributario español.

La respuesta a esta clase de conductas es compleja, como iremos analizando, pues requiere instrumentos sistemáticos para combatir las, con la dificultad adicional de necesitarse una

9 Según los datos relativos al segundo trimestre de 2007, hay 3.217 SICAV, con un patrimonio de 32.792 millones de euros.

respuesta conjunta y coordinada de diferentes órganos administrativos y poderes del Estado. Así, tanto la Administración Tributaria española como otras instituciones del Estado han tenido que reaccionar hasta ahora a esta nueva realidad con herramientas concebidas inicialmente para enfrentarse a situaciones muy diferentes¹⁰. Nuevas modalidades del fraude internacional y organizado son:

- Tramas de fraude al IVA.
- Redes de facturación falsa.
- Operaciones de ingeniería financiera orientadas a la defraudación fiscal.
- Estructuras de defraudación fiscal y blanqueo de capitales.
- Estructuras de deslocalización de contribuyentes españoles.
- Utilización de los paraísos fiscales y otros territorios no cooperantes para la ocultación fiscal.
- Utilización de testaferros y sociedades instrumentales o pantalla para la ocultación de rentas y patrimonios.

1.5 Las tramas organizadas de fraude al IVA intracomunitario en el ámbito de la Unión Europea y en España

Entre los fenómenos de fraude organizado, uno de los que ha tenido más graves y persistentes repercusiones en Europa es el de las tramas organizadas de fraude al IVA intracomunitario.

El IVA es un impuesto armonizado, con base imponible uniforme, y que rige en el ámbito de la Unión Europea. A partir del 1 de enero de 1993, la creación del mercado único interior llevó aparejada la supresión de las barreras fiscales y la definición de un nuevo hecho imponible en el IVA, la adquisición intracomunitaria, para sustituir a las antiguas importaciones. Ese tipo de operaciones que, por similitud con las operaciones interiores de cada Estado miembro, debería haber sido objeto de gravamen en el país de origen, fue sometido a un

10 Por ejemplo, la Inspección Tributaria, estructurada y desarrollada funcionalmente para afrontar fenómenos de fraude individual, mediante procedimientos de comprobación administrativa, ha debido afrontar las nuevas realidades nacionales e internacionales del fraude organizado, tal y como ha implicado la puesta en marcha a partir de 2005 del Plan de Prevención del Fraude Fiscal y los Planes Generales de Control Tributario de la AEAT de los años 2005, 2006, 2007 y 2008.

régimen de tributación en destino que sólo debía durar cuatro años, hasta el 31 de diciembre de 1996, y que se ha convertido en un régimen casi definitivo. Más de diez años después de la fecha en que debería haber finalizado, continúa vigente.

El régimen transitorio, según se ha constatado en todos los Estados miembros de la Unión Europea, está siendo utilizado indebidamente por un alto número de operadores que interviene en cadenas de transmisión intracomunitaria, en las que se vienen a interponer una serie de sociedades intermedias que, localizadas en el país de la adquisición, aunque a nivel formal emiten una factura en la que se documenta un aparente IVA repercutido correspondiente a la operación de entrega interior subsiguiente a la adquisición intracomunitaria, en la realidad no declaran ni ingresan tal IVA, rompiendo así el funcionamiento del impuesto, que opera sobre el valor añadido en cada una de las fases de producción y comercialización. La existencia de una entrega intracomunitaria previa y exenta facilita el desarrollo del proceso.

Las tramas organizadas de fraude en el IVA, en el caso más general, interponen sociedades que repercuten cuotas de IVA a otros obligados tributarios con la finalidad fundamental de generar en sus destinatarios un aparente derecho a la deducción, sin que exista ninguna pretensión por parte de quienes efectúan la repercusión de ingresar ese IVA repercutido. En otros supuestos, generan falsos derechos a la devolución por entregas intracomunitarias inexistentes.

Las modalidades más frecuentes son: fraude en la adquisición intracomunitaria, fraude en la entrega intracomunitaria, fraude carrusel y fraude carrusel documental. Para evitar estas actuaciones fraudulentas, se están barajando en foros comunitarios diversas posibles modificaciones de la Directiva del IVA.

A) Magnitud del fraude en la Unión Europea

Resulta difícil dar una cifra siquiera aproximada de la importancia del fraude organizado en el IVA, precisamente por sus componentes de ocultación y simulación de operaciones. El informe de la Comisión Europea de 2004 señalaba que, “aunque el índice de detección del fraude es incierto y la cantidad exacta de dinero en juego resulta difícil de cuantificar, las cantidades son indudablemente considerables”.

Según las últimas estimaciones de la Comisión Europea, el fraude en general puede afectar aproximadamente al 2,5% del producto interior bruto¹¹. Se sigue señalando que el fraude en el IVA puede suponer en algunos Estados miembros el 10% de la total recaudación del Impuesto¹². Uno de los países que hace públicos sus cálculos, el Reino Unido, estima el *gap*

11 Según la Comunicación nº 254 de la Comisión Europea al Consejo y Parlamento Europeos de 31 de mayo de 2006.

12 Según el Informe nº 260 de la Comisión Europea al Consejo y Parlamento Europeos de 16 de abril de 2006.

fiscal por este fraude entre el 1,3% y el 3,5% de la recaudación total del IVA para el período 2001-2006 (HM Revenue & Customs, 2006), con una cifra máxima estimada de 2,5 miles de millones de libras esterlinas.

B) Aspectos fundamentales del fraude mediante tramas

La existencia de tramas organizadas de fraude en el IVA pretende otorgar un beneficio ilegítimo a una serie de operadores que intervienen en el mercado participando en operaciones sujetas a IVA, a costa de la Hacienda Pública (tanto estatal como comunitaria), cuya recaudación resulta mermada así por esos operadores. Las características principales del fraude son las siguientes:

- Se trata de un fraude organizado. Sus promotores son auténticos profesionales del mismo y que, en ocasiones, tienen antecedentes penales por otros delitos y vínculos con fenómenos de delincuencia organizada tradicional.
- Dispersión territorial nacional e internacional de los participantes.
- Dificultad probatoria de la connivencia entre el distribuidor final y las truchas.
- Multiplicidad de participantes. El fraude se instrumenta mediante un entramado de personas físicas y jurídicas, que desempeñan distintos papeles en el fraude: truchas (*missing traders*), pantallas y distribuidoras. Las truchas son las sociedades que dejan de ingresar el IVA repercutido. Las pantallas sirven para dificultar la comprobación del fraude. Las distribuidoras son los presuntos beneficiarios finales, tanto por la vía de obtención de devoluciones, la de no ingresar cuotas tributarias o la de beneficiarse de precios artificialmente bajos. Esos participantes asumen, de forma sucesiva o simultánea, distintos papeles y, en ocasiones, se entremezclan distintos fraudes. Por otra parte, el número de participantes puede ser muy alto y la trama resultante muy intrincada, constituyendo mallas cuyo análisis es difícil y laborioso.
- Las formas de implicación de los beneficiarios finales de las tramas con sus organizadores son variables. Desde la participación activa en su creación hasta la utilización consciente o inconsciente de tramas inventadas por otros.
- Fraude altamente reactivo. Sus organizadores disponen de un buen conocimiento del funcionamiento de la Administración Tributaria y siguen las medidas adoptadas en cada país.

C) La estrategia nacional de lucha contra las tramas

El Plan de Prevención del Fraude fiscal consideró que la lucha contra el fenómeno de las tramas organizadas de fraude era muy compleja, por lo que resultaba imposible buscar soluciones simples o en una única dirección. La estrategia nacional de lucha contra las tramas

centralizó la responsabilidad de las actuaciones administrativas en un único órgano de la Agencia Tributaria: la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF). La estrategia nacional, de carácter integral, incorporó cuatro tipos de medidas:

- Medidas preventivas del fraude.
- Medidas de detección precoz del fraude y actuación inmediata.
- Medidas para la persecución de los defraudadores, incluso penalmente, y su expulsión del sistema.
- Medidas de recuperación de cuotas defraudadas.

Las actuaciones preventivas han ido encaminadas fundamentalmente a evitar que operadores con perfiles sospechosos puedan obtener un NIF-IVA intracomunitario español con el fin de realizar operaciones intracomunitarias. Se ha dado de baja en el Registro de Operadores Intracomunitarios (ROI) a miles de operadores de riesgo, en una actuación que otros países de la Unión Europea están imitando¹³. Este control del acceso al ROI ha constituido un buen instrumento para evitar que operadores fraudulentos puedan efectuar operaciones intracomunitarias.

Cuando, a pesar de todos los controles preventivos, las tramas de IVA logran operar, tras haber obtenido un NIF-IVA intracomunitario, es frecuente que operadores vinculados con la estructura defraudadora soliciten devolución de IVA. A partir del Plan de Prevención del Fraude se establecieron controles estrictos de las solicitudes de devolución. El resultado ha sido altamente positivo, tal y como refleja la Memoria de la AEAT de 2006, con una disminución radical del volumen de devoluciones solicitadas en los sectores de mayor riesgo, acompañado de un incremento de la recaudación superior a la del resto de la economía.

El sistema de control ha encontrado dificultades para la detección temprana de estas actividades y para abordar el aspecto represivo con métodos de investigación que incorporen con la suficiente frecuencia los instrumentos policiales precisos. El carácter de fraude organizado de estas estructuras, así como sus importantes volúmenes de operaciones, hacen que, en la mayor parte de los casos, las actuaciones administrativas de comprobación e investigación pongan de manifiesto la concurrencia de los tipos de carácter objetivo y subjetivo que conforman un presunto delito fiscal.

A pesar del Plan de Prevención del Fraude, aún no se ha conseguido una adecuada respuesta penal de las tramas. Este fracaso parcial puede deberse a:

13 En 2005, el número de operadores dados de alta en el ROI era de 421.181. En enero de 2008 son 291.080. Por tanto, el 30,9% ha sido dado de baja como consecuencia de los controles efectuados (AEAT, 2008).

- La incomprensión judicial de la naturaleza del fenómeno y de su gravedad, que deriva en una escasa ejemplaridad de gran parte de las sentencias dictadas.
- Las deficiencias del Código Penal para la persecución eficaz del fraude organizado.
- Las dificultades para la identificación adecuada de los responsables penales entre las muchas personas que intervienen en el fraude.
- Las dificultades para obtener pruebas de la actividad defraudadora, de difícil o imposible acceso en vía administrativa.
- Los problemas de coordinación de las distintas actuaciones administrativas y penales.
- La ausencia de medidas cautelares judiciales que permitan garantizar el cobro de la responsabilidad civil (reparación del daño causado) y de las multas.

D) Algunas conclusiones operativas

- Las formas complejas de fraude precisan de estrategias integrales que abarquen las diferentes dimensiones del problema. Eso implica, también, la necesidad de encontrar fórmulas de colaboración entre distintas instituciones del Estado.
- La prioridad debe corresponder, siempre que sea posible, a las medidas preventivas que dificulten la realización del fraude y la extensión del fenómeno. Las reacciones *ex post* administrativas y/o judiciales son mucho más costosas.
- La experiencia relacionada con las tramas de fraude ha revelado la inadecuación del modelo inspector tradicional intensivo para afrontarlo. Ni las comprobaciones tradicionales, ni el procedimiento administrativo de la Inspección parecen instrumentos idóneos para combatir las tramas. Las actuaciones de comprobación previas a la denuncia penal han demostrado su irrelevancia para una persecución eficaz. Este tipo de actuaciones, desarrolladas hasta el año 2004, supuso cientos de denuncias de tramas que en el momento de la denuncia ya estaban inactivas, sin posibilidad alguna de recuperación de las cuotas defraudadas.
- La investigación de las tramas de fraude, para ser eficaz, debe desarrollarse mientras están vivas, posibilitando denuncias tempranas a partir de los indicios obtenidos administrativamente. Esa judicialización rápida debe permitir la obtención de pruebas utilizando las potestades judiciales.
- La respuesta penal ha carecido, con carácter general, de la ejemplaridad, eficacia y carácter disuasorio que exige la naturaleza preventiva de las normas penales.

- La reforma del Código Penal es imprescindible para afrontar este tipo de fenómenos, debiendo incorporar la ampliación del plazo de prescripción y la elevación de penas para los delitos de fraude organizado. Es necesario un replanteamiento profundo para garantizar la ejemplaridad de las penas como elemento disuasorio de la organización o participación en este tipo de fraudes.
- La lucha contra las tramas de fraude y otros fenómenos defraudadores organizados supone la dedicación de importantes recursos de la Administración Tributaria. Esto exige una reflexión sobre los objetivos y tareas encomendadas a la misma.

1.6 Estructuras fiduciarias y utilización de territorios *off-shore*

Desde los años noventa se viene detectando la utilización por ciudadanos y empresas españolas de estructuras integradas por compañías o *trusts* constituidos en diversas jurisdicciones *off-shore* y *on-shore*, y que se sirven de productos fiduciarios aptos para deslocalizar rentas y patrimonios, a partir de la confidencialidad que brindan al cliente. Este secreto es precisamente el principal argumento para la venta de tales productos a residentes españoles. De hecho, tal forma de utilización de los paraísos fiscales está probablemente más extendida que el mero traslado de residencia fiscal a los mismos.

Las importantes cifras del tráfico de divisas desde España hacia paraísos fiscales, al igual que en otros países, pone de manifiesto la gravedad del fenómeno y su utilización como instrumento para facilitar el fraude fiscal y el blanqueo de capitales. Aunque la cifra de movimientos de invisibles procedentes de paraísos fiscales es muy relevante, hay que tener presente que movimientos hacia países no sospechosos pueden ser eslabones de cadenas que comienzan o acaban en paraísos fiscales.

A) Características del fraude mediante estructuras fiduciarias

Los vehículos corporativos tienen como finalidad fundamental garantizar la opacidad de los participantes reales. Al domiciliarlos en paraísos fiscales u otros territorios aptos para la ocultación de propiedades e intereses, se convierten en sociedades pantalla. En muchos casos, los flujos de salida de fondos a través de estas estructuras se orientan a romper la cadena probatoria de su origen, frecuentemente relacionado con ilícitos o infracciones previas. Los flujos de regreso, a través de operaciones de aportaciones de capitales y préstamos procedentes del exterior, son la expresión del reciclaje final de los capitales procedentes de la ocultación fiscal previa para su utilización en otras operaciones.

Desde un punto de vista teórico, a través de estas estructuras fiduciarias una persona, llamada fideicomitente, entrega a otra, llamada fiduciario, determinados bienes o derechos,

con el propósito de que éste los administre, transmita o cumpla con ellos cualquier otra finalidad, en provecho de ella misma o de un tercero llamado fideicomisario o beneficiario.

Este tipo de estructuras se utiliza, tanto para garantizar la opacidad fiscal, como con el fin de dar cobertura a la defraudación o efectuar operaciones de blanqueo de capitales.

Las principales modalidades de estructuras fiduciarias, de acuerdo con la experiencia de las investigaciones administrativas y judiciales, son:

- Estructuras societarias utilizadas por una persona física o jurídica residente en España para situar en el exterior rentas que están sometidas a tributación en nuestro país y que, como consecuencia de su deslocalización, dejan de tributar.
- Estructuras societarias utilizadas por una persona física o jurídica residente en España para la repatriación de rentas previamente deslocalizadas u obtenidas en el exterior, con el fin de utilizarlas sin haber sufrido coste fiscal por las mismas.
- Estructuras empleadas por personas físicas o jurídicas españolas para efectuar el vaciamiento patrimonial de sus empresas, con la finalidad de aparecer como insolvente en relación con sus responsabilidades patrimoniales.
- Estructuras de deslocalización especializadas en simular el traslado de la residencia del ciudadano español a otro país en el que se aparenta su domiciliación (normalmente no en un paraíso fiscal) y creación de una estructura *off-shore*, opaca para la Administración española y para la del país donde se simula la residencia.
- Estructuras de refacturación, para generar precios ficticios de compra o de venta.
- Estructuras para camuflar la auténtica de patrimonios específicos: inmuebles, aeronaves, yates, etc.

B) La cuestión de los paraísos fiscales

La OCDE viene manifestando su preocupación por la utilización de los territorios *off-shore* como mecanismo de opacidad para ocultar la titularidad real de las rentas que pasan por allí, al no facilitar un intercambio efectivo de información.

En su informe Competencia fiscal perjudicial: un problema global (1998), la OCDE estableció cuatro criterios básicos para identificar a los paraísos fiscales: la baja o nula tributación, la ausencia de intercambio efectivo de información, la falta de transparencia respecto a sus normas administrativas o legales, y la ausencia de exigencia de actividad real respecto a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio. El informe de 1998 señalaba que para identificar un paraíso fiscal era suficiente la baja o nula tributación,

junto con el cumplimiento de alguna de las otras tres condiciones (ausencia de intercambio de información, falta de transparencia o no exigencia de actividad real a los domiciliados en el territorio).

A lo largo de los últimos años, la OCDE ha impulsado como criterio preferente el de intercambio efectivo de información, esencial para la calificación de específicos territorios como paraísos fiscales. De hecho, desde aquel año, muchos países han asumido el compromiso de intercambiar información (con las excepciones de Andorra, Liechtenstein y Mónaco).

Los avances obtenidos por el Foro sobre las prácticas fiscales perniciosas y el Foro Global sobre fiscalidad en el proceso de impulso del *level playing field*, han quedado reflejados en los sucesivos informes emitidos¹⁴. Sin embargo, la OCDE, en un informe de julio de 2007, *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, ha manifestado su preocupación por las dificultades para conseguir una disponibilidad plena y adecuada de la información bancaria en determinados territorios.

Los avances producidos, siendo necesarios y significativos, son más aparentes que reales. La característica de muchas de esas jurisdicciones implica la carencia de un auténtico sistema informativo, lo cual puede dejar en mera declaración de intenciones los compromisos asumidos respecto al intercambio efectivo de información. Por otra parte, no es posible desconocer que hay países y territorios no calificados habitualmente de paraísos fiscales, que incorporan rasgos de falta de cooperación en la práctica o de ausencia de un sistema de información suficientemente avanzado. Todo ello hace que este problema se halle lejos de una solución satisfactoria.

En el ámbito de la Unión Europea, los avances para un intercambio efectivo de información han disfrutado de un importante paso adelante con la puesta en marcha del intercambio previsto en la Directiva del Ahorro. Sin embargo, esos progresos se ven limitados por la existencia en Europa de territorios y centros financieros que presentan restricciones a la información, especialmente la bancaria, o que en algún momento han sido clasificados como paraísos fiscales.

C) Algunas conclusiones operativas

En España, la calificación normativa como paraíso fiscal sirve para abrir el camino a determinadas medidas antielusión respecto a quienes realizan operaciones con dichos territorios. El Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, identificó 48 territorios que merecían tal ca-

14 Ha mejorado el conocimiento de la situación real de los territorios según se refleja por el Foro Global, en su informe *Tax-Cooperation: Towards a Level Playing Field. 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation* y el Informe 2006 de la OCDE sobre la situación de las distintas jurisdicciones desde el punto de vista de los instrumentos legales para efectuar intercambio de información, tanto administrativo como penal.

lificación, que constituye una lista negra inalterada desde entonces, aunque han ido aumentando las normas antielusión aplicables. La definición de paraíso fiscal se ha perfilado notablemente en la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Prevención del Fraude Fiscal, que utiliza los conceptos de nula tributación y de intercambio efectivo de información.

Los efectos de estas medidas normativas son limitados. Basta con interponer una operación con otro país para dificultar la detección de que se trata de una operación con paraísos fiscales. Así que esas medidas, como la que supone la elaboración de una lista, son necesarias, pero insuficientes. Algo similar podría ocurrir con algunas propuestas efectuadas por la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda (2007), como el no reconocimiento de personalidad jurídica a sociedades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil español o el establecimiento de un gravamen singular respecto de los fondos con origen o destino en tales lugares.

La colaboración de las entidades financieras es de una gran importancia para conseguir reducir estas prácticas. Las investigaciones han revelado la importancia de los seguimientos de los fondos que se dirigen o proceden, directa o indirectamente, de paraísos fiscales, a través de las cuentas de corresponsalía. Con dichas cuentas un banco corresponsal provee servicios a un banco extranjero para transferir fondos, cambiar divisas o realizar otras transacciones financieras. Las investigaciones judiciales han destacado la importancia de las cuentas abiertas en entidades de crédito españolas (a nombre de entidades bancarias domiciliadas en paraísos fiscales o en territorios donde son débiles las medidas antiblanqueo), que han servido así de cauce contable-financiero para situar fondos huidos del control fiscal. Las investigaciones efectuadas por la Inspección de Hacienda en auxilio a la Justicia durante los últimos años han puesto de manifiesto tres conclusiones:

- Las estructuras defraudadoras son comercializadas por centros de planificación ilícita altamente profesionalizados y ofrecidas como productos comerciales a clientes residentes en España.
- Las estructuras de defraudación y las operaciones de blanqueo de capitales se encuentran intrínsecamente relacionadas.
- Es importante el seguimiento financiero de las cuentas de corresponsalía.

1.7 Los centros de planificación ilícita

Los fraudes organizados mediante la utilización de estructuras fiduciarias tienen una notable complejidad, por lo que generalmente no las pone en marcha el propio defraudador. Son obra de determinados despachos de abogados y asesorías fiscales o entidades financieras, que venden a terceros los productos que han diseñado, proporcionando los productos y ser-

vicios fiduciarios y corporativos necesarios. De hecho, la mayoría de esos centros de planificación ilícita no son autosuficientes, por lo que, a su vez, establecen contactos y contratan servicios con despachos situados en otros países, incluso en paraísos fiscales o Estados con baja tributación.

La comercialización en España de estructuras fiduciarias se produce mediante la intervención de centros especializados en facilitar a sus clientes los diseños, las estructuras y los cauces financieros a través de los cuales deben desarrollarse estas operaciones, facilitando los montajes jurídicos orientados a la no tributación de operaciones muy significativas económicamente¹⁵. La buena reputación de dichos centros y especialistas es muy valorada entre los potenciales clientes, a fin de poder eliminar las sospechas respecto de quienes realizan los movimientos de fondos por cuenta de otros o centralizan descomunales movimientos de tráfico de divisas. Algunas conclusiones respecto a los centros de planificación ilícita son:

- Las investigaciones en materia de lucha contra la defraudación deben priorizar las dirigidas a los centros que actúan como colaboradores activos en la preparación, organización y ejecución del fraude de terceros.
- Debe potenciarse la obtención del conocimiento, mediante los instrumentos de captación o análisis de información necesarios para ello, de los esquemas de defraudación que se utilizan actualmente o pretenden utilizarse en el futuro, a fin de evitar que se generalicen.
- Las normas penales deberían contemplar adecuadamente estos comportamientos, muy lesivos para el funcionamiento del orden jurídico-tributario.

1.8 Fraude fiscal y blanqueo de capitales

En las dos últimas décadas se han producido importantes avances hacia un marco de coordinación jurídica internacional que proporcione una respuesta uniforme y homogénea frente al grave fenómeno del blanqueo de capitales. De la importancia de estos avances dan

15 El SEPBLAC se pronuncia de forma congruente con el análisis realizado. “Los sistemas utilizados hoy por las redes de blanqueo implican la participación en ellos de especialistas en derecho, finanzas, fiscalidad, contabilidad, procedimientos notariales y registrales, etc., a fin de poder desarrollar estructuras que permitan realizar con la necesaria discreción los movimientos de fondos de carácter ilícito” (2006:60). “Por último se tiene conocimiento de la utilización de vehículos corporativos o establecimientos de estructuras legales societarias complejas constituidos en territorios *off-shore* o paraísos fiscales y cuya propiedad se reparte, generalmente, mediante acciones al portador, siguiendo los consejos de los profesionales que tutelan estas operaciones y que, en ocasiones, además de participar en su arquitectura y construcción, también desarrollan tareas de gestión o administración, amparándose en una supuesta función de asesoría o consultoría profesional” (SEPBLAC, 2006:61).

cuenta las tres directivas comunitarias que en los años 1991, 2001 y 2005 han afrontado la regulación del marco europeo de la lucha contra el blanqueo de capitales.

El blanqueo, en su amplia definición actual, hace referencia a las más diversas formas de adquisición, utilización, conversión o transmisión del producto de un extenso abanico de delitos.

A) La lucha preventiva contra el blanqueo de capitales

El ordenamiento interno español ha trasladado la normativa comunitaria preventiva a través de Ley 19/1993, de 28 de diciembre, y la Ley 19/2003, de 4 de julio. Está pendiente la transposición al ordenamiento interno de la Directiva 2005/60/CE.

A través de esas normas se ha establecido un amplio conjunto de sujetos obligados y de obligaciones sobre operaciones de riesgo, sospechosas de blanqueo de capitales. Se ha configurado, asimismo, el Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC), como órgano administrativo de prevención y unidad de inteligencia financiera.

El sistema de prevención contra el blanqueo de capitales tiene su pilar fundamental en las entidades de crédito¹⁶, mientras que la colaboración del resto de sujetos obligados no puede considerarse satisfactoria, al menos hasta 2007 (SEPBLAC, 2006:11).

Aunque muchas de las comunicaciones remiten a operativas (es decir, afectan a un conjunto de movimientos y no a uno solo), la cifra de comunicaciones parece baja en comparación con otros países (Transparency International España, 2007).

Teniendo en cuenta el enorme volumen de operaciones con efectivo de alta denominación, o la intensa especulación inmobiliaria de estos años, podemos considerar que muy probablemente el cumplimiento de las obligaciones de prevención del blanqueo de capitales ha atendido a operaciones muy singulares. Podría pensarse que quienes comunican operaciones sospechosas no prestan la suficiente atención a las operaciones de reciclaje de capitales procedentes de delitos fiscales.

Esta situación también pone de manifiesto la necesidad de un marco normativo de obligaciones de colaboración social contra el fraude, que vaya más allá de las relativas a la prevención del blanqueo de capitales.

16 De acuerdo con la memoria del SEPBLAC del año 2006, las comunicaciones de operaciones sospechosas fueron de 2.251 en 2006. De ellas 901 correspondieron a bancos, 691 a cajas de ahorro y 224 a establecimientos de moneda y gestión de transferencias. Por parte de abogados se efectuaron 14 comunicaciones, 97 por notarios y 25 por inmobiliarias y promotoras, y tres por auditores, contables y/o asesores fiscales (SEPBLAC, 2006:28-30).

B) La lucha penal contra el blanqueo de capitales

El artículo 301 del Código Penal, en la redacción establecida por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, tipifica como delito de blanqueo de capitales los actos de adquisición, conversión o transmisión de bienes, sabiendo que tienen su origen en un delito, así como los actos de ocultación, encubrimiento y ayuda a la persona que haya participado en las infracciones. De esta forma, el legislador español ha seguido las recomendaciones de organismos internacionales como el GAFI, que considera que se debe aplicar el delito de lavado de activos al abanico más amplio posible de delitos subyacentes.

De acuerdo con el Código Penal, cualquier delito puede ser antecedente o subyacente al de blanqueo de capitales. Por tanto, la actividad de ocultación del producto del fraude fiscal y de su reciclaje posterior puede constituir, en nuestra opinión, delito de blanqueo de capitales.

C) Fraude fiscal y blanqueo de capitales en España

El blanqueo de capitales consiste en el proceso, efectuado mediante operaciones de naturaleza económica o financiera, de ocultación del origen de los fondos procedentes de un delito previo, mediante su inserción en un circuito legal de capitales. Por tanto, el blanqueo de capitales se vincula a todas las formas de delincuencia con contenido económico.

Los circuitos del dinero negro no se refieren exclusivamente a fraudes fiscales. Los movimientos de fondos muy significativos se asocian al blanqueo de capitales para la ocultación y disfrute del producto de los delitos. De hecho, la utilización de testaferros, sociedades interpuestas, paraísos fiscales, etc., son elementos comunes de las redes de defraudación fiscal y de los fenómenos de blanqueo de capitales¹⁷.

Estas circunstancias avalan la similitud de estructuras utilizadas con finalidad de blanqueo de capitales y para la defraudación fiscal. También ponen de relieve la conveniencia de luchar contra ambos fenómenos de una manera integral. El modelo de investigación que se propone en la parte final de este trabajo aborda esa cuestión.

17 Es muy significativo que la descripción de las principales operativas de riesgo que hace el SEPBLAC sea coincidente con las modalidades básicas de fraude fiscal organizado analizadas aquí. “Entre estas operativas de riesgo más elevado destacan las operaciones de la clientela en efectivo, principalmente cuando se utilizan billetes de alto valor facial; las cuentas de corresponsalía bancaria, en función del tipo de operativa que circula por las mismas y del domicilio de las entidades que las mantienen y, por último, las cuentas en las que, bien por la utilización de vehículos societarios especiales, domiciliados en otras jurisdicciones, bien por la creación de estructuras fiduciarias, no es posible conocer la identidad última de los verdaderos titulares de los fondos y de los bienes en los que se materializan” (SEPBLAC, 2006:12-13).

1.9 Situación del fraude fiscal en España

Las principales conclusiones sobre la situación del fraude fiscal en España son las siguientes:

- La elevada circulación de efectivo de alta denominación es un indicador muy relevante del elevado nivel de fraude fiscal existente y de su concentración en determinados sectores, como el inmobiliario, o en actividades relacionadas con la economía sumergida.
- Desde la década de los noventa se desarrollan en España tramas organizadas de fraude. Las principales modalidades defraudadoras a las que nos enfrentaremos previsiblemente en el próximo futuro responderán a esquemas de fraude complejo y organizado. Las nuevas modalidades de fraude se desarrollan frecuentemente mediante redes propias de la delincuencia organizada y con participación de centros especializados en la planificación ilícita.
- El fraude fiscal organizado utiliza estructuras estrechamente vinculadas con los fenómenos de blanqueo de capitales.

2. El modelo español de investigación del fraude

2.1 El modelo de lucha contra el fraude fiscal

La Administración española gestiona un amplio sistema de información tributaria y realiza una gestión eficaz y tecnológicamente moderna de la aplicación de los impuestos. La elevada tecnificación de sus procedimientos permite que la Administración española tenga unos costes de administración que la sitúan en la zona inferior de los países de la OCDE¹⁸.

Para desarrollar su objetivo central de fomento del cumplimiento voluntario, la AEAT desarrolla dos líneas principales de actuación: la prestación de servicios de información y asistencia a los contribuyentes, y las actuaciones de control respecto a los incumplimientos tributarios. El diagnóstico efectuado por el Plan de Prevención del Fraude Fiscal (2005) reconoció la insatisfacción respecto al desarrollo de la función de control: “En definitiva, el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en el área de atención al ciudadano no han tenido su correspondencia en el área de control, cuyas prioridades no han sido correctamente definidas, apreciándose una insuficiente adaptación a la realidad económica y a la evolución del fraude”.

Partiendo de ese diagnóstico crítico de la propia Agencia Tributaria, vamos a profundizar en algunas de las insuficiencias del modelo español respecto a la lucha contra las modalidades más graves y organizadas del fraude fiscal.

A) La función de control tributario

El modelo administrativo tradicional de control incluye dos tipos de actuaciones:

- Comprobaciones extensivas, automatizadas, mediante instrumentos informáticos, realizadas por órganos de gestión tributaria.
- Comprobaciones intensivas desarrolladas por órganos inspectores. El ejercicio de la función inspectora se corresponde con un conjunto de facultades administrativas reguladas

18 La *ratio* de coste de administración total por cada 100 unidades de recaudación neta es 0,82 (OCDE, 2007a:129).

en la Ley General Tributaria. Este modelo, regulado con detalle, se caracteriza por la realización de comprobaciones intensas sobre la situación de contribuyentes respecto a los cuales, de acuerdo con la información que posee la Administración Tributaria, existe riesgo de incumplimiento de sus obligaciones.

Dentro del concepto genérico de comprobación intensiva, se incluyen tipos de actuaciones tan diferentes como las verificaciones contables de las actividades empresariales y la investigación de los fenómenos más graves de fraude, en los cuales la Administración Tributaria debe proceder a la denuncia penal.

B) Comprobación frente a investigación

El modelo tradicional español se caracteriza por una dualidad estructural de objetivos, afrontados, sin embargo, mediante un procedimiento único. En todo sistema que incorpora la posibilidad de infracciones administrativas y de sanciones penales aparece una dualidad de objetivos, los cuales, realmente, deberían especificar distintas estrategias, procedimientos y sistemas de valores aplicables. En resumen, la naturaleza de los fenómenos que hay que afrontar debería determinar el tipo de respuesta.

La tradición administrativa española ha consagrado, sin embargo, que un mismo procedimiento se encaminara a conseguir ambos objetivos. La Administración española ha tratado de manera homogénea supuestos estructuralmente diferentes (al infractor administrativo igual que al delincuente fiscal) y que deben implicar distintas respuestas, y diferentes métodos de trabajo y sistemas probatorios.

Este análisis explica el principal motivo de la inadecuación del procedimiento administrativo de inspección para la obtención de las pruebas necesarias en un proceso penal, especialmente en relación con los fenómenos graves de fraude. La denuncia se produce habitualmente al finalizar unas dilatadas actuaciones de comprobación inspectora, de manera que los sistemas de obtención de pruebas se han limitado tradicionalmente a las que se podían obtener mediante procedimientos administrativos.

Los métodos de comprobación administrativa y los de investigación del fraude complejo y organizado deben diferenciarse sustancialmente, al menos en dos planos:

- Desde el punto de vista de los derechos y obligaciones de las personas afectadas por el procedimiento probatorio.
- Desde la perspectiva de los medios y métodos utilizables (fundamentalmente, con la incorporación de instrumentos policiales en la investigación).

La investigación requiere formas de trabajo radicalmente distintas a las técnicas documentales y contables propias de las comprobaciones inspectoras. Los métodos de investigación

necesarios para la inculpación penal tienen unos rasgos funcionales que son diferentes de los adecuados para un procedimiento administrativo de comprobación: no comunicación previa al sospechoso, primacía de la obtención de información de terceros respecto al posible inculpado y uso de técnicas policiales sometidas a autorización y control judicial, tales como vigilancia de las comunicaciones, registros, etc.

La preocupación por desarrollar la investigación no es nueva. La creación de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) por la Resolución de 27 de octubre de 1998 de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria respondía a esa preocupación. El objetivo de la creación de la ONIF fue perfeccionar la lucha contra el fraude, generando métodos preventivos, desarrollando sistemas de análisis del fraude y sistematizando nuevos procedimientos de control.

Sin embargo, como tantas veces en nuestra tradición administrativa, la concentración del esfuerzo prioritario en la vertiente organizativa, creando *ex novo* una estructura, no tuvo, en sus primeros años, continuidad suficiente como para obtener un impulso efectivo en la transformación de los métodos de trabajo y en la incorporación de los elementos normativos e instrumentales necesarios. La creación de unidades de investigación en el ámbito de las delegaciones de la AEAT, a partir del año 2005, ha dado cobertura real a unas necesidades específicas que siempre se habían confundido con las actuaciones generales de control inspector.

- La cultura inspectora no ha sido una cultura investigadora, sino comprobante. Por ello, ha resultado difícil su adaptación a los mecanismos propios y singulares que caracterizan a la investigación y persecución de los delitos.
- Las actuaciones inspectoras tradicionales han incidido predominantemente sobre fenómenos individualizados de fraude.
- La elaboración del informe previo a la denuncia penal se produce tras la realización de un dilatado proceso de instrucción administrativa, tendente a establecer los indicios de delito mediante procedimientos administrativos.
- La ausencia de policía fiscal es una fuerte restricción para el desarrollo de un modelo de investigación como el que existe en otros países, con un instrumento policial especializado y destinado especialmente a la represión del delito fiscal, tanto en funciones de policía administrativa como de policía judicial.
- Carencia de una sistemática adecuada de relación con la fiscalía y los jueces y tribunales. La Administración Tributaria se ha limitado a proporcionar determinados funcionarios en calidad de peritos, pero sin un seguimiento permanente de los expedientes de delito fiscal. La falta de especialización de los órganos jurisdiccionales se ha correspondido, pues, con la falta de un modelo definido de investigación del fraude.

Los cambios producidos a raíz de la aplicación del Plan de Prevención del Fraude han intentado suplir la ausencia de modelo con algunos cambios parciales que cabe valorar positivamente, pero insuficientes para evitar los fallos descritos. Destinar más recursos a tareas de investigación o fomentar experiencias y métodos de investigación innovadores resulta muy positivo, pero esos avances se producen en un marco general insuficiente.

En la medida en que la AEAT tiene encomendadas funciones relativas a la prevención y represión de los delitos fiscales debe adecuar sus métodos, actividades y organización a este nuevo entorno de trabajo. En las manifestaciones más graves del fraude fiscal, la investigación orientada a la obtención de las pruebas debería enmarcarse dentro de la instrucción judicial. Por otra parte, la denuncia penal temprana en estos supuestos, acompañada de la adopción de garantías patrimoniales, parece mucho más eficaz que las actuaciones de carácter tradicional.

C) El delito contra la Hacienda Pública

La figura del delito contra la Hacienda Pública tipifica determinadas conductas muy graves, como merecedoras de reproche penal.

La reforma del Código Penal de 1995 (Ley 6/1995, de 29 de junio) consolidó el modelo de un delito con umbral de punibilidad, modelo que es el que actualmente refleja el artículo 305 CP, y que incorpora una excusa absolutoria cuando se regulariza la situación tributaria antes del inicio de la correspondiente actuación.

En cuanto al sistema acusatorio español, éste es mixto, pues, junto con la acusación pública, desempeñada por el Ministerio fiscal, puede actuar como acusadora la AEAT, a través de su representación procesal.

En el período 2000-2006¹⁹ se efectuaron 6.403 denuncias por delito fiscal. En el mismo período se han finalizado 1.663 expedientes judiciales correspondientes a denuncias de 2000-2006 y 1.007 de denuncias del año 1999 y anteriores (Tabla 3). Por otra parte, los datos estadísticos disponibles revelan la existencia de un embolsamiento, a finales del año 2006, cercano a los 4.000 millones de euros de deuda denunciada y correspondiente a expedientes no finalizados, la mayor parte de la cual no se encuentra garantizada (Observatorio del Delito Fiscal, 2007:47). Una porción relevante, correspondiente a 2000-2004, se relaciona con expedientes de tramas de fraude al IVA intracomunitario.

Aunque la cifra media de sentencias condenatorias es del 75% (Tabla 4), la situación actual, tanto de la regulación como de la aplicación del delito fiscal, es muy insatisfactoria, como se reconoce de manera general (Observatorio del Delito Fiscal, 2007).

19 Datos hasta octubre de 2006.

Tabla 3. Delitos denunciados y finalizados

	1988-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽¹⁾	Total
Delitos denunciados	1.722	897	896	1.110	1.030	971	975	524	8.125
Delitos finalizados	1.007	472	381	342	300	129	33	6	2.670

⁽¹⁾ Hasta octubre de 2006.

Fuente: Observatorio del Delito Fiscal (2007).

Tabla 4. Estructura de las sentencias judiciales de los delitos contra la hacienda pública⁽¹⁾ (porcentajes respecto al total de sentencias)

	Condenatorias		Absolutorias
	Total	Parcial ⁽²⁾	
2002	81,9	9,1	18,1
2003	76,6	17,4	23,4
2004	64,7	14,8	35,3
2005	67,9	20,1	32,1
2006	82,3	15,2	17,7

⁽¹⁾ Datos disponibles hasta junio de 2006. El total incluye algunos procesos en los que la sentencia no ha adquirido todavía firmeza.

⁽²⁾ Porcentaje respecto al total de sentencias condenatorias.

Fuente: Observatorio del Delito Fiscal (2007).

Existen muy fundadas razones para considerar que la norma no cumple adecuadamente, a pesar del elevado número de denuncias, sus finalidades ejemplarizantes y de prevención, produciendo una notable ineficiencia en el sistema y un elevado coste de oportunidad para la Hacienda Pública²⁰. Las razones fundamentales de esa insatisfacción generalizada con el delito fiscal son tanto normativas como relacionadas con su aplicación práctica.

- El reducido número de sentencias respecto al total de denuncias, que pone de manifiesto la lentitud de las diligencias judiciales y la falta de una coordinación adecuada entre la Administración de Justicia y la AEAT.
- La escasa aplicación efectiva de las penas privativas de libertad en relación con los delitos contra la Hacienda Pública ha impedido que se pueda cumplir la función preventiva

20 El 15 de diciembre de 2006, el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de reforma del Código Penal que recogía diversas novedades respecto a la regulación vigente. Finalmente, dicho proyecto no fue aprobado durante la legislatura.

propia de la norma penal. Los tribunales han tendido a imponer las penas mínimas, posiblemente por una deficiente comprensión de la gravedad social del delito. Por otra parte, con las habituales penas inferiores a los dos años de prisión, resulta excepcional el ingreso en prisión.

- La interposición de denuncia viene suponiendo que se difiera en exceso el resarcimiento del daño patrimonial causado. En la práctica, la denuncia por delito fiscal ha venido suponiendo un “aplazamiento sin garantía” (Observatorio del Delito Fiscal, 2007).
- La cuantía de las multas penales se suele imponer en grado mínimo, resultando frecuentemente una sanción pecuniaria inferior a la que se hubiera impuesto en forma administrativa (Observatorio del Delito Fiscal, 2007:42).
- La incapacidad normativa de las normas penales vigentes para afrontar de forma eficaz las modalidades delictivas más graves y complejas, las relacionadas con el fraude fiscal organizado y el ofrecimiento en el mercado de productos para la defraudación de terceros.
- La inadecuación de aspectos normativos, tales como los umbrales cuantitativos del delito por encima de la gravedad de determinadas conductas o el inadecuado plazo de prescripción penal (hay que tener en cuenta que otros países tienen plazos que pueden llegar a los diez años).

2.2 El Plan de Prevención del Fraude (2005-2008)

El Consejo de Ministros aprobó a inicios del año 2005 el Plan de Prevención del Fraude (PPF), como instrumento estratégico de la lucha contra el fraude fiscal. El PPF ha sido el marco de referencia de los Planes Generales de Control Tributario establecidos para los años 2005, 2006, 2007 y 2008.

El PPF marcó un importante punto de inflexión, al priorizar el desarrollo de actividades relacionadas con la investigación del fraude, así como la lucha contra el fraude organizado y contra las manifestaciones interiores del fraude fiscal internacional. Especialmente significativa es, desde el punto de vista organizativo, la creación de unidades dedicadas en exclusiva a la investigación e identificación de las formas más graves y complejas de fraude, así como a la elaboración de propuestas de trabajo dirigidas a su represión (Plan General de Control Tributario, 2006).

El balance general de actuaciones derivadas del PPF ha resultado muy positivo, estimándose la recaudación obtenida por aplicación del PPF en el período 2005-2007 en 19.400 millones de euros, derivados tanto de recaudación directa por actuaciones de control como por recaudación inducida (AEAT, 2008).

Las principales conclusiones respecto a investigación son las siguientes:

- Las actuaciones de investigación realizadas por la AEAT en los últimos años han puesto de relieve la importancia de las tramas de defraudación en el ámbito del IVA, los significativos importes de fondos ocultos relacionados con desarrollos y promociones urbanísticas, y la utilización de entramados profesionales y financieros para dar cobertura a estructuras defraudadoras y orientadas al blanqueo de capitales.
- Los resultados de las denuncias penales derivadas de estas nuevas actuaciones de investigación realizadas por la AEAT han puesto de manifiesto la capacidad de esta institución para afrontar con nuevos esquemas de trabajo la lucha contra el fraude organizado y el auxilio judicial respecto a dicha materia.
- Las actuaciones integrales contra el fraude de las tramas al IVA intracomunitario o el fraude inmobiliario son ejemplos de un nuevo enfoque estratégico. Sin embargo, también se ha puesto de manifiesto la necesidad de que determinadas estrategias no abarquen únicamente a la AEAT, sino a otras instituciones del Estado. Así, la estrategia nacional de lucha contra las tramas hubiera requerido la implicación directa de la fiscalía y de los órganos judiciales.
- Durante 2006 y 2007 se han consolidado esquemas organizativos que permiten desarrollar la labor de investigación con procedimientos que, sin descartar los administrativos, ponen el énfasis en la elaboración de planes de trabajo cuya ejecución requiere potestades judiciales y una estrecha colaboración con la policía judicial. El área de investigación de la AEAT, coordinada por la ONIF, y constituida por unidades de investigación de las dependencias regionales de inspección, desarrolla una estrategia dirigida a la judicialización temprana de los expedientes. La experiencia, aunque parcial, ha resultado positiva y se ha basado en el trabajo en común con policía judicial, jueces y fiscales, a fin de impulsar las líneas de trabajo emprendidas.
- Los medios utilizados para la lucha contra el fraude organizado han aumentado sensiblemente en este período, pero siguen estando muy por debajo de las necesidades derivadas de la gravedad de los fenómenos y de las nuevas modalidades de fraude²¹.

El PPF fiscal realizó un análisis acertado de los peligros que representaban para nuestro sistema tributario algunas de las formas más graves, complejas y organizadas de carácter defraudador. Asimismo, se han puesto en marcha iniciativas inéditas en nuestra Adminis-

21 La *ratio* de recursos humanos dedicados a funciones inspectoras es baja, el 18,2% (OCDE, 2007a), lo cual determina limitaciones objetivas para la dedicación de los medios necesarios a las actuaciones de investigación sin que se resientan el resto de actuaciones de control intensivo. Ello debería dar lugar a un dimensionamiento relativo más adecuado.

tración Tributaria, aunque limitadas, y que han permitido un papel más activo en la investigación del fraude.

Estos esfuerzos deberían, a partir de ahora, sistematizarse, dotando a la investigación del fraude de la cobertura normativa, estructura organizativa, medios humanos y apoyo policial que requiere el establecimiento definitivo en nuestro país de un modelo de investigación del fraude del que hasta ahora ha carecido nuestra Administración. Parece llegado el momento de afrontar cuestiones como la creación de la policía fiscal, la unificación del área de inteligencia fiscal y financiera, así como una reforma en profundidad del tratamiento penal de los delitos económicos.

2.3 Evaluación de la investigación del fraude por la Administración Tributaria española

El balance de la experiencia de la AEAT en la investigación del fraude tributario, en sus vertientes organizadas, ha resultado insatisfactorio durante mucho tiempo. La investigación ha sido, en gran medida, un capítulo pendiente en el desarrollo de la Administración Tributaria española.

- El modelo de control fundamentado en comprobaciones intensivas adaptadas al procedimiento administrativo de inspección es inapropiado para afrontar los nuevos fenómenos de fraude. La Administración Tributaria ha intentado combatir fenómenos cada vez más organizados y complejos con soluciones administrativas tradicionales, diseñadas para afrontar situaciones de incumplimiento individual mucho menos grave, y carentes, casi siempre, del carácter estructurado de las actuales redes de fraude.
- Aunque en los últimos cuatro años, a raíz del PPF, se han producido avances significativos, se carece aún de un modelo de investigación estable y suficientemente definido.
- El modelo tradicional de denuncia penal es inadecuado.
- La respuesta penal en relación con las actividades delictivas relacionadas con el fraude tributario es altamente insatisfactoria.

3. Hacia un nuevo modelo de investigación del fraude: algunas propuestas

3.1 Potenciación de la función tributaria de investigación

El modelo de control tributario debe diferenciar estrictamente entre las actuaciones administrativas de comprobación y la función de investigación del fraude.

La AEAT debe responsabilizarse de los procedimientos de investigación en todo momento, incluyendo la denuncia penal de los delitos y el auxilio judicial posterior. Se debe superar definitivamente la concepción de que su actuación termina al enviar los expedientes al juzgado o a la fiscalía. También la consideración de los funcionarios de la AEAT sólo como peritos, sustituida por la regulación del auxilio judicial corporativo de la AEAT. Para ello, sería conveniente que la Ley General Tributaria reforzara el reconocimiento legal de la competencia de la AEAT a fin de investigar el fraude fiscal de carácter criminal y el blanqueo de capitales.

Recomendaciones

- Atribución legal expresa a la AEAT de la función de investigación del delito contra la Hacienda Pública y el blanqueo de capitales, a través de los órganos especializados que en ella se determinen.
- Atribución legal a la AEAT de la función de auxilio judicial respecto a los delitos contra la Hacienda Pública y de blanqueo de capitales, permitiendo la organización autónoma de la AEAT para el desempeño de esa misión.
- Creación de un procedimiento especial de investigación del fraude.
- Permitir a la AEAT, en el ejercicio de su función investigadora, la indagación secreta de movimientos bancarios, regulándose expresamente la obligación de reserva de las entidades financieras al respecto y la consecuencia de incumplir dicha obligación.
- Dotación de medios adecuados para el ejercicio de la función investigadora en el seno de la AEAT, a través de la creación de una red territorial suficientemente amplia de equipos y unidades de investigación.

3.2 Establecimiento de un sistema de inteligencia fiscal

Los fenómenos de fraude organizado son, por su propia naturaleza, muy dinámicos, y pueden afectar a cualquier tributo y desarrollarse en cualquier fase de los procedimientos tributarios. La detección de los problemas del fraude organizado no puede someterse al azar de que en determinadas comprobaciones inspectoras se acabe localizando el problema cuando este se encuentre ya muy extendido. El valor añadido de un sistema de inteligencia fiscal se manifiesta en su capacidad para detectar los problemas de ingeniería fiscal fraudulenta o los nuevos sistemas de fraude en fases tempranas de su desarrollo, antes de que se generalicen, permitiendo poner en marcha estrategias preventivas.

El sistema de información tributaria responde a las necesidades generales del modelo tributario, pero no está orientado a los objetivos propios de inteligencia fiscal. La detección precoz de los fenómenos fraudulentos requiere instrumentos de análisis y de información, centrados en el propio desenvolvimiento de esas actividades. La inteligencia fiscal consiste en el uso sistemático de técnicas especializadas en la detección y planificación de la lucha contra los fenómenos más graves de fraude tributario. Presta especial atención al fraude organizado mediante redes delictivas.

Los sistemas de control administrativo de la Inspección de Hacienda son adecuados para la verificación de los cumplimientos de los contribuyentes de sus obligaciones tributarias, incluso la verificación contable, pero son deficientes como fuente de información para el conocimiento de las nuevas modalidades emergentes de fraude.

Recomendaciones

- Desarrollo de instrumentos operativos e informáticos para la detección precoz del fraude y evaluación de riesgos.
- Implantación de sistemas de análisis estratégico de la información, tanto de la propia del sistema de información tributaria, como de la derivada de investigaciones desarrolladas con métodos policiales.
- Diseño de programas integrales para combatir cada modalidad del fraude organizado, incorporando un análisis de buenas prácticas.

3.3 Creación de una oficina integral especializada en la investigación del fraude fiscal y el blanqueo de capitales

Diversos organismos internacionales recomiendan de forma insistente la colaboración entre los órganos de lucha contra el fraude fiscal y contra el blanqueo de capitales. En algunos

países es un único órgano el que se encarga de ambas funciones. En otros países se intenta reforzar la coordinación y unidad de actuaciones en este ámbito. En general, las experiencias internacionales recomiendan que la unidad de inteligencia fiscal esté muy estrechamente relacionada con los órganos de inteligencia financiera que combaten el blanqueo de capitales, disponiendo a través de la policía fiscal de accesos operativos a los antecedentes de los sujetos implicados y desarrollando contactos permanentes con los órganos supervisores financieros.

La lucha administrativa contra el blanqueo de capitales implica a distintos órganos. El SEPBLAC, dependiente del Banco de España, desarrolla la inteligencia financiera. La AEAT afronta fenómenos de fraude fiscal relacionados con el blanqueo de capitales en las áreas de investigación del fraude de los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado desarrollan investigaciones propias, o a partir de la información recibida del SEPBLAC.

Es muy posible que la solución administrativa española no sea la más eficiente de cara a la mejor explotación de la información y a optimizar la colaboración con los organismos policiales y judiciales. Otros países han abordado esta cuestión desde la perspectiva de existencia de una unidad administrativa de investigación del fraude que aborde unificadamente tanto la lucha contra el fraude fiscal como la desarrollada frente al blanqueo de capitales, en colaboración con una policía especializada.

Existe una tendencia internacional a la creación de centros especializados integralmente en inteligencia fiscal y financiera, cuya misión no es únicamente la detección de fraudes fiscales a través de circuitos económicos y financieros, sino también la lucha contra el blanqueo de capitales. En varios países se han ido configurando centros administrativos de lucha contra el fraude fiscal complejo en sus modalidades organizadas, incluyendo en ocasiones la lucha contra el blanqueo de capitales y otras vertientes financieras de la criminalidad organizada. Ejemplo de tales centros son, en el ámbito europeo, el FIOD-EDC en Holanda, el NIS británico (National Investigation Service del HMC&E británico), el FECO-SDOE griego, etc. En el caso de Estados Unidos, un modelo de estas características es la Criminal Investigation Division del IRS.

Ventajas

- Facilitar el establecimiento de planes integrales y estrategias nacionales.
- Integrar la investigación del fraude y del blanqueo de capitales.
- Gestionar los sistemas de inteligencia fiscal.
- Ejercer la coordinación de las actividades de la policía fiscal.
- Favorecer una colaboración intensa con la Administración de Justicia.

- Diseñar fórmulas de colaboración con otros organismos e instituciones del Estado para la lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales.

En España, la evolución natural de los instrumentos para la lucha contra el fraude debería derivar, a medio plazo, en la configuración en el seno de la AEAT de una oficina integral antifraude dotada de red territorial. Esta oficina asumiría las funciones de inteligencia fiscal y financiera, lucha contra el fraude organizado y la coordinación de actuaciones judiciales. La oficina antifraude acogería un modelo de investigación basado en la coordinación de unidades especializadas, con métodos de trabajo y procedimientos distintos de los de las actuaciones de control tradicional. En ella se integraría el SEPBLAC, actualmente adscrito al Banco de España, las Oficinas Nacionales de Investigación de la AEAT (integradas en los Departamentos de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales) y la policía fiscal.

3.4 Creación de la policía fiscal

La creación de una policía fiscal viene avalada por la experiencia internacional. Su carencia constituye una de las dificultades para el desarrollo de actuaciones investigadoras que aborden de forma estructural el fenómeno del fraude organizado. Se trata de una deficiencia de nuestra Administración frente a otras de un ámbito cercano.

A pesar de la previsión contenida en la Ley de creación de la AEAT, del año 1991, nunca se ha llegado a crear la policía fiscal, aunque alternativamente se recogía y dejaba aparcado el proyecto de su institucionalización, sin implantar por la falta de acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Hacienda. En 2004, durante la preparación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, surgió nuevamente esta propuesta, aunque permaneció limitada a la firma de un convenio de colaboración. Ante la gravedad de los fenómenos de fraude, y en interés a las necesidades sociales, parece llegado el momento de superar la inercia que ha impedido hasta ahora su configuración. Son varios los modelos que podrían utilizarse para la creación de la policía fiscal:

- El artículo 103 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que estableció la creación de la AEAT, consideraba que su marco era el de una unidad especializada dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior.
- Frente a ese modelo de unidades especializadas con doble dependencia funcional-orgánica, existe la posibilidad de extender la experiencia interna, y en funciones similares, de las unidades operativas de vigilancia aduanera de la AEAT.
- Una tercera posibilidad sería la de configurar un mecanismo mixto en el cual se integrarían como policía fiscal unidades especializadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, conjuntamente con unidades operativas de vigilancia aduanera.

En un modelo de investigación del fraude, la utilización de los servicios de policía fiscal tiene un carácter instrumental imprescindible para combatir con eficacia los mecanismos más graves y complejos de defraudación. La policía fiscal respondería a una doble condición: policía administrativa especial de apoyo a las actuaciones de investigación administrativa y policía judicial para la investigación en sede judicial de los delitos tributarios. La condición de policía judicial debería extenderse a la investigación penal de los delitos contra la Hacienda Pública y de blanqueo de capitales. La configuración de una policía fiscal, integrada en la propia AEAT, supondría un cambio cualitativo para este tipo de actuaciones. La experiencia de numerosos países donde existen grupos especializados de policía fiscal, integrados orgánica y funcionalmente en la Administración Tributaria, parece muy positiva.

Recomendaciones

- Creación legal de la policía fiscal en el ámbito de la oficina antifraude de la AEAT, a partir de la atribución de esa condición a las unidades operativas de aduanas ya existentes o mediante una fórmula mixta de combinación de las mismas con otras de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en última instancia siguiendo una dependencia funcional de la AEAT.
- Reconocimiento del carácter de policía fiscal a los Inspectores de Hacienda del Estado y Técnicos de Hacienda que desempeñen funciones de investigación.
- Diseño por la AEAT de los procedimientos de funcionamiento y planificación de sus técnicas operacionales especializadas.
- Especialización de la policía fiscal en la persecución de los ilícitos tributarios de mayor gravedad, respondiendo a las necesidades operativas propias de las investigaciones administrativas y también a la labor propia de policía judicial (seguimientos, registros, detenciones, localización de patrimonios, escuchas, interrogatorios, etc.) en la lucha contra delitos fiscales y blanqueo de capitales.
- Establecimiento de fórmulas de colaboración entre la policía fiscal y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con relación a la persecución de delitos conexos o relacionados con los de carácter fiscal o de blanqueo de capitales (delitos relacionados con la corrupción, delitos urbanísticos, etc.).

3.5 Rediseño de los mecanismos de denuncia penal

El Plan de Prevención del Fraude Fiscal (2005) señalaba expresamente que la AEAT no había desempeñado un papel suficientemente activo en el impulso de los procedimientos penales, al “no haber acudido a los tribunales con un plan de trabajo o de investigación

idóneo para el esclarecimiento de los hechos que permita proponer a la autoridad judicial la práctica de diligencias de instrucción adecuadas para la obtención de pruebas, la adopción de medidas cautelares que aseguren el pago en su momento de la responsabilidad civil derivada del delito (...) y la obtención de una sentencia condenatoria”.

El modelo de investigación debe determinar los mecanismos de la denuncia penal. La investigación previa a la denuncia debe corresponder plenamente a una AEAT con las facultades ya señaladas. Al efectuar la denuncia de los posibles delitos, la AEAT debería presentar obligatoriamente propuestas de planes de trabajo para la continuación de las actuaciones en sede judicial, que permitan al juez instructor un desarrollo adecuado de las correspondientes diligencias judiciales dirigidas a obtener pruebas y a garantizar la responsabilidad patrimonial de los posibles imputados.

El impulso de la investigación debe corresponder fundamentalmente a la AEAT. En este modelo son posibles dos redefiniciones del papel de la fiscalía. En cualquiera de las opciones, al desempeñar la AEAT de forma sistemática el auxilio institucional a la Justicia, sería más fácil el impulso adecuado de las diligencias judiciales y el preferente de la lucha contra el fraude organizado.

- En una opción próxima a la situación actual, correspondería a la fiscalía efectuar el impulso procesal de las denuncias, en colaboración con la AEAT, una vez efectuadas por ésta, y suponiendo tal colaboración el ejercicio compartido de la investigación en sede judicial.
- En una opción más alejada del actual, pero con experiencias en otros países, se podría establecer legalmente la delegación de la fiscalía en la AEAT de las funciones de investigación de los delitos, asumiendo la propia AEAT así la representación directa de la fiscalía.

Recomendación

Las actuaciones en sede judicial deben ser desarrolladas desde el comienzo hasta el final por la AEAT como auxilio judicial institucional, mediante equipos de trabajo formados por funcionarios de la AEAT, incluyendo las unidades de policía fiscal integradas en ella.

3.6 Modificación de la regulación penal de los delitos contra la Hacienda Pública

El balance de la figura del delito fiscal es altamente insatisfactorio, por motivos tanto sustantivos como procesales. Tanto el tiempo transcurrido en los procedimientos, como la escasa ejemplaridad de las penas y el reducido número de expedientes con sentencia firme, son todos elementos de alarma.

Ello hace recomendable y urgente una reforma profunda de la figura del delito contra la Hacienda Pública, dirigida a conseguir un efecto disuasorio real sobre las conductas más graves de defraudación fiscal, a fin de alinear el Derecho español con el de otros países y, especialmente, con los que han conseguido consolidar la tipificación del delito fiscal como instrumento de lucha contra el fraude.

El proyecto aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2006 incluye algunas de las previsiones que se estiman necesarias, las cuales deberían ser complementadas con otros cambios que doten al modelo de investigación del fraude de los instrumentos que precisa.

Recomendaciones

- La redefinición normativa de los tipos delictivos, incluyendo las actividades preparatorias y la organización del fraude.
- Aumento general de las penas, de manera que conduzcan al ingreso en prisión para estos delitos, equiparándolos al menos con la estafa.
- Extender el plazo de prescripción a diez años (plazo penal para los delitos que tengan asignada pena privativa de libertad superior a los cinco años).
- Diferenciar aquellos supuestos en que la AEAT puede cuantificar el importe de la deuda defraudada previamente a interponer la denuncia, de aquellos casos en que resulta imprescindible una investigación penal, como ocurre en el supuesto general del fraude organizado.
- Tipificación como delito del ofrecimiento a terceros de instrumentos o servicios idóneos para la defraudación tributaria, con independencia del resultado del fraude cometido por ellos.
- Agravamiento de penas respecto a las actividades de organización del fraude de terceros y la creación de redes al servicio de la defraudación fiscal.
- Plena articulación penal de los delitos contra la Hacienda Pública y de blanqueo de capitales como delitos diferentes plenamente compatibles.

3.7 Especialización judicial respecto a los delitos económicos

La consolidación del modelo de investigación y la reforma general del delito fiscal debe ir acompañada de la especialización judicial en materia de delitos económicos.

Recomendaciones

- El Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia deberían abordar de forma inmediata la especialización judicial respecto a los delitos económicos.
- La operatividad de un modelo de investigación y la utilización adecuada de la policía fiscal están estrechamente vinculadas al establecimiento con rango legal de un procedimiento especial de obtención de autorizaciones judiciales respecto a la investigación de fraudes fiscales de especial gravedad. Este tipo de procedimientos no sería una excepción en el ámbito europeo.

3.8 Impulso de la coordinación internacional

El fraude internacional y el fraude organizado no son fenómenos que puedan ser afrontados aisladamente por ningún Estado. Las redes de fraude se benefician de la dispersión internacional y la falta de cooperación administrativa.

Recomendaciones

- España debe asumir un papel activo en las iniciativas e instituciones internacionales para la lucha contra el fraude organizado, la desaparición efectiva en la Unión Europea de los paraísos fiscales y la coordinación de esfuerzos en la lucha contra el fraude fiscal.
- España debe intensificar los intercambios de información, experiencias conjuntas y actuaciones coordinadas respecto a los fenómenos de fraude más grave de carácter internacional.
- Propuesta de acuerdos de coordinación con oficinas antifraude y de investigación y unidades de inteligencia fiscal de otros países, especialmente las de ámbito europeo, e impulso de las estrategias coordinadas en el ámbito de la Unión Europea.

3.9 Potenciación de la colaboración social y la cooperación institucional

La lucha contra el fraude fiscal es tarea de toda la sociedad y de todas las instituciones del Estado, sin perjuicio de su atribución a una organización administrativa especializada. Por ello, debe potenciarse la extensión de mecanismos de colaboración social e institucional. Asimismo, debe prestarse una especial atención a la estrategia de comunicación pública relacionada con la lucha contra el fraude.

Recomendaciones

- Realización de campañas periódicas de sensibilización respecto al fraude fiscal y de fomento de una percepción social de la eficacia de la Administración en la lucha contra la defraudación organizada.
- Fomento, desde las instituciones del Estado, de una cooperación activa del sistema financiero en la lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales, y obtención de compromisos para abandonar prácticas que puedan ser utilizadas por entramados defraudadores.
- Establecimiento de contactos institucionales periódicos con la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, para abordar los mecanismos que permitan mejorar las condiciones de desarrollo de las investigaciones de los delitos tributarios y los procedimientos judiciales respecto a los mismos.
- Cooperación entre las instituciones del Estado en defensa de los intereses generales, que debe inspirar un grado cualitativamente superior de colaboración entre la AEAT y los organismos supervisores (en especial el Banco de España y la CNMV), con el fin de afrontar los fenómenos más graves del fraude fiscal.

3.10 Conclusiones

Un modelo de investigación del fraude requiere estrategias, procedimientos normativos, y respuestas organizativas cualitativamente distintas de las que son necesarias para las actuaciones tradicionales de comprobación tributaria. Por lo tanto, el énfasis del modelo se sitúa en cambios en los objetivos, en los métodos de trabajo y en las facultades legales necesarias. Los principales objetivos del modelo de investigación son:

- Prevenir la extensión del fraude.
- Detectar tempranamente nuevas modalidades.
- Conocer los mecanismos de fraude.
- Desmantelar las redes organizadas de fraude e identificar y castigar a sus organizadores y promotores.

El modelo debe fundamentarse en la prevención, para obstaculizar e impedir el desarrollo de fenómenos de fraude, pero también en el desarrollo adecuado de los instrumentos de represión capaces de asegurar un castigo ejemplar para las conductas más dañinas respecto al

orden tributario. La intensidad de la respuesta debe corresponderse con la intensidad del problema que representa el fraude organizado.

La función de investigación debe constituirse como una de las grandes líneas de trabajo de la Administración Tributaria, junto con la asistencia al contribuyente y el control tradicional del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El diseño global debe tener en cuenta las experiencias internacionales relevantes en relación con los aspectos necesitados de desarrollo, entre ellos, los referentes al órgano administrativo especializado en investigación, la policía fiscal y las fórmulas de coordinación de los órganos antifraude con la fiscalía y los órganos judiciales. Asimismo, un modelo de investigación del fraude implica dotación adecuada de medios y, por tanto, una adaptación de los recursos destinados al control tributario.

A través de estos objetivos se persigue, tanto aumentar la eficacia de la lucha contra las formas más graves de fraude, como mejorar la percepción social de la disposición de las autoridades a una lucha decidida contra estos fenómenos minoritarios, pero extremadamente dañinos. Las líneas fundamentales del modelo de investigación propuesto en las páginas anteriores son las siguientes:

- Potenciación de la función tributaria de investigación.
- Establecimiento de un sistema de inteligencia fiscal.
- Creación de una oficina integral especializada en la investigación del fraude fiscal y el blanqueo de capitales.
- Creación de la policía fiscal.
- Rediseño de los mecanismos de denuncia penal.
- Modificación de la regulación penal de los delitos contra la Hacienda Pública.
- Especialización judicial respecto a los delitos económicos.
- Impulso de la coordinación internacional.
- Desarrollo de la colaboración social y la coordinación institucional contra el fraude fiscal.

Índice de Tablas

Tablas

Tabla 1. Actuaciones intensivas de la inspección tributaria	11
Tabla 2. Millones de billetes de 500 euros en circulación	17
Tabla 3. Delitos denunciados y finalizados	37
Tabla 4. Estructura de las sentencias judiciales de los delitos contra la hacienda pública (porcentajes respecto al total de sentencias)	37

Anexos

Anexo 1. Valor de las liquidaciones de actuaciones inspectoras/recaudación neta (%) (Estados miembros de la OCDE)

	2003	2004
Alemania	4,70	4,46
Australia	2,06	2,27
Austria	2,06	1,95
Canadá	3,87	4,04
Corea	3,03	4,28
Dinamarca	3,57	3,39
España	4,04	4,13
Estados Unidos	0,85	1,16
Finlandia	0,64	0,71
Francia	3,22	3,04
Grecia	8,65	8,80
Hungría	–	1,95
Irlanda	1,12	1,29
Islandia	0,36	0,38
Italia	19,63	23,27
Japón	1,63	1,63
México	0,32	0,49
Noruega	–	0,06
Nueva Zelanda	2,57	2,07
Países Bajos	2,49	1,99
Polonia	0,61	0,91
Portugal	4,99	6,66
Reino Unido	0,63	0,69
República Eslovaca	3,92	4,11
Suecia	0,59	0,27
Turquía	3,76	11,28

Fuente: OCDE (2007a).

Anexo 2. Evolución de opiniones sobre fraude fiscal

	1999	2003	2007
Justificación del fraude	14,9	14,7	12,3
No justificación del fraude	76,0	76,6	79,8
Percepción de que los impuestos se cobran con justicia	16,5	18,0	17,7
Percepción de que los impuestos no se cobran con justicia	76,0	75,1	73,2
Percepción de existencia de mucho fraude	34,7	25,5	35,4
Percepción de existencia de bastante fraude	47,8	53,1	47,3
Percepción de existencia de poco o muy poco fraude	8,9	11,9	8,2
Percepción de fraude mayor que hace cinco años	–	23,5	36,3
Percepción de fraude menor que hace cinco años	–	19,6	12,4
Percepción de fraude igual que hace cinco años	–	38,5	34,6
Percepción de que la Administración hace muchos esfuerzos en la lucha contra el fraude	6,1	6,0	6,6
Percepción de que la Administración hace bastantes esfuerzos en la lucha contra el fraude	34,0	35,5	38,1
Percepción de que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos en la lucha contra el fraude	45,3	44,4	40,8

Fuente: CIS (1999, 2003 y 2007) y elaboración propia.

Bibliografía

AEAT (2007), Memoria 2006.

AEAT (2008), Balance de actuaciones del Plan de Prevención del Fraude Fiscal.

Alañón Pardo, Á., y Gómez de Antonio, M. (2003), Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas. Síntesis, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo 9/03.

Banco de España (2007), Boletines estadísticos.

CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas (1999), Opinión pública y política fiscal, Avance de resultados.

CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas (2003), Opinión pública y política fiscal, Avance de resultados.

CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas (2007), Opinión pública y política fiscal, Avance de resultados.

Escobedo, M.^a I., y Mauleón, I. (1991), Demanda de dinero y economía sumergida, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo 6/91.

FATF-GAFI (2006), Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism-Spain.

HM Revenue & Customs (2006), Measuring Indirect Tax Losses-2006.

IEF – Instituto de Estudios Fiscales (1991), Una estrategia para la modernización de la administración Tributaria. La estrategia de lucha por el cumplimiento fiscal. Documento interno.

IEF – Instituto de Estudios Fiscales (1991), Una estrategia para la modernización de la administración Tributaria. La Inspección al servicio del cumplimiento fiscal: un plan de actuación. Documento interno.

IEF – Instituto de Estudios Fiscales (1990-2000), Evaluación del fraude en el IVA, Unidad de Estadística. Documentos internos.

IEF – Instituto de Estudios Fiscales (1990-2000), El fraude en las rentas del trabajo, salarios y pensiones, Unidad de Estadística. Documentos internos.

IEF – Instituto de Estudios Fiscales, Área de Sociología Tributaria (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000), Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en..., Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 3/95, 1/97,2/98, 2/99, 1/00, 2/01.

IEF – Instituto de Estudios Fiscales, Área de Sociología Tributaria (2001, 2004, 2005, 2006), Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en..., Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 14/02, 11/05, 10/06, 21/07.

- Mauleón, I., y Sardá, J. (1997), Estimación cuantitativa de la economía sumergida en España, *Ekonomiaz*, nº 39.
- OCDE (2006), Tax-Cooperation: Towards a Level Playing Field, Assessment by the Global Forum on Taxation.
- OCDE (2007a), La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: serie Información comparada (2006).
- OCDE (2007b), Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, The 2007 Progress Report.
- Observatorio del Delito Fiscal (2007), Primer informe del Observatorio del Delito Fiscal.
- Organización profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (2007), Fraude, corrupción y blanqueo de capitales en España.
- SEPBLAC (2007), Memoria anual 2006.
- Transparency International España (2007), Informe global 2007 sobre la corrupción en España.
- Truyols, M.^a A. (1993), El Impuesto sobre Sociedades en términos de contabilidad nacional, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo 10/93.
- Vera, J. M. (1993), La aplicación del sistema tributario y el incumplimiento fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Hacienda Pública Española. Cuadernos de Actualidad 7/1993.
- Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude Fiscal (1994), Informe sobre el fraude en España, Instituto de Estudios Fiscales.
- US Department of the Treasury, Office of Tax Policy (2006), A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos)**. José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal**. Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos**. María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria**. Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España**. Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate**. José M.^a Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada**. Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral**. Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático**. Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España**. Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español**. Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España**. Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia**. Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable**. Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales**. Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos**. Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información**. Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital**. Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias**. Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito**. José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión**. Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social**. Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia**. Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables**. Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico**. Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España**. Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia**. Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española**. José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte**. Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubí Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar**. María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica**. Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco**. Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política**. Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social**. Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.^a Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.^a Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.

