

EL GRAVE PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN
 2. PERCEPCIÓN Y CUANTIFICACIÓN
 3. CAUSAS
 4. PROPUESTAS
-

1. INTRODUCCIÓN

Resulta escandaloso que a diario nos levantemos con el anuncio de nuevos casos de corrupción, ya sean relacionados con personas físicas, jurídicas o con instituciones, sin que las distintas partes responsables de atajar esta lacra -Administración Pública Estatal, Autonómica, Local y Partidos Políticos- hayan tomado las medidas para erradicar la situación. Ello debe ser considerado un problema fundamental en el desarrollo de un Estado de Derecho.

Esta situación ha sido reiteradamente advertida por la Organización de Inspectores de Hacienda (IHE) desde el año 2005, que ha solicitado públicamente la adopción de medidas anticorrupción referidas a los ámbitos fiscal, administrativo, institucional, mercantil y penal. Los ciudadanos perciben este estado de corrupción como uno de los principales problemas de nuestro país.

La corrupción política se puede definir, en un sentido amplio, como el mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente de forma secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o de transparencia de un Estado, y las llamadas medidas de transparencia suponen uno de los pilares básicos de la lucha contra la corrupción.

En el análisis de la lucha contra la corrupción se perciben tres problemas fundamentales pero para los que hay soluciones. El primero de ellos es que los casos que se descubren se deben a meras casualidades o denuncias, por lo que cabe preguntarse por el motivo de que no sean los órganos de control del Estado quienes descubran estos casos, y si existen medidas para cambiar la situación. Las medidas para solucionar el primer problema mencionado deben consistir en un reforzamiento de los órganos de control y supervisión que suponga una ampliación de sus facultades legales de investigación, de sus medios y de su independencia.

Los organismos internacionales han obligado a modificar la legislación española sobre prevención de blanqueo de capitales, y ahora se establece que hay que vigilar a los políticos españoles y a sus allegados. Hagámoslo de verdad, y que lo reflejado en la norma no se quede en una mera declaración de intenciones

El segundo problema se presenta cuando, una vez descubiertos, las condenas que se producen no suponen el ingreso en prisión, salvo algún caso excepcional. Incluso en el caso de una condena es posible que llegue después el indulto del Gobierno, o si hay también delito fiscal, el caso se solucione con el pago de lo que se defraudó más una pequeña multa, pero sin ingreso en prisión. Cosas como estas se solucionan con medidas legales, como el agravamiento de las penas, el cambio del régimen de aforamiento, la imposibilidad de que un imputado siga desempeñando cargos públicos, las penas agravadas para los testaferros, y otras posibles.

El tercer, y último problema, es que el dinero procedente de la actividad delictiva suele estar siempre a buen recaudo en los paraísos fiscales, a la espera de que tarde o temprano llegue una amnistía fiscal. Incluso puede suceder que el dinero se sienta tan seguro en esos territorios que se desprece acogerse a una amnistía, como ha ocurrido con la última aprobada en el año 2012. A pesar de lo que manifiestan algunos, existen medidas contra la utilización de los paraísos fiscales.

Así pues, la corrupción no se puede combatir solamente con medidas judiciales y penales, sino que tienen una importancia especial las medidas de carácter preventivo que deben ser llevadas a cabo por los órganos de control y fiscalización del Estado. A la vista de la situación actual, los resultados se pueden calificar como de estrepitoso fracaso. Quizá por falta de medios, o de competencias para actuar, pero ciertamente no están sirviendo para evitar, frenar, ni prevenir la oleada de corrupción que sufre España desde hace muchos años.

2. PERCEPCIONES Y CUANTIFICACIÓN

Según el Barómetro del CIS de septiembre de 2014, el segundo problema para los españoles, después del paro (75,3%) es la corrupción y el fraude (42,7%), seguido de los problemas de índole económica (28,8%) y los políticos y partidos políticos (25,8%). Esta jerarquía de problemas no supone una novedad, ya que se viene manteniendo invariable en los sucesivos estudios.

El Consejo General del Poder Judicial, en un informe, de fecha 25 de abril de 2013, manifiesta que el Servicio de Inspección ha contabilizado que en esos momentos 798 juzgados y tribunales españoles instruyen un total de 2.173 procedimientos de los considerados de especial complejidad. De ellos, 1.661 corresponden a causas que afectan a los siguientes tipos penales: receptación y blanqueo de capitales, delitos contra el patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, falsedades documentales, prevaricación de funcionarios públicos, infidelidad en la custodia de documentos y revelación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones prohibidas a los funcionarios y delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales.

De estas 1.661 causas, las distintas unidades inspectoras han identificado 302 de ellas como 'macroprocesos', así designados por el volumen de implicados en los mismos o por la especial complejidad de los hechos investigados.

Respecto de la distribución de casos por Comunidades Autónomas, figura en primer lugar Andalucía (541), seguida de la Comunidad Valenciana (200 casos). La que menos casos tiene es La Rioja (4 casos).

Por su parte, la organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995 el Índice de percepción de la corrupción con el que se mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

Desde el año 2005, en España los indicadores de corrupción eran bajos, por lo que nos situábamos muy alto en el ranking de países. Esta situación ha ido evolucionando negativamente desde entonces, según recoge el cuadro adjunto.

(Fuente: Amnistía internacional - INDICES DE CORRUPCIÓN)

Transparencia internacional

	Puntuación (sobre 10)	Posición
2005	7	23
2006	6,8	23
2007	6,7	25
2008	6,5	28
2009	6,1	32
2010	6,1	30
2011	6,2	31
2012	6,5	30
2013	5,9	40

Centrándonos en los últimos datos disponibles de Transparencia Internacional referidos al año 2013, podemos hacer una comparativa por países y por áreas de actividad pública. Esta estadística confirma lo dicho por otras encuestas, pues muestra niveles de percepción de corrupción más altos que la media en el funcionamiento de los partidos políticos y del poder legislativo en cuanto elaboradores de normas generales. Es de destacar que los indicadores de la actividad de la policía y la administración son positivos con relación a la media, lo que evidencia que los problemas de corrupción están centrados en estamentos políticos.

	Part polit.	Pode r Legis.	Ejército	ONG	Prensa	Religión	Empres ariado	Educ ación	Justicia	sanidad	Polici a	Admon
Alemania	3,8	3,4	2,9	3	3,6	3,1	3,7	2,7	2,6	3,4	2,7	3,4
Australia	3,6	3,2	2,8	2,8	3,6	3,3	3,4	2,6	2,8	2,5	3	3,2
Dinamarca	2,9	2,4	2,3	2,4	2,9	3,1	3	2	1,7	2,2	2	2,2
España	4,4	3,9	2,6	2,4	3,2	3,1	3,3	2,1	3,5	2,3	3,1	3,3
Estados Unidos	4,1	3,7	2,9	3	3,7	3,1	3,6	3,1	3,3	3,3	3,3	3,6
Japón	4,2	4,2	3,2	3,3	3,8	4,1	3,4	3,7	3	3,5	3,8	3,9
Luxemburgo	3,6	3,1	2,7	2,6	3,2	3,3	3,4	2,6	2,7	2,6	2,9	3,2
Marruecos	3,9	3,8	2,8	2,9	3,1	2,2	3,6	3,7	4	4,2	4,2	4,1
Reino Unido	3,9	3,6	2,5	2,6	3,9	3	3,5	2,6	2,7	2,6	3	3,3
Rusia	4,2	4,3	4	3,3	3,7	3,1	3,6	4	4,4	4,1	4,5	4,6
Venezuela	4,2	3,8	3,8	3,4	3,6	3	3,8	3,2	4,1	3,3	4,4	4,3
MEDIA	3,8	3,6	2,8	2,7	3,1	2,6	3,3	3,1	3,5	3,2	3,7	3,6

3. CAUSAS

3.1 SENSACIÓN DE IMPUNIDAD

Que la corrupción en España es un grave problema se sabe desde hace muchos años, y el hecho de que no se hayan adoptado medidas eficaces para combatirla ha provocado una sensación de impunidad que se convierte automáticamente en un efecto llamada.

Al corrupto le resulta difícil resistirse a la tentación de situar unos millones de euros en paraísos fiscales, ante la casi certeza de su impunidad, porque es difícil que se descubra su conducta, y, si ocurriera, hay muchas probabilidades de que la única pena que tenga que sufrir es la llamada "pena del telediario". Pero, a cambio, el corrupto tiene solucionada su vida, la de toda tu familia y la de las generaciones futuras, con los millones de euros situados en los paraísos fiscales.

3.2 INSUFICIENCIA DE LOS MEDIOS DE LOS ÓRGANOS FISCALIZADORES Y PREVENTIVOS.

Las medidas más importantes para combatir la corrupción deben ser las de carácter preventivo. La situación que se detalla a continuación de los principales órganos con funciones fiscalizadoras y de control del Estado pone de manifiesto graves deficiencias que deberían ser corregidas.

En el BOE del 7 de octubre de 2014 se acaba de publicar, como cada año, la Orden (ESS/1819/2014, de 25 de septiembre), por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Seguridad Social que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría.

En el BOE del día 29 de julio de 2014 se publicó, como cada año, la Orden (HAP/1368/2014, de 14 de julio) por la que se declara la insuficiencia de medios de la Intervención General de la Administración del Estado, que justifica la contratación con empresas privadas de auditoría.

La incapacidad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en la lucha contra la corrupción queda manifiestamente clara en el tema de la posible financiación ilegal de los partidos políticos, teniendo en cuenta que sus informes se hacen con varios años de retraso.

En este Tribunal hay más empleados designados por los partidos políticos que funcionarios de carrera, lo que ha provocado que el Tribunal Supremo haya estimado el recurso interpuesto por la Asociación de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas en el que se impugnaba el nombramiento de varios funcionarios interinos, al entender que se habían excedido los límites establecidos en la normativa.

El SEPBLAC, órgano del Banco de España encargado de examinar e investigar las operaciones sospechosas de blanqueo de capitales, solo tiene una plantilla de 80 personas, no pudiendo asumir las importantes funciones que le exigen las normas internacionales contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, que se han visto reflejadas en la aprobación de la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales.

En relación con la corrupción y el blanqueo de capitales, hay que decir que recientemente se ha modificado la Ley de prevención del blanqueo de capitales del año 2010 que, incomprensiblemente y en contra de las recomendaciones de los organismos internacionales y de la propia UE, dejó fuera de vigilancia a los políticos nacionales y sus familiares y allegados, medida que sí ha estado aplicándose para los políticos extranjeros. Ahora se ha modificado dicha Ley para someter a vigilancia a los altos cargos de la Administración, parlamentarios, magistrados del Supremo y Constitucional, embajadores, alto personal militar de las Fuerzas Armadas, parlamentarios nacionales y autonómicos, y alcaldes y concejales de municipios de más de 50.000 habitantes. La rectificación llega un poco tarde, pero bienvenida sea.

Los Inspectores de Hacienda propusimos en el año 2007 hacer un plan de inspección de políticos, alcaldes y concejales de urbanismo, en pleno boom inmobiliario y con casos diarios de corrupción urbanística, pero no se nos hizo caso. En el año 2008 había más de mil casos de corrupción contabilizados, que solamente han decaído por el estallido de la burbuja inmobiliaria, pero no por las actuaciones encaminadas a combatirlos.

Si nos referimos a la labor de fiscalización que se realiza en las Corporaciones Locales, hace ya años que se adoptó la irresponsable decisión de que el nombramiento de los Interventores Locales en los ayuntamientos más importantes fuera de libre designación, afectando esta situación gravemente a su labor de control y supervisión.

Respecto de la CNMV, sólo hay que revisar la hemeroteca para comprobar la ineficacia del control y supervisión de este órgano para evitar las estafas y chiringuitos financieros descubiertos en los últimos años. Además, la situación del sector financiero en España ha fulminado la reputación del Banco de España, intachable hasta entonces y desde fuera nos han impuesto unas auditorías externas que han suplido sus funciones. Hace poco han visto la luz pública los informes de sus Inspectores que ponían de manifiesto la gravedad de la situación, que fueron ignorados porque primaban otros intereses.

En relación con la Agencia Tributaria, los Inspectores de Hacienda llevamos años denunciando que no se acometen las reformas necesarias, ni se dota a la Inspección de los medios humanos necesarios, por lo que los sucesivos planes de lucha contra el fraude resultan infructuosos, a pesar de que año tras año se anuncian resultados brillantes con mucho bombo mediático. La falta de medios se ha reconocido recientemente por el propio Gobierno, como figura en la exposición de motivos de un Real Decreto-Ley de 2014, por el que se aprueba una oferta de empleo público de carácter extraordinario para la Agencia Tributaria, y que, dada su trascendencia se transcriben a continuación:

En el contexto actual mantener la capacidad operativa de la Agencia Tributaria es indispensable. La grave disminución del personal adscrito a este organismo en los últimos años y la necesidad de allegar recursos para la lucha contra el fraude fiscal, con el fin incrementar los ingresos públicos y reducir el déficit, justifican en estos momentos la necesidad de dar un tratamiento excepcional y diferenciado a la Agencia Tributaria en esta cuestión de personal.

No obstante haber oscilado la cifra de personal de la AEAT en torno a las 28.000 personas, a 31 de diciembre de 2013 su plantilla se situó en 26.231 personas, cifra más que preocupante.

Los estudios sobre evolución del personal realizados por la Agencia Tributaria ponen de manifiesto el riesgo de una pérdida acumulada durante toda la década de 2010 a 2020 de más de una cuarta parte de una plantilla, cuya edad media ha pasado de poco más de 40 años en el momento de su creación a cerca de 50 en años en los momentos actuales. Una pérdida de plantilla de tales dimensiones difícilmente podrá ser asumida por la Agencia Tributaria sin que se ponga en serio riesgo el incremento que sería deseable de sus resultados o, al menos, su mantenimiento, lo que podría suponer graves perjuicios para los intereses públicos que la Agencia Tributaria tiene encomendados.

3.3 AUSENCIA DE UNA VERDADERA POLITICA DE CONCIENCIACIÓN SOCIAL DE LOS EFECTOS PERNICIOSOS DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE

La sociedad actual, a la que la crisis económica está poniendo a prueba nuestra capacidad de sacrificio, necesita de ciudadanos que sean capaces de interactuar en sociedad y de sumar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes. Para ello, es necesario que los poderes públicos hagan un esfuerzo en formación y en divulgación de aquellos valores éticos, cívicos y de convivencia, necesarios para el progreso económico.

Enseñar valores humanos alienta un cambio inequívoco, favorable para todos. La manera más segura de mejorar es inculcando valores, tan reales como indispensables.

Por tanto es necesario transmitir con intensidad a los ciudadanos los graves efectos sociales que ocasiona el fraude fiscal y la corrupción política y económica.

Ello necesita del diseño de campañas de difusión de los efectos perniciosos de la corrupción y del fraude fiscal y, especialmente, de actividades de pedagogía tributaria en los diferentes grados del sistema educativo.

Con dichas medidas se contribuiría a incrementar la cultura económica y la conciencia cívica con la consiguiente percepción de los efectos indeseables del fraude, en su vertiente de grave

incumplimiento que impide el funcionamiento normal del sistema jurídico, económico y social en el que nos integramos como ciudadanos.

3.4 PLURALIDAD DE ORGANOS CON COMPETENCIAS ANTICORRUPCIÓN, ESCASAMENTE INTEGRADOS Y COORDINADOS

Actualmente existe una pluralidad de órganos con competencias en la lucha contra la corrupción.

I. Policía Nacional

La **Comisaría General de Policía Judicial** de España es el departamento del Cuerpo Nacional de Policía que investiga los delitos, especialmente la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y monetaria. Está también a cargo de la investigación del tráfico de drogas, el control de juegos de azar. A su vez, se encarga de la colaboración con policías extranjeras. Consta, a su vez, de una serie de órganos:

- Secretaría General
- Unidad Central de Droga y Crimen Organizado.
- Unidad Central de Delincuencia Especializada y Violenta.
- Unidad Central de Inteligencia Criminal.
- Unidad de Investigación Tecnológica
- Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal.

Esta última unidad es la que asume la investigación y persecución de las actividades delictivas, de ámbito nacional e internacional, en materia de delincuencia económica y fiscal, así como la coordinación operativa y el apoyo técnico a las respectivas Unidades territoriales. De esta Unidad dependen:

- La Brigada Central de Delincuencia Económica y Fiscal, a la que le corresponde la investigación de los delitos relacionados contra las Haciendas Públicas, contra la Seguridad Social, sus Entidades Gestoras en sus distintas modalidades, y los delitos contra los derechos de los trabajadores, fraudes financieros, fraudes en los medios de pago, delitos bursátiles, espionaje industrial y estafas de especial trascendencia.
- La Brigada Central de Investigación de Blanqueo de Capitales y Anticorrupción, a la que corresponde la investigación de hechos delictivos relacionados con el blanqueo de capitales procedente de hechos delictivos, los delitos económicos relacionados con la piratería internacional, la corrupción en sus distintas modalidades y la localización y la recuperación de activos.
- La Brigada Central de Inteligencia Financiera, a la que corresponde la investigación y persecución de los hechos delictivos relacionados con las actividades y sujetos regulados por la normativa de prevención del blanqueo de capitales.
- La Brigada de Investigación del Banco de España, que asume la investigación y persecución de los delitos relacionados con la falsificación de moneda nacional y extranjera, funcionando como Oficina Central Nacional a este respecto.
- La Unidad Adscrita a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, que desempeñará los cometidos que, como Policía Judicial, le asigne el órgano al que figura adscrita.

II. Guardia Civil

Dirección Adjunta Operativa. A cargo de un Teniente General, es el principal órgano colaborador del Director General de la Institución en el ejercicio de sus funciones. Del Director Adjunto Operativo dependen, entre otros, el Mando de Operaciones y la Jefatura Fiscal y de Fronteras.

- **El Mando de Operaciones**

Responsable de la conducción operativa de los servicios. Del mismo dependen, entre otras Unidades, la Jefatura de Policía Judicial.

- La Jefatura de Policía Judicial se encarga de la investigación y persecución de los delitos y faltas y desarrollar los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica llevando a cabo las funciones de Policía Judicial específica de la Guardia Civil. De ella depende, entre otras unidades, la Unidad Central Operativa (UCO).
- La UCO, tiene como misión investigar y perseguir los asuntos relacionados con la delincuencia organizada, económica, internacional; así como el establecimiento y mantenimiento del enlace, coordinación y colaboración con otros servicios afines, nacionales e internacionales.

- **La Jefatura Fiscal y de Fronteras**

Le corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado. Evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular. De ella dependen, entre otros:

- El Servicio Fiscal: Tiene como misión específica el resguardo fiscal del Estado, la prevención del contrabando, el narcotráfico, el fraude y demás infracciones, en el marco de las competencias legalmente asignadas a la Guardia Civil. Así como la materialización del enlace, cooperación y colaboración operativa en dichas materias con otros servicios afines.

III. El Ministerio Fiscal

La Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, regula y define las competencias de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Dicha fiscalía especial practicará las diligencias propias de la fiscalía e intervendrá directamente en procesos penales, en ambos casos siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con:

- a. Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando.
- b. Delitos de prevaricación.
- c. Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada.
- d. Malversación de caudales públicos.
- e. Fraudes y exacciones ilegales.
- f. Delitos de tráfico de influencias.
- g. Delitos de cohecho.
- h. Negociación prohibida a los funcionarios.
- i. Defraudaciones.
- j. Insolvencias punibles.
- k. Alteración de precios en concursos y subastas públicos.
- l. Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores.
- m. Delitos societarios.
- n. Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conducta a las otras Fiscalías Especiales.

- o. Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales.
- p. Delitos de corrupción en el sector privado.
- q. Delitos conexos con los anteriores.
- r. La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.

IV. SEPBLAC

El Servicio Ejecutivo de la Comisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales es la Unidad de Inteligencia Financiera española, siendo único en todo el territorio nacional.

El Servicio Ejecutivo de la Comisión es, asimismo, autoridad supervisora en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y ejecución de las sanciones y contramedidas financieras a las que se refiere el artículo 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril.

Sin perjuicio de su actividad de análisis operativo, el Servicio Ejecutivo de la Comisión realizará funciones de análisis estratégico con objeto de identificar patrones, tendencias y tipologías, de los que informará al Comité de Inteligencia Financiera, que determinará posibles amenazas y vulnerabilidades en un análisis de riesgo que informará las políticas en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Al servicio del mismo existirán Unidades policiales y administrativas adscritas, bajo la dependencia funcional de la Dirección del Servicio Ejecutivo de la Comisión, las primeras en el ejercicio de funciones de Policía Judicial:

- La Brigada Central de Inteligencia Financiera del Cuerpo Nacional de Policía.
- La Unidad de Investigación de la Guardia Civil.
- La Unidad de la AEAT

V. Oficina Nacional de Investigación del Fraude (AEAT)

Por Resolución de 27 de octubre de 1998, de la Presidencia de la AEAT, se crea la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) en el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria.

Sus funciones se podrían resumir en:

- a. El estudio del fraude fiscal y la formulación de estrategias para la lucha contra el mismo.
- b. El estudio de los procedimientos de lucha contra el fraude de otras Administraciones Tributarias y su adecuación a los problemas específicos del fraude en España.
- c. La realización de estudios económicos y sectoriales.
- d. El establecimiento de métodos de investigación y comprobación tributaria.
- e. La realización directa o la coordinación de actuaciones de obtención de información tendentes a la investigación de los incumplimientos tributarios, así como al diseño de estrategias de captación de datos..
- f. La realización directa o la coordinación de las actuaciones de comprobación e investigación específicas.

- g. Informar acerca de la incidencia que las modificaciones normativas puedan tener respecto de las modalidades de realización del fraude, así como sobre sus mecanismos de control.

Sus funciones serán ejercidas por los siguientes Equipos:

- a) Equipo de Estudio del Fraude Fiscal.
- b) Equipo de Métodos y Procedimientos de Control.
- c) Equipo Central de Información.
- d) Los Equipos Centrales de Investigación del Fraude.

VI. Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (AEAT)

Dentro del Departamento de Aduanas e IIEE de la AEAT, se encuentra adscrita la Dirección Adjunta del Servicio de Vigilancia Aduanera.

Asumen las siguientes funciones:

- El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando.
- Ejercicio de las funciones de Resguardo Fiscal y Aduanero.
- La actuación en materia de inspección, investigación y control que les sean encomendadas por la Subdirección General de Inspección e Investigación y la participación en misiones de investigación de otras Áreas de la AEAT.
- Selección de los medios técnicos especiales necesarios para el cumplimiento de las actividades operativas, barcos, aviones, inteligencia electrónica y otros medios materiales utilizables en la represión del fraude aduanero y contrabando.
- Actuaciones en materia de blanqueo de capitales, control de cambios, así como la persecución, investigación y descubrimiento de la economía sumergida, en coordinación con los órganos competentes.
- Prestación de servicios en el área de comunicaciones al resto del Departamento.

Como conclusión a este apartado, podemos afirmar que existe una multitud de órganos que tienen competencias diferentes en materia anticorrupción. También hay que destacar que existen muchos puntos de conexión entre estos entes, y que se puede hablar de un sistema con un cierto grado de coordinación. No obstante, la mejor coordinación es la que hace uno consigo mismo, y el hecho de que, como hemos reflejado en el apartado anterior, estemos asistiendo a tantos casos de corrupción, nos hace pensar que hay que superar esta compleja estructura de competencias para poder luchar de forma eficaz contra esta lacra.

3.5 NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO EN LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS ECONOMICOS.

Como consecuencia de la situación detallada en el apartado anterior se propone la creación de un nuevo marco organizativo en la lucha contra los delitos económicos, tanto de carácter preventivo como de detección y represión, con carácter previo al inicio de su enjuiciamiento penal, y cuyas características se detallan más adelante.

Para ello, se propone una simplificación de órganos, de manera que las actuales competencias del SEPBLAC, Unidades especializadas de la Policía Nacional (UDEF, ...) de la Guardia Civil (UCO, ...), de la Fiscalía Anticorrupción, de la Intervención General de la Administración del Estado, sean integradas en un nuevo órgano anticorrupción: la ONAF.

En un segundo término, se propone que la AEAT asuma las competencias en materia de delito fiscal y contrabando que se deriven de las actuaciones de gestión y control del sistema tributario y aduanero, así como aquellas relativas a los delitos de blanqueo que se deriven de dichos delitos.

Las ventajas de la creación de un órgano específico anticorrupción serían:

- Posibilidad de que sea un órgano independiente, creado para depender y rendir cuentas exclusivamente al Parlamento, y desvinculado del poder ejecutivo.
- Posibilidad de integrar competencias que hasta ahora están dispersas entre el Ministerio de Hacienda (AEAT, SVA), Economía y Competitividad (SEPBLAC), Justicia (fiscalía) e Interior (Policía y Guardia Civil).
- Existencia de un nuevo procedimiento, y de nuevas potestades, que permita potenciar todas las ventajas de los procedimientos actuales, a la vez que superar sus deficiencias individuales.
- Posibilidad de realizar un plan de control específico, y un seguimiento de los operadores económicos, que permita un control integral de todas las fases previas a la denuncia ante los órganos judiciales, abarcando desde la actividad preventiva, de investigación previa y pre-instrucción, y de informe de denuncia ante el juez.
- Posibilidad de compatibilizarlo con las competencias propias y actuales de la AEAT.

4. PROPUESTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

4.1. EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO DE APLICACIÓN EN LA AEAT

Propuesta 1. Plan de comprobación de representantes políticos

Los Inspectores de Hacienda llevamos proponiendo medidas para luchar contra la corrupción desde el año 2005, medidas que han sido ignoradas. Esas propuestas cobran ahora más fuerza que nunca, especialmente las que se refieren al establecimiento de un Plan de Comprobación de representantes políticos de todas las Administraciones y de los partidos políticos. Por ello, se debe incluir en el Plan de Control Tributario de la AEAT a las personas con responsabilidades públicas, en concordancia con lo previsto en la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales, que obliga a adoptar medidas reforzadas de vigilancia sobre dichas personas y su entorno.

Se ha de establecer también la obligatoriedad de remitir a la Agencia Tributaria, en la forma, plazos y modelos que se determinen, la información obrante en los Registros de Bienes Patrimoniales de cada Entidad Local, así como en cualquier registro oficial de este tipo existente en otros órganos e instituciones, como es la Declaración de bienes y rentas que han de presentar los Diputados en el Congreso.

Por último, se debería tipificar como conducta delictiva de los representantes públicos la no entrega, o el falseamiento de datos, de la declaración de los bienes patrimoniales y de la participación en sociedades que tienen que presentar.

Propuesta 2. Plan de comprobación de personas y entidades acogidas a la amnistía fiscal

Desde que se aprobó la amnistía fiscal, se han ido conociendo casos de utilización indebida de dicha norma fiscal, porque ha sido utilizada para legalizar rentas procedentes de actividades ilícitas, como la corrupción y el blanqueo de capitales, como ya advertimos los Inspectores en su momento. Por ello, se ha de incluir en el Plan de Control Tributario de la AEAT a las personas y entidades que se han acogido a la amnistía mediante la presentación de la "Declaración Tributaria Especial (DTE)" para comprobar que el origen de las rentas es lícito, y que no provienen de actividades delictivas, no amparadas por dicha norma.

Propuesta 3. Inclusión en el Plan de Control Tributario de la AEAT de entidades y personas implicadas en supuestos de corrupción y otra delincuencia

El criterio jurisprudencial sobre las rentas procedentes de actividades ilícitas es que tienen que tributar en los supuestos en los que no exista condena, porque se haya producido el archivo de la causa penal, o porque se considere que la conducta no es objeto de reproche penal.

Para que se puedan regularizar estas rentas, y dados los largos períodos de instrucción de estos expedientes en la vía penal, es necesario que, en los supuestos mencionados, se pueda efectuar la oportuna liquidación por la Administración Tributaria cuando el proceso haya finalizado, y ello solamente se puede hacer si la prescripción se ha interrumpido, por haberse dado alguno de los supuestos contemplados en los artículos 66 y siguientes de la Ley General Tributaria. Para ello, en los casos de corrupción, o en cualquier otro en los que se puedan haber obtenido rentas procedentes de actividades ilícitas, la Agencia Tributaria debería iniciar actuaciones de comprobación, y si existiera prejudicialidad penal, paralizar el procedimiento.

La única regulación existente en materia de cuestiones prejudiciales penales suscitadas en el seno del procedimiento administrativo, y concretamente, en el procedimiento tributario, es el artículo 103 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el RGIAT, que regula los períodos de interrupción justificada de las actuaciones, y que establece en su apartado d) lo siguiente:

Cuando la determinación o imputación de la obligación tributaria dependa directamente de actuaciones judiciales en el ámbito penal, por el tiempo transcurrido desde que se tenga conocimiento de la existencia de dichas actuaciones y se deje constancia de este hecho en el expediente o desde que se remita el expediente a la jurisdicción competente o al Ministerio Fiscal hasta que se conozca la resolución por el órgano competente para continuar el procedimiento. No obstante, cuando ello sea posible y resulte procedente podrán practicarse liquidaciones provisionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Si no se iniciaran actuaciones de comprobación, y la resolución del expediente en el ámbito penal no supusiera condena por cualquier motivo, las rentas obtenidas habrían escapado también a la tributación.

Por otro lado, en los casos de corrupción siempre existen dos partes, siendo habitual que una de ellas ejerza actividades empresariales, y que los importes satisfechos no figuren en la contabilidad oficial. Por ello, los pagadores deberían ser objeto también de actuaciones inspectoras y aplicar los mismos criterios de prejudicialidad penal mencionados anteriormente.

En línea con lo expuesto anteriormente, en la última reforma del delito fiscal, llevada a cabo en diciembre de 2012, se ha regulado que la existencia del procedimiento penal por delito contra la Hacienda Pública no paralizará la acción de cobro de la deuda tributaria.

En base a las circunstancias mencionadas, se considera que la lucha contra la corrupción debe figurar como una línea de actuación preferente en el Plan Anual de Control Tributario de la AEAT.

Propuesta 4. Reforzar la denuncia pública, regulándose canales de información que garanticen la necesaria confidencialidad a los ciudadanos, o empleados de empresas o instituciones, que, disponiendo de información relevante para la lucha contra el fraude y la corrupción, quieran transmitirla a las instituciones y órganos encargados de investigarla.

En los EEUU, ya desde los albores de su nacimiento, está en vigor la llamada "Ley de Falsas Reclamaciones" o "Ley de Lincoln", llamada de esta forma por haber sido aprobada durante la administración del presidente Abraham Lincoln en el año 1863. Esta norma permite a cualquier ciudadano informar en contra de una persona o empresa responsable de defraudar al gobierno federal. Se estima que fruto de estas denuncias se recuperan al año más de 5.000 millones de dólares.

Estados Unidos y también Francia y Alemania han desarrollado en los últimos años investigaciones criminales respecto a los bancos suizos más importantes, por haber facilitado la evasión fiscal de contribuyentes de esos países. Las fuentes principales de información en estos casos provienen de empleados de los propios bancos. El caso más significativo ha sido el de un antiguo empleado de uno de los mayores bancos que después de estar en la cárcel

más de tres años por facilitar la evasión, ha cobrado una recompensa de 104 millones de dólares por delatar a su banco. Son también significativas las sanciones impuestas a los propios bancos, destacándose la impuesta, en el año 2009, a UBS con 780 millones, tras admitir que asesoró a 17.000 contribuyentes sobre cómo dirigir sus fortunas hacia paraísos fiscales, o la impuesta recientemente al británico HSBC, por importe de 1.900 millones de dólares, por facilitar el blanqueo de dinero.

Estas actuaciones han forzado a Suiza a prescindir de su sacrosanto secreto bancario, facilitando información más allá del estándar promovido actualmente por la OCDE.

Por otro lado, desde el año 2010, con la firma de la ley Dodd-Frank, se puso en marcha un programa por el que la SEC (Securities and Exchange Commission) premia a aquellas personas (whistleblowers) que de forma voluntaria ofrezcan información que permita descubrir fraudes financieros, llegando a pagarse durante este año 2014 a un informante extranjero más de 30 millones de dólares que representaba entre el 10% y el 30% del dinero obtenido por la SEC en la operación.

Propuesta 5. Regular el pago a confidentes para supuestos de denuncia de delitos, y no solamente en los casos de contrabando

Creemos que una medida eficaz, no sólo contra el contrabando sino contra cualquier tipo de delito fiscal sería el que la AEAT dispusiera de fondos para pagar informaciones confidenciales de cuyo conocimiento se deriven el afloramiento o recuperación de cuotas defraudadas, similar al que ya se dispone para el pago de operaciones relacionadas con la persecución del contrabando, autorizado por la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando y que actualmente se gestiona por el Departamento de Aduanas e I.E.E, conforme a un estricto procedimiento controlado trimestralmente por la Intervención General del Estado.

Este tipo de actuación se podría establecer a algún tipo de control, ya sea judicial, o de alguna autoridad administrativa.

Hay que señalar que el pago siempre es “a posteriori” de la actuación, en función de resultados y de lo que cueste llegar a ellos.

La modificación normativa solamente consistiría en ampliar los supuestos en que se pudieran utilizar las partidas para operaciones confidenciales. En este sentido, a propuesta de la AEAT, la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, en su Disposición Adicional Segunda, según redacción dada por la Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio, quedó redactada del siguiente modo:

«Disposición adicional segunda. Presupuestos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

*1. La Agencia Estatal de Administración Tributaria podrá consignar en sus presupuestos partidas específicamente destinadas a operaciones confidenciales relacionadas con la **persecución de los delitos que tenga encomendada.***

2. La fiscalización y control de estas partidas se llevará a cabo mediante el procedimiento que establezca la Intervención General de la Administración del Estado, en el que se regulará en todo caso la confidencialidad antes indicada. Del resultado de la fiscalización y control referidos se dará traslado al Tribunal de Cuentas.» (La negrita es nuestra).

La modificación que se propone es que dicha norma contemple las partidas confidenciales ya no solo para la persecución del contrabando, sino también, para las investigaciones de la AEAT que pudieran dar como resultado la denuncia por delito fiscal.

Propuesta 6. Creación de la Policía Fiscal

La normativa tributaria y sus procedimientos están previstos para las actuaciones de comprobación e investigación relativas a contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias formales. Estos procedimientos son utilizados por los defraudadores para entorpecer, dilatar o impedir las actuaciones de la Administración.

Este es el caso de los asuntos de delincuencia organizada como, por ejemplo, las tramas de fraude del IVA.

Las investigaciones de los fraudes más graves requerirían un procedimiento especial que se ha de caracterizar, fundamentalmente, por:

- 1) La no sujeción a los plazos ordinarios de la LGT.
- 2) La realización de actuaciones sin conocimiento del obligado tributario.
- 3) El recurso al pago a confidentes en el caso de delito fiscal, sometido a estrictos controles.
- 4) El uso de técnicas especializadas en detección y lucha contra fraudes más graves, que incluyan los métodos policiales en su investigación (registros, vigilancia de las comunicaciones, seguimientos, interrogatorios...), que conllevaría la creación de una Policía Fiscal.

En resumen, es necesario dotar a la AEAT de nuevos y más contundentes medios de lucha contra la delincuencia económica y fiscal.

Por ello, es necesaria una Policía Fiscal dependiente de la AEAT, en la que se integrarían unidades especializadas del Servicio de Vigilancia Aduanera e Inspectores de Hacienda que desempeñen funciones de investigación. Además, deberían crearse equipos descentralizados en el ámbito de las delegaciones especiales para cubrir todo el territorio nacional en función de sus necesidades.

Nunca se ha llegado a crear la Policía Fiscal - a pesar de estar prevista en la Ley de creación de la AEAT, LPGE 1991- , por falta de acuerdo entre el Ministerio del Interior y el de Hacienda –el último intento se produjo en 2004 con ocasión de la preparación del Plan de Prevención del Fraude-.

Esta Policía Fiscal tendría una doble condición, permitiendo, como policía administrativa, el apoyo a las actuaciones administrativas de investigación, y, como policía judicial, la investigación penal de los delitos fiscales, de blanqueo de capitales, de contrabando, o de alzamiento de bienes, incluyendo también otros de índole económica como los de corrupción.

La Agencia ya dispone del Servicio de Vigilancia Aduanera, que tiene carácter policial, con facultades para la lucha contra el contrabando y el blanqueo asociado al mismo, por lo que podría ser el embrión de la policía fiscal que llevamos reclamando los Inspectores de Hacienda desde hace tiempo, ya que, en casos de delincuencia organizada, como los tramas de facturas falsas, o el fraude carrusel en el IVA, con los procedimientos habituales resulta casi imposible conseguir las pruebas correspondientes, siendo totalmente necesarias otras técnicas de investigación, y policiales.

Propuesta 7. Reconocer a la AEAT la competencia para investigar los delitos contra la Hacienda Pública

La AEAT no tiene competencias propias en la investigación, persecución e instrucción de los delitos contra la Hacienda Pública, teniendo encomendado por Ley el auxilio a los Juzgados y Tribunales de Justicia y al Ministerio Fiscal en la investigación, enjuiciamiento, y represión de los delitos públicos en el ámbito de sus competencias,. Su principal competencia es que el sistema tributario estatal se aplique con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios.

La Administración tributaria, encargada de la aplicación de las normas tributarias y de la lucha contra el fraude fiscal, en los casos en los que el fraude fiscal es más grave y cuando son penalmente reprobables, debe limitarse a denunciar los hechos y a actuar como mero auxiliar del Juez o Fiscal, sin competencias propias cuando realmente es la que mejor está preparada para investigar ese tipo de delitos.

En los conocidos como expedientes de investigación, la AEAT está realizando una función de auxilio judicial muy relevante, pero con muchas limitaciones, por lo que sería mucho más eficiente que la AEAT tuviese entre sus competencias la persecución e investigación de los delitos contra la Hacienda Pública, y que pudiera, con respecto a estos delitos, convertirse en Policía Judicial.

La nueva Policía Fiscal debería encargarse de la persecución de los delitos fiscales. Mientras no se cree la misma, determinadas unidades de la AEAT podrían ver atribuidas esta función, siendo catalogadas como Policía Judicial.

Esto debería suponer que, determinadas unidades de la AEAT tendrían la consideración de Policía Judicial a efectos de la persecución de los Delitos contra la Hacienda Pública, o bien que se encargase de tales cuestiones la Policía Fiscal

Incluso, de manera semejante a como se hace en Alemania, determinadas unidades u oficinas de la AEAT (distintas de las que realizan comprobaciones tributarias), podrían ocupar el lugar del Ministerio Fiscal, con todos sus derechos y obligaciones, para investigar delitos contra la Hacienda Pública.

La situación actual supone que, cuando las potestades administrativas se muestran ineficaces e insuficientes frente al fraude fiscal más grave, la AEAT se ve obligada a la “judicialización temprana” de los expedientes, por lo que se pierde la iniciativa investigadora de la misma y se realiza a partir de ese momento cualquier actuación “por mandato” del Juzgado de Instrucción.

Esta actuación por mandato se materializa en que la AEAT señala qué actuaciones son necesarias para la continuación de la investigación, el Juez nombra a funcionarios de la AEAT en auxilio judicial y acuerda, si le parecen procedentes, que se realicen las actuaciones señaladas, las ordena, las manda ejecutar en numerosas ocasiones a la AEAT, ésta las ejecuta, informa al Juez del resultado de las mismas...y así, sucesivamente. Este procedimiento es altamente ineficiente. Si alguna oficina u órgano de la AEAT tuviese competencias para la investigación de los delitos, no debería paralizar su investigación, y solo judicializaría el expediente en el momento en que las actuaciones requirieran actuaciones que afectaran a derechos fundamentales.

Además, esta situación determina en ocasiones situaciones indeseables, en las que, en determinados procedimientos judiciales que tienen por objeto entre otros delitos el Delito contra la Hacienda Pública, se requiere por los jueces a la AEAT para que nombre a Inspectores de Hacienda o a Técnicos de Hacienda para que auxilien a la Policía en sus investigaciones.

Propuesta 8. Reconocer a la AEAT la competencia para investigar los delitos de blanqueo asociados a delitos contra la Hacienda Pública y a delitos de contrabando y narcotráfico

El fraude fiscal “*strictu sensu*” y el blanqueo de capitales, además de tener una influencia negativa en el tejido económico, comparten instrumentos y, en ocasiones una realidad común, de manera simultánea o sucesiva.

Ello explica la razón por la cual, la mayoría de los casos de blanqueo de capitales conviven con supuestos de delito contra la hacienda pública. Y por ello, los instrumentos que se utilizan para ocultar capacidades económica no declaradas, resultan útiles también para ocultar ganancias ilícitamente obtenidas (testaferros, paraísos fiscales, estructuras fiduciarias...).

Cuando se quiere usar o disfrutar de esos beneficios o ganancias previamente ocultados, tratando de justificar su origen, se utilizan los mismos medios en muchos de los casos: uso y disfrute de patrimonio a nombre de terceros o sociedades fiduciarias, billetes de lotería premiados, operaciones en los mercados de valores...

El delito contra la Hacienda Pública y el de blanqueo de capitales son, en muchas ocasiones, la cara de una misma moneda. Operaciones que entrañan fraude fiscal en el sector inmobiliario (desde el punto de vista del vendedor) esconden a la vez, simultáneamente, una actividad de blanqueo de capitales (para el comprador). En otros casos, uno de los delitos sucede a otro: los defraudadores fiscales necesitan blanquear sus ganancias, el delito fiscal aparece como subyacente al de blanqueo. Para blanquear los fondos obtenidos con un delito, o para ocultar este, se cometen delitos fiscales.

Esta realidad común trae como consecuencia que los inspectores de hacienda, los especialmente dedicados a la investigación de capacidades económicas y hechos imponible ocultados a la Administración Tributaria, se encuentren en su trabajo diario de detección y lucha contra el fraude fiscal con operaciones típicas de blanqueo, y de ahí la necesidad de que la AEAT tenga competencias para tramitar e investigar delitos de blanqueo, cuando están

vinculados a delitos fiscales. Y es que en las estructuras de blanqueo tiene significativa importancia el lavado de fondos procedentes de los delitos fiscales y económicos.

No obstante, cuando se pide colaboración a la AEAT en este tipo de investigaciones, que no tienen su origen en actuaciones previas de regularización fiscal, se considera algo ajeno a la AEAT. Y es que, la deficiente dotación de recursos de la Agencia Tributaria hace que se necesiten priorizar los recursos y atender otras tareas de gestión del sistema tributario y aduanero. Ello no debería ser así y, por el contrario habría que potenciar y normalizar la colaboración de la AEAT en la investigación de este tipo de delincuencia, ya que la AEAT puede resultar muy eficaz en este tipo de investigaciones, y la lucha contra las estructuras opacas redundaría en la justicia y equidad en la aplicación del sistema tributario. De la misma manera, el potenciar estas actuaciones aportaría más recursos al país y serviría para descubrir estas malas prácticas.

La AEAT dispone de una de las mejores bases de datos del mundo y de unos profesionales reconocidos como altamente cualificados, por lo que con actividades de investigación adecuadas se podrían descubrir delitos de blanqueo de capitales, alzamientos de bienes, falsedades documentales, y otros de índole económica, que a veces pasan, o intentan pasar, por meros fraudes fiscales. En algunos de estos casos, los delincuentes legalizan el botín de sus actividades delictivas con el pago de los impuestos, y la Agencia queda contenta también, porque incrementa sus resultados, y no tiene competencias para actuar de otra forma.

En resumen, ahora se investiga el blanqueo principalmente cuando va asociado al descubrimiento de otras actividades delictivas, pero con las propuestas mencionadas, las investigaciones de la AEAT nos llevaría a descubrir situaciones patrimoniales, testaferros, o sociedades pantalla, que constituirían pruebas típicas del blanqueo procedente de la corrupción o de otros delitos de tipo económico.

Las dos propuestas anteriores, de otorgar competencias a la Agencia Tributaria para investigar los delitos fiscales y otros de tipo económico vinculados, como el blanqueo de capitales, exigen modificaciones importantes de tipo organizativo, y de relación con la Fiscalía y los Juzgados, como la que se expone a continuación.

Propuesta 9. Creación en el ámbito de la AEAT de equipos integrados especializados en delitos contra la Hacienda Pública en sentido amplio

El descubrimiento de los delitos fiscales, y su investigación, es una cuestión compleja, que, en ocasiones reviste caracteres supranacionales, de criminalidad organizada, de utilización de estructuras opacas y que, con mucha frecuencia, engloba una conducta defraudatoria en la que se consuman delitos fiscales, de alzamiento de bienes, de blanqueo, corrupción...

Estas conductas causan un gran perjuicio económico, no sólo a la Hacienda Pública sino al sistema económico y a la propia estructura del Estado, en general. También generan, cada vez más, un elevado grado de alarma social y, si entre todos no somos capaces de darle un tratamiento adecuado, se produce el descrédito de la AEAT y del sistema judicial.

En el ámbito interno de la AEAT se deberían potenciar y homogeneizar las competencias de los Equipos encargado de temas relacionados con el delito que deberían estar conformados por personal de las áreas de Inspección y Recaudación. Esto permitiría investigar y denunciar conjuntamente los delitos fiscales y de alzamiento de bienes en perjuicio de la Hacienda Pública, junto con otros delitos que la Administración pueda detectar como el blanqueo de capitales.

Las ventajas de la creación de estas unidades conjuntas o integradas son:

- Esta actuación coordinada permitiría la denuncia conjunta de los hechos delictivos, la incoación de un solo procedimiento penal, que permitiría el enjuiciamiento de los comportamientos delictivos complejos que constituyen una unidad delictiva cohesionada de modo material, como sucede en aquellos supuestos de delitos instrumentales en el que uno de los delitos constituye un instrumento para la consumación o la ocultación de otro, así, en múltiples ocasiones, un delito fiscal está relacionado con un cohecho, una falsedad documental, una malversación de bienes, un alzamiento de bienes, un blanqueo de capitales, etc.

- Mostrar la conducta defraudatoria en su totalidad resultaría más eficaz y eficiente porque permitiría reforzar la convicción del juzgador respecto a la intención delictiva de los denunciados.

Estos Equipos acompañarían al procedimiento hasta su finalización, permitiendo que la AEAT pusiera más esfuerzo en conseguir que las sentencias por delito sean condenatorias y que las penas cumplan su función disuasoria. De esta forma, se conseguiría que los contribuyentes no prefirieran la vía penal a la administrativa.

En la actualidad, las “competencias” en materias relacionadas con el delito fiscal y otros delitos, están repartidas y distribuidas de manera poco eficiente y producen en su funcionamiento duplicidades y, a veces, descoordinación. Y, sobre todo desde fuera de la AEAT, el desconocimiento por Jueces y Fiscales de la persona u órgano al que han de dirigirse.

Así, nos encontramos que en la AEAT hay multitud de unidades y equipos encargados de distintos temas relacionados con el delito fiscal, encargados de auxiliar a los jueces y fiscales, de suministrarles información, y de ejecutar las consecuencias económicas de los delitos, pudiéndose citar, entre otros:

- La Unidad de Apoyo a la Fiscalía Anticorrupción,
- Las Unidades Especiales de Auxilio Judicial de las Delegaciones,
- Las Oficinas de Comunicación con los Juzgados y Tribunales de Justicia,
- El Gabinete Técnico del Director de la AEAT,
- La Unidad Central de Coordinación en materia de delitos contra la Hacienda Pública,
- Las Unidades Regionales de Delito contra la Hacienda Pública,
- Los Equipos de Inspección que realizan actuaciones de comprobación e investigación y que, cuando aprecian indicios de delito, lo ponen en conocimiento de su superior y elaboran un informe de delito que sirve de base a la denuncia al Ministerio Fiscal,
- La Oficina Nacional de Investigación del Fraude,
- La Subdirección de Procedimientos Especiales en el Departamento de Recaudación,
- Los Equipos de Recaudación, denominados de actuaciones especiales,
- La Oficina Nacional de Información e Investigación de Aduanas e Impuestos Especiales,
- Vigilancia Aduanera, etc.

Debería abordarse una reorganización de tareas, y una simplificación e integración de unidades con funciones en esta materia, consiguiendo que cualquier comunicación de la AEAT con los Jueces y Tribunales pasase por un órgano u oficina única en la AEAT, facilitando la interlocución y ordenando racionalmente las tareas.

4.2. PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS ECONÓMICOS Y DE LA CORRUPCIÓN. CREACIÓN DE LA OFICINA NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (ONAF)

Propuesta 10. Creación de la Oficina Antifraude (ONAF) como máximo órgano responsable y coordinador en materia de prevención, investigación y represión de la corrupción, y de los delitos de blanqueo de capitales y otros económicos

Sin perjuicio de ampliar las facultades legales de la Agencia Tributaria para investigar el blanqueo asociado a los delitos de tipo económico, se hace necesario el disponer de un organismo que persiga de una forma global la corrupción y los delitos de blanqueo y otros de tipo económico, en aquellos casos en los cuales no han nacido de expedientes fiscales previos.

Nos estamos refiriendo a aquellos que resultan de denuncias, de datos de investigaciones de otros contribuyentes, de colaboraciones al amparo de la ley de prevención del blanqueo de

capitales, y de la actividad preventiva, en general. De todo ello se deriva que, para aumentar las posibilidades de descubrir este tipo de delitos, se debería crear un órgano anticorrupción, la ONAF.

El nuevo ente sería independiente, y dependería directamente del Parlamento, quien nombraría a su presidente y director general. Para desempeñar tal cargo, se deberá haber ejercido un mínimo de 15 años en cualquiera de los cuerpos superiores que pudieran desempeñar sus funciones en el citado órgano.

La adscripción directa al parlamento evitaría problemas derivados de una realidad actual, en la que los distintos órganos están ubicados en diferentes ministerios: Hacienda, Economía, Justicia, e Interior, integrándose en un nuevo órgano, independiente de la administración.

La competencia de la ONAF sería la tramitación en exclusiva, a salvo de la competencia de la AEAT de tramitar delitos fiscales y de blanqueo asociados, de todo tipo de delitos económicos, abarcando todo el espectro de su represión, desde la parte preventiva, como la de control, recepción e investigación de denuncias, elaboración de un plan de control preventivo, y en su caso, la interposición de la correspondiente denuncia ante los órganos judiciales, y la colaboración en la instrucción.

Para desempeñar sus funciones, se contaría, entre otros, con funcionarios procedentes del Cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado, Interventores, Inspectores de Seguros y del Banco de España, Cuerpo Superior de Policía, Guardia Civil, y de la nueva Policía Fiscal, compartida con la AEAT.

Dicho órgano anticorrupción sucedería a los entes y órganos que se reflejan en el apartado 3.4 del presente documento.

Propuesta 11. Integrar la Fiscalía Anticorrupción en la ONAF

La investigación de los delitos fiscales y de los delitos económicos y financieros graves requiere conocimientos técnicos, contables y fiscales. Los nuevos modelos que se propugnan por el Gobierno, en los proyectos de reforma procesal penal, otorgan al fiscal la dirección de la investigación.

De confirmarse este modelo, los fiscales requerirán la ayuda de expertos que les auxilien, y para ello no hay mejor solución que su integración en la ONAF, que colaborará, cuando lo soliciten, los Juzgados de Instrucción.

La creación de este nuevo órgano, *en el que se integre la Fiscalía* supondría la configuración de un equipo integrado por miembros de Cuerpos de la Administración y de la Fiscalía. Siempre que se habilite de medios materiales y humanos suficientes, y que tuvieran competencias para la investigación y persecución de los delitos de naturaleza económica grave, permitiría mejorar la lucha contra el delito fiscal y la delincuencia económica, especialmente mediante:

- La simplificación de los procedimientos de investigación, sin necesidad de nombrar peritos o funcionarios en auxilio, sin tener que ser habilitados para cada actuación.
- La utilización de facultades policiales en la fase de investigación.
- La pronta judicialización de los asuntos.

Todo ello conllevaría la existencia de un Equipo cohesionado, coordinado y especializado en la lucha contra el la delincuencia económica y la corrupción, integrado por personal de la Administración Pública y la Administración de Justicia, el cual garantizaría un funcionamiento eficaz y ágil, permitiendo la simplificación del procedimiento, con ahorro de tiempo, y sin la pérdida de ninguna garantía procesal para el investigado.

Propuesta 12. Configurar, dentro de la ONAF, unidades especializadas en la localización y administración de bienes procedentes de la delincuencia económica

La eficacia en la persecución de las actuaciones constitutivas de fraude fiscal y blanqueo de capitales requiere una regulación que posibilite la localización y traba de los bienes de las

organizaciones criminales para que, una vez decomisados o intervenidos, pueda procederse a su realización económica. Con esta medida se trata de evitar la inoperancia que representa detener al delincuente y dejar a salvo sus bienes ilícitamente obtenidos.

Para ello, se requiere potenciar las fases de investigación, mediante cuerpos de personal altamente especializado, así como agilizar los trámites que conduzcan a la enajenación de los bienes decomisados.

La lucha contra la delincuencia económica lleva aparejada sentencias con un gran peso económico. Desgraciadamente, la práctica y realidad de esta parte de la ejecución de las condenas demuestra, en general, la gran ineficacia del Sistema Judicial, en lo que respecta a la incautación de bienes y el cobro de multas. Por otra parte, y respecto al delito de blanqueo de capitales, dada la magnitud y prevista evolución del mismo, la armonización regulatoria internacional y otros factores, como la mejor formación y especialización del personal público, es previsible que, en los próximos años, se potencien los resultados del sistema de lucha contra el blanqueo de capitales.

Por ello, esta debería ser una de las funciones a asumir por estas unidades especializadas, integradas dentro de la futura ONAF.

4.3. PROPUESTAS CONTRA LA UTILIZACIÓN DE LOS PARAÍOS FISCALES

La utilización de los paraísos fiscales, para ocultar los bienes procedentes del fraude fiscal y de las actividades delictivas, como la corrupción, es uno de los instrumentos habituales de los delincuentes. Por ello, se considera de especial importancia adoptar medidas, a nivel nacional e internacional, para acabar con dicha utilización, ya que, en caso contrario, resulta difícil que cualquier medida que se adopte contra la delincuencia organizada sea eficaz.

MEDIDAS A NIVEL NACIONAL

Propuesta 13. Volver a establecer, modernizándola y ampliándola, una lista internacional de paraísos fiscales y territorios no cooperantes

Hay que clasificar los países como cooperativos o no, como paraísos fiscales o no, en función de si han arbitrado efectivamente las medidas necesarias para intercambiar de forma automática y rutinaria información tributaria con el resto de los países.

En este sentido, Francia ha manifestado que impulsará en la Unión Europea la extensión de los intercambios automáticos de información bancaria, y según ha advertido su Presidente, todo país que se resista al cambio “*será considerado por Francia como un paraíso fiscal*”.

También el Parlamento Europeo se ha manifestado, en un informe emitido en 2013, en el sentido de hacer una lista negra de paraísos fiscales, incluyendo en la misma a aquellos territorios que no intercambien información de forma automática.

Propuesta 14. Tipificar como infracción tributaria, o como delito, el ofrecimiento de productos o servicios destinados al fraude

Se debería tipificar como infracción tributaria, o en su caso, como delito, la conducta de las personas o instituciones que colaboren habitualmente en la comisión de fraudes u ofrezcan productos o servicios destinados a la defraudación.

Ejemplos de estos productos destinados exclusivamente al fraude se han detectado en alguna ocasión en registros efectuados, con mandamiento judicial, en despachos profesionales, o entidades bancarias.

Propuesta 15. Obligatoriedad de obtener el NIF español cuando se opere en nuestro país, y no reconocer personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil español, o a entidades cuyos titulares sean, directa o indirectamente, residentes en dichos territorios

No podrán obtener dicho NIF las personas o entidades residentes en territorios calificados como paraísos fiscales.

La obligatoriedad de la obtención del NIF español, cuando se opere en nuestro país, así como la posibilidad de establecer obligaciones informativas a cargo de los autorizados de cuentas a nombre de residentes en paraísos fiscales, era una de las medidas contempladas en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal aprobado en el año 2005.

Dado que, en nuestra normativa mercantil, resulta de especial importancia el conocimiento de los socios de las entidades mercantiles, se debería reformar la legislación mercantil con el objetivo de no reconocer personalidad jurídica en España a las entidades constituidas en paraísos fiscales, ante la falta de información de la identidad de sus socios.

Propuesta 16. Obligatoriedad de identificar a los clientes de filiales y sucursales de entidades españolas radicadas en paraísos fiscales

Las entidades bancarias residentes en España no podrán tener sucursales, ni establecimientos abiertos en paraísos fiscales, salvo que suministren a la Administración Tributaria española la misma información que proporcionan respecto de las operaciones realizadas en territorio nacional.

Propuesta 17. Implantar la tasa sobre las transacciones financieras internacionales.

España ha de urgir a la comunidad internacional la implantación de la tasa sobre las transacciones financieras internacionales, incluyendo en la misma, por supuesto, los movimientos desde o hacia paraísos fiscales con un tipo impositivo agravado.

Propuesta 18. Generalizar los sistemas de intercambio de información en base al modelo de convenio FATCA, donde las condiciones técnicas lo permitan y como medida de mejora calidad, incluso, que el intercambio de información automática.

España debe promover la firma de este tipo de convenios, que obligan a las Instituciones Financieras extranjeras que tengan depositados fondos propiedad de españoles a informar a la Agencia Tributaria, y retener en el origen una retención del 30%.

Ello, sin perjuicio de su eliminación, para el caso de que los países donde estén establecidas estas entidades hayan suscrito un acuerdo con España de intercambio automático de datos bancarios, que incluya los estándares de intercambio de información y de diligencia debida.

IMPULSO DE MEDIDAS A NIVEL INTERNACIONAL

Propuesta 19. Considerar el intercambio automático de información como el estándar de transparencia necesario en los convenios de la OCDE.

Todos los Estados que quieran formar parte de la comunidad internacional, han de comprometerse a facilitar anualmente a los demás Estados la identidad de los clientes de sus bancos y demás Instituciones financieras.

Desde la IHE repetimos que el intercambio automático o rutinario de información es la solución para lograr el estándar de transparencia requerido para lograr la efectividad de los sistemas tributarios con los que se han dotado los países.

La OCDE define el intercambio automático o rutinario como:

“la transmisión sistemática y periódica de información masiva de contribuyentes por el país de la fuente al país de residencia relativa a varias categorías de renta (dividendos, intereses, royalties, salarios, pensiones etc.). Esta información es obtenida periódicamente en el país de la fuente (generalmente por medio del suministro de información respecto a los pagos efectuados por quien satisface el rendimiento (instituciones financieras, empresarios,) ...”.

“...La autoridad fiscal del país de residencia puede entonces chequear en sus archivos fiscales si los contribuyentes residentes han declarado su renta de fuente extranjera....”

Propuesta 20. Obligar a los bancos a proporcionar información de la identidad de los clientes de sus filiales en paraísos fiscales

Se propone que el G-20 emplazase a los Estados, para que obliguen a sus bancos nacionales, o que operan en su territorio, que tengan filiales o sucursales en el extranjero, o cuya matriz se halle fuera, a informar anualmente de las cuentas de las que sean titulares, y de las operaciones realizadas por sus residentes en aquellas filiales, sucursales o matrices en el extranjero, en tanto en cuanto no se suscriban los acuerdos basados en la FATCA.

Propuesta 21. Impulsar los acuerdos políticos necesarios para que todos los Estados y jurisdicciones suscriban el Convenio sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Fiscal modelo OCDE-Consejo de Europa, incluida la cláusula para el intercambio automático de información

Es un acuerdo multilateral, diseñado en 1988 por el Consejo de Europa y la OCDE, reformado en mayo de 2010 y abierto a todos los países. Contempla el intercambio de información en sus tres modalidades: previo requerimiento de acuerdo con el estándar de 2005, espontánea y automática, comprobaciones tributarias simultáneas, inspecciones fiscales en el extranjero, asistencia para la recaudación de tributos y medidas de aseguramiento patrimonial. Incluye la posibilidad de realizar auditorías conjuntas

Propuesta 22. España debe promover la revisión de todos los Acuerdos de Intercambio de Información firmados hasta la fecha con paraísos fiscales, caso de Andorra, para implantar el nuevo estándar internacional de intercambio de información tributaria. En caso de que alguna de las jurisdicciones firmantes, se negara a la precitada revisión, se debería denunciar el mismo, dando cuenta a la OCDE y al Foro Global de Transparencia, para incluir a la mencionada jurisdicción en la lista negra de “paraísos fiscales”

4.4. OTRAS REFORMAS LEGALES

Propuesta 23. Aprobar una ley anticorrupción

En la tramitación de dicha ley deberían ser oídas necesariamente todas las asociaciones profesionales de funcionarios que tengan atribuidas legalmente funciones de supervisión y control, con el objetivo de conocer las deficiencias y necesidades de los órganos de supervisión y control, y de dotarles de las facultades legales y medios necesarios.

Propuesta 24. Modificar el Código Penal, reforzando las medidas contra la corrupción, prevaricación administrativa y otros delitos económicos

Aunque la reciente Ley Orgánica 10/2012, de reforma del Código Penal, ha incorporado modificaciones legislativas que mejoran la situación del delito fiscal, del delito contable y de otra serie de delitos contra la Hacienda Pública, falta mucho por completar la misma, empezando por la ausencia de la correspondiente modificación de la LGT que aplique en la práctica alguna de estos cambios normativos.

Sin embargo, no se ha producido una reforma paralela en una serie de delitos económicos, de ampliar relevancia social, desde la prevaricación de las autoridades públicas, la corrupción activa y pasiva, etc., que resultan imprescindibles para moralizar los comportamientos públicos y dar ejemplo a los obligados tributarios.

Propuesta 25. Negar el indulto a cualquier condenado por delito fiscal, delito contable o delitos económicos.

Resulta un insulto para la ciudadanía democrática que personas condenadas por delitos económicos, algunos de ellos muy graves, sean indultados por razones carentes de justificación.

Por ello, debe negarse sistemáticamente el indulto a tales condenados, si de verdad se quiere demandar el cumplimiento estricto de las cargas fiscales a los ciudadanos.

Propuesta 26. Inhabilitar para el ejercicio de altos cargos en la Administración y responsabilidades en partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales de aquellos miembros que habiendo sido imputados en causa penales, se haya abierto juicio contra ellos, hasta que, en su caso, recaiga condena absoluta que se afirme su inocencia en los hechos enjuiciados.

Partidos, sindicatos y organizaciones empresariales son reconocidos expresamente en nuestra Carta Magna como asociaciones especiales; este reconocimiento constitucional conlleva una superior exigencia ética en el comportamiento de sus miembros, debiendo dar ejemplo al ciudadano medio, al “*average man*”, en terminología americana.

Por ello, la exigencia de eliminar cualquier comportamiento reprobable entre sus miembros para dar ejemplo de dignidad democrática y respeto a la Ley debe conllevar este tipo de sanción automática, sin perjuicio de una posterior reparación moral y política, en el caso de que, instruido juicio y firme la sentencia, sea declarado inocente.

Asimismo habría que modificar la norma de elección de altos cargos de la Administración para no permitir que ciudadanos en estas circunstancias estuvieran desempeñando puestos de Altos cargos en la Administración.

Propuesta 27. Creación de Juzgados especializados en delitos económicos.

El enjuiciamiento de los delitos económicos requiere de ciertos conocimientos técnicos, contables y fiscales. Entre otros motivos, por su complejidad material y la necesidad de acudir de manera constante y reiterada al auxilio de expertos y peritos, en muchas ocasiones, los procesos penales por delito fiscal, y otros delitos económicos y relacionados con la corrupción se retrasan, son excesivamente prolongados, causando cierta sensación de impunidad.

4.5. PROPUESTAS EN MATERIA DE CONTROL Y GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

Propuesta 28. Revitalizar el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para que asuma su verdadera función constitucional, con una dotación de medios adecuada, con procedimientos cercanos en el tiempo y profesionalidad de los cargos relevantes políticos.

Como se ha propuesto el Tribunal de Cuentas debe hacer frente a su tarea con una profesionalidad de los cargos de elección política por ello, se debe *Acabar* con los criterios políticos establecidos a la hora de designar los cargos más relevantes en altas instituciones públicas y, en especial en el Tribunal de Cuentas, “*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.*”, tal y como lo define el artículo 136.1 de la CE.

La designación de los cargos del Tribunal de Cuentas se hará en base a principios de mérito y capacidad, con un 50% de sus cargos directivos designados entre funcionarios de Cuerpos con

conocimientos de auditoría, contabilidad e Inspección en el seno de la Administración General del Estado y otro 50%, a propuesta de Corporaciones que incorporen profesionales de tal especialidad

La falta de medios humanos y materiales es una constante queja, incluso por parte de la propia Agencia tributaria, así como las críticas al retraso en sus Informes; además, el control prácticamente inmediato de los Presupuestos de los órganos públicos y la rapidez en el mismo dificultarán cualquier despilfarro y eliminará cualquier sombra de corrupción en la citada gestión pública.

Idénticos criterios que los anteriormente citados se aplicarán en los órganos externos de control del gasto público que las CCAA decidan mantener.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas y otros órganos de control del gasto público, empezando por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE), no pueden limitarse a un análisis de la legalidad de las diferentes partidas y operaciones de gasto público sometidas a su control, sino que deben, expresamente, cumplir misiones de control de eficacia y eficiencia.

Tradicionalmente, nuestros órganos controladores de gasto público, tanto externos como internos, han limitado su función a un control puramente formalista y de legalidad.

Aun siendo necesario, y mejorable, tal control, una sociedad moderna reclama otros tipos de controles para mejorar la productividad y calidad del gasto público, permitiendo a partir de los mismos realizar una evaluación constante, de eficacia y eficiencia, de las diferentes partidas de gasto público.

Por ello, tanto el Tribunal de Cuentas como la IGAE deberán anualmente elaborar indicadores de eficiencia y eficacia de las actividades del gasto público, de forma tal que el Gobierno u órgano público correspondiente deberá justificar, en su caso, la conservación de aquellas partidas de gasto que, de acuerdo a tales informes, sean ineficaces /ineficientes. En caso contrario, serán suprimidas.

Propuesta 29. Evitar cualquier politización de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Dado el relevante papel que, en materia de Política Fiscal, le atribuye la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE de 15) (en adelante, AIRF) y a pesar de que, teóricamente, tanto el Preámbulo de la norma, como su propia denominación, “independiente” y su regulación, insisten en su independencia funcional y la necesidad de dotarla de excelentes medios técnicos y humanos; lo cierto es que la experiencia de otras instituciones, empezando por el propio Tribunal de Cuentas, hacen dudar en que los partidos políticos respeten tal independencia, entrometiéndose en la designación de sus miembros.

Si de verdad se quiere una AIRF verdaderamente autónoma y se desea que sus informes respondan a la mayor cualificación técnica precisa, generando el correspondiente prestigio institucional, sólo la designación de funcionarios públicos competentes en las materias relativas a sus funciones (véase el Capítulo II de la citada Ley Orgánica 6/2013) asegurará tales objetivos y, entre ellos, por su cualificación y especialización profesional deberían figurar de modo relevante funcionarios del Cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado.

Por el contrario, no debe aceptarse que miembros de un partido político ocupen función alguna en la AIRF o que la designación de su personal se produzca mediante el tradicional “reparto” de cargos entre las fuerzas políticas de representación parlamentaria que ha conllevado el desprestigio y la ineficiente de entidades como el precitado Tribunal de Cuentas.

Propuesta 30. Potenciar la vigencia y utilidad de la Agencia para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, y permitir acceso libre de los ciudadanos a sus informes sobre políticas públicas.

Creada, en principio, para lograr, como su propio nombre indica, una evaluación continuada de programas y actividades públicas, ante las insuficiencias detectadas en el ejercicio de esta

labor por parte de órganos tradicionales de control público; lo cierto es que desde su entrada en vigor, 2006, sus trabajos no han dado los resultados esperados, no ha cambiado apreciablemente los criterios de aplicación del gasto público, ni tampoco ha conseguido encontrar una función precisa en el organigrama del Estado, a pesar de que, recientemente, se la intentado vitalizar, dotándola de funciones en materia de la normativa de unidad de mercado, al encargarla de evaluar la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE de 10), en su disposición adicional sexta.

Además, su propia existencia se solapa con las atribuciones del Tribunal de Cuentas y de la IGAE, permitiendo, asimismo, justificar que estas tradicionales entidades dedicadas al control del gasto público no cumplan funciones de control del gasto y de las Políticas Públicas en términos de eficiencia y eficacia. Es decir, unos por otros y la casa sin barrer.

Por todo ello, se propone su potenciación, así como la de cualquier otro organismo de las CCAA que cumpla, teóricamente, funciones similares o, al objeto de destinarla a un objetivo esencial: el análisis de la eficacia/eficiencia de las Políticas Públicas con trascendencia presupuestaria. Asimismo su sus informes deberán ser públicos, al objeto que la ciudadanía pueda conocer el acierto o desacierto de las políticas públicas.

Propuesta 31. Establecer en los Presupuestos Generales del Estado, de las CCAA y de las entidades locales, de manera sistemática, un sistema de valoración de la eficacia y eficiencia de las partidas de gastos que figuran en los mismos, publicando esta información e incorporando las consecuencias de la misma a la gestión pública.

El ciudadano tiene que estar convencido de que todas las partidas de gasto responden a un interés general y su aplicación es positiva en términos coste-beneficio.

Para ello, deben implementarse medidas sistemáticas y continuadas para evaluar las partidas de gastos, siquiera las más importantes cuantitativa y cualitativamente, que figuran en los Presupuestos de los organismos públicos.

Ello puede conllevar, llegado el caso, el desarrollo de un auténtico Presupuesto de Base-Cero, con información pública y la transparencia que conlleve un análisis exhaustivo de todos los gastos del Estado y un control por parte de los ciudadanos acerca de la utilidad de las diferentes partidas de gasto.

De hecho, la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30), exige el desarrollo de metodologías para evaluar el coste efectivo de servicios públicos que deberían ampliarse, por razones similares, al ámbito de las CCAA y del Presupuesto del Estado.

Propuesta 32. Elaborar informes de evaluación de la eficacia y relevancia de los beneficios fiscales más importantes.

Cualquier propuesta de introducción de un nuevo beneficio fiscal debería ir acompañada por un análisis coste-beneficio del mismo, así como de sus posibles alternativas de provisión. Así mismo, la evaluación continua y periódica de los beneficios fiscales debería ser introducida como norma general en los PGE y de las CCAA. Cada 5 años han de revisarse totalmente los criterios de vigencia de los mismos, mediante un debate público y científico, que conlleve la derogación automática de los ineficientes.

Debería llevarse a cabo un informe de evaluación de la eficacia y relevancia de los beneficios fiscales más importantes (vivienda, planes de pensiones, deducción por inversiones, etc.), cuyas conclusiones permitan conocer el estado actual de los mismos, proponiendo, en su caso, la modificación o derogación de cada uno de los beneficios fiscales vigentes.

Un problema central de cualquier beneficio fiscal es que genera siempre intereses particulares en favor de su conservación, así como una inercia constante hacia su perpetuación que daña toda racionalidad en el mismo y genera distorsiones en el sistema fiscal y en la realidad económica.

La penosa experiencia de la deducción por adquisición de vivienda en el IRPF, a pesar de su directa vinculación con la burbuja especulativa, su altísimo coste recaudatorio, la distorsión que

provocaba en la decisión del ahorro, su falta de neutralidad y la constancia clara de su “capitalización” por el sector financiero y no por el contribuyente, son un paradigma de pésima utilización de la herramienta del gasto fiscal en España al servicio de Políticas Públicas que no debería repetirse.

Es evidente que los programas de gasto público directo pueden mostrar inconvenientes similares a los mencionados anteriormente y, en algunos casos, se requeriría de algún tipo de reforma de los mismos, pero, generalmente, este tipo de partidas son más específicas en cuanto a sus beneficiarios potenciales y más fáciles de controlar, por lo que podrían ser considerados como una alternativa a algunos beneficios fiscales.

Una vez realizada la evaluación anterior, España podría proceder a trasladar algunos de los beneficios fiscales vigentes hacia programas de gasto público directo, con objeto de mejorar la transparencia y visibilidad del marco presupuestario general.

A tenor de lo comentado, resulta necesaria, si no obligatoria, la necesidad de elaborar un Presupuesto de Beneficios Fiscales Unificado en España. Aunque la necesidad provenga de un mandato previo, este Presupuesto de Beneficios Fiscales Unificado constituye una ventana de oportunidad importante para aumentar la transparencia de la Política Fiscal española.

Tal PBF Unificado del Estado Español no debería limitarse a identificar los mismos y cuantificar la pérdida de recursos públicos que conlleva sino a incorporar análisis de coste-beneficio, revisando periódicamente la vigencia de tales beneficios fiscales.

Dado que, por definición, los beneficios fiscales constituyen una desviación de un determinado sistema tributario de referencia (o normativo), “*benchmarking*”, por lo general, son más difíciles de identificar de una manera directa.

Como la normativa tributaria suele variar mucho entre los distintos países, tal circunstancia restringe la posibilidad de lograr una base tributaria de referencia, comúnmente aceptada que permita evaluar estas desviaciones.

Por lo tanto, la realización de una comparación cualitativa y significativa entre los países plantea retos importantes, lo que impide que las cifras de los beneficios tributarios resulten poco comparables entre los países.

Propuesta 33. No admitir financiación pública alguna de los partidos, los sindicatos y las organizaciones profesionales de cualquier tipo, o, en el caso de que se admita, establecer un control severo por parte del Tribunal de Cuentas, y con unas consecuencias igualmente severas desde el punto de vista penal.

La experiencia demuestra y sigue demostrando que la financiación pública de instituciones clave en la sociedad democrática, como señalan, entre otros, los artículos 6 y 7 de la CE, ha facilitado el despilfarro, la corrupción e incluso la pérdida de capacidad de tales instituciones para dar cumplimiento a los fines que las justifican.

Asimismo, tal exceso de financiación pública ha generado una gran ineficacia en la aplicación de estos fondos a programas relevantes para la buena gestión de la economía, pudiendo poner como ejemplo de tal ineficiencia los programas de formación de desempleados, gestionados pésimamente y con muy escasos resultados por los sindicatos y las organizaciones empresariales.

Por ello, como Estado se debe decir la existencia de financiación pública o por el contrario debe suprimirse la financiación pública de tales entidades, las cuales deben, como nuestra IHE, vivir exclusivamente de las cuotas de sus militantes y simpatizantes o del cobro de los servicios que presten a la sociedad y los ciudadanos retribuyan, sin entender que por los mismos reciben una contraprestación equivalente.

En el caso de que se admitiera la financiación pública se deberá instaurar verdaderos controles por parte del Tribunal de Cuentas que sean eficaces y que tengan importantes consecuencias penales.

4.6. PROPUESTAS RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA

Como bien dice la bautizada como "Ley de transparencia", los países con mayores niveles en materia de transparencia cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

Ya existen en España normas que establecen la publicidad de determinada información sobre personas jurídicas, de libre acceso a través del Registro Mercantil.

No obstante, las exigencias sociales de este momento, hacen necesario dar un paso hacia adelante en este ejercicio de transparencia.

Los impuestos configuran actualmente el mecanismo con el que se financia el estado, y que permite el acometer las políticas públicas que configuran el Estado de Derecho y que, por ende, son la garantía de una convivencia democrática.

La responsabilidad en la declaración de la renta de cada individuo o empresa, y que ésta sea completa y veraz, atañe no solo a los poderes públicos, sino a la sociedad en general, ya que "Hacienda somos todos". Es por ello que todo ciudadano debería tener derecho a conocer lo que se aporta a las cargas públicas.

La llamada ley de transparencia establece determinadas obligaciones para determinados cargos públicos, en relación a la publicidad de sus retribuciones y patrimonio. Pero en otros países de Europa y del mundo, estas obligaciones se extienden a todos los cargos públicos, incluyendo a funcionarios, y llegan a extenderse, en algunos países del norte de Europa, a todos los ciudadanos.

Propuesta 34. Publicidad de las declaraciones de renta

La Organización Profesional de Inspectores de Hacienda (IHE) propone dar publicidad a las declaraciones de la renta de personas físicas y jurídicas que se presentan en España, muy especialmente de políticos y empresarios, realizando las modificaciones oportunas en la Ley de Protección de Datos, para regular el modo y condiciones de acceso. Asimismo, para salvaguardar el derecho a la intimidad consagrado en la Constitución, la divulgación de dichos datos se referiría exclusivamente a los de índole numérica recogidos en la liquidación tributaria, para evitar la difusión de datos de contenido personal (a salvo de los de mera identificación). Esta medida supondría dar un paso adelante y muy importante en el estándar de transparencia ya iniciado con la ley 19/2013, e incluir también a las actividades privadas con relevancia pública, como es la declaración de impuestos.

Los beneficios de la transparencia son evidentes porque se mejoraría un clima de conocimiento mutuo que generaría mayor conciencia cívica tributaria. Todos conoceríamos lo que declara cualquier contribuyente, lo que evitará tentaciones a defraudar o no declarar correctamente, al ser públicas las declaraciones de IRPF.

Piénsese en el que alquila una vivienda y no declare rendimientos del capital mobiliario, o el vecino que no presenta la declaración, a pesar de tener un alto nivel de vida; o el de una persona que nos hace una obra en casa cobrándonos una alta cantidad, y no declara después ingresos.

Al igual que la lista de morosos y defraudadores que planea el Gobierno, esta medida supondrá un refuerzo en la lucha contra el fraude, por el rechazo social que puede causar a una persona que no presenta su declaración de la renta el verse descubierto públicamente.