



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**Intercambio de información entre
Estados miembros de la UE como medio
de lucha contra el fraude fiscal**

Presentado por:

Clara Pastor Herrero

Tutelado por:

Luis Ángel Rodríguez Varga

Valladolid, 16 de julio de 2025

RESUMEN

Este trabajo se centra en saber si el intercambio de información entre los Estados miembros de la UE es un medio eficaz en la lucha contra el fraude fiscal. El fraude fiscal es una práctica que implica la elusión o evasión de las obligaciones tributarias, afectando gravemente a las finanzas públicas y la equidad del sistema fiscal. Puede tomar diversas formas, como la manipulación de precios de transferencia, el uso de sociedades pantalla, el blanqueo de capitales o el fraude en el IVA. Estas prácticas no solo afectan a los recursos financieros del Estado, como es la recaudación que obtienen por el pago de impuestos directos e indirectos, entre otros, sino que también distorsionan la libre competencia en el mercado y generan un desequilibrio en la redistribución de la renta regional y personal.

Las autoridades internacionales, como la OCDE y la Unión Europea, han intensificado sus esfuerzos para combatir el fraude fiscal mediante la creación de marcos normativos y mecanismos de cooperación entre países.

Los paraísos fiscales, que ofrecen ventajas tributarias para eludir impuestos o una escasa colaboración con otros Estados, siguen siendo una herramienta clave para muchos contribuyentes que buscan ocultar capitales de origen dudoso. Aunque muchos países han tomado medidas para reducir su uso, continúan siendo un desafío para la justicia fiscal internacional.

Este trabajo de fin de grado aborda el intercambio de información entre estados como medio para combatir el fraude fiscal, con especial énfasis en la cooperación entre Estados miembros y el papel de las organizaciones e instituciones como la OCDE o normativas como la DAC. Se busca plantear la efectividad que produce el intercambio de información entre países miembros, como uno de los sistemas de lucha que existe frente a la diversidad de modalidades de evasión que se ponen en práctica a día de hoy.

ABSTRACT

This work focuses on assessing whether the exchange of information between EU Member States is an effective means in the fight against tax fraud. Tax fraud involves the evasion or avoidance of tax obligations, seriously affecting public finances and the fairness of the tax system. It can take various forms, such as transfer pricing manipulation, the use of shell companies, money laundering, or VAT fraud. These practices not only impact the financial resources of the State—such as revenue from direct and indirect taxes, among others—but also distort market competition and create imbalances in the distribution of regional and personal income.

International authorities, such as the OECD and the European Union, have intensified their efforts to combat tax fraud through the creation of regulatory frameworks and cooperation mechanisms among countries.

Tax havens, which offer tax advantages for evading taxes or provide limited cooperation with other states, continue to be a key tool for many taxpayers seeking to conceal capital of dubious origin. Although many countries have taken measures to reduce their use, they remain a challenge for international tax justice.

This undergraduate thesis addresses the exchange of information as a means to combat tax fraud, with a particular focus on cooperation among Member States and the role of organizations such as the OECD or regulations such as the DAC. This work aims to assess the effectiveness of information exchange between Member States as one of the existing tools in the fight against the wide range of tax evasion practices implemented today.

PALABRAS CLAVE

Fraude fiscal, intercambio de información, cooperación administrativa, Unión Europea, OCDE, DAC (Directiva de Cooperación Administrativa), paraísos fiscales, evasión y elusión fiscal

KEY WORDS

Tax fraud, administrative cooperation, information exchange, European Union, OECD, DAC (Directive on Administrative Cooperation), tax havens, tax evasion and avoidance

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

UE: Unión Europea

IS: Impuesto de Sociedades

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

IP: Impuesto sobre el Patrimonio

CP: Código Penal

DAC: Directiva sobre Cooperación Administrativa

BEPS: Base Erosion and Profit Shifting (Erosión de la base imponible y traslado de beneficios)

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

EPPO: European Public Prosecutor's Office (Fiscalía Europea)

UCLAF: Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude

UIF: Unidad de Inteligencia Financiera

ALBC: Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales

TFTC: Grupo de Trabajo sobre Delitos Fiscales y Otros Delitos (Task Force on Tax Crimes and Other Crimes)

SOPARFI: Sociedad de Participación Financiera

IGI: Impuesto General Indirecto

TJN: Tax Justice Network (Red de Justicia Fiscal)

UIF: Unidad Inteligencia Financiera

CAAM: Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal

RGPD: Reglamento General de Protección de Datos

TEAC: Tribunal Económico Administrativo Central

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
2. Marco teórico	12
2.1. Concepto de fraude fiscal	12
2.2 Modalidades de fraude fiscal.....	12
2.2.1. Tramas del IVA en bienes intracomunitarios	13
2.2.2. Ocultación de rentas y patrimonio mediante el empleo de testaferros y sociedades pantalla ..	15
2.2.3. Estructuras híbridas.....	17
2.2.4. Precios de transferencia abusivos.....	17
2.2.5. Blanqueo de capitales.....	18
2.2.6. Paraísos fiscales	19
2.3. Consecuencias económicas y sociales del fraude fiscal	19
3. Marco jurídico español	20
3.1. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.	21
3.2. Código Penal español (Ley Orgánica 10/1995)	21
3.3. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria	22
4. Marco jurídico europeo	22
4.1. Directiva (UE) 2016/1164 – Directiva Anti-Elusión Fiscal	23

4.2. DAC (Directive on Administrative Cooperation)	23
4.2.1. <i>Directiva 2011/16/UE o DAC 1</i>	24
4.2.2. <i>Directiva 2014/107/UE o DAC 2</i>	24
4.2.3. <i>Directiva 2015/2376 o DAC 3</i>	24
4.2.4. <i>Directiva (UE) 2016/881 o DAC 4</i>	24
4.2.5. <i>Directiva (UE) 2016/2258 o DAC 5</i>	25
4.2.6. <i>Directiva (UE) 2018/822 o DAC 6</i>	25
4.2.7. <i>Directiva (UE) 2021/514 o DAC 7</i>	25
4.2.8. <i>Directiva (UE) 2023/2226 o DAC 8</i>	25
4.2.9. <i>Directiva (UE) 2025/872 o DAC 9</i>	26
4.3. Reglamento (UE/Euratom) 883/2013	26
4.4 Reglamento (UE) 2021/847.....	26
5. El papel de la OCDE	27
6. La figura del paraíso fiscal como jurisdicción no cooperativa	30
6.1. <i>Luxemburgo como jurisdicción no cooperativa.....</i>	32
7. Cooperación entre Estados miembros.....	34
8. Desafíos y limitaciones en la cooperación fiscal	42
8.1. <i>Barreras legales y administrativas</i>	42
8.1.1. <i>Diversidad de sistemas fiscales.....</i>	42

8.1.2. <i>Falta de armonización fiscal</i>	43
8.1.3. <i>Interpretación y aplicación de las normas</i>	43
8.2. Problemas de confidencialidad y protección de datos	44
8.2.1. <i>Requisitos estrictos del RGPD y la limitación en el intercambio de información</i>	44
8.2.2. <i>Confusión sobre los límites del intercambio de datos</i>	45
8.2.3. <i>Dificultades en el cumplimiento de los estándares de seguridad</i>	45
CONCLUSIONES	46
BILIOGRAFÍA	49

INTRODUCCIÓN

El fraude fiscal es uno de los grandes problemas que a lo largo de la historia lleva atormentando a la sociedad y a la economía, convirtiéndolo en un gran reto para los gobiernos y organizaciones. Una fiscalidad eficiente resulta fundamental para el desarrollo sostenible. Un sistema tributario, no solo permite recaudar los recursos necesarios para financiar los servicios públicos, sino que también puede contribuir activamente a la consecución de objetivos de desarrollo. A través de mecanismos redistributivos, la fiscalidad puede reducir las desigualdades sociales, así como promover mejoras en ámbitos como la salud, el medioambiente y el bienestar social mediante el incentivo o la concienciación de determinadas conductas. Además, la política fiscal constituye un elemento central en la construcción del contrato social entre el Estado y la ciudadanía, siendo clave para fortalecer la confianza y fomentar una mayor corresponsabilidad.

Este trabajo parte del análisis del fenómeno del fraude fiscal y lo que aborda es el intercambio de información que se produce entre los Estados miembros, por medio de lo establecido en la normativa europea, para luchar contra él.

Se desarrolla el concepto de fraude fiscal, sus múltiples modalidades —como las tramas del IVA, el uso de sociedades pantalla o la manipulación de precios de transferencia— y las graves consecuencias económicas y sociales que acarrea.

A partir de este diagnóstico, se profundiza en la respuesta normativa, tanto a nivel español como europeo, destacando el papel clave de instrumentos como la Ley General Tributaria, el Código Penal y, en el ámbito europeo, la Directiva DAC, la cual ha ido modificándose a lo largo de los años, y el marco BEPS, impulsado por la OCDE. Normativas cruciales para el desarrollo de la cooperación entre los Estados miembros.

Al ver el papel crucial de la OCDE, se analizará cual es su objetivo y funciones. Desempeñando una labor importante en la lucha contra el fraude fiscal a nivel global, especialmente tras la crisis financiera de 2008. A través del proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), la OCDE veremos que promovió reformas fiscales que buscaban mejorar la transparencia y reducir la elusión fiscal, especialmente en el ámbito de las grandes corporaciones. Además, ha impulsado el acuerdo sobre un impuesto mínimo global, con el

objetivo de evitar la competencia fiscal desleal. También incentivando la creación de marcos legales internacionales que fomentan la cooperación entre países para combatir prácticas fiscales abusivas.

En este estudio es importante el papel que juegan los paraísos fiscales y como estos ayudan a que se derive en muchos de los más grandes y perjudiciales fraudes. Las guaridas fiscales son jurisdicciones con baja o nula tributación que permiten a individuos y empresas eludir sus responsabilidades fiscales y ocultar la identidad de los titulares del patrimonio y las rentas obtenidas, a menudo con el objetivo de ocultar capitales provenientes de actividades ilícitas. Veremos que con el tiempo se le ha dado un nuevo concepto, y ahora se les podrá conocer como jurisdicciones no cooperativas. A pesar de los esfuerzos internacionales por erradicarlos, muchos de estos territorios siguen siendo utilizados para desviar fondos, lo que genera una pérdida significativa de recaudación fiscal. En Europa, países como Luxemburgo, aunque no siempre considerados paraísos fiscales en sentido estricto presentan condiciones fiscales que favorecen la evasión tributaria. A lo largo del tiempo, la normativa internacional ha buscado fortalecer la transparencia y cooperación entre Estados para combatir el uso de estos paraísos, aunque el fenómeno persiste como un desafío global.

Las organizaciones e instituciones internacionales, otra serie de directivas, organismos, como la Oficina de Lucha contra el Fraude, o plataformas y redes fiscales, como Fiscalis, son necesarios para la cooperación entre los Estados miembros. Gracias a ello podremos ver, en contra posición a lo anterior sobre jurisdicciones no cooperativas, países que han mejorado en cuanto a su situación fiscal.

En definitiva, este estudio aborda como el intercambio de información entre Estados es un medio eficaz para combatir el fraude fiscal, analizando las modalidades existentes de fraude, sus consecuencias y la respuesta normativa tanto a nivel nacional, como europeo, con especial hincapié en la necesidad de cooperación entre Estados miembros para hacer comunidad y luchar contra las desigualdades y desventajas tributarias, la corrupción y el blanqueo, entre otros, sin dejar de ver los desafíos y limitaciones que eso conlleva.

2. Marco teórico

2.1. Concepto de fraude fiscal¹

Para abordar este tema, hay que empezar por darle una definición a lo que se considera fraude fiscal. El fraude fiscal se identifica con la conducta deliberada de eludir total o parcialmente el cumplimiento de las obligaciones tributarias, causando un daño patrimonial a la Hacienda Pública, ya sea por medio de engaño, ocultación de información o simulación de operaciones. De esta manera, constituirían fraude fiscal tanto las conductas elusivas como las evasivas.

Es común referirse a este término con conceptos similares, como lo son la evasión y la elusión fiscal, pero es importante marcar las diferencias y entender que no se puede utilizar con el mismo objetivo. Según Cordón Ezquerro, la evasión fiscal se refiere a las conductas por las que un contribuyente incumple intencionadamente sus obligaciones tributarias, generalmente a través de encubrimiento de ingresos, falseamiento de gastos o no presentación de declaraciones. La elusión fiscal se entiende por la utilización de medios jurídicamente lícitos, pero con una finalidad económica artificial o abusiva, cuyo objetivo es reducir la carga tributaria, aprovechando vacíos legales, incoherencias normativas o la planificación fiscal agresiva, que es el aprovechamiento de los aspectos técnicos de un sistema fiscal o las discordancias entre dos o más sistemas fiscales, con el fin de reducir la deuda tributaria, mediante dobles deducciones o dobles no imposiciones.²

2.2 Modalidades de fraude fiscal

El fraude fiscal representa uno de los principales desafíos para la Hacienda Pública en España, ya que atenta directamente contra los principios de justicia tributaria, equidad y solidaridad del sistema fiscal. A través de diversas estrategias, tanto personas físicas como

¹ Martínón, R. Fraude fiscal. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, num 2, marzo – agosto 2012, pp. 170–175.

² Cordón Ezquerro, T. (2013). La planificación fiscal agresiva y la estrategia de la Comisión UE para combatirla. Crónica Tributaria, 147, pp. 3-42.

jurídicas, intentan eludir sus obligaciones tributarias, reduciendo injustamente su contribución a las arcas públicas y generando un perjuicio colectivo.

En el contexto español, existen múltiples modalidades de fraude fiscal, algunas de las cuales se han intensificado con la globalización, la digitalización de la economía y la complejidad de las estructuras societarias.

El presente apartado tiene como objetivo analizar las principales formas en que se materializa el fraude fiscal en Europa.

2.2.1. Tramas del IVA en bienes intracomunitarios

Estos bienes se refieren a adquisiciones y entregas intracomunitarias únicamente cuando se trata de compras y ventas entre países miembros de la Unión Europea.³

En base a este hecho, surge el “fraude de tramas” o el “fraude carrusel”. Según Hernández Carrasco (s.f) “Consistente en la elusión fiscal a través de la creación de una estructura empresarial para aprovechar que las entregas intracomunitarias se encuentran exentas de dicho impuesto. En el argot tributario se le llama fraude carrusel porque la mercancía se mueve en círculos sin llegar jamás al consumidor final.”⁴

Es una modalidad compleja y organizada de fraude fiscal, vinculada al IVA, en la que intervienen múltiples empresas, reales o ficticias, coordinadas para simular operaciones comerciales y obtener devoluciones indebidas del IVA o eludir su ingreso en la Hacienda Pública.

A través de un ejemplo este hecho se plasma de mejor manera. Imaginemos que una empresa de España compra mercancías a una sociedad de un Estado miembro, que en este caso sería Francia. Esto es una adquisición intracomunitaria, por lo que estaría exenta del IVA. La adquisición que obtiene la empresa española si está sujeta a IVA, por lo que se auto-repercute el impuesto y a la par se lo deduce, provocando un efecto neutro en la declaración y, por ende, no resulta importe alguno a ingresar o devolver.

³ Agencia Estatal de Administración Tributaria. IVA en operaciones de comercio exterior: adquisiciones y entregas intracomunitarias [en línea]. <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/iva/iva-operaciones-comercio-exterior/adquisiciones-entregas-intracomunitarias.html> [Consulta: 4 mayo. 2025].

⁴ Hernández Carrasco, M. V. (s.f.). El fraude carrusel. E-Innova BUCM. Recuperado el 7 de mayo de 2025, de <https://webs.ucm.es/BUCM/revkul/e-learning-innova/182/art2526.pdf>

Posteriormente, la empresa española (1) vende dicha mercancía a otra empresa española (2), la cual soporta el IVA repercutido y obtiene deducción del IVA soportado. Lo que pasa es que después de realizar la venta, la empresa (1) desaparecerá sin ingresar el IVA repercutido. Aquí es donde empieza el perjuicio a la Hacienda Pública y el fraude fiscal, ya que no solo no va a recibir la cantidad del IVA repercutido, sino que pagará su devolución. A esta empresa se la conoce como “trucha o missing trader”. Son un tipo de empresa muy nuevas, que no tienen mucho capital ni trabajadores, que carecen de una estructura empresarial real y van a estar administradas por testaferros o insolventes, lo que produce que sea complicado seguirles la pista y exigirles responsabilidades.

Después de estos pasos, la empresa (2) venderá la mercancía, con un margen de beneficio mínimo, a otra empresa (3). En teoría esta sería el destinatario final del bien. Esta sociedad (3) deducirá las cuotas soportadas y declarará las repercutidas. A esta figura se le denomina sociedad pantalla, una modalidad de fraude fiscal muy importante que analizaré más adelante, pero que de forma general tiene como objetivo ocultar la relación entre empresas, en este caso entre la empresa trucha y la última empresa (3).

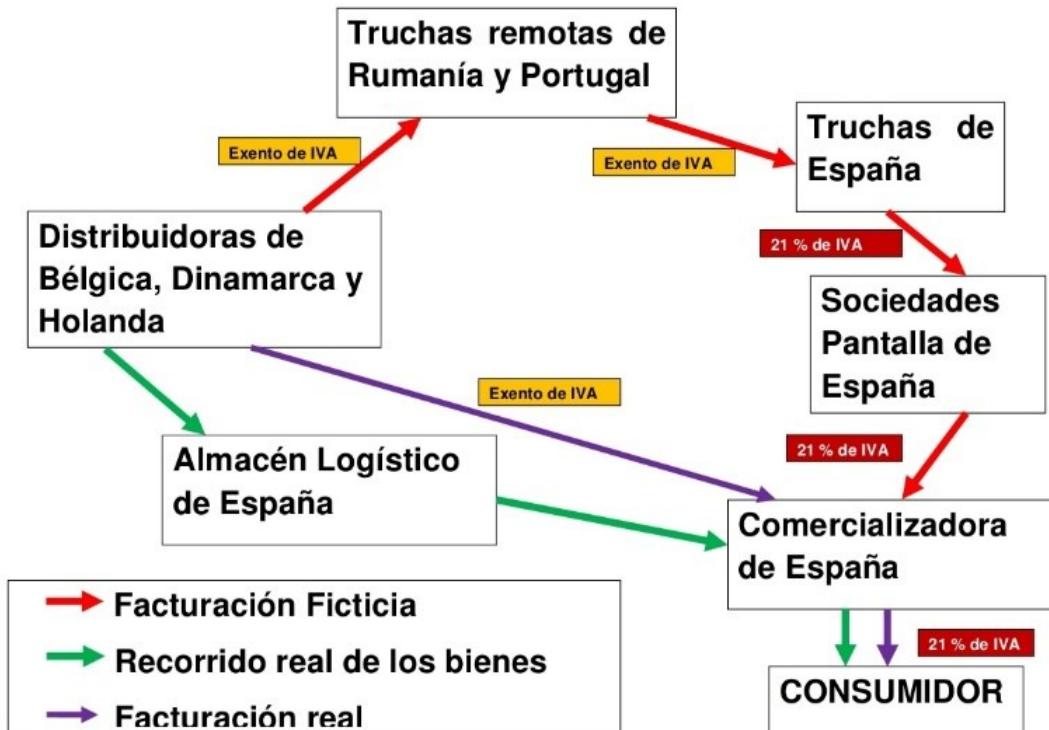
Antes, referimos a que este, en teoría, sería el destino final, porque la empresa (3) puede optar por dos rumbos: funcionar como cualquier empresa, pero con un beneficio de adquisición porque compra sin IVA, y de esta forma producir competencia desleal porque vende a precios más bajos; o ser otra empresa parte del fraude carrusel, vendiendo de nuevo la mercancía a la sociedad de Francia, solicitando la devolución del IVA soportado por ser una entrega intracomunitaria.

Este tipo de fraude es una figura muy peligrosa, ya que no solo se deja de ingresar a la Hacienda Pública, sino que se obtienen ganancias de las arcas públicas por esas deducciones, y empeoran la situación laboral de empresarios que, sí que cumplen con sus obligaciones tributarias, repercutiendo en la libre competencia de mercado. Este fraude está considerado la mayor amenaza para la regulación del IVA como impuesto armonizado a nivel europeo.⁵

Un caso muy famoso que sucedió en España fue la Operación Marcianitos, que desarticuló en 2013 una trama empresarial que suministraba productos informáticos a empresas comercializadoras en España. Realmente, el material llegaba de empresas de Dinamarca,

⁵ Hernández Carrasco, M. V. (s.f.). *El fraude carrusel*. E-Innova BUCM. Recuperado el 7 de mayo de 2025, de <https://webs.ucm.es/BUCM/revkul/e-learning-innova/182/art2526.pdf>

Bélgica y Holanda a almacenes logísticos españoles, que a su vez lo remitían a los comercializadores finales.⁶



Fuente: Esquema de la Agencia Tributaria⁷

2.2.2. Ocultación de rentas y patrimonio mediante el empleo de testaferros y sociedades pantalla

Como antes he mencionado, hay una figura muy relevante de fraude fiscal que son las “sociedades pantalla”, directamente relacionadas con el anterior fraude. Estas son sociedades instrumentales, que según varias resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC), como la Resolución 00/04029/2017, del 15 de diciembre de 2020, se puede sacar un significado de lo que serían estas sociedades. Dice en sus Fundamentos de derecho

⁶ Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). *Las sociedades pantalla*. En *Los ricos no pagan IRPF* (p. 54). Capitán Swing.

⁷ Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esquema de fraude del IVA en el sector de la informática [en línea]. 27 feb. 2013.

https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_Prensa/2013-02-27_Esquema_fraude_IVA_informatica.pdf [Consulta: 4 mayo. 2025].

que “*La circunstancia de que una sociedad opera como sociedad instrumental puede probarse cuando la única actividad que realiza dicha entidad consiste en la percepción de los dividendos y la transferencia de estos al beneficiario efectivo o a otras sociedades instrumentales*”⁸. Por lo que se puede sacar una definición, de tal manera que, las sociedades instrumentales son aquellas que carecen de sustancia económica propia, que se utilizan con fines distintos a los propios del tráfico económico normal, gestionadas por una persona o una organización que las administran sin patrimonio, ni medios materiales o personales, siendo posible llamarlas también “sociedades ficticias o fantasma”. Estas simulan llevar a cabo una actividad económica ficticia con el fin de canalizar ingresos, desviar gastos personales o emitir facturas falsas, lo que les permite reducir indebidamente su carga tributaria o entorpecer la labor recaudatoria. Es una figura muy utilizada por grandes corporaciones que quieren desviar sus ingresos, a través de entidades ficticias, a Estados que tienen baja o nula tributación. También por personas con grandes fortunas que mandan su patrimonio allí para evitar pagar impuestos.⁹

La figura del testaferro se enlaza con las sociedades pantalla. En estas sociedades se inscriben como propietarios individuos que no son realmente los dueños. Esto se hace para que a los poderes públicos les sea más difícil encontrar a los verdaderos titulares de los patrimonios y, por tanto, los responsables del fraude. Buscan personas físicas o jurídicas, normalmente con bajos recursos económicos y vulnerables, tales como ancianos o mendigos, pero realmente el verdadero control de la empresa lo estarán ejerciendo quienes los contratan. Estos solo tendrán que hacerse cargo, a priori, de la responsabilidad penal, y a cambio se les entregará una remuneración económica.¹⁰

Un caso mediático en el que se involucraron estas dos figuras fue “el caso Pujol”. Jordi Pujol, Ex President de la Generalitat de Catalunya, y el resto de la familia Pujol, crearon una red de sociedades pantalla, como Project Marketing Cat, S.L., en paraísos fiscales y en países europeos, como Luxemburgo, para canalizar comisiones ilegales y fondos de origen opaco. Parte de este dinero se movía a través de testaferros, que eran parejas, amigos y socios de Jordi Pujol, entre otros.

⁸ Resolución 00/04029/2017/00/00 del TEAC, de 15 de diciembre de 2020

⁹ Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). *Las sociedades pantalla*. En *Los ricos no pagan IRPF* (p. 53). Capitán Swing.

¹⁰ Pulido Alba, E. J. (s.f.). *El fraude fiscal en España: Una estimación con datos de Contabilidad Nacional* (p. 55) [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca]

2.2.3. Estructuras híbridas

Esta figura de fraude la hemos visto reflejada en la primera modalidad. Es una combinación de operaciones, entidades o instrumentos utilizados por una o más empresas, para aprovecharse de las diferencias entre las legislaciones fiscales de dos o más jurisdicciones, provocando un tratamiento fiscal asimétrico. Genera un efecto de doble no imposición, por un lado, puede suceder que un mismo gasto se deduzca dos veces en distintos países, o que un gasto se deduzca en un país, pero no se incluya como ingreso en el otro.¹¹

2.2.4. Precios de transferencia abusivos

En un mercado abierto y de libre competencia se establece un valor de mercado a las transacciones económicas que se realizan entre dos personas o empresas independientes, en la que la propia contraprestación de sus propios intereses queda reflejada en el precio. El caso es que cuando las empresas tienen relación de dependencia entre sí, la contraprestación de sus operaciones no es la misma a cuando existe independencia entre las partes. En esos casos el precio de transferencia de bienes y servicios puede verse alterado. Alterado con el fin de repartir artificialmente la carga tributaria en cada territorio fiscal, generando más beneficio y más renta fiscal en estados con menor tributación directa.

El problema comienza cuando esta transferencia de precios empieza a ser abusiva. Esto sucede cuando se desvían del principio de libre competencia entre empresas, es decir, cuando la empresa transfiere bienes, servicios o intangibles a otra empresa común a un precio artificial para manipular beneficios y, generalmente, reducir su carga fiscal mediante baja tributación en otros territorios fiscales.

Se aprovechan mucho de esta circunstancia junto a los paraísos fiscales. Es el caso en que una empresa, en un Estado como España, produzca un bien y un Estado que se considere paraíso fiscal, tenga la patente de ese producto. La empresa tiene que pagar los derechos por usarla a la que tiene la patente, y lo hace a un precio muy elevado sobre el valor de mercado, con el objetivo de que la empresa de España tenga menos beneficios porque sus costes son

¹¹ Benítez Clerie, P. Asimetrías híbridas. Especial referencia a los mecanismos híbridos estructurados. Cuadernos de Formación. Colaboración 2/20, 26, 17-29. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2020

elevados, y la empresa del paraíso fiscal o territorio de baja tributación tenga que tributar muy poco o directamente nada.

2.2.5. Blanqueo de capitales

El blanqueo de capitales es el proceso mediante el cual se encubren u ocultan el origen de beneficios obtenidos a través de actividades ilícitas, como lo son el tráfico de drogas o la trata de personas, o el propio fraude fiscal, cuando es delictivo. Utilizan sistemas financieros encubiertos para realizar transacciones y pagos lejos de los mecanismos de vigilancia. En la UE se detectaron entre 117.000 y 210.000 millones de euros en actividades y transacciones sospechosas, que hacen uso de su sistema financiero y su economía. Algunos ejemplos de este blanqueo son a través de la banca clandestina, uso indebido de estructuras empresariales legales o algo más reciente, el uso inadecuado de las criptomonedas.¹²

Un caso famoso a nivel internacional y en el que la sede se encontraba en España fue el caso Gao Ping, conocido como la Operación Emperador, desarticulada en 2012. Una red liberada por el empresario Gao Ping, con base en Madrid, blanqueó cientos de millones de euros procedentes principalmente de actividades delictivas como la evasión fiscal, contrabando y falsificación. El dinero era introducido en España mediante comercios y empresas pantalla, y luego enviados a China o por Europa.

Poniendo el ojo solo sobre Europa, que es la zona de la que al final trata más este trabajo, es de mencionar el caso Danske Bank, en el que se involucraban Estonia, Dinamarca y otros países, resultando uno de los mayores escándalos financieros de Europa. Entre 2007 y 2015, la sucursal Estonia del banco danés Danske Bank facilitó el blanqueo de unos 200.000 millones de euros procedentes de actividades sospechosas, en su mayoría de origen ruso, pero también de otros países como Azerbaiyán, Moldavia y Turquía. El dinero fue movido a través de cuentas en Estonia, con destino a bancos de Reino Unido, Alemania, Suecia, España, Letonia, Chipre, entre otros.

¹² Consejo de la Unión Europea. Prevención del blanqueo de capitales: infografía explicativa [en línea]. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/anti-money-laundering/> [Consulta: 4 mayo. 2025].

2.2.6. Paraísos fiscales

Los paraísos fiscales son estados de baja o nula tributación, y además donde puede no existir obligación de informar ciertos movimientos bancarios, a donde acuden muchas personas o empresas para beneficiarse de esa situación tributaria y ocultar la identidad de los titulares reales de los fondos financieros, pero también para desviar rentas que provienen de actividades delictivas, como el terrorismo, el tráfico de drogas y de armas.¹³

Estas guardias fiscales son uno de los mayores problemas que ayudan a que se produzca el fraude fiscal y, por lo tanto, a que haya una economía sumergida. El Observatorio Fiscal de la UE calculó en su último Informe Global de Evasión Fiscal de 2024 que un billón de dólares se movió en 2022 a paraísos fiscales, lo que supone el 35% de los beneficios de las empresas obtenidos fuera del país, que provocó una perdida recaudatoria global por impuestos corporativos de casi el 10%.¹⁴ Más adelante hablaré del paraíso fiscal como una figura que entorpece la colaboración entre Estados miembros.

2.3. Consecuencias económicas y sociales del fraude fiscal

El fraude fiscal es una conducta ilícita, por lo que, en primer lugar, va a conllevar sanciones a quien lo cometa. Esta puede ser únicamente administrativa o también penal, según el grado del hecho delictivo. En el ámbito administrativo, se le penará con multas y recargos por los impuestos no declarados, además del pago de intereses por el retraso en el pago. En el ámbito penal, se castigará con penas de prisión.

Esto que acabo de mencionar solo son las consecuencias individuales de lo que genera el fraude fiscal. Cometer esta conducta ilícita propicia graves consecuencias a nivel general. Genera empobrecimiento del Estado, ya que es una de sus mayores fuentes de financiación, reduciendo el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales. Debido a ello, se producirá una desigualdad fiscal, ya que el Estado de alguna manera tendrá que

¹³ Pulido Alba, E. J. (s.f.). *El fraude fiscal en España: Una estimación con datos de Contabilidad Nacional* (p. 55) [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca].

¹⁴ Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). *Corrupción, blanqueo y fraude fiscal. Paraísos o guardias fiscales hasta para algunos youtubers*. En *Los ricos no pagan IRPF* (p. 170). Capitán Swing.

financiarse, y serán finalmente los que sí que contribuyen, los que tendrán que hacerse cargo de esa falta de ingresos.

Propicia efectos negativos en la economía, porque los contribuyentes que, sí que cumplen con sus obligaciones tributarias, se tendrán que enfrentar a la competencia desleal de los no cumplidores. Lo que acarrea una falta de equidad y justicia social.

Un Estado social y democrático de derecho, a través de la Constitución, persigue el reparto de la riqueza para disminuir la desigualdad entre las personas. Si tanto las personas físicas como las jurídicas no cumplen con sus obligaciones tributarias, se rompe el principio de equidad fiscal que permite una redistribución justa de la riqueza. Esto perpetúa un modelo en el que unos pocos concentran la mayor parte de los bienes y oportunidades, profundizando así la brecha socioeconómica.

Todo esto lleva a una limitación del crecimiento económico y el bienestar social, ya que la reducción de ingresos afectará a la inversión pública en materia de infraestructuras, servicios esenciales, investigación y desarrollo. Manifestando una importante pérdida de calidad de vida de los ciudadanos.

La competencia desleal entre empresas es también algo que preocupa. Algunas al no ingresar a Hacienda lo que les corresponde, están en ventaja frente a otras que sí que cumplen con sus responsabilidades tributarias. Muchas de estas últimas no pueden mantenerse ante esta diferencia y acaban quebrando.

En resumen, combatir el fraude fiscal no solo es una cuestión de justicia económica, sino también de responsabilidad social y ética colectiva. Sin justicia fiscal no hay justicia social.

3. Marco jurídico español

La lucha contra el fraude fiscal constituye una prioridad para el Estado español, tanto por su impacto en la recaudación tributaria como por su efecto sobre la equidad del sistema fiscal. En este contexto, el marco jurídico nacional ha ido evolucionando con el objetivo de reforzar los mecanismos de control, aumentar la transparencia y garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones tributarias.

Este apartado analiza el conjunto de normas jurídicas que sustentan la prevención, detección y sanción del fraude fiscal en España, con especial atención a la Ley General Tributaria, el Código Penal español y la Ley General Presupuestaria.

3.1. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Recoge los principios y normas generales del sistema tributario español, regulando la relación entre la Administración tributaria y los contribuyentes. Tiene como objetivo garantizar la eficacia del sistema fiscal, el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la lucha contra el fraude fiscal. En el Capítulo IV de esta Ley estipula las infracciones administrativas, así como sus correspondientes sanciones.¹⁵

3.2. Código Penal español (Ley Orgánica 10/1995)

Este texto legal recoge en su Título XIV la regulación de los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

En su artículo 305 del Código Penal tipifica como delito el fraude fiscal que supere los 120.000 euros por cada periodo impositivo, con penas de prisión de 1 a 5 años y multas de hasta seis veces el importe defraudado, además de la pérdida del derecho a subvenciones o beneficios fiscales.

En el 305 bis del mismo texto, se establecen los casos en que la pena se agrava cuando concurren circunstancias especialmente graves, como lo son que el fraude supere los 600.000 euros, se cometa dentro de una organización o grupo criminal o se usen instrumentos complejos para cometerlo, entre ellos paraísos fiscales o persona interpuestas. Se castigarán con 2 a 6 años de prisión, multa del doble al séxtuplo del importe defraudado e inhabilitación para recibir subvenciones o beneficios fiscales de 4 a 8 años. Además de que se le aplican las normas generales del artículo 305.

¹⁵ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. (BOE, núm. 302, de 18 de diciembre de 2003)

El artículo 306 del Código Penal penaliza el fraude cometido contra los presupuestos de la UE o fondos administrados por ella, cuando se superan ciertos límites económicos. El delito grave es para los casos en que superen la cantidad de 50.000 euros, y se castiga con prisión de 1 a 5 años, multa del tanto al séxtuplo del importe defraudado y pérdida del derecho a subvenciones, ayudas y beneficios fiscales de 3 a 6 años. Y el delito leve es para los casos en que la cantidad defraudada esté entre los 4.000 y los 50.000 euros, que se castiga con pena de prisión de 3 meses a 1 año o multa del tanto al triplo de la cantidad defraudada y pérdida de ayudas públicas durante 6 meses a 2 años.

Y el artículo 310 que castiga las manipulaciones contables cuando tienen impacto fiscal y se superen los 240.000 euros por ejercicio. Afecta a quienes legalmente están obligados a llevar contabilidad y registros fiscales.¹⁶

3.3. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

Esta ley regula el régimen económico-financiero, presupuestario, contable, de intervención y control financiero del sector público estatal. Su finalidad es asegurar una gestión eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos, siguiendo el principio de estabilidad presupuestaria.

Aunque no regula directamente el fraude fiscal, establece herramientas para evitarlo y detectarlo desde el punto de vista del gasto y la contabilidad pública. A través de datos contables y financieros útiles, un marco de control institucional que detecta irregularidades en ingresos y gastos públicos e incentivar la coordinación entre administraciones.¹⁷

4. Marco jurídico europeo

Anteriormente he recopilado la normativa más importante que nos encontramos en el marco jurídico de nuestro país, pero es fundamental que se convine con otra de ámbito

¹⁶ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículos 305-310

¹⁷ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

internacional, en concreto una cooperación entre Estados miembros de la UE. A esta problemática la Unión Europea ha desarrollado en los últimos tiempos un marco legislativo cada vez más robusto para combatir el fraude y la elusión fiscal, promoviendo la cooperación entre Estados, la transparencia financiera y la armonización de normas clave. Es por ello, que voy a mencionar las normas más relevantes para este tratamiento.

4.1. Directiva (UE) 2016/1164 – Directiva Anti-Elusión Fiscal¹⁸

Es una de las directivas más importantes para regular esta materia. Establece normas mínimas comunes para luchar contra la elusión fiscal dentro de la Unión Europea, especialmente en el Impuesto sobre Sociedades. Esta directiva responde al plan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de la OCDE y busca asegurar la equidad y eficacia del sistema fiscal europeo.

Esta directiva incluye cinco medidas claves para combatir la elusión fiscal. Una de ellas es la limitación de deducibilidad de intereses, para evitar la sobrecarga de deuda y el apalancamiento financiero excesivo, como manera de evasión. Otra es la imposición de salida (exit tax), que consiste en que un Estado miembro puede grabar las plusvalías no realizadas cuando una empresa traslada sus activos o su residencia fiscal fuera de su territorio. Está también la norma general contra prácticas abusivas. La cuarta son reglas sobre Sociedades Extranjeras Controladas, que imputan al contribuyente la renta generada por filiales en paraísos fiscales cuando no hay actividad económica real. Y la última es la neutralización de asimetrías híbridas.

4.2. DAC (Directive on Administrative Cooperation)¹⁹

La DAC es una Directiva de Cooperación Administrativa en el ámbito de la fiscalidad de la Unión Europea. Esta normativa comenzó con la Directiva 2011/16/UE, más bien conocida como DAC 1. La cuestión es que a lo largo del tiempo fue modificándose para adaptarse a

¹⁸ Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, contra las prácticas de elusión fiscal

¹⁹ CISS Fiscal. (2023, 15 de noviembre). De la DAC 1 a la DAC 8: *Evolución de la normativa de la Unión Europea sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad. La Ley Next.* <https://cissfiscal.laleynext.es>

los nuevos retos fiscales globales, dando lugar a las siguientes DAC. En este epígrafe analizaré las DAC que han ido surgiendo, hasta la más actual, a fecha de 2025.

4.2.1. Directiva 2011/16/UE o DAC 1

Con esta directiva se establecieron las normas y procedimientos de cooperación entre Estados miembros para intercambiar la información tributaria. Se incluyeron las normas y procedimientos (electrónicos) de cooperación en los Estados miembros y la Comisión para la coordinación y la evaluación. Y sería compatible con acuerdos bilaterales y multilaterales.

4.2.2. Directiva 2014/107/UE o DAC 2

En esta Directiva se introdujo un régimen de intercambio automático obligatorio de información fiscal entre Estados miembros de la Unión Europea, en línea con los estándares internacionales promovidos por el G-20 y desarrollados por la OCDE.

4.2.3. Directiva 2015/2376 o DAC 3

La DAC 3 modifica la anterior Directiva, en lo relativo al intercambio automático y obligatorio de información fiscal dentro de la Unión Europea, con el objetivo de mejorar la transparencia fiscal y luchar contra la planificación fiscal agresiva.

4.2.4. Directiva (UE) 2016/881 o DAC 4

Se establece que las autoridades tributarias de los Estados miembros necesitaban disponer de información completa y relevante sobre los grupos de empresas multinacionales. El objetivo es permitir a las autoridades detectar y responder de forma eficaz ante prácticas fiscales perjudiciales, mediante modificaciones legislativas, evaluaciones de riesgo o auditorías fiscales adecuadas. También se busca ver si se producen traslados de beneficios a paraísos fiscales.

Además, se determinaba que los grupos de empresas multinacionales debían presentar anualmente un informe, país por país, con todo tipo de detalle.

Y, por último, se exigía que las empresas multinacionales identificasen a todas las entidades del grupo que operan en cada jurisdicción fiscal, especificando las actividades económicas que desarrollaran.

4.2.5. Directiva (UE) 2016/2258 o DAC 5

Se garantiza que las autoridades fiscales tengan acceso a la información, los procedimientos, los documentos y los mecanismos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales. Esto permite que las autoridades tributarias estén mejor preparadas para cumplir con sus funciones

4.2.6. Directiva (UE) 2018/822 o DAC 6

Se establece la obligación de que los intermediarios informen a las autoridades tributarias sobre ciertos mecanismos transfronterizos que podrían ser utilizados para prácticas de planificación fiscal abusiva.

4.2.7. Directiva (UE) 2021/514 o DAC 7

Se impone a los operadores de plataformas digitales la obligación de comunicar a la Administración tributaria información sobre todos los vendedores que operan en su plataforma, ya sean personas físicas o jurídicas, residentes de la UE o no.

4.2.8. Directiva (UE) 2023/2226 o DAC 8

Esta es la penúltima reforma de la Directiva. Trata sobre la normativa relativa a la trazabilidad y comunicación de información en transferencia de criptoactivos.

4.2.9. Directiva (UE) 2025/872 o DAC 9

Esta constaría la última reforma de la Directiva. Su finalidad es mejorar la cooperación y el intercambio de información sobre un Impuesto sobre Sociedades mínimo efectivo. La nueva Directiva contribuirá a que las multinacionales y las grandes empresas nacionales cumplan sus obligaciones de información tributaria en virtud del acuerdo mundial del G20 y la OCDE.

4.3. Reglamento (UE/Euratom) 883/2013

Este Reglamento se hizo con el objetivo de fortalecer las competencias de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), para investigar actividades que perjudiquen los intereses financieros de la UE, dentro de las instituciones europeas y en los Estados miembros. Refuerza el marco legal que antes he mencionado para proteger mejor los intereses financieros de la UE y de la Euratom frente al fraude, corrupción y otras actividades ilegales.²⁰

Recientemente se introdujo una reforma a través del *Reglamento 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, 23 de diciembre de 2023*. Su objetivo era reforzar la cooperación entre OLAF y la Fiscalía Europea, clarificar procedimientos de investigación, mejorar la eficacia de la Oficina y asegurar el respeto a los derechos fundamentales y las garantías procesales.²¹

4.4 Reglamento (UE) 2021/847²²

A través de este Reglamento tan reciente, se aplica el Programa Fiscalis. El periodo de desarrollo de Fiscalis se alarga desde 2021 hasta 2027, por lo que podremos estar viendo sus efectos.

El objetivo de dicho programa es apoyar tanto a las autoridades tributarias, como a la fiscalidad, para reforzar el funcionamiento del mercado interior. Otro objetivo es fomentar la competitividad y la competencia leal en la Unión. Y también es clave la intención de proteger los intereses económicos y financieros de la Unión y de sus Estados miembros, en

²⁰ Reglamento (UE/Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de septiembre de 2013

²¹ Reglamento 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, 23 de diciembre de 2023

²² Guía de Financiación Comunitaria. (s.f.). Programa Fiscalis. <https://www.guiafc.es/programa-fiscalis/>

concreto de los intereses contra el fraude, la evasión y la elusión fiscal, y mejorar la recaudación de impuestos.

5. El papel de la OCDE ²³

Para empezar, hay que darle un significado a lo que representa la OCDE. Es una organización internacional de carácter intergubernamental en la que los países miembros trabajan de manera conjunta para responder a los retos económicos, sociales y ambientales derivados de la interdependencia y la globalización. Actualmente cuenta con 35 países miembros, entre los que se encuentran varios europeos, y más de 100 colaboran con su trabajo. España es miembro desde 1961.

Antes de 2008, esta organización no representaba un papel en la fiscalidad muy importante. Tras la crisis financiera global, se empezó a reconocer la importancia de la fiscalidad en relación con el desarrollo y la integración de los países en desarrollo.

Los primeros avances significativos, de este punto de inflexión, se empiezan a reflejar en 2009, con la reestructuración del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio con Fines Fiscales, que tenía como objetivo elaborar normas en materia de derecho fiscal y tributario. En 2010, con la reforma de la Convención multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (CAAM) de la OCDE y del Consejo de Europa, la cual dio un gran giro al rumbo de la cooperación fiscal internacional. En este mismo año también se creó el Grupo de Trabajo sobre Delitos Fiscales y otros Delitos (TFTC). Este grupo desarrolló el primer conjunto de principios internacionales que hacen frente a este tipo de delito. Como resultado de estos avances, un número mayor de Estados no miembros de la OCDE empezó a beneficiarse de una mayor transparencia y cooperación fiscal a nivel transfronterizo, lo que permitió una lucha más eficaz contra la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.

No solo eso, sino que la crisis financiera hizo que se pusiera en punto de mira las prácticas tributarias de las empresas multinacionales, lo que hizo ver que se debía reclamar una mayor transparencia fiscal y una cooperación internacional más intensa. En aquella época, la

²³ OCDE (2024), *Fiscalidad y Desarrollo en la OCDE: una mirada retrospectiva (2009-2024)*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/785a1b4a-es>

globalización y la digitalización de la economía permitió a las grandes empresas incrementar la posibilidad de erosionar las bases imponibles y trasladar beneficios (BEPS), modalidad de fraude que he mencionado anteriormente. En 2015, gracias a la cooperación con el Foro Global, las jurisdicciones impulsaron la creación de las Acciones del proyecto BEPS, las cuales propusieron nuevas herramientas para abordar el problema que tiene este tipo de fraude, logrando que los países se comprometieran a adoptarlas para reducir los riesgos asociados a este fenómeno. Para ampliar la participación de soluciones para luchar contra la BEPS, se creó el Marco Inclusivo de la OCDE, un plan para que las grandes empresas multinacionales paguen los impuestos en los países donde hacen negocios, y no donde declaran sus ganancias, y el G-20, un foro de gobernantes y presidentes de bancos centrales, que tienen como meta discutir sobre políticas para promover la estabilidad financiera internacional. Y es que en 2021 se consiguió un acuerdo histórico, la implantación de un impuesto mínimo global de un 15% sobre la renta corporativa, con el fin de reducir la competencia fiscal entre países y disuadir a las corporaciones multinacionales para que dejen de trasladar sus ganancias, y así eludir impuestos.

En relación a la lucha contra los delitos fiscales y otros delitos financieros, no es de sorpresa para nadie que los avances digitales y los cambios sociales hacen proliferar nuevas técnicas para cometer hechos ilícitos en el ámbito fiscal. Combatir estas infracciones exige transparencia financiera, unos marcos jurídicos e institucionales seguros y una buena cooperación entre las administraciones tributarias y las fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto internamente como entre los estados. Es por ello, por lo que se creó el TFTC, el Grupo de Trabajo sobre Delitos Fiscales y Otros Delitos, que antes he mencionado en los avances significativos. Impulsa la cooperación internacional y apoya los esfuerzos mundiales dirigidos a erradicar los delitos financieros mediante la aplicación de los 10 principios globales para la lucha contra la delincuencia fiscal.

1. Penalización de los hechos ilícitos tributarios

Las jurisdicciones deben tener un marco legal vigente para garantizar que las violaciones a la legislación tributaria se consideran delito y que, por lo tanto, se penalizan.

2. Tener una estrategia efectiva para abordar los delitos fiscales

Para garantizar la eficacia de la legislación, las jurisdicciones deben tener una estrategia para hacer frente a estos delitos, que debe ser revisada y monitoreada periódicamente.

3. Tener facultades investigadoras adecuadas

Los estados deben estar cubiertos por un buen cuerpo de investigación que sepa encontrar la verdad acerca de los casos relacionados con comportamientos delictivos tributarios.

4. Tener facultades efectivas para embargar, incautar y confiscar activos

Deben de tener la capacidad de embargar o incautar activos en el curso de una investigación de delitos fiscales y la capacidad de confiscarlos.

5. Tener una estructura organizativa con responsabilidades definidas

Una jurisdicción debe tener un modelo organizativo que pueda asignar las responsabilidades de investigación y enjuiciamiento de los delitos.

6. Contar con recursos adecuados para la investigación de los delitos fiscales

Cada hecho ilícito es diferente y por ende requiere de necesidades diferentes. Es por ello, que se deben propiciar recursos distintos de acuerdo con las restricciones generales en el presupuesto y otras prioridades presupuestarias de la jurisdicción.

7. El delito fiscal como delito predicado o delito subyacente para el lavado de dinero

El delito predicado es un componente de un delito más grave. Estos pueden dar lugar a fondos o activos que pueden luego ser lavados para oscurecer su fuente ilegal. La designación de ciertos delitos como delitos predicados o subyacentes significa que una persona puede ser acusada del delito de lavado de dinero, a la vez que del propio delito predicado.

8. Tener un marco efectivo para la cooperación interinstitucional nacional

Los estados deben tener un marco jurídico y administrativo eficaz para facilitar la colaboración entre las autoridades tributarias y otros organismos nacionales para hacer cumplir la ley.

9. Asegurar que los mecanismos de cooperación internacional estén disponibles

Las agencias de investigación de estos delitos deben tener acceso a instrumentos jurídicos penales y a un marco operacional adecuado para una cooperación internacional eficaz en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos fiscales.

10. Protección de los derechos de los sospechosos

Los contribuyentes sospechosos o acusados deben contar con los derechos procesales y fundamentales básicos.

En consecuencia, con estos principios el TFTC elabora recomendaciones políticas, herramientas prácticas, directrices, formación y capacitación para ayudar a los Estados en la lucha contra estos delitos, tanto internos como internacionales. Está abierto a los países en desarrollo, que cada vez colaboran mas en sus actividades y reuniones.

La labor de este grupo se complementa con las actividades de capacitación que desarrollan la Academia Internacional para la Investigación de Delitos Fiscales y los programas de investigación de delitos fiscales de inspectores Fiscales sin Fronteras.

6. La figura del paraíso fiscal como jurisdicción no cooperativa

Como mencioné anteriormente, los paraísos fiscales no solo han sido utilizados para desviar fondos de empresas u ocultar el patrimonio de grandes retenedores, sino para blanquear dinero de algunas de las mayores actividades delictivas.

Tras la filtración de los *Papeles de Pandora*, una filtración de casi 12 millones de documentos se reveló que se ocultaban en paraísos fiscales una parte de los grandes patrimonios de

muchos delincuentes, de 35 dirigentes o exdirigentes de diferentes países y de más de 330 políticos y funcionarios públicos de 91 países, incluso de la Unión Europea. Los numerosos casos de corrupción de las élites políticas y empresariales nos hacen ver porque es tan común esta cultura permisiva del fraude, y entender porque esta actitud no incentiva a los ciudadanos a que sientan que es justo que paguen sus impuestos.²⁴

En abril de 2009, en la cumbre del G-20, se marcó un antes y un después para estas guaridas fiscales. Se proclamó que la era del secreto bancario había llegado a su fin. Este secreto bancario consiste en la obligación impuesta a los bancos de no revelar a terceros, sin causa justificada, los datos referentes a sus clientes que llegan a su conocimiento como consecuencia de las relaciones jurídicas que los vinculan. En ese mismo momento, la OCDE clasificaba en una lista negra y gris a 84 jurisdicciones offshore, jurisdicciones que ofrecen instrumentos u oportunidades atractivas para la evasión fiscal y la protección de activos, según la facilidad a la hora de obtener información de ellas. En la lista negra se encuentran los no cooperantes y en la lista gris los que están en tránsito de cooperar, cuyos avances normativos estarían supervisados. De esta forma, los que cooperasen, saldrían de ambas listas.²⁵

Según varios informes de organismos y entidades, como el Observatorio Fiscal de la UE, Red de Justicia Fiscal o Naciones Unidas, coinciden en que unos 7 billones de dólares se encontrarían en guaridas fiscales, que las multinacionales trasladan allí un billón de dólares de sus ganancias y que la pérdida de recaudación ronda entre los 500.000 y los 650.000 millones de dólares anuales.²⁶

Tras ser aprobada la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de trasposición de la Directiva UE 2016/1164, se cambió el concepto de paraísos fiscales por el de *jurisdicciones no cooperativas*. En esta nueva medida se ampliaba el criterio para determinarlas, y es que no solo contaban los criterios básicos de no existir un efectivo intercambio de información y de la baja o nula tributación, sino que se añadió como pauta la existencia de instrumentos o de sociedades extraterritoriales para atraer beneficios

²⁴ Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). *Corrupción, blanqueo y fraude fiscal. Paraísos o guaridas fiscales hasta para algunos youtubers*. En *Los ricos no pagan IRPF* (p. 159). Capitán Swing.

²⁵ Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). *Corrupción, blanqueo y fraude fiscal. Paraísos o guaridas fiscales hasta para algunos youtubers*. En *Los ricos no pagan IRPF* (p. 160). Capitán Swing.

²⁶ Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). *Corrupción, blanqueo y fraude fiscal. Paraísos o guaridas fiscales hasta para algunos youtubers*. En *Los ricos no pagan IRPF* (p. 170). Capitán Swing.

sin una actividad económica real. Esta modificación legislativa llevó a España, en 2023, a crear su propia lista de países que consideraba jurisdicciones no cooperativas, incluyendo a 24 territorios, pero ningún Estado europeo.²⁷ Lo que pasa es que recientemente el Observatorio Fiscal de la UE publicó una lista de paraísos fiscales que incluía a 41 territorios, entre los que se encontraban cinco de la OCDE, que resultaban ser europeos: Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza, y también aquellos que no pertenecían a la OCDE, entre los que podemos ver algunos del territorio europeo: Andorra, Chipre, Gibraltar, Liechtenstein o Mónaco, entre otros.

Lo que nos da a entender que, por mucho que saliesen de esas listas antes mencionadas por cooperar, siguen siendo territorios en los que multinacionales, gente con mucho patrimonio y redes corruptas que quieren blanquear el dinero, siguen acudiendo a estos Estados porque se encuentran con muchas ventajas para eludir y evadir fiscalmente. Por ello expondré los casos de países más relevantes en Europa que se podrían considerar jurisdicciones no cooperativas.

6.1. Luxemburgo como jurisdicción no cooperativa

Luxemburgo tiene un historial muy largo acerca de sus regímenes tributarios permisivos a través de los años. Siempre ha sido una jurisdicción muy competitiva con otros Estados, ya que ha sido un foco de atracción para empresas y grandes patrimonios, desplazando beneficios a su jurisdicción tributaria. En 2021 se publican datos de una investigación de varios medios de comunicación, denominada OpenLux, que revelaba que en este país se encontraban las residencias fiscales de al menos 279 personas de las 2.000 más ricas del mundo, y que 55.000 sociedades pantalla, que se encontraban allí, manejaban más de 6 billones de euros.

²⁷ Orden HFP/115/2023, de 9 de febrero, por la que se determinan los países y territorios, así como los regímenes fiscales perjudiciales, que tienen la consideración de jurisdicciones no cooperativas. Boletín Oficial del Estado, (35), disposición 3508

El Índice de Secreto Financiero de 2020 y el Índice de Paraísos Fiscales Corporativos de 2019, junto a un informe de TJN, colocan a Luxemburgo como el sexto país que más facilita el secreto bancario y el abuso del Impuesto de Sociedades.²⁸

Se incluye entre los más relevantes por una serie de condiciones, que vamos a mencionar a continuación, además de retirar lo indicado anteriormente.

A este Estado acudían muchas Sociedades Holding, que se amparaban en la Ley de sociedades de Luxemburgo de 1929. Tras un estudio, se determinaba que este tipo de sociedades no cumplían con la normativa de los Tratados de la UE por una serie de cuestiones: incumplían las normas sobre ayudas estatales al gozar de desmesurados privilegios fiscales, y la administración comercial de las sociedades filiales era desarrollada por la empresa matriz, lo que era totalmente ilegal. Una nueva Ley de Sociedades de 2006 en Luxemburgo, deroga la anterior normativa, creando un nuevo tipo de empresa Holding, las Sociedades de Participación Financiera (SOPARFI), realmente con beneficios similares, aunque cumpliendo la normativa europea. Esto en realidad da la sensación de que sigue siendo lo mismo que antes, pero cambiando mínimos puntos para que pase el filtro de la UE, lo que hace continuar un sistema descompensado en comparación a otras jurisdicciones.

Hay otra figura que nos podemos encontrar que son las sucursales de finanzas. Se trata de establecimientos permanentes en Luxemburgo que desarrollan la actividad de una entidad principal cuyo domicilio fiscal está en otro territorio. El percance que hay es que el impuesto debe ser determinado mediante la aplicación conjunta de la legislación de Luxemburgo y la del país del que procede dicha sucursal. Para ello se establecieron convenios de doble imposición, pero con ellos se consiguió que Luxemburgo acordase la exención de impuestos de los beneficios obtenidos por los establecimientos permanentes, algo que no es del todo legal.

Existe una gran facilidad para registrar empresas pantalla. Se debe a que varios tipos de formas jurídicas no están obligadas a especificar su titularidad y la identidad de sus titulares reales. A esto se le añade que las empresas de inversores extranjeros tampoco están obligadas a dar información sobre la titularidad real, en algunos casos.

También nos encontramos con la opacidad que hay sobre quién está detrás de un fondo de inversiones. Un fondo solo tiene que especificar quienes son sus propietarios legales y

²⁸ El Salto Diario. OpenLux: por qué Luxemburgo no es considerado paraíso fiscal (y por qué debería serlo) [en línea]. <https://www.elsaltodiario.com/paraisos-fiscales/openlux-por-que-luxemburgo-no-es-considerado-deberia-serlo> [Consulta: 19 jun. 2025].

efectivos, si alguno de ellos supera el 25% de sus acciones. Esto permite que dichos propietarios o inversores, repartan su capital en varios, y no tengan la necesidad de revelar su identidad porque no superan esa cantidad.

Los accionistas también pueden ocultarse, ya que las acciones pueden estar registradas a nombre de una empresa, en vez a nombre del verdadero dueño, evitando que tengan que especificar qué porcentajes y cantidad de acciones tienen en una empresa en concreto.

En cuanto a los tributos, el IS tiene un tipo nominal estándar del 24,94%, pero en la práctica las deducciones, amortizaciones aceleradas, regímenes especiales y planificaciones hacen que el tipo efectivo real sea mucho más bajo. El IP no existe y el ISD tampoco existe en algunos casos, como es el ISD en línea directa cuando no hay testamento.²⁹

7. Cooperación entre Estados miembros

La actuación que realiza la Unión Europea acerca del control presupuestario se apoya en dos principios. El primero de ellos es la garantía de que el presupuesto de la Unión se gaste de forma adecuada, y el segundo es proteger los intereses financieros de la Unión y la lucha contra el fraude.

El inicio de esta lucha y protección de los intereses financieros en la UE se remonta a la creación de un grupo de trabajo llamado “Unidad de coordinación de la lucha contra el fraude” (UCLAF), en 1988. Este organismo fue creado dentro de la Comisión Europea para combatir el fraude que afectaba a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

Posteriormente, se aprueba el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Supuso un instrumento jurídico intergubernamental para tipificar penalmente el fraude que afectara al presupuesto comunitario, y establecer sanciones penales para personas físicas y jurídicas. Una figura muy importante, ya que se puede ver que introdujo el Derecho penal en la protección de los intereses financieros de la UE.

²⁹ Fondo Monetario Internacional. Luxembourg: Financial sector assessment program—Detailed assessment of observance—IOSCO objectives and principles of securities regulation [en línea]. (IMF Country Report No. 15/145). Washington, D.C.: FMI, 2015.

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2015/145/article-A001-en.xml> [Consulta: 19 jun. 2025].

En 1999 se retira la UCLAF, y se sustituye por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Anteriormente mencionada, es un organismo que investiga el fraude al presupuesto de la UE, la corrupción y las faltas graves en las instituciones europeas y elabora la política de lucha contra el fraude para la Comisión Europea. Fue un paso importante hacia una mayor independencia operativa respecto a la Comisión, ya que se realizan investigaciones independientes, tanto dentro de las instituciones europeas como en los Estados miembros.

Más adelante, la Comisión propuso la creación de una Fiscalía Europea, y el 12 de octubre de 2017, el Consejo aprobaba el Reglamento (UE) 2017/1939, por el que se creaba este organismo, también conocido por sus siglas en inglés EPPO, y que solo sería vinculante para los países que fueran parte. La Fiscalía entró en funcionamiento en junio de 2021. Su principal función es investigar, procesar y llevar ante los tribunales a los autores de delitos que afectan a los intereses financieros de la UE, como lo son el fraude contra sus presupuestos o el blanqueo de capitales relacionado con sus fondos, entre otros. Este organismo era necesario de crear porque antes solo las autoridades nacionales podían investigar estos delitos, lo que era ineficaz cuando las infracciones afectaban a varios países o se trataba de estructuras de fraude complejas.

La Fiscalía a su vez se coordina con otros entes, como pasa con la OLAF, pero encontramos también otras dos figuras importantes para esta labor. Una de ellas es la Eurojust, la Unidad de Cooperación Judicial de la UE, que es la agencia encargada de la cooperación judicial en materia penal entre los Estados miembros. Está formada por fiscales y magistrados de cada país de la UE. A diferencia de la EPPO, esta no investiga ni enjuicia directamente, solo es un órgano de coordinación y apoyo judicial. Y la otra es la Europol, la Oficina Europea de Policía, que es la agencia de la UE para la cooperación policial. Combate delitos graves y terrorismo internacional mediante el intercambio de información, análisis y coordinación operativa entre los países miembros.³⁰

Y de lo más reciente que surge es el Reglamento que aprobó el Consejo, en mayo de 2024, por el que se crea una nueva Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales (ALBC). Se crea esta figura con el fin de mejorar la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la UE y apoyar la cooperación entre las UIF (Unidad de Inteligencia Financiera). Sus funciones más relevantes son supervisar

³⁰ Parlamento Europeo. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión [en línea]. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/32/la-lucha-contra-el-fraude-y-la-proteccion-de-los-intereses-financieros-de-la-uni> [Consulta: 22 jun. 2025].

directamente algunas entidades financieras y de crédito de la Unión que presentan mayor riesgo, desempeñar un papel de apoyo al sector no financiero, coordinar las UIF en los Estados miembros e imponer sanciones pecuniarias cuando haya infracciones graves.³¹

Todos estos entes y organismos son cruciales para una incesante lucha contra el fraude y por un equilibrio financiero y presupuestario. Como se ve, tienen un papel muy importante para los fondos y presupuestos de la Unión, que pelean contra el crimen financiero que sufre. Aun así, son fundamentales también cuando ese crimen recae sobre solo un Estado o varios. Esto se junta a la normativa europea antes mencionada, que ayuda a que los países cooperen entre ellos.

Muy importante es el papel de la Directiva sobre Cooperación Administrativa. Hemos podido ver que a lo largo del tiempo ha sufrido varias modificaciones, todas ellas con el objetivo de mejora y adaptándose a los nuevos cambios y sistemas. Antes hice un breve resumen del principal objetivo de cada una, ahora lo analizaré más en profundidad.

Como mencionaba antes, la Directiva 2011/16/UE, la original, establecía las normas para una cooperación administrativa segura entre autoridades tributarias nacionales, el intercambio electrónico de información y la coordinación y evaluación de la cooperación entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea. Es en esta primera directiva cuando se introducen los modelos de intercambio de información.

- Intercambio de información a petición: es el sistema de intercambio más tradicional. Se da cuando un Estado le solicita a otro información concreta porque se está realizando una investigación de un caso fiscal
- Intercambio de información espontánea: esta información se traspasa cuando un Estado detecta información que le podría ser de interés a otro Estado. Por lo que se ve esta no se solicita, por eso se llama espontánea.
- Intercambio de información automático: este tipo de información se hace de forma periódica, sin solicitud previa. Lo que pasa es que en esta Directiva original solo se intercambiaba cierta información, como lo eran las rentas del trabajo, pensiones y la propiedad inmobiliaria. Veremos como en las siguientes DAC eso fue cambiando.

³¹ Consejo de la Unión Europea. *Lucha contra la financiación del terrorismo* [en línea].

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorist-financing/> [Consulta: 22 jun. 2025]

Como antes he adelantado, el intercambio de información automático iría sufriendo cambios a lo largo de los años. En la Directiva 2014/107/UE, que resultó ser la primera modificación a la DAC original, se amplió el alcance que tenía este intercambio, y es que a partir de ese momento se exigiría también el traspaso de información sobre intereses, dividendos, saldos de cuentas y ganancias por venta de activos financieros. Este fue el principal objetivo, pero se incluyeron más medidas. Las instituciones financieras debían aplicar normas compatibles con el estándar común de comunicación de la OCDE. También se suprime la posibilidad de intercambiar información por debajo de ciertos umbrales, por considerarse poco práctica. Además, se exige una periodicidad del intercambio, que deberá hacerse una vez al año. En el caso de la protección de datos y seguridad, se incluyó la obligación de notificar a los contribuyentes, por casos de fallos de seguridad, cuando se viese afetada su privacidad. Y toda la información que se recopilase se podría conservar el tiempo necesario para cumplir con los fines fiscales.

En diciembre de 2015 se aprueba una nueva modificación de esta Directiva. Vuelve a centrarse en el intercambio automático obligatorio, esta vez sobre acuerdos tributarios previos transfronterizos y acuerdos previos sobre precios de transferencia. El primero se refiere a la decisión por la que se aclara como se aplicará la legislación fiscal de un Estado a una situación específica con implicaciones en más de un Estado; el segundo es un acuerdo entre empresas y una o varias administraciones tributarias sobre la metodología que se utilizará para valorar que método de precios de transferencia se aplicará. Y a esta medida se le sumaría que obligaría a los Estados a adoptar todas las medidas razonables necesarias para suprimir cualquier obstáculo que pueda dificultar este intercambio y que fuese lo más eficaz y amplio posible.

Más tarde llega un nuevo cambio, el que da paso a la DAC 4. Esta nueva ampliación de la normativa se da en un contexto en el que las multinacionales estaban empezando a generar controversia en el sistema financiero. Estas al operar en distintos países, tienen la posibilidad de utilizar prácticas de planificación fiscal agresiva. Al utilizar dichas prácticas, las empresas nacionales, normalmente pymes, podían verse afectadas. Y además los Estados estaban suriendo las perdidas de ingresos por dichas actuaciones. Es por ello, que la UE establece que las autoridades tributarias de los Estados miembros deben proporcionar información exhaustiva y pertinente sobre los grupos de empresas multinacionales en relación con su estructura, su política en materia de precios de transferencia y sus operaciones internas dentro y fuera de la Unión, para poder reaccionar frente a las prácticas fiscales dañinas mediante cambios en la legislación o efectuando evaluaciones de riesgo y auditorías fiscales adecuadas,

y detectar si las empresas han recurrido a prácticas que tengan por efecto trasladar artificialmente cantidades importantes de rentas a entornos fiscalmente favorables. En dichos informes las empresas deberían indicar el importe de sus ingresos, los beneficios antes del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre a renta pagado y devengado. A su vez, deben de notificar el numero de empleados, el capital declarado, los resultados no distribuidos y los activos materiales en cada territorio fiscal.

La siguiente modificación, que da pie a la Directiva 2016/2258, se centra la cuestión del blanqueo de capitales. Permite que las autoridades fiscales puedan acceder a la información, procedimientos, documentos y mecanismos sobre la lucha contra el blanqueo de capitales, para que desempeñen una correcta misión de control y se pongan en marcha todas las formas de cooperación administrativa.

Posteriormente, en el año 2018, se añaden nuevas normas a la Directiva, creando la Directiva 2018/822, que trataba sobre la comunicación por parte de intermediarios fiscales, como asesores o gestores administrativos, de información sobre mecanismos transfronterizos de planificación fiscal potencialmente agresiva, pudiéndose trasladar dicha obligación de comunicación a los contribuyentes interesados, si el intermediario queda amparado por el secreto profesional en determinados supuestos de su ejercicio profesional. Los Estados elaboraran formularios donde se indiquen las medidas necesarias para normalizar la comunicación de esta información.

De las últimas reformas de esta Directiva, surge la DAC 7. Esta se caracteriza por la nueva obligación de que las plataformas digitales deben compartir información sobre sus usuarios. Alcanza a aquellos operadores que lleven a cabo actividades comerciales en la Unión, pero no sean residentes a efectos fiscales, no se hayan constituido ni estén administrados, ni tengan su establecimiento permanente en un Estado miembro, y recae sobre operaciones transfronterizas y no transfronterizas, con la única excepción de que quedan exentas las entidades estatales. Tiene un régimen sancionador:

- Infracción muy grave: la ausencia absoluta de registro en la Unión Europea de un operador de plataforma obligado a comunicar información, siempre que de ello se derive la falta de recepción por la Administración tributaria de la información que hubiera debido recibir en plazo relativa a vendedores sujetos a comunicación de información residentes en “x” territorio o bienes inmuebles situados en dicho territorio: multa pecuniaria del triple de la que hubiera correspondido por la falta de suministro de dicha información.

- Infracción grave: por incumplimiento de las normas y procedimientos de diligencia debida a que se refiere el apartado 1 por los operadores de plataforma obligados a comunicar información relativa a: determinación de los vendedores no sujetos a revisión, recopilación de información sobre el vendedor, verificación de la información sobre el vendedor, determinación del Estado o Estados de residencia del vendedor, recopilación de información sobre bienes inmuebles alquilados: multa pecuniaria fija de 200 euros por cada vendedor
- Infracción tributaria grave: por no comunicar la información obligatoria en plazo o comunicar información falsa, incompleta o inexacta a los operadores de plataforma obligados a comunicar información por los vendedores: multa pecuniaria fija de 300 euros.

También se regula la normativa que se aplicará al vendedor si no cumple con sus funciones. Si un vendedor no facilite la información exigida con arreglo a las normas y procedimientos de diligencia debida, habiendo recibido dos recordatorios relativos a la solicitud inicial del operador y transcurrido un plazo de 60 días naturales desde la solicitud inicial, dicho operador cerrará la cuenta del vendedor e impedirá que vuelva a registrarse en la plataforma o bien le retendrá el pago de la contraprestación hasta que facilite la información que se solicitó.

Debido a la creciente digitalización de la economía y el surgimiento de nuevos medios alternativos de pago e inversión, surge la Directiva 2023/2226, también conocida como DAC 8. Esta se centra en el intercambio de información acerca de los criptoactivos y dinero electrónico. Esta reforma tuvo en cuenta las iniciativas de la OCDE, respaldadas por el G20. Pretende mejorar la transparencia en las transacciones con criptoactivos y con dinero electrónico para facilitar un mejor control tributario en la UE. A cuenta de esta materia, se incluyó normativa para tratar los acuerdos tributarios con particulares que tuviesen grandes patrimonios, así como los dividendos no custodiados. Además de modificar cuestiones de la DAC, como la comunicación de información sobre el número de identificación fiscal, los futuros servicios de identificación de los Estados miembros, así como las que aclaran y amplían el uso de la información intercambiada bajo la DAC.³²

Y, por último, este abril de 2025, se aprobaba la reciente reforma de la DAC, relativa a la cooperación e intercambio de información entre autoridades tributarias sobre el impuesto de

³² CISS Fiscal. De la DAC 1 a la DAC 8: evolución de la normativa de la Unión Europea sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad [en línea]. CISS, 2023. <https://cissfiscal.laleynext.es> [Consulta: 10 jul. 2025].

sociedades mínimo efectivo. La Directiva 2025/872, por un lado, establece el contenido de la declaración al que se deberán adaptar los modelos aprobados por los distintos Estados miembros. Contiene dos secciones:

- Sección General, en la que se deberá incluir información general del grupo
- Sección Jurisdiccional, en la que se deberá consignar la información detallada sobre la aplicación de puertos seguros y exclusiones y sobre los cálculos del impuesto en cada jurisdicción

Y, por otro lado, se regula el sistema de prestación de la declaración y de intercambio de la información entre las autoridades de los Estados miembros. En concreto, la autoridad competente del Estado miembro que haya recibido la declaración presentada por la entidad matriz última o por una entidad designada deberá intercambiar con el resto de los Estados miembros la siguiente información:

- Con los Estados miembros en los que radique la entidad matriz última o en los que existan entidades constitutivas que apliquen la regla de inclusión de rentas o la regla de beneficios infragravados.
- Con los Estados miembros en los que existan entidades constitutivas o negocios conjuntos que únicamente apliquen un Impuesto Mínimo Nacional Admisible.
- Finalmente, se deberán compartir las secciones jurisdiccionales que correspondan a cada Estado miembro en el que radique cualquier entidad constitutiva sujeta al impuesto en cualquiera de sus modalidades.

La información deberá ser intercambiada en el plazo máximo de tres meses posteriores a la finalización del plazo de presentación de la declaración. No obstante, para el primer período impositivo.³³

La DAC es la Directiva más importante que nos encontramos respecto al tema de colaboración, pero también podemos hacer mención de otra que es la Directiva 2010/24/UE, por la que los Estados miembros de la Unión Europea deben prestarse asistencia mutua para el cobro de determinados créditos, ósea que permite que las

³³ CISS Fiscal. Cooperación en la fiscal DAC 9 [en línea]. CISS Fiscal. [s.l.]: CISS, 2025.

autoridades fiscales de un Estado miembro recuperen deudas tributarias en otro Estado miembro.³⁴

Además, se debe tener en cuenta ciertas redes y plataformas de cooperación que existen en la Unión. En el apartado de la normativa europea, hablé sobre el Reglamento (UE) 2021/847 que creaba el programa Fiscalis, iniciativa para mejorar la cooperación entre las administraciones fiscales de los Estados miembros. Pero también es importante hacer mención a otra red de cooperación que es la Eurofisc. Es una red de funcionarios de enlace de los 27 Estados miembros y Noruega para combatir el fraude transfronterizo del IVA. Basándose en la información compartida en esta red y tras el análisis de los datos disponibles, los funcionarios pueden adoptar las medidas adecuadas a nivel nacional. Su forma de actuar es primero el procesamiento y análisis conjunto de datos, lo segundo es coordinar las acciones de seguimiento, lo siguiente el acceso a los datos aduaneros sobre las importaciones exentas del IVA y lo último la posibilidad de intercambiar información directamente con la Europol y la OLAF.³⁵

Antes hice un breve análisis de ciertos Estados que podrían considerarse jurisdicciones no cooperativas, aunque a efectos legales no lo sean. Por lo que ahora voy a hablar de aquellos que si han tenido un cambio a mejor y cumplen con las medidas.

España anteriormente fue criticada por sus regímenes fiscales, que podían ser aprovechados por las grandes empresas y ciudadanos pudentes para evadir impuestos mediante estructuras fiscales complejas y offshore. A pesar de que formaba parte de la Unión, su falta de implementación rigurosa de ciertas medidas llevó a que España se viera involucrada en una serie de debates sobre el cumplimiento de las normativas internacionales contra el fraude fiscal. El cambio se produjo cuando la Directiva 2011/16/UE, la DAC 1, fue adoptada y España mejoró notablemente su enfoque hacia la cooperación fiscal con otros Estados miembros. La introducción de la DAC 3, que refuerza el intercambio de información fiscal, y la DAC 6, que establece la obligación de reportar los mecanismos de elusión fiscal, obligaron a España a mejorar su sistema tributario. Además, en 2017 adoptó a mayores el

³⁴ Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas. Diario Oficial de la Unión Europea, L 84, 31 mar. 2010.

³⁵ Comisión Europea. Eurofisc: cooperación administrativa en el ámbito del IVA [en línea]. https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en [Consulta: 19 jun. 2025].

Plan de Acción BEPS de la OCDE. Esta política ayudó a España a implementar más controles sobre las estrategias de evasión fiscal.

Aunque actualmente España todavía tiene ciertas áreas de mejora en términos de agilidad administrativa y cumplimiento de sus leyes fiscales, ya no es vista como una jurisdicción permisiva con ventajas fiscales agresivas, y su imagen ha mejorado notablemente gracias a la cooperación con la UE y la aplicación de medidas contra el fraude.

8. Desafíos y limitaciones en la cooperación fiscal

A pesar de las medidas y las normativas que se toman, no es tan fácil que se cumplan, o que cumplan las expectativas que se tenían a la hora de ejecutarlas. La UE está compuesta por diversos Estados con situaciones muy diferentes, lo que conlleva un esfuerzo mayor por llegar a un punto en común. Es por ello que se producen complicaciones a la hora de llevar a cabo la cooperación fiscal.

8.1. Barreras legales y administrativas

La cooperación fiscal entre Estados miembros ha mejorado significativamente en los últimos años. Sin embargo, aún existen barreras legales y administrativas que dificultan una colaboración eficaz. Las diferencias en los marcos normativos, la falta de uniformidad en la interpretación de las leyes fiscales y los retos administrativos continúan siendo desafíos importantes en la lucha.³⁶

8.1.1. Diversidad de sistemas fiscales

En cada uno de los países de la UE se establece un sistema fiscal diferente, acorde a las necesidades y los gobiernos que se encuentren en el poder. Cada uno con sus tipos impositivos, bases imponibles y reglas de deducción diferentes, lo que provoca vacíos legales,

³⁶ DE CASTRO LUIS, L., La cooperación administrativa en la Unión Europea: el Programa Fiscalis, los PAOE y los controles multilaterales, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2020. (Cuadernos de Formación. Colaboración 3/20. Volumen 26/2020).

que son aprovechados para cometer ingenierías fiscales y dar asesoramiento a empresas y grandes retenedores.

8.1.2. Falta de armonización fiscal

Un factor importante de porque se produce la huida a “paraísos fiscales”, es el hecho de que en ciertos países no existen impuestos obligatorios, que en otros sí. Hablamos de tributos como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o el Impuesto sobre el Patrimonio. Cargas fiscales importantes, que sin duda afectarán más a quienes más tengan.

8.1.3. Interpretación y aplicación de las normas

Como se ha visto, la DAC es la normativa más importante en cuanto a cooperación entre Estados miembros, pero no es tan fácil de desarrollar en todos los países.

Uno de los principales problemas es la desigualdad en la capacidad de procesamiento de la información. No todos los países cuentan con la misma capacidad administrativa y tecnológica para procesar y analizar dicha información, provocando que los Estados con mayores posibilidades operativas puedan detectar fraudes fiscales más rápidamente que aquellos que no estén tan bien equipados.

Otro punto son los retrasos en los plazos de intercambio de información. La directiva establece plazos específicos fiscales de los Estados miembros, pero en realidad no siempre se cumplen como se exige. Por razones de burocracia interna, procedimientos administrativos complejos o la falta de coordinación entre las autoridades fiscales nacionales, estos plazos no pueden llegar a efectuarse. Este retraso afecta directamente a la capacidad de las autoridades fiscales para investigar y sancionar el fraude de manera oportuna.

Como último factor importante que dificulta la interpretación y desarrollo de la normativa, son las barreras burocráticas y la falta de recursos. Las administraciones fiscales de los Estados pueden estar sobrecargadas con otras responsabilidades y no contar con la

infraestructura necesaria para procesar los intercambios automáticos de manera eficiente. Además, la falta de formación o de recursos humanos capacitados en las áreas fiscales internacionales pueden generar demoras o errores en el manejo de la información.

8.2. Problemas de confidencialidad y protección de datos

La confidencialidad se refiere a la restricción del acceso a la información.

La protección de datos abarca un conjunto más amplio de medidas para garantizar la seguridad y el uso adecuado de la información, incluyendo la prevención de accesos no autorizados, pérdidas o daños.

En la Unión este tipo de medidas se regulan principalmente a través del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que puede llegar a no poner las cosas fáciles debido a sus estrictos requisitos sobre cómo se deben tratar los datos personales dentro de la UE.³⁷

8.2.1. Requisitos estrictos del RGPD y la limitación en el intercambio de información

Este Reglamento establece una normativa muy rigurosa en cuanto a la protección de la privacidad y la seguridad de los datos personales en toda la Unión Europea. El Reglamento define qué constituye un dato personal, cómo debe gestionarse y las condiciones bajo las cuales se puede transferir dicha información entre las autoridades fiscales de los Estados miembros. Se aplica tanto a las organizaciones europeas que tratan datos personales de ciudadanos en la UE, como a las organizaciones que tienen su sede fuera de la UE y cuya actividad se dirige a personas que viven en la UE.

Aunque permite el intercambio de ciertos datos entre administraciones públicas para fines fiscales, el tratamiento de la información debe cumplir con una serie de restricciones. Estos requisitos de protección de datos pueden interferir con el intercambio eficiente de información, ya que los países deben asegurarse de que se respeta la confidencialidad de los

³⁷ Unión Europea. Protección de datos (RGPD) para empresas y organizaciones [en línea]. https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_es.htm [Consulta: 26 jun. 2025].

datos personales antes de transmitir cualquier tipo de información tributaria. Además, el RGPD puede ser aplicado por algunos Estados de una manera más estricta que otros, lo que genera disparidad y barreras de cooperación.

8.2.2. Confusión sobre los límites del intercambio de datos

Existe una ambigüedad en la cuestión de los límites del intercambio de datos personales y financieros entre los Estados miembros de la Unión. A pesar de que el Reglamento prevé excepciones para el intercambio de información en el ámbito fiscal, la interpretación de lo que constituye una finalidad legítima para el tratamiento de datos no siempre es clara. Este tipo de incertidumbre puede llevar a una falta de confianza en el sistema de cooperación, lo que genera una menor disposición a compartir información crucial para la detección del fraude fiscal.

8.2.3. Dificultades en el cumplimiento de los estándares de seguridad

El RGPD exige que los datos personales sean protegidos adecuadamente contra el acceso no autorizados, la alteración, la destrucción o la pérdida. Es uno de sus mayores objetivos. Lo que pasa es que en muchos casos los Estados miembros no cuentan con las mismas infraestructuras tecnológicas o los mismos niveles de protección de datos, lo que aumenta el riesgo de brecha de seguridad en el proceso de intercambio de información. Y es que actualmente nos encontramos en un momento crítico para los ciberataques, un tipo de delincuencia muy nueva, lo que aumenta la necesidad de que las autoridades fiscales nacionales inviertan en tecnología de seguridad avanzada y protocolos de protección de datos.

CONCLUSIONES

1. En el transcurso de este trabajo de fin de grado, se han abordado diversos aspectos del objetivo y la efectividad de la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros de la UE para luchar contra el fraude fiscal. El análisis de varias de las modalidades de fraude fiscal más relevantes en Europa muestra como es necesaria una política tajante y eficaz para abordar el problema. Algunas de ellas nos suenan, son conocidas y comunes, como el blanqueo de capitales o los paraísos fiscales, pero a medida que se investiga más en profundidad, se llegan a ver técnicas enrevesadas y complejas, formas de hacer ingeniería fiscal difíciles de percibir.
2. Esta conducta, sin duda, se ve reflejada no solo en la economía, sino en el ámbito social. Se ve que no solo perfiles desconocidos o gente que se mantiene en la sombra defrauda, sino representantes políticos o personas influyentes. Perfiles que son nuestros referentes, que son los que mayor ejemplo deberían dar a la ciudadanía debido a su posición social, son los que mayoritariamente cometan estos delitos, dejando un pleno vacío en la responsabilidad de cada individuo.

Estos perfiles, por ello, son los que más acuden a otros Estados, en busca de ventajas fiscales o una necesidad de discrecionalidad. Así es que, es importante la normativa de cooperación administrativa entre autoridades tributarias nacionales. Según lo que se ha ido elaborando, se ve que es necesario que cada vez se pongan menos límites a la hora de comunicar información acerca de la situación fiscal que tienen los individuos fuera de sus residencias fiscales. Esto ayudaría mucho más a hacer un sistema más transparente y justo.

3. Uno de los principales problemas que a lo largo del trabajo se han detectado, en los que se centra la cooperación entre Estados miembros, son las multinacionales. Figuras demasiado poderosas y muy participes de este sistema de tramas fiscales. Una gran parte de las modalidades de fraude fiscal que se estudian versan en torno a estas empresas. Muchas de las jurisdicciones no cooperativas tienen esa etiqueta debido a las facilidades y beneficios que las dan. Y no es solo eso, es que al cometer ciertas irregularidades que les dan ventajas, muchas otras empresas que actúan legalmente y al orden de la ley, se encuentran con una competencia desleal la cual no pueden soportar y lamentablemente tienen que retirarse del mercado.
4. Al ver la función de la OCDE, se entiende de dónde vienen muchas de las propuestas a la normativa europea sobre fiscalidad. Ha proporcionado estándares globales que la UE ha adoptado y adaptado a su legislación. Muchos de los organismos que ha creado son esenciales para la colaboración y la lucha contra el fraude, donde destacaría al TFTC al crear los diez principios globales contra la delincuencia fiscal. También es importante la adaptación que tomó la UE del estándar CRS para que los países de la Unión intercambiaran automáticamente información financiera sobre no residentes. Su papel como ente legitimador, en este ámbito, es fundamental para generar una presión internacional y que aquellos países que no quieran colaborar se vean expuestos y cohibidos a seguir con sus prácticas.
5. Sin duda una de las figuras que más problemas da a la hora de intercambiar información es el paraíso fiscal, o como actualmente se denomina, jurisdicción no cooperativa. Aunque cada vez se trabaje más en ello, hay muchos territorios, libres de normas, que se sabe que actúan en base a esta figura y que cada vez se descubre que más activos se encuentran allí. Aunque los más importantes están en Estados fuera del continente de Europa, aquí podemos encontrar jurisdicciones con ventajas fiscales y poco colaborativas por sus ligeras medidas.
6. Una cooperación entre Estados es necesaria. Las tramas fiscales cada vez son más complejas, y cuando hablamos de fraude fiscal a gran escala, las personas o entidades acuden a otros países para desviar fondos o no dejar rastro de su existencia. Es por ello

que sin la colaboración entre países no se llegaría a descubrir ni una parte de lo que se consigue cada día. Aun así, no es suficiente. Continuamente surgen nuevas formas de defraudar, van por delante de los sistemas y conocimientos que existen en los organismos que se encargan de ello. Y además se le suma las dificultades y limitaciones que nos podemos encontrar a la hora de aplicar la normativa en cada país. Es por ello que se debería invertir mucho más en desarrollo e investigación para hacer sistemas más completos y más eficientes, que hicieran que la aplicación de la normativa sobre cooperación fuera igual en todos los Estados miembros. También hacer una mayor campaña social para concienciar a las figuras físicas, jurídicas y multinacionales de lo necesario que es cumplir con nuestras obligaciones tributarias para hacer del mundo un lugar más justo, con un reparto de la riqueza mucho más equitativo y conseguir que no exista ninguna desigualdad social, que todos tengamos las mismas oportunidades y que los bienes y servicios necesarios siempre estén cubiertos.

BILIOGRAFÍA

- Benítez Clerie, P. Asimetrías híbridas. Especial referencia a los mecanismos híbridos estructurados. Cuadernos de Formación. Colaboración 2/20, 26, 17-29. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2020
- Cordón Ezquerro, T. (2013). La planificación fiscal agresiva y la estrategia de la Comisión UE para combatirla. Crónica Tributaria, 147, pp. 3-42.
- Cruzado, C., & Mollinedo, J. M. (2024). Los ricos no pagan IRPF. Capitán Swing.
- CISS Fiscal. Cooperación en la fiscal DAC 9 [en línea]. CISS Fiscal. [s.l.]: CISS, 2025.
- DE CASTRO LUIS, L., La cooperación administrativa en la Unión Europea: el Programa Fiscalis, los PAOE y los controles multilaterales, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2020. (Cuadernos de Formación. Colaboración 3/20. Volumen 26/2020).
- Hernández Carrasco, M. V. (s.f.). El fraude carrusel. E-Innova BUCM. Recuperado el 7 de mayo de 2025, de <https://webs.ucm.es/BUCM/revkul/e-learning-innova/182/art2526.pdf>
- Martinón, R. Fraude fiscal. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, num 2, marzo – agosto 2012, pp. 170–175.

-Pulido Alba, E. J. (s.f.). *El fraude fiscal en España: Una estimación con datos de Contabilidad Nacional* (p. 55) [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca]

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Agencia Estatal de Administración Tributaria. IVA en operaciones de comercio exterior: adquisiciones y entregas intracomunitarias [en línea].

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/iva/iva-operaciones-comercio-exterior/adquisiciones-entregas-intracomunitarias.html> [Consulta: 4 mayo. 2025].

-Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esquema de fraude del IVA en el sector de la informática [en línea]. 27 feb. 2013.

https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_Prensa/2013-02-27_Esquema_fraude_IVA_informatica.pdf [Consulta: 4 mayo. 2025].

- Comisión Europea. Eurofisc: cooperación administrativa en el ámbito del IVA [en línea].

https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en [Consulta: 19 jun. 2025].

-Consejo de la Unión Europea. Prevención del blanqueo de capitales: infografía explicativa

[en línea]. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/anti-money-laundering/> [Consulta: 4 mayo. 2025].

- Consejo de la Unión Europea. *Lucha contra la financiación del terrorismo* [en línea]. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorist-financing/> [Consulta: 22 jun. 2025]
- CISS Fiscal. De la DAC 1 a la DAC 8: evolución de la normativa de la Unión Europea sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad [en línea]. CISS, 2023. <https://cissfiscal.laleynext.es>
- El Salto Diario. OpenLux: por qué Luxemburgo no es considerado paraíso fiscal (y por qué debería serlo) [en línea]. <https://www.elsaltodiario.com/paraisos-fiscales/openlux-por-que-luxemburgo-no-es-considerado-deberia-serlo> [Consulta: 19 jun. 2025].
- Fondo Monetario Internacional. Luxembourg: Financial sector assessment program—Detailed assessment of observance—IOSCO objectives and principles of securities regulation [en línea]. (IMF Country Report No. 15/145). Washington, D.C.: FMI, 2015. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2015/145/article-A001-en.xml> [Consulta: 19 jun. 2025].
- Guía de Financiación Comunitaria. (s.f.). Programa Fiscalis. <https://www.guiafc.es/programa-fiscalis/>
- OCDE (2024), *Fiscalidad y Desarrollo en la OCDE: una mirada retrospectiva (2009-2024)*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/785a1b4a-es>
- Parlamento Europeo. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión [en línea]. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/32/la-lucha-contra-el-fraude-y-la-proteccion-de-los-intereses-financieros-de-la-uni> [Consulta: 22 jun. 2025].

- Unión Europea. Protección de datos (RGPD) para empresas y organizaciones [en línea]. https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_es.htm [Consulta: 26 jun. 2025].

LEGISLACIÓN

- Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, contra las prácticas de elusión fiscal
- Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas. Diario Oficial de la Unión Europea, L 84, 31 mar. 2010.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. (BOE, núm. 302, de 18 de diciembre de 2003)
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículos 305-310
- Reglamento 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, 23 de diciembre de 2023
- Reglamento (UE/Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de septiembre de 2013
- Resolución 00/04029/2017/00/00 del TEAC, de 15 de diciembre de 2020