

▶▶ TRIBUTOS LOCALES: UNA ALTERNATIVA A LA CRISIS DE LA HACIENDA LOCAL

▶▶ PLAN GENERAL DE CONTROL TRIBUTARIO



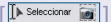
1. ÁREAS DE RIESGO FISCAL DE ATENCIÓN PREFERENTE

1.1 Actuaciones de control intensivo	12
1.2 Actuaciones de control extensivo	12
1.3 Actuaciones de gestión recaudatoria	15
1.4 Actuaciones de coordinación	18
1.5 Planificación coordinada en materia de tributos cedidos	18

2. ESTRUCTURA DEL PLAN GENERAL DE CONTROL

2.1. Plan Parcial de Inspección	19
2.2. Plan Parcial de Aduanas e Impuestos Especiales	20
2.3. Plan Parcial de Gestión Tributaria	21
2.4. Plan Parcial de Recaudación	23

BREVE GUÍA DE USO

Para navegar a través de este documento puede pulsar sobre los títulos del sumario y dirigirse así a los artículos publicados. También puede usar los controles de Acrobat . Mediante la lupa  puede aumentar o disminuir la visualización. Si desea encajar la vista seleccione el párrafo deseado mediante la herramienta de selección .

UNA ALTERNATIVA A LA CRISIS DE LA HACIENDA LOCAL: EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE NATURALEZA URBANA

Dña. Rosa Ana Navarro Heras
Inspectora de Hacienda del Estado

En estos momentos el escenario económico no puede ser más preocupante para la Hacienda local, debido fundamentalmente a la rigidez de su sistema tributario, a la fuerte dependencia financiera de la Administración Central, y a la terrible desproporción existente entre sus recursos económicos y la creciente evolución de sus competencias de gasto por el simple hecho de ser la Administración más próxima al ciudadano.

Si la financiación local era un mal endémico para nuestras ciudades, por la demanda social a favor de más y mejores servicios públicos y las dificultades para incrementar los ingresos ante la rigidez de los instrumentos fiscales con los que cuentan las Entidades Locales, esta situación llega a límites insostenibles en una época de crisis económica como la que padecemos, ya que los ingresos, lejos de aumentar, están disminuyendo de forma alarmante.

Según los datos de la IGAE del año 2008 (www.meh.es), las más de 8.000 entidades locales españolas participan tan solo en un 16% del gasto público nacional, teniendo que asumir con este porcentaje además de las competencias atribuidas por ley las necesidades de gasto derivadas entre otras causas, de la inmigración o el desempleo, cuya dimensión excede de su estrecho marco de competencias, y que demandan un gran esfuerzo económico para financiar las correspondientes políticas de integración y las inversiones necesarias en servicios públicos y sociales.

Es por ello que las Entidades Locales reclaman una mejora de la financiación local, cuya reforma ha sido aplazada por el Gobierno en múltiples ocasiones (la última para el año 2011) y cuyos fondos parece que no van a proceder ni del Estado ni de las propias Comunidades Autónomas (a pesar de la inyección financiera que supone para éstas el nuevo modelo autonómico de más de 11.000 millones de euros anuales e incondicionados).

Así pues y ante la ausencia de nueva financiación vía fondos del Estado o de las Comunidades Autónomas, la solución pasa por obtener fondos adicionales a través de los tributos municipales. Pero si bien el margen de maniobra fiscal es muy claro en el ámbito estatal y autonómico, dada la potencialidad de sus tributos, pero en el caso local, este margen de maniobra, dada la rigidez de sus fuentes de financiación, es muy limitado.

El incremento de recursos vía modulación de los tributos municipales puede parecer contradictorio con una política reducción de la presión fiscal como elemento dinamizador de la economía, tan necesaria en un momento como el que vivimos de crisis económica. Ahora bien, la reducción de la presión fiscal debe entenderse respecto del sistema en su conjunto, esto es el estatal, el autonómico y el local. Y a este respecto, el propio dinamismo y la importancia cuantitativa de los tributos correspondientes a la Administración Central y Autonómica propician que sean los instrumentos más adecuados para conseguir el objetivo perseguido.

Ello no quiere decir que, como complemento, pueda utilizarse también la fiscalidad de las Entidades Locales, pero ello está supeditado a que se solucione de modo estructural su sistema de financiación, tal y como se ha hecho con las Comunidades Autónomas.

Y, en cualquier caso, el impacto derivado de esta reducción de la fiscalidad local sería, seguramente, muy limitado, dado que sólo un 7% de las cantidades que pagan los ciudadanos de Madrid en concepto de im-

puestos acaban en la hacienda de su Ayuntamiento tal y como se desprende del estudio elaborado el año 2009 por la Universidad Complutense de Madrid y dirigido por el profesor Utrilla de la Hoz.

Las cifras no pueden ser más reveladoras e invitan a una honda reflexión, alejada de tópicos y estereotipos, sobre el modelo de financiación territorial que necesita nuestro país para vertebrar de forma coherente y coordinada la financiación de las diferentes Administraciones Públicas que son las encargadas de atender y dar adecuada respuesta a las demandas de la sociedad.

Por tanto, uno de los caminos a seguir debe ser el de profundizar y ampliar la capacidad de generar recursos de las Entidades Locales, dotando a sus tributos de elementos de modernidad y de dinamismo económico, ya que su peso en el total de la fiscalidad es muy reducido.

En este sentido el Libro de Expertos publicado por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) en el año 2008, “La financiación local en España: Radiografía del presente y Propuestas de futuro”, realiza un análisis profundo de la situación actual de las Haciendas Locales y propone una serie de medidas de reforma, dentro de las que destaca la del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Este tributo presenta la ventaja de permitir la adaptación a las necesidades de financiación actuales sin suponer un quebranto en las Haciendas Estatales o Autonómicas, ni incidir excesiva y periódicamente en la economía de los contribuyentes.

Tal y como afirman los expertos, si en la actualidad hay un impuesto local cuya justificación teórica desde el punto de vista de la equidad es incuestionable, es sin duda el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU). No obstante su configuración actual dista de ser satisfactoria en la medida que incluye componentes de arbitrariedad en la determinación de la base imponible difícilmente justificables y excluye explícitamente de su gravamen a las plusvalías más claramente especulativas como son las generadas en un período inferior al año.

El IIVTNU actualmente no grava las plusvalías reales, sino una estimación de la misma que se realiza teniendo en cuenta una parte del valor catastral del suelo en función del tiempo que haya transcurrido entre la compra y la venta, en los siguientes términos:

- La base imponible mínima es el 3,7% del valor catastral del terreno si ha pasado 1 año entre la compra y la venta.
- La base máxima es el 60% del valor catastral del terreno si han pasado 20 ó más años.
- El tipo mínimo es el que decida el municipio, con un máximo del 30 por 100.

Incluso cuando el municipio tenga el tipo máximo del 30 por 100, la cuota máxima a pagar por el IIVTNU estará entre los siguientes extremos:

- Cuota mínima: el 1,1%¹ del valor catastral del terreno.
- Cuota máxima es el 18%² del valor catastral del terreno.

La estructura actual del IIVTNU impide que la Administración Local participe plenamente de las plusvalías reales que su acción urbanística produce, puesto que, como ya hemos señalado, la base imponible del impuesto está constituida por el incremento de valor de los terrenos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (que la norma legal identifica con el valor catastral), valor éste muy alejado del valor de mercado que es esencialmente el indicador real de la plusvalía y, por ende, de la base real que permite una cuantificación más aproximada de la acción urbanística de la entidad local correspondiente.

Por ello el grupo de expertos de la FEMP sugiere modificar la base imponible sustituyendo el mecanismo actual de fijación de la misma por aplicación de un porcentaje de un valor teórico (administrativo) del inmueble por algo más próximo a la realidad. Y además proponen no dejar sin tributación las transmisiones realizadas antes de que haya transcurrido un año desde la anterior transacción, ya que es precisamente en este tipo de operaciones a corto o muy corto plazo en las que se pone de manifiesto más palpablemente la voluntad especulativa, y no inversora, del vendedor.

En este sentido el propio Senado aprobó por unanimidad en el mes de diciembre de 2007 el Informe de la Ponencia de estudio de la financiación local, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales, proponiendo lo siguiente respecto del IIVTNU:

“El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza urbana debe modificar la determinación de su base imponible pasando del valor administrativo a una valoración más acorde con el mercado. Igualmente debe gravar tanto el terreno como las construcciones.”

En el mismo sentido, la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprobó el 27 de mayo y el 30 de septiembre de 2008 (Valladolid) y el 29 de septiembre de 2009 una propuesta de modificación del IIVTNU para intentar atajar el problema de la financiación de los municipios.

Acuerdo FEMP 27-5-2008:

“En relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (se adjunta la propuesta como Anexo 1.2): Siguiendo la propuesta Quinta de la Ponencia de estudio de la financiación local constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales del Senado, y aprobada por asentimiento del Pleno de la Cámara, se propone la adecuación de la base del impuesto a la realidad del mercado, tal y como sucede en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, si bien limitado únicamente al valor del terreno.”

Acuerdo FEMP 30-9-2008:

“Modificación de la base imponible del Impuesto de Plusvalías conforme a valores homogéneos similares a los utilizados en impuestos autonómicos.”

Acuerdo FEMP 29-9-2009:

“3. Negociar durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, las propuestas presentadas por la FEMP en la Comisión Nacional de Administración Local (Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal), en relación a:

(...)

E. Modificación de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.”

Las Cortes Generales también han sido portadoras de algunas propuestas normativas encaminadas a dar cumplimiento a la propuesta que nos ocupa.

Concretamente, se han presentado recientemente las siguientes enmiendas:

- La enmienda número 30 del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP) al Proyecto de Ley por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario
- La enmienda número 25 del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP) al Proyecto de Ley por la que se transponen determinadas directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria.

Ambas enmiendas proponen tanto la determinación de la base imponible partiendo del valor real del terreno en el momento de la transmisión, como la sujeción a gravamen de las transmisiones en un periodo inferior al año³.

Por tanto la propuesta planteada desde diversos ámbitos institucionales y académicos consiste en adecuar la base del IIVTNU (plusvalía municipal) a la realidad del mercado, unificándola con el resto de los tributos estatales y autonómicos, ya que en la actualidad se tributa según el valor catastral, que se debería revisar cada 10 años, y que, precisamente por el carácter estático de este valor catastral, se produce un alejamiento paulatino del valor de mercado.

Adecuar la base del IIVTNU a la realidad del mercado, unificándola con el resto de los tributos estatales y autonómicos que recaen sobre la propiedad inmobiliaria, daría lugar a una coordinación de valores y fomenta la colaboración entre Administraciones en la lucha contra el fraude, lo que puede ser de vital importancia en un momento como el actual, en el que se ha suprimido un impuesto controlador de valores, como es el Impuesto sobre el Patrimonio y en un momento en el que los niveles de fraude fiscal están aumentando como consecuencia de la crisis.

Esta orientación de la nueva configuración del impuesto está más acorde con la UE, donde la tendencia es la de abandonar los valores fijados administrativamente (como nuestro valor catastral) e ir hacia valores reales.

Las ventajas de la utilización de esta figura son numerosas y evidentes:

- **Se ajusta más a la realidad del mercado:** el valor catastral es estático y se debería revisar cada 10 años como máximo (en la práctica se supera con creces este límite temporal).
- **Se superaría la discriminación que hoy se está produciendo** cuando en un municipio su valor catastral ha sido revisado recientemente y se compara con otros en los que dicha revisión fue muy anterior. Es decir, la misma vivienda estaría pagando dos IIVTNU muy diferentes en dos municipios en los que sus valores catastrales se revisaron en momentos diferentes.

Con la propuesta del IIVTNU a valor real ya no existiría esta diferencia de tributación, y se uniformaría la misma.

- **Aumenta la autonomía municipal.**

Serán los municipios los que podrán modular mediante sus Ordenanzas Fiscales los efectos finales en la cuota del impuesto en función de sus prioridades.

- **Uniformidad en la valoración del terreno en los diferentes tributos de las distintas Administraciones Públicas.**

El IRPE, el Impuesto sobre Sociedades, el ITP y AJD, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, parten de los valores reales a efectos del cálculo de la respectiva cuota. En la medida en que el IIVTNU tomara el valor real como elemento de cálculo de la base imponible, supondría una uniformidad en los diferentes impuestos.

- **Se refuerza la seguridad jurídica del contribuyente,** en la medida en que la valoración del inmueble es la misma a efectos de los diferentes tributos.

En este sentido, el contribuyente puede solicitar a la Administración municipal información sobre valores con carácter previo a la adquisición o transmisión conforme a lo establecido en el artículo 90 de la LGT.

- **La tributación atendería más al principio de capacidad económica (art. 31 de la CE).**

En efecto, en la medida en que el valor real sería dinámico y permanentemente actualizado, los contribuyentes tributarían de forma más cercana a su verdadera capacidad económica.

Imaginemos dos contribuyentes del mismo municipio que venden un inmueble urbano idéntico (comprado por ambos el mismo día), pero uno de ellos lo hace un año antes de que entre en vigor una nueva revisión catastral en dicho municipio. ¿Es razonable que el primero de ellos tribute mucho menos por el IIVTNU que el segundo de ellos, cuando la capacidad económica derivada de la transmisión es idéntica, por el mero hecho de que haya habido una revisión catastral por medio?

- **Ventajas en las labores de lucha contra el fraude,** al tener el inmueble la misma valoración en los diferentes tributos.

Por ejemplo, las transmisiones inmobiliarias regularizadas por la AEAT, por una Comunidad Autónoma o por los municipios, pueden remitirse de forma coordinada al resto de Administraciones a efectos de su oportuna comprobación, en la medida en que el valor comprobado por una Administración puede servir a las demás.

Por ejemplo: una venta de un inmueble en la que la AEAT ha detectado que el valor declarado es inferior al valor real puede ser comunicado automáticamente al municipio a efectos de regularizar el IIVTNU (porque seguramente también habrá declarado el mismo valor que en IRPF) y a la Comunidad Autónoma correspondiente dado que el adquirente probablemente también haya declarado este valor inferior.

- **Sería de gran utilidad para evitar un fraccionamiento de la información fiscal** y potenciar la coordinación de esta información entre las diferentes Administraciones Públicas en **el momento en el que se desarrollen los Consorcios tributarios entre la AEAT y las Comunidades** previstas en los nuevos Estatutos de Autonomía.
- **Consenso Político Local,** ventaja nada desdeñable dada la existencia de cierto consenso político, al menos a nivel local. Efectivamente como hemos visto la medida se ha planteado y aprobado por unanimidad de los distintos grupos políticos, en el Senado y en la FEMP, e incluso se ha plasmado y articulado vía enmienda a distintas leyes.

Ahora bien, seguramente también podrían verse como desventajas o críticas a esta propuesta, las siguientes:

- 1º. Crisis del mercado inmobiliario en el momento actual.
- 2º. Elevación de la presión fiscal.
- 3º. Doble imposición con el Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas (en adelante IRPF) o el Impuesto sobre Sociedades (en adelante IS).

Respecto a la primera crítica, **crisis del mercado inmobiliario**, si bien es cierta, no lo es menos que la escasa relevancia cuantitativa del impuesto, no lo convierte en ningún caso en un elemento decisorio sobre la conveniencia o no de llevar a cabo una transacción inmobiliaria.

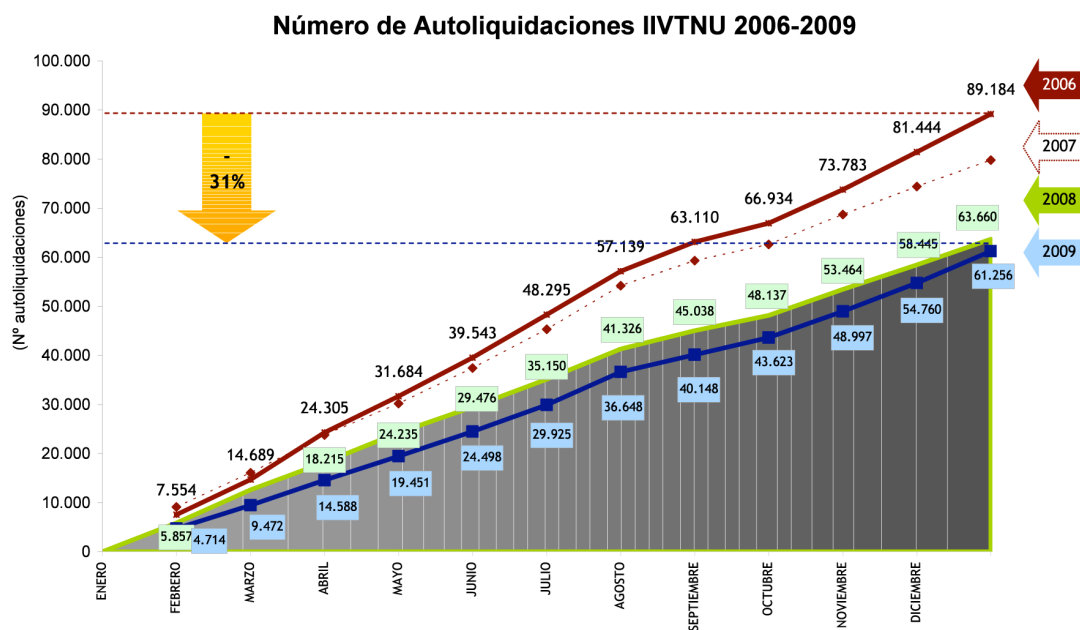
Lo primero que debemos señalar es que la crisis inmobiliaria ya se ha dejado sentir con gran virulencia, en general en toda España. Pongamos el ejemplo del comportamiento del impuesto en las seis grandes ciudades según datos contenidos en las liquidaciones del presupuesto de los años 2007 y 2008 y publicados en la web del Ministerio de Economía y Hacienda.

Web Ministerio de Economía y Hacienda
Liquidación Presupuestos 2007/2008 (IIVTNU)

	2007	2008	
Madrid	262.208.872	241.674.454	-7,83%
Barcelona	108.501.427	98.278.604	-9,42%
Málaga	14.608.037	11.457.260	-21,57%
Valencia	23.291.447	16.260.606	-30,19%
Zaragoza	25.779.986	21.222.355	-17,68%
Sevilla	17.073.824	17.440.811	2,15%
Murcia	14.972.031	9.946.372	-33,57%
Media	466.435.624	416.280.461	-10,75%

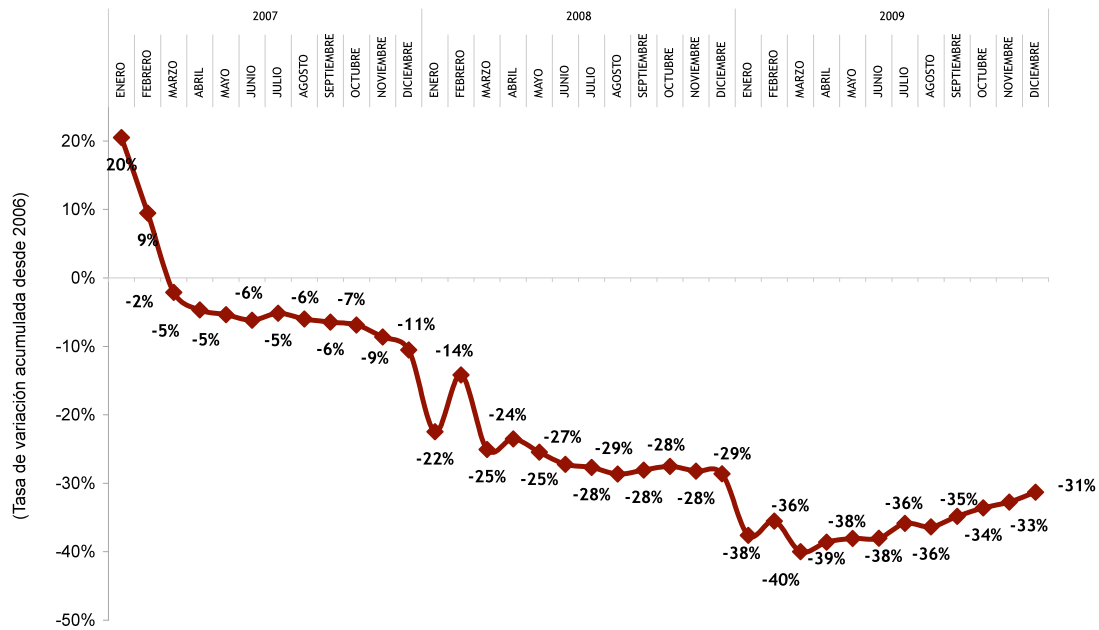
Por tanto vemos que como media en un solo año ha caído la plusvalía un 10,75%, siendo mucho más acusada la caída en las ciudades costeras que en el resto.

En el caso concreto de la ciudad de Madrid, podemos apreciar como se ha comportado este impuesto para la serie de años 2006 a 2009, medido en función del número de autoliquidaciones. Como vemos el dato es esclarecedor puesto que se ha reducido en más de un 31 por 100 respecto del año 2006 (año en el que la cifra marcó un récord de transmisiones, con casi 90.000).



En segundo lugar, si analizamos la evolución acumulada interanual para la ciudad de Madrid desde 2006 a 2009, vemos que la caída en el número de transmisiones parece haber tocado fondo.

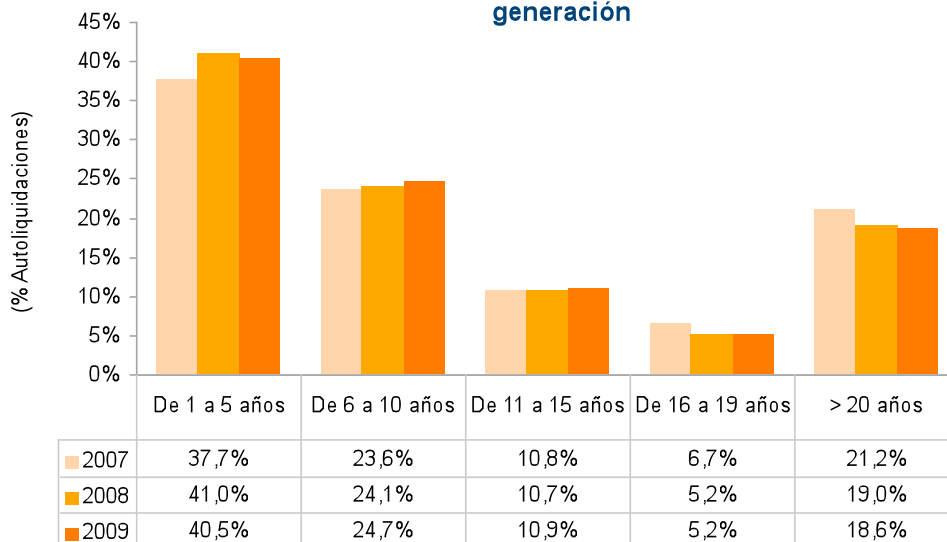
Variación acumulada desde 2006 del nº de autoliquidaciones del IIVTNU



Por otra parte, hay que destacar que las transmisiones inter vivos son las más representativas dentro de las totales (dos de cada tres), y que la mayor parte de las plusvalías por estas transmisiones (en torno al 40 por 100) se generan en un periodo relativamente pequeño (entre 1 y 5 años).

El dato anterior no es baladí, ya que implica que la base imponible susceptible de ser gravada por el “nuevo IIVTNU” oscilaría, en la mayoría de los casos, entre el 3,7% y el 18,5% del valor de mercado del terreno. Por tanto, incluso suponiendo el tipo máximo del 30 por 100, la cuota máxima oscilaría entre el 0,5% y el 2,7% del valor de mercado del inmueble.

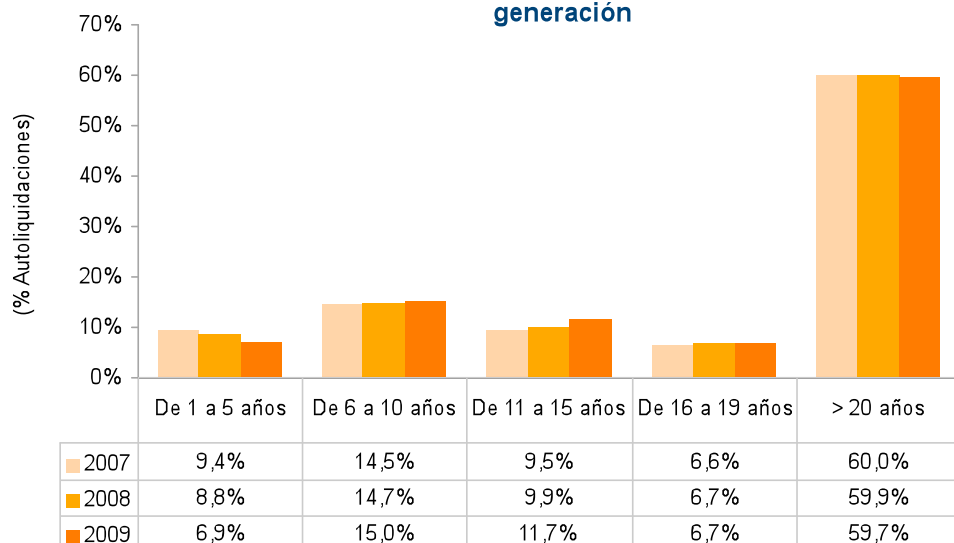
Distribución de autoliquidaciones (inter vivos) según periodo de generación



A lo anterior se une el hecho de que, en las transmisiones inter vivos, aproximadamente, la mitad de las mismas son efectuadas por personas físicas y la otra mitad por personas jurídicas. Es decir, el IIVTNU incide prácticamente por igual a las personas físicas y a las jurídicas.

En el caso de las plusvalías mortis causa la situación es la inversa: la mayor parte de las mismas tienen un periodo de generación superior a 20 años. Pero no debemos olvidar que en estos casos, existe la posibilidad de bonificar hasta el 95 por 100 de la cuota del impuesto en el supuesto de que se transmita la vivienda habitual del causante, lo que dejaría prácticamente sin gravamen este tipo de operaciones mortis causa que, por otro lado suelen ser frecuentes.

Distribución de autoliquidaciones (mortis causa) según periodo de generación



No obstante lo anterior, sería deseable que, de forma complementaria a la propuesta planteada, se adoptara simultáneamente alguna medida que sirva de incentivo al mercado inmobiliario.

Se proponen, a modo de ejemplo, las siguientes:

- El suelo de titularidad municipal podría destinarse en su mayor parte a vivienda protegida.
- Sería posible plantear reducciones del tipo del IBI para compensar el efecto de las revisiones catastrales.
- Otorgaría la posibilidad establecer un sistema de ayudas dirigido a las personas con menor capacidad económica.
- Reducción del tipo del ICIO desde el 4% hasta el 1% para la rehabilitación integral de viviendas, dado que la rehabilitación es un mercado en expansión por el sector inmobiliario que puede paliar el frenazo en la construcción de nuevas viviendas.
- Generalización de la bonificación del ICIO para las construcciones, instalaciones y obras relativas a viviendas de protección oficial.
- Bonificación en el IAE para las empresas inmobiliarias.
- Sistema de ayudas fiscales en el IAE (bonificación hasta el 50%) a las empresas con pérdidas o con beneficios reducidos o a determinados sectores económicos más vulnerables.

Todas estas medidas (o al menos, gran parte de ellas) podrían ser financiadas con el incremento de recaudación que, en su caso, se produjera dentro del municipio, con cargo al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En cuanto a la **posible elevación de la presión fiscal**, cabe señalar que la “plusvalía municipal” **no es relevante** en cuanto a la configuración de la presión fiscal en su conjunto. No debemos de olvidar que:

- La fiscalidad autonómica y la estatal seguirían teniendo mucho más peso sobre el total de la fiscalidad inmobiliaria, como poco, en torno al 75 por 100. En cualquier caso, tal y como comentábamos al principio de cada 100 € de tributos pagados por los ciudadanos tan sólo 7 € lo son en concepto de tributos locales, mientras que 93 € lo son como contrapartida a tributos que financian al Estado y a las Comunidades Autónomas.
- El IIVTNU es un impuesto potestativo, y no existe en todos los municipios.
- Es escaso el peso del impuesto sobre la plusvalía municipal en el total de la fiscalidad: en 2008, el impuesto tan sólo supone unos 1.263 millones de euros, frente a los 66.000 millones del IRPF, los 47.000 millones de Impuesto sobre el Valor Añadido o los 23.000 M € del IS. Es decir, que el IIVTNU representa en 2008 tan sólo el 0,93% de lo que se recauda por los tres principales impuestos (IRPF, IVA e IS).
- Los Ayuntamientos, mediante la utilización del tipo del impuesto, pueden modular el efecto final en la cuota del impuesto.
- Hemos visto que la mayor parte de las transmisiones Inter vivos se realizan en periodos cortos de tiempo (entre 1 y 5 años), por lo que la base imponible del impuesto tendría en cuenta esta circunstancia.

Finalmente, en cuanto a **la tercera crítica (posible doble imposición con el IRPF o IS)**, se puede afirmar que no existe la misma. Puesto que el hecho imponible no coincide con ninguno de los impuestos sobre los que supuestamente se sobrepone.

Efectivamente, según un estudio de la Universidad Autónoma de Madrid, elaborado por el catedrático Juan Arrieta, (“Financiación Local. Cuatro estudios” de la editorial Comares, año 2009) se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

Si hoy no existe doble imposición (que no la hay), nada cambiaría respecto a la inexistencia de doble imposición si para cuantificar la base imponible acogiéramos, no el valor catastral sino el valor real o un valor referenciado a valores de mercado.

Si bien nominalmente hay coincidencia en la materia imponible objeto de gravamen entre el impuesto local con los estatales, la Constitución no prohíbe que dos administraciones graven una misma materia imponible, sino que prohíbe el alcance confiscatorio del sistema tributario. Es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y sólo para estas, la que prohíbe que se grave el mismo hecho imponible que un tributo del Estado, habiendo interpretado tempranamente el Tribunal Constitucional (en adelante TC) en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, que hecho imponible no debe equipararse a materia imponible, y que una misma materia o fuente de riqueza puede ser gravada por distintos tributos que den al hecho imponible una configuración distinta.

Así lo ha dicho expresamente nuestro TC específicamente para el IIVTNU en su Auto 269/2003, de 15 de julio (FJ 5):

“Por otra parte, la falta de exención de los incrementos de valor con causa en la muerte de una persona y, en consecuencia, su sujeción al gravamen, provocando –según mantiene el órgano judicial– un doble gravamen sobre las plusvalías inmobiliarias (estatal y municipal) no afecta tampoco a la constitucionalidad del Impuesto, pues la prohibición de doble imposición viene establecida en nuestro Ordenamiento exclusivamente en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que «sólo prohíbe la duplicidad de tributación por los mismos hechos imponibles entre tributos estatales y tributos autonómicos, pero no entre aquéllos y los tributos propios de las Haciendas locales» [STC 186/1993, de 7 de junio, FJ 4 c)]”.

Además de esa falta de coincidencia en el hecho imponible, también se puede apreciar en la materia imponible, habida cuenta que el IIVTNU, pese a sus tintes nominales de gravamen sobre las rentas, es un impuesto que grava el patrimonio, lo que contrasta abiertamente, tanto con el IRPF y el IS que gravan de forma directa la renta, como con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que grava sólo un tipo de adquisiciones patrimoniales (las lucrativas).

Para concluir, parece perfectamente viable la utilización del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (unido a todas o a alguna de las medidas complementarias mencionadas anteriormente) como elemento dinamizador de la situación financiera actual de los municipios, mientras llega esa esperada reforma integral del sistema de financiación local, evitando de esta forma la adopción de medidas que pongan en peligro la prestación de servicios fundamentales para el ciudadano.

1. 3,7% x 30%

2. 30% x 60%

3. El texto de la enmienda es el siguiente:

«Disposición final nueva. Modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

El artículo 107 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 107. Base imponible.

1. La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años.

A efectos de la determinación de la base imponible, habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno en el momento del devengo, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 de este artículo, y el porcentaje que corresponda en función de lo previsto en su apartado 3.

2. El valor del terreno en el momento del devengo resultará de lo establecido en las siguientes reglas:

a) En las transmisiones de terrenos, el valor real del bien transmitido.

A estos efectos, cuando se transmitan inmuebles integrados por suelo y construcción, el valor del terreno se calculará aplicando el mismo porcentaje que supone el valor de éste sobre el total del bien inmueble a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Cuando el bien inmueble, aún siendo de naturaleza urbana o integrado en uno de características especiales, en el momento del devengo del impuesto no tenga determinado un valor a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se tomará como valor real del terreno el 30 por ciento del valor real total del inmueble transmitido. Una vez determinado el valor a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Ayuntamiento procederá a efectuar una liquidación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana exigiendo, en su caso, al sujeto pasivo la diferencia de cuota entre la autoliquidación presentada en día y esta liquidación más los intereses de demora, o bien, reintegrándole el exceso de cuota satisfecho más los intereses correspondientes.

b) En la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio, los porcentajes anuales o mensuales contenidos en el apartado 3 de este artículo se aplicarán sobre la parte del valor definido en la letra a) anterior que represente, respecto de aquél,

- el valor de los referidos derechos calculado mediante las aplicación de las normas fijadas a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- c) En la constitución o transmisión del derecho a elevar una o más plantas sobre un edificio o terreno, o del derecho de realizar la construcción bajo suelo sin implicar la existencia de un derecho real de superficie, los porcentajes anuales o mensuales contenidos en el apartado 3 de este artículo se aplicarán sobre la parte del valor definido en el párrafo a) que represente, respecto de aquel, el módulo de proporcionalidad fijado en la escritura de transmisión o, en su defecto, el que resulte de establecer la proporción entre la superficie o volumen de las plantas a construir en vuelo o subsuelo y la total superficie o volumen edificadas una vez construidas aquéllas.
 - d) En los supuestos de expropiaciones forzosas, los porcentajes anuales o mensuales contenidos en el apartado 3 de este artículo se aplicarán sobre la parte del justiprecio que corresponda al valor del terreno, salvo que el valor definido en el párrafo a) del apartado 2 anterior fuese inferior, en cuyo caso prevalecerá este último sobre el justiprecio.
3. Sobre el valor del terreno en el momento del devengo, derivado de lo dispuesto en el apartado 2 anterior, se aplicará el porcentaje anual o mensual, según se trate de periodos de generación superior o inferior al año, que determine cada ayuntamiento, sin que aquél pueda exceder de los límites siguientes:
- a) Período de hasta un año: 0,3 mensual.
 - b) Período de uno hasta cinco años: 3,7 anual.
 - c) Período de hasta 10 años: 3,5 anual.
 - d) Período de hasta 15 años: 3,2 anual.
 - e) Período de hasta 20 años: 3 anual.
- Para determinar el porcentaje, se aplicarán las reglas siguientes:
- 1.^aEl incremento de valor de cada operación gravada por el impuesto se determinará con arreglo al porcentaje anual o mensual, según se trate de periodos de generación superior o inferior al año, fijado por el ayuntamiento para el período que comprenda el número de años o de meses, a lo largo de los cuales se haya puesto de manifiesto dicho incremento.
 - 2.^aEl porcentaje a aplicar sobre el valor del terreno en el momento del devengo será el resultante de multiplicar el porcentaje anual o mensual, según se trate de periodos de generación superior o inferior al año, aplicable a cada caso concreto por el número de años o meses, a lo largo de los cuales se haya puesto de manifiesto el incremento del valor.
 - 3.^aPara determinar el porcentaje anual o mensual, según se trate de periodos de generación superior o inferior al año, aplicable a cada operación concreta conforme a la regla 1.^a y para determinar el número de años o meses, por los que se ha de multiplicar dicho porcentaje anual o mensual, conforme a la regla 2.^a, sólo se considerarán los años o meses completos que integren el período de puesta de manifiesto del incremento de valor, sin que a tales efectos puedan considerarse las fracciones de años cuando se trate periodos generacionales superiores al año, o mensuales cuando aquellos periodos sean inferiores al año.
- Los porcentajes anuales o mensuales fijados en este apartado podrán ser modificados por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.»

RESOLUCIÓN DE 12 DE ENERO DE 2010, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS DIRECTRICES GENERALES DEL PLAN GENERAL DE CONTROL TRIBUTARIO 2010

La Ley General Tributaria establece, en su artículo 116, la obligación de elaborar anualmente un Plan de control tributario, atribuyéndole carácter reservado, sin perjuicio de la publicidad, a través del Boletín Oficial del Estado, de los criterios generales que lo informan.

A su vez, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, en su artículo 170, señala que en el Plan de control tributario se integrarán el plan o los planes parciales de inspección, los cuales tendrán carácter reservado y no serán objeto de publicidad o comunicación. Este reglamento es de aplicación a la gestión recaudatoria en lo no previsto en el Reglamento General de Recaudación.

El Plan General de Control es el instrumento fundamental de planificación de las actuaciones de control tributario y aduanero que la Agencia Tributaria realiza con carácter anual. En él se detallan las actuaciones de control a desarrollar con el fin de alcanzar los objetivos fijados del ejercicio.

El control de los incumplimientos tributarios y la lucha contra el fraude constituye una de las líneas de actuación básicas de la Agencia Tributaria para el cumplimiento de la misión establecida en el artículo 103. Uno de la Ley 31/199 que crea la Agencia Tributaria, como organización responsable de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, y de aquellos recursos de otras Administraciones Públicas cuya gestión se le atribuye por ley o por convenio.

Estas Directrices Generales contienen los criterios que informan el Plan General de Control Tributario de 2010.

En relación con el marco normativo, las disposiciones aplicables en 2009 o previstas para 2010 intentan aliviar las consecuencias de la actual crisis económica, sin menoscabo de los procedimientos de control. Se puede destacar, por un lado, la Orden EHA/1030/2009, de 23 de abril, por la que se eleva el límite exento de la obligación de aportar garantía en las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento a 18.000 euros, con la que se pretende agilizar y favorecer el mantenimiento de la actividad económica, sin disminuir los mecanismos de calidad que permitan asegurar el cobro de las deudas aplazadas.

Asimismo, las recientes modificaciones del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos tienen por objeto facilitar a los obligados tributarios el cumplimiento de sus obligaciones, al tiempo que introducen nuevas vías de información a la Agencia para un mejor control de las obligaciones tributarias.

Por otro lado, para el año 2010 se prevé la aprobación de la Ley de Economía Sostenible, donde está previsto introducir modificaciones en la normativa tributaria.

Además, el derecho de los ciudadanos a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas establecido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, se podrá ejercitar a partir de 1 de enero de 2010. Los ciudadanos podrán hacer uso de esta facultad también en relación con los procedimientos de control de la Agencia Tributaria.

La planificación de 2010 trata de adaptar los métodos y estrategias de actuación de la Agencia Tributaria para hacer frente a los cambios que van experimentando las tipologías más graves de fraude. En particular, el Plan de Control de 2010 continúa para este año las directrices fijadas en la actualización del Plan de Prevención del Fraude.

Se exponen a continuación las directrices generales del Plan, que detallan las áreas de riesgo fiscal de atención preferente, clasificadas, de acuerdo con la naturaleza del control a efectuar, en control intensivo, control

extensivo y control en la fase recaudatoria. Se completan además, con otros dos apartados, en los que se recogen las principales líneas de actuación coordinada entre los diferentes tipos de control, y las actuaciones prioritarias a desarrollar en colaboración con las Administraciones tributarias autonómicas en el marco del control de los tributos cedidos. Finalmente, se explican las líneas básicas de la estructura del Plan General de Control y de los cuatro planes parciales que lo integran.

Con la publicación de las directrices generales, se hacen públicos los criterios básicos que informan el Plan de Control.

1. ÁREAS DE RIESGO FISCAL DE ATENCIÓN PREFERENTE

1.1 ACTUACIONES DE CONTROL INTENSIVO

El control intensivo comprende las actuaciones que se dirigen al descubrimiento, regularización y represión de las formas más graves y complejas de fraude, así como a la comprobación en profundidad del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias por un contribuyente y la adopción de medidas de control de carácter preventivo de los riesgos fiscales de mayor trascendencia. Son actuaciones con un fuerte componente investigador que se realizan por los órganos del área de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales que ejercen funciones inspectoras. Se incluyen también en este grupo las actuaciones que se realizan por el Área Operativa de Aduanas e Impuestos Especiales dirigidas a la prevención y represión del tráfico ilícito de mercancías sujetas a restricciones o prohibiciones y a la lucha contra el blanqueo de capitales y las comprobaciones sobre las solicitudes de la figura de Operador Económico Autorizado, que realizan los agentes económicos situados en España o en otro país de la Unión Europea.

Las áreas prioritarias de actuación en 2010 atenderán especialmente a aquellos ámbitos y actividades donde la situación económica actualmente existente puede originar un cambio de conducta de los obligados tributarios hacia situaciones de fraude fiscal, estableciendo los mecanismos de prevención y control adecuados para evitar tales comportamientos. De esta forma, las áreas prioritarias en 2010 serán las siguientes:

a) Se mantiene como elemento esencial en la lucha contra el fraude fiscal la existencia de equipos y unidades de inspección dedicados en exclusiva a la identificación e investigación de las formas más graves y complejas de fraude, así como a la elaboración de propuestas de actuación dirigidas a su represión. La planificación de estas actuaciones y la responsabilidad de su desarrollo serán coordinadas a nivel nacional y territorial. Se destaca el papel esencial de la colaboración entre los distintos órganos de la Agencia con responsabilidades de control y con otros órganos administrativos, así como de la judicialización o interposición de denuncias con la mayor rapidez posible, cuando se aprecien elementos que permitan presumir la existencia de conductas ilícitas en las actividades investigadas.

En este punto, tendrá una gran importancia la investigación de estructuras fiduciarias consistentes en entramados societarios creados para evadir impuestos y blanquear capitales y las actuaciones respecto a la utilización de los paraísos fiscales como plataformas de fraude, todos ellos mecanismos destinados a la ocultación de la titularidad de rentas o patrimonios para la defraudación fiscal y para su posterior reciclaje en el circuito económico, así como, en ocasiones, para facilitar la deslocalización de residentes españoles.

Asimismo, se mantendrá la coordinación de actuaciones respecto a centros de planificación que comercializan productos dirigidos a la defraudación fiscal así como a aquellas prácticas financieras que pueden propiciar la opacidad de cuentas u operaciones.

b) Como continuación de las labores que se vienen desarrollando con gran intensidad desde hace dos años, también durante el año 2010 se realizará un número muy significativo de actuaciones dirigidas al conocimiento y control de las operaciones económicas con utilización de cantidades significativas de dinero en efectivo, especialmente en las que se hubieran utilizado billetes de alta denominación. En concreto, las actuaciones se centrarán en las operaciones realizadas en los últimos años en las que se ha producido un gran movimiento de efectivo. Estas actuaciones darán lugar, una vez analizada la información que se reciba, al inicio de actuaciones de comprobación inspectora cuando se considere que puede existir incumplimiento de obligaciones fiscales. El anterior análisis también podrá dar lugar a la judicialización de las actuaciones cuando se puedan apreciar directamente indicios de delito o a la apertura de los expedientes de investigación a que se refiere la letra anterior, si la relevancia de la operación así lo aconseja.

c) Lucha contra las tramas de fraude en el ámbito del IVA que grava las operaciones intracomunitarias. Este ámbito de control mantiene el carácter prioritario de los últimos planes, adaptando la estrategia a la

evolución de la propia tipología de fraude que se pretende combatir. En particular, se dará prioridad a las actuaciones de control de carácter preventivo, en relación con el acceso y seguimiento de sujetos inscritos en el Registro de Operadores Intracomunitarios y en el Registro de Devolución Mensual, así como respecto de los contribuyentes, aparentemente inactivos, domiciliados en los llamados nidos de sociedades y sociedades buzón.

Se incidirá en 2010 especialmente en el fraude en la compraventa de derechos de emisión, reducciones certificadas de emisión, y unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a que se refiere la Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el RD 1031/2007, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

Igualmente, se prestará especial atención al control de las devoluciones solicitadas por contribuyentes vinculados con tramas de fraude, tanto en el caso de solicitudes de carácter anual como mensual, y se impulsará la denuncia penal respecto de los responsables de estas tramas, manteniendo la colaboración con otras instituciones del Estado para conseguir una eficaz investigación de estos delitos.

Teniendo en cuenta que este fraude se caracteriza por el aprovechamiento fraudulento del marco legislativo comunitario, tanto en materia de IVA como en materia de libertad de circulación de las mercancías, se potenciará la participación en controles multilaterales con las Administraciones fiscales de otros países de la Unión Europea.

Finalmente, coordinados por la Oficina Nacional de Investigación del Fraude, se proseguirán las actuaciones de investigación de operadores que estén actuando con defraudación del IVA intracomunitario, al objeto de obtener las pruebas necesarias para la presentación de denuncias inmediatas ante los órganos competentes y así, tal y como ha ocurrido en los últimos años, lograr el desmantelamiento de los entramados operativos detectados.

- d)** En ejecución de las previsiones de actualización del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, se iniciarán actuaciones de comprobación inspectora sobre obligados tributarios que presentan signos externos relevantes que manifiestan una capacidad económica elevada que no se corresponde con los niveles de rendimientos declarados, destacando en esta línea el control de las actividades profesionales. Este tipo de actuaciones deberán coordinarse con planes similares de detección de signos externos en caso de apreciarse indicios de blanqueo de capitales.

Igualmente, se incidirá en este año 2010 en el control de las actividades económicas declaradas por las personas físicas, con especial intensidad en el ámbito de la actividad de profesionales.

- e)** Los órganos de inspección reforzarán su actividad de control en el año 2010 en el ámbito de la economía sumergida, detectando dichas situaciones y procediendo a iniciar los procedimientos de regularización que resulten pertinentes, actuando en colaboración con otros órganos de control de la Administración del Estado cuando resulte pertinente a los efectos de reforzar el control de estas áreas. Debe destacarse en este punto la colaboración con la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social, en el marco del Convenio de la Agencia Tributaria con estas instituciones.
- f)** Control del sector inmobiliario. Si bien la actual situación económica ha supuesto un descenso de la actividad en este sector, sin perjuicio de la comprobación de ejercicios recientes, el control afectará especialmente a los períodos en los que se produjeron importantes operaciones inmobiliarias con resultados económicos muy relevantes y que exigen su control por los órganos de inspección al objeto de verificar la adecuada declaración de dichas operaciones. Por tanto, con especial referencia a dichos períodos impositivos, se realizarán actuaciones dirigidas al control de la actividad de promoción y construcción inmobiliaria, junto con la comprobación de las transmisiones de vivienda efectuadas por particulares.
- g)** Atendiendo a la actual situación económica, se incluirán programas de actuación tendentes a prevenir la presentación de declaraciones periódicas con importes inferiores a los que procede declarar, poniéndose un especial acento en materia de retenciones e IVA de 2010 para evitar traslados de saldos a períodos impositivos siguientes así como la aplicación de tipos o bases de tributación inferiores a los legalmente procedentes.
- h)** Investigación de operaciones de ingeniería fiscal y de interposición de sociedades sin nivel relevante de actividad económica. Las actuaciones se dirigirán a la detección de formas de fraude basadas en la utilización de figuras negociales anómalas o en el uso improcedente de determinados beneficios fiscales que suponen el desarrollo de estructuras de planificación tributaria abusivas. Entre las distintas operaciones de fraude complejo y que una vez identificadas serán objeto de comprobación, figuran las siguientes: Disolución

de sociedades transparentes y, en su caso, de sociedades patrimoniales, operaciones de fusión, escisión, aportaciones y canje de activos acogidas al régimen especial del Capítulo VIII del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, o reducciones de capital con adquisición previa de acciones. Igualmente, se realizarán actuaciones de control sobre la deducibilidad de gastos financieros, provisiones de cartera y deducciones fiscales que pongan de manifiesto un vaciamiento de los resultados contables o bases imponibles de los obligados tributarios.

- i) Se pondrá un especial acento en el control de aquellos sujetos que habiendo declarado un resultado contable relevante, mediante la realización de ajustes al resultado contable o a la base imponible o deducciones en la cuota del tributo, hayan procedido a presentar autoliquidaciones en el Impuesto sobre Sociedades con resultado muy reducido. Se potenciará el control de la procedencia de los beneficios fiscales aplicados por los contribuyentes, especialmente en lo referente a la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios.
- j) Se mantiene como ámbito específico de actuación la detección y regularización de emisores y receptores de facturas falsas. Se planificarán actuaciones de carácter parcial en las que se proceda al análisis individualizado de las distintas facturas emitidas o recibidas por los contribuyentes y a su específica regularización, y se reforzará el análisis y detección de tramas organizadas de facturas falsas para una represión más eficaz de las mismas. En este ámbito, el control de emisores de facturas que tributen en regímenes de estimación objetiva será un elemento de atención prioritaria.
- k) Se van a potenciar las actuaciones de control en materia de fiscalidad internacional. Especialmente relevante será el control de las operaciones en las que han existido precios de transferencia que en ocasiones suponen simplemente transferencias de rentas que debían tributar en territorio español hacia otros territorios de menor tributación mediante la mera realización de operaciones entre sociedades de un mismo grupo empresarial o vinculadas. Igualmente resultará relevante en este ámbito el control de las transacciones con paraísos fiscales, el control de operaciones con contribuyentes deslocalizados y la aplicación de las normas anti-abuso de la legislación española. Finalmente, en desarrollo de la actualización del Plan de Prevención del Fraude, se fomentará la participación de los órganos de inspección de la Agencia Tributaria en la realización de controles multilaterales junto con los órganos de inspección de otros países de la Unión Europea, realizando de esta forma actuaciones de comprobación coordinadas entre todos ellos para lograr una mayor eficacia en la lucha contra el fraude que se aprovecha de la existencia de jurisdicciones fiscales distintas, especialmente en materia de fraude en el IVA y en operaciones vinculadas.
- l) En el ámbito de la comprobación de las entidades que tributan en el régimen de consolidación fiscal del Impuesto sobre Sociedades, se prestará especial atención en el ejercicio 2010 a la comprobación de las operaciones más específicas propias de la aplicación de dicho régimen especial (eliminaciones, incorporaciones, operaciones internas), así como a la verificación de la compensación de bases imponibles negativas, tanto del propio grupo como las individuales anteriores a la incorporación al mismo, y a los supuestos de integración o exclusión de sociedades en el grupo fiscal. Además, en el campo del control de los Grupos de Entidades del Impuesto sobre el Valor Añadido, se procederá al control de las solicitudes de devolución presentadas por dichas entidades, con especial atención a los Grupos en los que se haya aplicado el régimen especial al que se refiere el artículo 163.sexies.cinco de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA.
- m) En el año 2010, se mantiene como área de especial atención el control de las solicitudes de devolución de IVA, tanto de carácter anual como mensual, todo ello con el fin de evitar que se realicen devoluciones indebidas por parte del Tesoro.
- n) En el ámbito de la inspección de los tributos que gravan el comercio exterior, se prestará atención preferente al control de los recursos propios y ayudas comunitarias a la exportación de productos agrícolas.
Consecuentemente, el control se centrará en la importación de determinados productos procedentes de Asia, en especial textiles y calzado, en materia de subvaloración, regímenes preferenciales, incumplimientos de política comercial y derechos antidumping, el control de la importación de mercancías que se benefician de exenciones en el IVA o en los demás impuestos interiores y las importaciones de productos agrícolas y de la pesca.
- ñ) En relación con los tipos de fraude en los Impuestos Especiales, los esfuerzos del control se orientarán a la comprobación de la circulación intracomunitaria de determinados productos sujetos a Impuestos Especiales de fabricación, al control de la aplicación indebida de exenciones o bonificaciones en dichos impuestos, en particular sobre el uso y destino del gasóleo bonificado o exento con especial atención a los carburantes exentos por uso en aviación y en buques, y sobre la comercialización del gasóleo a través

de almacenes fiscales, y se controlarán los envíos de productos en régimen suspensivo. En el marco de la prevención del fraude en los Impuestos sobre el Alcohol y las Bebidas derivadas, se considera de especial relevancia mantener el control de las fábricas y depósitos fiscales de alcohol y bebidas derivadas, en la línea marcada por el Plan de Control de 2009.

- o)** Asimismo, el control se orientará a la comprobación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, en particular, en supuestos de embarcaciones de recreo, aeronaves y vehículos terrestres, declarados con exención por destinarse a arrendamiento, o no declarados por tener bandera no española y, sin embargo, ser disfrutados por residentes en España.
- p)** En materia de seguridad de la cadena de suministros del comercio internacional, se continuarán las actuaciones de comprobación derivadas de las solicitudes del estatuto de Operador Económico Autorizado que realizarán los agentes económicos situados en España o en otro país de la Unión Europea y cuya actividad esté ligada a la introducción en el territorio aduanero comunitario de mercancías procedentes de terceros países.
- q)** En materia de lucha contra el contrabando, el narcotráfico y el blanqueo de capitales procedente de estos ilícitos, continuarán llevándose a cabo actuaciones dirigidas al desmantelamiento financiero de las redes de narcotraficantes y contrabandistas y la localización e intervención de activos procedentes de estos delitos.
También en esta línea de lucha contra el blanqueo se realizarán actuaciones en los recintos aduaneros para el descubrimiento de movimientos de divisas no declarados y se potenciarán las operaciones bilaterales y multilaterales y los intercambios de información con otras administraciones aduaneras.
- r)** En el ámbito de la protección de las fronteras, se mantendrá el nivel de operatividad de las patrullas marítimas y aéreas, potenciando la coordinación regional de las actuaciones y optimizando los medios marítimos y aéreos con que se cuenta. Se potenciará especialmente la colaboración en materia de vigilancia aeronaval con otros organismos del Estado con presencia en la mar y con otras administraciones aduaneras.
- s)** Se potenciará la investigación en los recintos aduaneros orientada al descubrimiento de contrabando y narcotráfico y otros ilícitos como mercancías falsificadas, operaciones relacionadas con la economía sumergida y fraude en el IVA, y seguridad de la cadena logística internacional con la utilización de los medios de revisión física y tecnología no intrusiva como los escáneres.

1.2 ACTUACIONES DE CONTROL EXTENSIVO

A través de las actuaciones de control extensivo la Agencia Tributaria somete a control todas las declaraciones que presentan los contribuyentes, explotando la información disponible mediante procesos automatizados, orientados a la selección de los expedientes que serán objeto de procedimientos de comprobación tributaria, con la finalidad de detectar y corregir los incumplimientos tributarios menos graves y complejos, o las declaraciones de mayor riesgo fiscal, siguiendo planes de actuación coordinados con los órganos inspectores.

De igual modo, se extiende a la obligación de presentar declaraciones y autoliquidaciones y a las tareas de formación y mantenimiento del censo. Con ello se pretende la detección y regularización inmediata de posibles incumplimientos para evitar su reiteración.

El control extensivo se realiza fundamentalmente por los órganos del área de Gestión Tributaria de las Delegaciones Especiales, salvo cuando afecta a las empresas que facturan más de 6,01 millones de euros, en cuyo caso lo llevan a cabo los órganos del área de Inspección Financiera y Tributaria, a través de las unidades de Gestión de Grandes Empresas en el ámbito de las Delegaciones Especiales y de forma conjunta por las Unidades de Gestión y la Unidad de Control Tributario y Aduanero, integradas respectivamente en la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios y en la Dependencia de Control Tributario y Aduanero, de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes.

El control extensivo comprende también las actuaciones de despacho aduanero y de revisión y comprobación de las declaraciones de aduanas (DUA), realizadas por los órganos de gestión aduanera, así como también las actuaciones de intervención de Impuestos Especiales dirigidas a comprobar las operaciones de fabricación y las entradas y salidas de productos objeto de Impuestos Especiales y las actuaciones de verificación y control a desarrollar por las oficinas gestoras de los Impuestos Especiales.

Las principales líneas de actuación para 2010 son las siguientes:

- a)** En el área del control censal, tendrán especial relevancia en 2010 las actuaciones de control de acceso al Registro de Devolución Mensual. Asimismo, se hará hincapié en el control de la información acerca de administradores y partícipes facilitada a través de declaraciones fiscales como el Impuesto sobre Sociedades, asegurando su correcta identificación en los censos de la Agencia Tributaria, especialmente en el ámbito de las grandes empresas.

Durante 2010 se continuarán aplicando, en virtud del artículo 2.3 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, los mecanismos para el intercambio mensual de información censal de la Agencia Tributaria con las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas. No obstante, estos mecanismos se irán sustituyendo a lo largo del año por el censo único compartido con dichas Administraciones tributarias, que se ha puesto en marcha en 2009. Se potenciarán las relaciones de la Agencia Tributaria con diferentes organismos para el intercambio de información de carácter tributario, como los establecidos con el índice único informatizado notarial, con los Registradores y con la Dirección General del Catastro, en relación con el sistema de información inmobiliaria, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal.

- b)** Para luchar contra el fraude en las operaciones intracomunitarias, se mantendrán las actuaciones de detección de riesgos en la asignación y utilización posterior del número de identificación fiscal a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, y se reforzarán los controles de seguimiento sobre los operadores incluidos tanto en el Registro de Operadores Intracomunitarios como en el Registro de Devolución Mensual. En relación con este último, se intensificará el control del mantenimiento de los requisitos que la norma establece para permanecer inscrito y obtener devoluciones con periodicidad mensual.
- c)** En 2010, se mantendrá el análisis mediante herramientas informáticas de la procedencia de devoluciones sobre la base de parámetros de riesgo recaudatorio. Se prestará especial atención al control de las devoluciones de IVA solicitadas por contribuyentes inmersos en tramas de fraude. Asimismo, se evaluarán los riesgos recaudatorios de aquellos contribuyentes inscritos en el Registro de Devolución Mensual. Por otra parte, se intensificará el control de las declaraciones presentadas por contribuyentes acogidos al Régimen Especial de Grupos de Entidades en relación con la correcta aplicación de este régimen, prestando especial atención a aquellos que tengan derecho a obtener devoluciones mensuales.
- d)** Se continuará con las campañas de control del cumplimiento de obligaciones tributarias periódicas y de las declaraciones informativas como pieza esencial para desarrollar el control tributario. En particular, se controlará el cumplimiento correcto del sistema de retenciones para comprobar el efectivo ingreso de las cantidades retenidas, la coherencia entre las retenciones ingresadas y la información aportada por los retenedores, y las discrepancias entre lo declarado por los contribuyentes que soportan retenciones y lo declarado e ingresado por los retenedores. Además, se verificará la correcta utilización de las claves que identifican los conceptos por los que se practica retención y los tipos aplicables en función del rendimiento de que se trate.
- e)** La nueva información derivada de las declaraciones informativas así como de actuaciones de captación masiva de información de relevancia tributaria, se explotará sistemáticamente para la detección de actividades ocultas y de economía sumergida.
- f)** En materia de control de declaraciones anuales, se controlarán los incumplimientos de la obligación de presentar las declaraciones anuales explotando sistemáticamente la información de terceros y se dedicará especial atención a las declaraciones a devolver. Se mantendrá un control especial sobre las fuentes de renta no sometidas a retención o ingreso a cuenta en el IRPE, en particular cuando se trate de rendimientos de capital inmobiliario y de actividades económicas, y sobre determinadas exenciones y deducciones, como la de vivienda.
- g)** En relación con los contribuyentes que aplican el régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y los regímenes especiales del Impuesto sobre el Valor Añadido coordinados con aquél, se intensificará el control, de forma coordinada con los órganos de inspección, de los obligados tributarios con la misma o similar actividad que renuncien o queden excluidos de estos regímenes, así como de operaciones inusuales que vinculen a empresarios en módulos con otros empresarios o profesionales en estimación directa. Por otra parte, la información derivada de la retención que se aplica en la realización de determinadas operaciones en el régimen de estimación objetiva, permitirá realizar actuaciones de control para detectar casos en los que se aplique indebidamente el régimen de módulos por haberse sobrepasado los límites cualitativos establecidos, y analizar los supuestos en que empresarios o profesionales en estimación directa o entidades y sociedades realicen un elevado número de operaciones o por importes significativos con empresarios en módulos, lo que puede constituir un indicio de la existencia de facturas falsas.
- h)** En el ámbito de la gestión aduanera, las actuaciones de control en el interior de los recintos aduaneros irán dirigidas principalmente a garantizar la seguridad y la protección a los consumidores. De esta forma, deberán desa-

rollarse actuaciones de control sobre determinadas categorías de productos no sujetos a control específico por parte de ninguno de los servicios de inspección en frontera (es el caso de los juguetes, aparatos de baja tensión o productos destinados a los niños). La realización de estas actuaciones requiere de una estrecha colaboración con los órganos de vigilancia del mercado que a nivel estatal o autonómico tienen atribuida la competencia.

Desde una perspectiva meramente tributaria, continuarán desarrollándose las ya clásicas actuaciones de control sobre la importación de mercancías con destino a los circuitos económicos no declarados, sobre las importaciones de determinados productos, en particular textiles y calzado, y sobre las importaciones realizadas a través de sociedades pantalla se prestará una especial atención a los precios de entrada declarados para determinadas frutas y hortalizas. Asimismo, se proseguirá con el control de la exportación de mercancías sensibles referidas a mercancías agrícolas con derecho a restitución, material de defensa y doble uso, productos químicos, sustancias que puedan ser empleadas como precursores de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, bienes culturales y especies de fauna y flora protegidos por el Convenio CITES.

Se acelerará la realización de controles físicos de mercancía empleando, paulatinamente, medios de reconocimiento no intrusivo.

Las actuaciones prioritarias se complementarán con actuaciones a nivel territorial, cuya selección responderá a criterios específicos y aleatorios que permitan la definición de líneas de actuación específicas para las dependencias territoriales.

- i) En materia de Impuestos Especiales, y en los controles de intervención, se realizarán como actuaciones prioritarias, recuentos de existencias, verificación de movimientos de productos y cuadros contables con el fin de comprobar que se han practicado correctamente todos los asientos en los libros de contabilidad. Se prestará especial atención a los controles sobre los procesos de fabricación, las desnaturalizaciones de alcoholes y la contabilización y justificación de las pérdidas admisibles reglamentariamente. Teniendo en cuenta la evolución del uso de los biocarburantes, también se considera prioritario el control de sus procesos de producción y distribución y de las mezclas de éstos con carburantes convencionales, así como el control de los depósitos fiscales que tengan la consideración de logísticos o que estén constituidos por redes de oleoductos o gaseoductos.
- j) En la actividad de las oficinas gestoras de Impuestos Especiales, serán preferentes las actuaciones de control sobre las declaraciones de operaciones y autoliquidaciones de Impuestos Especiales y, en general, el control de los cumplimientos periódicos de los obligados tributarios en materia de Impuestos Especiales, junto con el control de las devoluciones por gasóleo profesional y gasóleo agrícola.

1.3 ACTUACIONES DE GESTIÓN RECAUDATORIA

Las áreas de riesgo de atención preferente en la fase recaudatoria persiguen lograr de la manera más eficaz posible el cobro de las deudas pendientes de ingreso mediante el ejercicio de las potestades atribuidas por la norma a los órganos de la Agencia Tributaria. El incremento de la morosidad producido en los últimos tiempos ha puesto además de manifiesto la necesidad de modificar los métodos de trabajo tradicionales para permitir mejorar los niveles de gestión de las deudas pendientes utilizando las nuevas tecnologías.

En el contexto actual ha cobrado especial importancia la necesidad de realizar segmentaciones de los deudores que permitan llevar a cabo actuaciones recaudatorias diferenciadas sobre todos ellos en función de la trascendencia cuantitativa y cualitativa de sus deudas pendientes. En este punto destaca también la importancia de incluir los tiempos de gestión como elemento distintivo de un trabajo que debe ser cada año más eficaz.

En materia de aplazamientos, en un momento en el que las solicitudes de los contribuyentes se han visto incrementadas de forma notable, es necesario reforzar los indicadores de calidad que garanticen una toma de decisiones de acuerdo con criterios homogéneos y ágiles, que, al tiempo que favorezcan el mantenimiento de la actividad económica y empresarial de los contribuyentes, permitan asegurar el cobro de las deudas aplazadas.

Las principales medidas a llevar a cabo en el marco de la prevención y corrección del fraude en la fase recaudatoria deben centrarse en las derivaciones de responsabilidad, como las actuaciones más eficaces ante el impago de deudas susceptibles de ser trasladadas a los responsables por las infracciones cometidas. A este respecto se debe avanzar en el diseño de nuevas estrategias que permitan combatir mejor la ocultación de los verdaderos responsables y sus patrimonios así como ampliar las actuaciones de investigación tendentes a la aplicación de los supuestos de levantamiento del velo, administradores de hecho y responsables solidarios por ocultación de bienes, con ejercicio en su caso de las acciones judiciales que pudieran proceder.

En el mismo sentido es necesario evitar la utilización de la figura del proceso concursal con el exclusivo fin de propiciar sucesiones de empresas soslayando el cumplimiento de las responsabilidades tributarias.

Las medidas cautelares se están asimismo mostrando eficaces en la lucha contra el fraude al tener la capacidad de evitar vaciamientos patrimoniales que en otros tiempos dificultaron enormemente el cobro de determinadas deudas tributarias y propiciar el trabajo coordinado de todas las áreas de control de la Agencia Tributaria.

1.4 ACTUACIONES DE COORDINACIÓN

El Plan de Control contempla en las normas de integración de los planes parciales de control tributario, una serie de medidas que aseguran la coordinación de las actuaciones que se realizan por órganos de distintas áreas, en ejecución de los planes parciales de control.

En materia de la coordinación de actuaciones entre los diferentes órganos funcionales, las actuaciones más relevantes en 2010 serán las siguientes:

a) Se continuarán las actuaciones de coordinación entre los órganos de inspección y gestión en el ámbito del control censal de contribuyentes vinculados a tramas de fraude en el IVA, así como en el control de renunciantes y excluidos en los regímenes objetivos de tributación y respecto de operaciones inusuales que vinculen a empresarios en módulos con otros empresarios o profesionales en estimación directa, estableciendo mecanismos de coordinación para el caso de supuestos de riesgo fiscal detectados por los órganos de gestión en los que se aprecie la posible existencia de fraudes complejos en cuyo caso los expedientes se comunicarán a los órganos de inspección para que estos analicen la conveniencia de su inclusión en su Plan parcial de actuaciones.

Durante el año 2010, los órganos de inspección y gestión reforzarán las actuaciones coordinadas en materia de control en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre el Valor Añadido de los sujetos que realizan actividades económicas, con especial incidencia en el control de las actividades de profesionales.

b) Se impulsará además, la coordinación entre la inspección de aduanas y la inspección financiera y tributaria en las actuaciones que se realicen en virtud de la ampliación de la competencia para la comprobación del IVA y de los Impuestos Especiales que se inició en 2005, así como la realización de actuaciones conjuntas de control cerca de sujetos que realicen operaciones de importación de mercancías para su comercialización en territorio nacional.

Además, se impulsará la realización de actuaciones conjuntas de comprobación en determinados tipos de fraude en comercio exterior e Impuestos Especiales con posibles irregularidades significativas en la imposición directa.

c) Se potenciará el sistema de coordinación en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte entre las áreas de gestión tributaria e inspección de Aduanas e Impuestos Especiales en materia de exenciones, devoluciones y comprobación de autoliquidaciones de vehículos de alta gama con bases imponibles que no se ajustan a su verdadero valor de mercado, contando con las adaptaciones necesarias en los procedimientos, exigidas por las modificaciones en la normativa de este impuesto, que entró en vigor el 1 de enero de 2008.

d) En 2010 se profundizará en el programa de actuaciones coordinadas entre unidades gestoras, inspectoras y de recaudación desde el inicio de la actuación de comprobación, con el fin de anticipar la adopción de medidas que mejoren el cobro de las deudas tributarias liquidadas, tanto mediante la adopción de medidas cautelares como la posible anticipación de los procedimientos de declaración de responsabilidad en los términos establecidos en el artículo 174 de la Ley General Tributaria.

e) Se utilizará intensivamente la colaboración de las unidades operativas de Aduanas e Impuestos Especiales en misiones de investigación con los órganos de inspección, gestión y recaudación.

f) Asimismo, se seguirán impulsando los intercambios entre áreas de información obtenida en el curso de las actuaciones de control, especialmente la que se refiera a contribuyentes incluidos en el sistema de módulos, a contribuyentes localizados en domicilios distintos al de su domicilio fiscal, a información obtenida en el curso de actuaciones del área de aduanas, o a información obtenida en el curso de actuaciones recaudatorias.

1.5 PLANIFICACIÓN COORDINADA EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, recoge la necesidad de fomentar y desarrollar los intercambios de información entre las Administraciones tributarias autonómicas y la estatal, así como la necesidad de fijar una planificación coordinada de las actuaciones desarrolladas por las distintas Administraciones sobre los tributos cedidos.

En este sentido, el Reglamento General de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, en su artículo segundo, establece el intercambio mensual de información censal, entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Comunidades autónomas y Ciudades con estatuto de autonomía, así como con aquellas Entidades locales con las que suscriba convenios de colaboración. A su vez, el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, en la línea de fortalecer la colaboración entre Administraciones, se refiere al Censo Único Compartido, como una base de datos construida con la información censal obtenida por las Administraciones tributarias autonómicas y estatal. Como se ha mencionado, este mecanismo se ha puesto en marcha en 2009, estando previsto su pleno funcionamiento a lo largo de 2010.

Por último, la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, estableció una bonificación del 100 por ciento en el Impuesto sobre el Patrimonio a partir del 1 de enero de 2008, lo que no excluye el control de las declaraciones relativas a este impuesto correspondientes a años anteriores.

En este marco de colaboración entre Administraciones, para 2010 se consideran prioritarias las siguientes actuaciones:

- a) Control del Impuesto sobre el Patrimonio para los períodos impositivos anteriores a 2008. Las Administraciones tributarias autonómicas y la estatal continuarán colaborando en los procedimientos de selección, centrados fundamentalmente en el cruce de la información sobre la titularidad de bienes y derechos y la identificación de contribuyentes no declarantes de dicho impuesto que estén obligados a hacerlo.
- b) Realización de inspecciones coordinadas en relación con operaciones inmobiliarias significativas. Se continuará con la colaboración en los procedimientos de selección de las operaciones inmobiliarias más significativas que se consideren susceptibles de tributar por IVA o, alternativamente, por el concepto «Transmisiones Patrimoniales» del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como con el intercambio de información y la colaboración en materia de valoración de inmuebles.
- c) Realización de inspecciones coordinadas en relación con las operaciones societarias más significativas declaradas exentas del concepto «Operaciones Societarias» del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados por haberse acogido al régimen fiscal especial del capítulo VIII del Título VII del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades.
- d) Realización de inspecciones coordinadas para el control y comprobación del régimen fiscal de las cooperativas.
- e) Coordinación de actuaciones de comprobación de valor en relación con las operaciones inmobiliarias.
- f) Coordinación de las actuaciones en materia de control de los domicilios declarados y sus modificaciones, reguladas en el Reglamento General de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007, que recoge, en su artículo 148, la competencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la comprobación del domicilio fiscal en los tributos del Estado, incluso los cedidos, y desarrolla, en el artículo 152, las especialidades del procedimiento de comprobación de domicilio iniciado a solicitud de una Comunidad Autónoma.
- g) Colaboración con otras Administraciones tributarias mediante la transmisión de información que se considere relevante, detectada en los procedimientos de control, mediante diligencias de colaboración.
- h) Realización de actuaciones coordinadas de inspección de determinadas exenciones a la importación de medios de transporte y, en particular, de embarcaciones, sujetas al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y al Impuesto General Indirecto Canario.

2. ESTRUCTURA DEL PLAN GENERAL DE CONTROL

Al igual que en años anteriores, el Plan de Control de 2010 se estructura en los siguientes apartados:

- a) Directrices Generales, en las que se recogen las principales áreas de riesgo fiscal que requieren una atención preferente, así como la estructura básica de cada uno de los Planes Parciales de Control.
- b) Planes Parciales de Control de cada una de las áreas que desarrolla tareas de control: Inspección Financiera y Tributaria, Aduanas e Impuestos Especiales, Gestión Tributaria y Recaudación. En los Planes Parciales se definen los criterios que presiden la programación de actuaciones de cada área y su distribución entre las distintas unidades y ámbitos territoriales.
- c) Normas de integración de los planes parciales, donde se desarrollan las medidas y procedimientos de coordinación y colaboración entre áreas. Asimismo, se planifican las actuaciones prioritarias a desarrollar en colaboración con las Administraciones tributarias autonómicas en el marco del control de los tributos cedidos.

2.1 PLAN PARCIAL DE INSPECCIÓN

El Plan Parcial de Inspección determina los programas de actuación y criterios que servirán para seleccionar a los contribuyentes respecto de los que se iniciarán actuaciones de la inspección tributaria durante 2010. No se recogen en este Plan parcial las actuaciones inspectoras sobre los tributos aduaneros ni sobre los Impuestos Especiales que, al realizarse por los órganos de inspección del área de Aduanas e Impuestos Especiales, se integran en el Plan Parcial de Aduanas e Impuestos Especiales, sin perjuicio de las actuaciones coordinadas que en estas materias se puedan realizar entre las dos áreas.

Los tipos de actuaciones y programas que se contemplan para 2010 en este Plan parcial se estructuran en los siguientes bloques de actuaciones:

- I. Actuaciones de comprobación e investigación. En este grupo se incluyen los siguientes bloques de programas:
 - a) Genéricos. Se incluyen los siguientes grupos de programas: Control pyme, control de facturación irregular, control sectorial, control de profesionales, control de sociedades y socios, control de beneficios fiscales y comprobaciones inspectoras específicas (actividad financiera, plusvalías, fiscalidad internacional, otras comprobaciones de carácter parcial y otras inspecciones).
 - b) Actuaciones sobre Grandes Contribuyentes. Control de los contribuyentes adscritos a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, tanto mediante la práctica de actuaciones de carácter general como parcial, en coordinación, en su caso, con las Delegaciones Especiales, especialmente en las comprobaciones de entidades que tributan en régimen de consolidación fiscal. Cobrará especial relevancia en este ámbito el control de los precios de transferencia.
- II. Otras actuaciones de comprobación. Se incluyen en este grupo aquellas actuaciones de control inmediato o preventivo que se realizan por los órganos de inspección. En particular, incluirá el control de las solicitudes de devolución, incluidas las de presuntos operadores pertenecientes a tramas de fraude de IVA intracomunitario así como el control de las obligaciones registrales y de facturación.
- III. Otras actuaciones de inspección. Comprende las actuaciones complementarias de tipo no comprobador, tales como los acuerdos en relación con criterios de imputación temporal de ingresos y pagos, acuerdos previos de valoración (conocidos como APAs), informes sobre planes especiales de amortización y sobre recursos, actuaciones periciales, actuaciones de registro y análisis de información y actuaciones de captación de información realizadas para la colaboración con distintas administraciones.
- IV. Control inmobiliario. Incluye actuaciones generales de comprobación e investigación sobre el sector inmobiliario, así como de carácter parcial y obtención de información tanto de forma individual como de forma masiva, destacando las actuaciones de comprobación general mediante el empleo de técnicas de análisis económico y las actuaciones de carácter parcial con origen en la aplicación de alguna de las medidas previstas en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, especialmente las relativas a la investigación de desarrollos urbanísticos y al control preventivo de la subcontratación inmobiliaria.
- V. Actuaciones de investigación en materia de estructuras fiduciarias, interposición societaria, blanqueo de capitales, empleo abusivo de operaciones con origen en paraísos fiscales o territorios de baja tributación, en control de operaciones con utilización de cantidades significativas de dinero en efectivo, especialmente en las que se hubieran utilizado billetes de alta denominación, en operaciones inmobiliarias de especial relevancia y en materia de detección de tramas de fraude de IVA intracomunitario que se encuentren activas.
- VI. Actuaciones de control de tramas de fraude intracomunitario de IVA. Incluye la comprobación inspectora de tramas de fraude de IVA intracomunitario, el control de la situación censal de los obligados tributarios, especialmente en lo referente a los Registros de Operadores Intracomunitarios y de Devoluciones mensuales y las actuaciones de captación de información y atención a solicitudes de información procedentes de terceros países en materia de tramas de fraude de IVA intracomunitario así como la realización de informes sobre riesgos detectados en esta materia que puedan ser relevantes para futuras actuaciones de control.
- VII. Actuaciones realizadas por los órganos de inspección tendentes al aseguramiento del cobro de las liquidaciones que practiquen. En particular, se integrarán en este apartado las medidas cautelares acordadas a propuesta de los órganos de inspección, así como los acuerdos de declaración de responsabilidad tributaria adoptados en aplicación de lo dispuesto en el artículo 174.2 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- VIII. Actuaciones de control gestor sobre las grandes empresas. Se recogen en este apartado las actuaciones de control gestor que se realizan por los órganos de inspección de las Delegaciones Especiales sobre las

grandes empresas, entendidas éstas como aquellas entidades cuyo volumen de operaciones supera la cifra de 6,01 millones de euros durante el año natural inmediatamente anterior, calculado conforme al artículo 121 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. También engloba los controles gestores realizados sobre entidades adscritas a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, fundamentalmente aquellos obligados cuyo volumen de operaciones supera el importe de 100 millones de euros durante tres ejercicios consecutivos.

La realización de estas actuaciones por el área de inspección, preferentemente mediante la aplicación de procedimientos de verificación de datos y de comprobación limitada, responde a la necesidad de realizar sobre las grandes empresas un control integrado, que se justifica por la singularidad y específicas obligaciones fiscales de estos contribuyentes.

Las actuaciones de control gestor sobre las grandes empresas se estructuran en los siguientes programas:

- a) Formación y mantenimiento del censo.
- b) Obligaciones periódicas.
- c) Liquidaciones e ingresos inducidos.
- d) Otras actuaciones complementarias de las anteriores.

El apartado «Otras actuaciones complementarias de las anteriores» engloba tanto las actividades de carácter correctivo efectuadas sobre las declaraciones informativas presentadas por los obligados tributarios adscritos a estas unidades, como las actuaciones relativas a la liquidación de intereses de demora y recargos por ingresos extemporáneos y, en su caso, la imposición de sanciones.

Este ejercicio viene marcado especialmente por las actuaciones de asistencia conjuntamente con las de control relativas al nuevo sistema de devolución mensual, en vigor desde el 1 de enero de 2009, y la nueva obligación de presentar la declaración informativa con el contenido de los Libros Registros de IVA prevista en el artículo 36 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por RD 1065/2007, de 27 de julio.

2.2 PLAN PARCIAL DE ADUANAS E IMPUESTOS ESPECIALES

El Plan Parcial de Aduanas e Impuestos Especiales integra los planes de actuación de las áreas de inspección de Aduanas e Impuestos Especiales, de gestión aduanera, de gestión e intervención de Impuestos Especiales y del Área Operativa de Aduanas e Impuestos Especiales.

2.2.1 Inspección de Aduanas e Impuestos Especiales

Las actuaciones en el área de la inspección de Aduanas e Impuestos Especiales se estructuran en los siguientes programas:

- Programas preferentes. Comprende actuaciones de comprobación dirigidas a los sectores y operaciones que, por su mayor riesgo fiscal, se considera necesario consolidar la presencia de los órganos de comprobación y dar continuidad, por incidir de forma significativa en la prevención de incumplimientos tributarios. En 2010, se señalan como programas preferentes:
 - Fraude en exenciones y bonificaciones en los Impuestos Especiales de fabricación.
 - Fraude en la circulación de productos en régimen suspensivo, con especial atención a la circulación intracomunitaria.
 - Fraude en el despacho a libre práctica y en las operaciones exentas de IVA a la salida de depósitos distintos de los aduaneros.
 - Fraude en la importación de productos procedentes de Asia, con especial atención a los productos textiles, el calzado, los productos sujetos a derechos antidumping y la clasificación arancelaria de los productos multifuncionales.
 - Fraude en el impuesto sobre Alcohol y Bebidas derivadas en fábricas y depósitos fiscales.
 - Fraude en la importación de productos agrícolas y del sector de la pesca.
 - Fraude en las exenciones en el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte relacionadas con embarcaciones y aeronaves y arrendamiento de vehículos automóviles.
- Las actuaciones de comprobación en relación con el Operador Económico Autorizado.
- Otros programas. Incluye tanto programas definidos a nivel central y que afectan a sectores concretos de actividad, como los programas propuestos por los órganos territoriales en función de las peculiaridades económicas-fiscales propias del ámbito geográfico en el que se desenvuelve su actuación.

Durante este ejercicio, continuarán desarrollándose actuaciones de comprobación en relación con precios de transferencia, prestaciones de servicios ligados a la importación y ajustes negativos de valor en aduanas.

La estructura del Plan de Control de la Inspección en el área se completa con un programa de actuaciones que recoge todas aquellas que realizadas por la inspección, se corresponden con acciones de investigación, cuya finalidad es la obtención de pruebas e identificación de operaciones irregulares, cuyos efectos se desarrollarán en otros órganos de la Agencia, de otros organismos públicos nacionales o internacionales, ya sea a solicitud del órgano al que se destine o por iniciativa propia. Su finalidad es fomentar la coordinación interadministrativa y fomentar la acción de investigación en relación con terceros relacionados con el expediente de comprobación.

Las actuaciones de comprobación se centrarán fundamentalmente en las operaciones realizadas en el año 2008, sin perjuicio de comprobaciones de otros ejercicios no prescritos y las actuaciones en tiempo real que la operativa fraudulenta demande.

2.2.2 Gestión aduanera

El Plan de control en materia de gestión aduanera comprende dos bloques de actuación que se corresponden con los tres momentos en los que se despliega el procedimiento de gestión aduanera. Estos dos bloques de actuación son:

- a) Actuaciones sobre declaraciones presentadas, que incluye:
 - Actuaciones de despacho aduanero, que son las actuaciones de control a realizar en el momento del despacho aduanero, coordinadas y complementadas con las que se realicen en la fase de revisión, garantizando la agilización del despacho.
 - Actuaciones de revisión, que implican la realización de trámites posteriores al despacho, iniciados o solicitados a instancias del declarante (ultimación de pendencies, tránsitos, modificaciones de declaraciones, etc.).
- b) Actuaciones sobre contribuyentes, que comprenden actuaciones de revisión y comprobación de declaraciones de aduanas (DUA) que se ejecutan con posterioridad al despacho sin la presencia de la mercancía, para poder compatibilizar agilidad y control. Asimismo, incluyen actuaciones de control de establecimientos y declarantes.

2.2.3 Gestión e intervención de Impuestos Especiales

- a) Actuaciones de intervención de Impuestos Especiales.

La función interventora, con un carácter principalmente preventivo, consiste en la comprobación de las operaciones de fabricación y de los movimientos de entradas y salidas de productos objeto de Impuestos Especiales, desde o hacia los establecimientos autorizados y sujetos a intervención para realizar alguna de las actividades previstas en la normativa de Impuestos Especiales. El objeto fundamental de esas comprobaciones es asegurarse la identidad entre lo declarado, lo registrado contablemente y la posterior declaración de deudas tributarias, derivadas de la situación fiscal declarada para los productos: Suspensivo, consumo, exención.

En el ámbito de la intervención de Impuestos Especiales, las actuaciones que se desarrollarán con carácter prioritario serán las siguientes:

1. Recuentos de existencias, para la conciliación de las existencias contables con las reales comprobadas mediante los recuentos físicos de las mismas.
2. Cuadros contables, con el fin de comprobar que se han practicado correctamente los asientos en los libros de contabilidad reglamentarios relativos a los movimientos de productos, tanto por entradas, salidas, existencias, así como los resultados de los recuentos de existencias, entre otros.
3. Regularización contable y liquidatoria, en su caso, como consecuencia de la realización de otras actuaciones de comprobación previas como recuento de existencias y resultados de análisis, entre otras.
4. Control de las operaciones de fabricación y mezcla de biocarburantes, así como de los establecimientos (fábricas y depósitos fiscales) relacionados con esta actividad.
5. Control de los rendimientos de fabricación y pérdidas reglamentariamente admisibles, así como los autoconsumos.

- b) Actuaciones de gestión de Impuestos Especiales.

Se recogen en este apartado una gran parte de las actuaciones realizadas por las oficinas gestoras de los Impuestos Especiales, en algunos casos originadas por la intervención de los obligados tributarios, y en

la mayoría por la actuación directa de tales oficinas en sus habituales tareas de verificación y control. Se subdividen en tres grupos de actividad:

1. Actividad censal. Se realizarán todas las actuaciones encaminadas al mantenimiento actualizado del censo de operadores de Impuestos Especiales y de las autorizaciones específicas previstas en la normativa específica, lo que implicará una labor de las oficinas gestoras complementaria a las comunicaciones de altas, bajas y comunicaciones generadas directamente por los obligados tributarios.
2. Actividad de control. Se realizarán las actuaciones de seguimiento de las declaraciones y autoliquidaciones periódicas presentadas o no presentadas por los obligados tributarios de Impuestos Especiales, así como el contenido de las mismas con el objeto de detectar posibles errores e incumplimientos, derivando en requerimientos así como en expedientes de verificación de datos, comprobación limitada y, en su caso, expedientes sancionadores.
3. Devoluciones. Dentro de este grupo, se prestará especial atención al control de las devoluciones de ingresos indebidos, las específicas de la normativa de Impuestos Especiales, y las de gasóleo agrícola y profesional.

2.2.4 Área operativa de aduanas e Impuestos Especiales

El área operativa de Aduanas e Impuestos Especiales tiene encomendadas la realización de las misiones de planificación, coordinación y control para la prevención y represión de los tráficós ilícitos de aquellas mercancías sometidas a restricciones o prohibiciones, tanto por aplicación de la normativa nacional y comunitaria como por la exigencia de los convenios internacionales de los que nuestro país es parte, así como en materia de precursores y lucha contra el blanqueo de capitales.

En el ámbito de la lucha contra el fraude fiscal y aduanero, el plan parcial incluye las actuaciones de colaboración de las unidades del Área operativa de Aduanas con los órganos administrativos correspondientes y especialmente con la Oficina Nacional de Investigación del Fraude, y la Oficina Nacional de Investigación e Información del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales y, con el Departamento de Recaudación, en materia de lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida.

Todas estas misiones se configuran en su doble vertiente de prevención y represión de los distintos fraudes o tráficós ilícitos, y por tanto sus actuaciones se estructuran en:

1. Represión del contrabando y del fraude. Se subdividen a su vez en actuaciones de investigación y operaciones encaminadas a la represión de ilícitos penales cuya finalidad es culminarlas en un atestado o denuncia ante la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal, y por otro lado, actuaciones encaminadas, en apoyo a solicitud de otras áreas, a la represión del fraude fiscal o aduanero y que, con carácter general, no suelen terminar en la vía penal. Comprenden las actuaciones de carácter preferente sobre el blanqueo de capitales; contrabando de tabaco, de estupefacientes y de otros géneros; la represión del fraude fiscal, tanto en el ámbito aduanero y de los Impuestos Especiales como en apoyo a la inspección financiera en el ámbito de las tramas de fraude fiscal organizado en sectores como IVA intracomunitario, facturas falsas y otros; y la represión de las actividades que supongan una vulneración de los derechos de propiedad industrial e intelectual.

Se pondrá especial énfasis en aquellas actuaciones que tengan como resultado el desmantelamiento de entramados financieros procedentes del narcotráfico o del contrabando y la incautación de bienes procedentes de actividades ilícitas, la detección de signos externos de riqueza o de elementos patrimoniales inusuales, y en las operaciones de lucha contra el fraude fiscal y aduanero que lleven al descubrimiento de cuotas no ingresadas o bienes ocultos así como tráfico de divisas no declaradas.

2. Prevención del contrabando y del fraude. Son actuaciones de tres tipos: Prevención del contrabando y el blanqueo de capitales, prevención del fraude y seguridad y control en recintos aduaneros. Incluyen actuaciones en los recintos aduaneros, mediante la acción operativa integrada en las Unidades de Análisis de Riesgos, para evitar la entrada en el interior del territorio de mercancías peligrosas y asegurar la cadena de transporte mediante reconocimientos físicos y la utilización de tecnología no intrusiva (escáner). También se incluyen en este apartado las actuaciones de vigilancia aeronaval y otras actuaciones en el interior del territorio encaminadas a prevenir actividades fraudulentas o a evitar que las mismas resurjan donde hayan sido erradicadas.

2.3 PLAN PARCIAL DE GESTIÓN TRIBUTARIA

El Plan Parcial de Gestión establece las actuaciones de verificación y control extensivo que desarrollarán los órganos de gestión tributaria.

Se estructura en los siguientes subsistemas de control:

1. Formación y mantenimiento del censo, con incremento de las actuaciones que se consideran necesarias para mejorar la calidad del censo, con especial atención al censo de empresarios, profesionales, retenedores y arrendadores de locales de negocios. En concreto, se dedicará especial atención a la asignación del número de identificación a entidades en constitución que presenten perfiles de riesgo, y a la posible revocación del número de identificación fiscal a las sociedades que aporten información no veraz sobre su actividad o localización. Asimismo, se verificará la correcta asignación y utilización del número de identificación fiscal a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, especialmente cuando se solicite el acceso al Registro de Operadores Intracomunitarios o el acceso al Registro de Devolución Mensual, y se realizarán las habituales campañas de depuración censal integral y de depuración del Índice de Entidades.
2. Control de obligaciones periódicas para detectar incumplimientos a partir de la información que consta en el censo de empresarios, profesionales, retenedores y arrendadores de locales de negocios, con emisión de cartas-aviso o requerimientos de forma inmediata para impedir que el incumplimiento se reitere. Se dedicará atención prioritaria al colectivo de contribuyentes más relevantes y a las declaraciones con derecho a devolución de los sujetos pasivos inscritos en el Registro de Devolución Mensual y a las declaraciones de pagos fraccionados a cuenta del Impuesto sobre Sociedades.
3. Control de declaraciones informativas con la finalidad de facilitar la explotación inmediata y sistemática de la información que contienen. Se desarrollarán actuaciones preventivas para fomentar el cumplimiento voluntario, se controlará la falta de presentación de las declaraciones, los errores e incoherencias detectados en las declaraciones presentadas, así como las diferencias entre las declaraciones periódicas y las declaraciones informativas y la correcta aplicación del régimen de retenciones.
4. Control del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, con la finalidad de subsanar errores y detectar y corregir incumplimientos y las formas menos sofisticadas de fraude fiscal, con independencia del signo de la declaración, explotando sistemáticamente la información de terceros de que dispone la Administración. Se dedicará especial atención a las declaraciones a devolver y se intensificarán los controles sobre los rendimientos de actividades económicas y las fuentes de renta no sometidas a retención. De igual forma, se controlarán los incumplimientos de la obligación de presentar las declaraciones anuales. Los controles sobre las declaraciones anuales se desarrollarán con aplicación de los procedimientos de verificación de datos o de comprobación limitada, indicándose en su inicio su naturaleza y alcance.
5. Control de impuestos relacionados con actividades económicas, con la finalidad de subsanar errores y detectar y corregir incumplimientos en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en el Impuesto sobre Sociedades, con las mismas características que las descritas en el apartado anterior en relación con el control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y, por lo que se refiere al control integral de los contribuyentes en módulos, con aplicación de los procedimientos de gestión o de inspección, según proceda, incluyendo actuaciones de comprobación a empresarios renunciando de estos regímenes de tributación, y con ejecución de un plan de visitas integrales con fines tanto preventivos como de control.

2.4 PLAN PARCIAL DE RECAUDACIÓN

El Plan Parcial de Recaudación recoge las actuaciones de gestión recaudatoria que desarrollarán los órganos de recaudación, constituyendo el instrumento básico de apoyo para la consecución de los objetivos del área.

El Plan para 2010 se estructura en tres bloques:

- Áreas de actuación preferente: identifica las áreas en las que se debe concentrar el análisis de la evolución de la gestión recaudatoria con el fin de ubicar el esfuerzo recaudatorio en aquellas tareas más relevantes para la mejora de la gestión.

Se pretende reforzar la lucha contra determinados fraudes de especial relevancia en el ámbito recaudatorio, para lo que la realización de actuaciones coordinadas con los órganos liquidadores resulta fundamental.

Se potenciarán las actuaciones de especial complejidad relativas a declaraciones de responsabilidad tributaria, medidas cautelares, así como la interposición de acciones judiciales que persiguen el crédito tributario con la finalidad de incrementar las actuaciones recaudatorias más allá de la vía administrativa.

A estos efectos en materia de investigación patrimonial se potenciará la gestión a través de las herramientas informáticas desarrolladas para fortalecer esta área.

- Actuaciones de control de gestión recaudatoria, en el que se cuantifican las actuaciones prioritarias a realizar en las distintas fases que componen el procedimiento ejecutivo, abordando una serie de me-

didias que permitan mejorar la eficacia del área, reduciendo tiempos de tramitación de expedientes y mejorando los resultados obtenidos así como evitando el fraude en fase recaudatoria.

Con el fin de mejorar las actuaciones para conseguir la recuperación del crédito, se ha analizado el origen de la deuda pendiente de cobro tanto en su referencia temporal como geográfica, además de su propia naturaleza.

En materia de aplazamientos, se potenciarán las actuaciones para conseguir la ultimación de las solicitudes en periodos de tiempo razonables que permitan, en el contexto de la actual coyuntura económica, dar cumplimiento a las pretensiones de los contribuyentes, dentro del marco normativo vigente de la manera más eficiente.

- Actuaciones de coordinación. Durante este ejercicio se continuará potenciando las actuaciones coordinadas con el área de inspección, ampliando dichas actuaciones a las áreas de gestión tributaria y gestión de aduanas e Impuestos Especiales. En este sentido se normalizará también la colaboración con el área operativa de Aduanas en actuaciones de especial complejidad recaudatoria.

Por último, se realizarán seguimientos específicos de aquellos contribuyentes con deudas pendientes de pago a los que se les haya identificado una solvencia sobrevenida para, en su caso, proceder a la reanudación del procedimiento de cobro mediante un control continuado.

Madrid, 12 de enero de 2010