

La eficacia del listado de incumplidores relevantes a la Hacienda Pública*

Bernardo David Olivares Olivares
 Universidad Complutense de Madrid

Fecha de presentación: enero de 2018

Fecha de aceptación: mayo de 2018

Fecha de publicación: febrero de 2019

Resumen

En la actualidad desconocemos la efectividad de las estrategias preventivas y educativas puestas en marcha por los estados para incrementar los recursos públicos, combatir la impunidad de los incumplidores relevantes y coadyuvar al cumplimiento voluntario de los deberes tributarios. Con este fin, presentamos los datos de una investigación que analiza la eficacia y la adecuación constitucional en España de los listados de deudores publicados en 2015, 2016 y 2017 respecto del derecho a la protección de datos de carácter personal. Los resultados muestran que la medida es escasamente efectiva para alcanzar los fines propuestos por el legislador. Se discuten sus repercusiones respecto del juicio de proporcionalidad y se señalan los principales aspectos susceptibles de mejora.

Palabras clave

protección de datos personales, obligados tributarios, listado de deudores, adecuación, eficacia, España

Tema

Derecho Financiero y Tributario, derecho a la protección de los datos de carácter personal

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación: «La protección de los derechos fundamentales y humanos en el Derecho Financiero y Tributario» DER2015-65832-P (MINECO-FEDER). Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Duración: 2016-2019. Investigadores principales: José Manuel Almuñá Cid y Miguel Ángel Martínez Lago.

The effectiveness of the list of relevant non-compliers to the Public Treasury

Abstract

We aren't yet aware of the effectiveness of the preventive and educational strategies put in place by states to increase public resources, combat the impunity of the relevant non-compliers and contribute to the voluntary fulfilment of tax duties. To this end, we present the data of a research study that analyses the effectiveness and constitutional adequacy in Spain of the debtor lists published in 2015, 2016 and 2017 regarding the personal data protection law. The results show this measure to be minimally effective in achieving the goals proposed by the legislator. The repercussions regarding its proportionality are discussed, with the main aspects that could be improved also being indicated.

Keywords

protection of personal data, taxpayers, list of debtors, adequacy, effectiveness, Spain

Topic

Financial and Tax Law, right to the protection of personal data

1. Introducción y marco jurídico

Han pasado más de tres años desde que la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, introdujo el artículo 95 bis de la LGT,¹ que permite la difusión de un listado de incumplidores relevantes a la Hacienda Pública española.

Para recaudar los 15 400 millones que los publicitados deben, equivalente a lo que el Estado español gastó en justicia, defensa y seguridad ciudadana en 2017,² el legislador ha optado por la utilización de un instrumento de carácter represivo, preventivo y educativo³ que emplea el reproche público, a través de la divulgación del montante total de deudas y sanciones de personas físicas y jurídicas superiores a 1 000 000 €.

La doctrina jurídica española ha puesto de relieve las carencias del listado y la injerencia que puede suponer en bienes constitucionalmente protegidos como los derechos a la intimidad, el honor y la protección de los datos de carácter personal.⁴ Ello conlleva que el juicio de proporcionalidad (en sus vertientes de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) adquiera un especial interés y su superación sea necesaria para la validez del listado.⁵

A este respecto, hay que recordar que la medida debe ser adecuada para alcanzar la protección del bien jurídico que persigue,⁶ pues de lo contrario su adopción no estaría justificada.

El listado persigue: (i) reprimir las conductas contrarias al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos,

1. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
2. Extraído de la nota de prensa de 24 de junio de 2017 titulada «Estos son los 4.549 contribuyentes de la lista de morosos con Hacienda», del periódico *Cinco Días* [Fecha de consulta: 18/05/2018] <https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/06/23/midiner/1498216140_928388.html>.
3. Apartado II de la propia exposición de motivos de la norma de modificación de la LGT.
4. Valero Torrijos (2013, págs. 1-3); Martín Queralt (2013, págs. 4-6); Far Jiménez (2013, págs. 1-2); Olivares Olivares (2015, págs. 1-23); Calvo Vérguez (2015, págs. 1-23); Escribano López (2015, págs. 39-43); Delgado García y Oliver Cuello (2016, págs. 125-144); Doncel Núñez (2016, págs. 97-110); Malvárez Pascual (2016); Olivares Olivares (2016, págs. 187-197); Zapatero Gasco (2016, págs. 259-273); Serrat Romaní (2017, págs. 795-807); Aberasturi Gorriño (2017a, págs. 77-91; 2017b, págs. 383-421).
5. Sobre la fundamentación del juicio de proporcionalidad, véase Olivares Olivares (2015, págs. 17-20) y Aberasturi Gorriño (2017b, págs. 411-420).
6. Según el legislador, es el fomento del deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del artículo 31 de la CE.

para que el incumplidor pague; (ii) ilustrar para promover una «conciencia cívica tributaria», dirigida a fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por los ciudadanos, a través de la transparencia de las conductas de los deudores que han incurrido en mora.⁷

En línea con estos objetivos, Murphy (2008) recuerda que la divulgación pública de información fiscal de los ciudadanos será efectiva solo cuando sea parte de una estrategia que busca el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sostiene asimismo que, en última instancia, para aumentar el potencial cumplimiento del contribuyente, es necesaria la combinación de los instrumentos normativos dirigidos al castigo y la disuasión.⁸

Profundizando en esta posición, Van Erp (2011) señala que las medidas que emplean la publicidad de los deudores como castigo son un instrumento que funciona a través de emociones tales como el deseo de ser respetado y el temor a ser humillado, lo que haría más probable el logro del segundo objetivo que persiguen los listados porque, según el autor, exponer al incumplidor aumenta la expectativa de un mensaje moral sobre lo inapropiado de cierto comportamiento.⁹ Es decir, como afirma Alm (2012), los obligados tributarios no están simplemente motivados por sus propios intereses, sino también por las normas del contexto social y por las nociones individuales de culpa o vergüenza.¹⁰

Por lo tanto, el reproche que se persigue con la publicación del listado podría llegar a ser adecuado para «incentivar» el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero es un supuesto que es preciso probar, incluso para sustentar su encaje en el juicio de adecuación constitucional.¹¹ Además, la cuantificación de la efectividad del listado permitirá al legislador corroborar la pertinencia o la inadecuación de sus estrategias para regular las conductas que trata de evitar.¹²

En España, la Administración tributaria divulga la identidad del ciudadano cuando tiene obligaciones o sanciones pendientes de pago con la Hacienda Pública por un importe igual o mayor a 1 000 000 €, una vez transcurrido el plazo voluntario de pago.¹³ En consecuencia, la configuración del presupuesto de inclusión se construye a partir del impago, tal como se constata en la configuración de las excepciones a la publicación, puesto que estas deudas no se publicitan previamente si han sido aplazadas o suspendidas.¹⁴

La norma busca castigar al sujeto cuando no paga, sin distinguir entre quien no quiere y quien no puede. Así, el artículo 95 bis de la LGT no ampara supuestos de excepción para los obligados en situación concursal, ni tampoco cuando hubieran interpuesto un recurso. Por lo tanto, puede darse el caso de que la deuda tributaria o sanción no sean firmes cuando se publiquen.¹⁵

Por otra parte, el iter procedimental de la publicación está integrado por dos actos administrativos: la propuesta de inclusión y el acuerdo de publicación. El primero conlleva analizar la situación de los distintos deudores e infractores y confeccionar un listado provisional, compuesto por quienes cumplen con los requisitos de inclusión, a fecha 31 de diciembre de cada año. Posteriormente, se notifica de modo individual su incorporación, otorgándole un plazo de diez días para alegar errores de hecho, materiales o aritméticos. Si se diera el caso, la estimación de la alegación permitiría eliminar la información errónea y que el sujeto desapareciese de la lista propuesta.

Una vez cumplido el plazo para rectificar los errores, según dispone el artículo 95 bis.4, el Director General de la Administración tributaria, en el primer semestre de cada año, dicta un acuerdo de publicación que se tiene por notificado cuando es divulgado por medios electrónicos,

7. Como ya se puso de manifiesto en Olivares Olivares (2015, pág. 18).

8. Murphy (2008, págs. 129-130).

9. Van Erp (2011, pág. 304).

10. Alm (2012, págs. 62-63).

11. Olivares Olivares (2015, págs. 20-23).

12. Datt (2016, pág. 504). En el ámbito comparado véase el interesante trabajo de S. Alburquenque Lillo (2006, págs. 109-199).

13. Véase el artículo 95 bis.1 de la LGT. Además, el artículo 95 bis.3 de la LGT condiciona la deuda y la sanción a que provengan de tributos de titularidad exclusivamente estatal, incluyendo la deuda aduanera. Para un análisis en profundidad de las cuestiones que tratamos en este apartado, véase Olivares Olivares (2017, págs. 31-33).

14. Artículo 95 bis 1.b) de la LGT.

15. Incluso los deudores que aparecen en el listado puede que no hayan cometido ninguna infracción. En este mismo sentido, véase Doncel Núñez (2016, pág. 103).

junto con la publicación del listado de incumplidores. La fecha de difusión, junto con los ficheros y registros de los listados, se establece mediante orden ministerial.¹⁶

Es importante destacar el mandato expreso de la norma al responsable de la difusión del listado para que tome medidas que impidan su indexación, ya que únicamente se prevé su publicación a través de medios electrónicos. Esta previsión normativa está en consonancia con las exigencias del TJUE,¹⁷ puesto que trata de impedir que pueda localizarse a cualquier deudor del listado a través de la introducción de su nombre en el buscador, restringiendo así el acceso a este tipo de información.¹⁸ Además, se establece un criterio de restricción temporal a través del artículo 95 bis.4 que prevé que los listados dejen de ser accesibles por terceros a los tres meses de su publicación.

Repárese en que se trata de dos límites distintos: uno relativo al modo en el que se realiza la publicación y otro al periodo de exposición. Ambos están encaminados a dotar a la medida de elementos que avalen su proporcionalidad y a prevenir que terceros reutilicen la información,¹⁹ pero al mismo tiempo pueden conllevar una merma potencial muy importante sobre los efectos que se pretende (reprimir y ejemplarizar), dado que la medida restringe drásticamente tanto la extensión como la duración de la difusión del listado y, en consecuencia, el impacto del castigo social y del carácter ejemplarizante que persigue la norma.

Hasta la fecha, carecemos de trabajos que examinen la efectividad de los listados con datos extraídos de estos.²⁰ En respuesta a esta necesidad realizamos la presente investigación, que analiza a partir de datos empíricos la adecuación de las listas de incumplidores relevantes a la Hacienda Pública.

2. Método

El método empleado es hipotético-deductivo. Partimos de elementos de carácter cuantitativo y cualitativo para contrastar varias suposiciones, por medio del razonamiento lógico aplicado a los resultados obtenidos en nuestro estudio, a fin de valorar en qué medida confirman la eficacia esperada del listado de incumplidores relevantes respecto de las conductas morosas y el efecto ejemplarizante para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por los ciudadanos.

2.1. Muestra

Los sujetos que integran la muestra son las personas físicas que aparecen en los 14 121 registros que contienen listados de los años 2015, 2016 y 2017, así como las comunidades de bienes y herencias yacentes, a través de las que se identifica a las personas físicas, puesto que como expone Olivares Olivares (2015),²¹ estas entidades quedan amparadas por el derecho a la protección de los datos de carácter personal. Los criterios de exclusión exigen que queden fuera de la muestra las personas jurídicas a través de las que pueden identificarse a personas físicas, ya que el nuevo Reglamento General de Protección de Datos 2016/679 las exime de amparo.²²

2.2. Hipótesis

En línea con lo sostenido por Alm (2012), Murphy (2008) y Van Erp (2011) planteamos el contraste de las siguientes hipótesis específicas:

- a) *Si los sujetos tienen miedo a la reprobación social generada por estar incluidos en el listado cumplirán las condiciones necesarias para no aparecer en las siguientes ediciones.*

-
16. La competencia para ejecutar este tipo de actos es del director general de la Agencia Estatal de Administración Tributaria según el artículo 95 bis.4 y 5 de la LGT.
17. Véanse las SSTJUE de 9 de noviembre de 2010, sobre los asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09 y de 13 de mayo de 2014, C-131/12.
18. Sobre la efectividad de esta medida, véase Aberasturi Gorriño (2017, págs. 86-87).
19. Fernández Salmerón y Valero Torrijos (2005, pág. 102).
20. Devos y Zackrisson afirman que es sorprendente lo poco que se sabe sobre los efectos en el cumplimiento del comportamiento debido al modo en que se publica información tributaria de los ciudadanos. Estos autores urgen al desarrollo de más estudios empíricos, considerando qué tipo de contribuyentes reaccionan a las medidas de divulgación pública y qué clase de información deben publicar las administraciones tributarias para aumentar el grado de cumplimiento. Véase Devos y Zackrisson (2015, pág. 126).
21. Págs. 7-11.
22. Véase el considerando 14 de dicha norma.

b) La divulgación de la identidad de los deudores debe producir prontitud en el cumplimiento de sus obligaciones materiales, por lo que el número de deudores que aparecen por primera vez en un listado ha de verse drásticamente reducido en su siguiente publicación, alcanzándose diferencias significativas entre ambas publicaciones respecto de esta submuestra.

c) Si el castigo social lo es realmente entonces quienes no eliminan la deuda la reducirán produciéndose diferencias significativas entre la cantidad total adeuda por los integrantes de esta submuestra entre los listados publicados consecutivamente.

d) Si el listado ayuda a conformar una conciencia cívico-tributaria entonces en cada una de las publicaciones subsiguientes deberán incorporarse un número menor de obligados tributarios.

Asimismo, hipotetizamos que si el montante de la deuda es una variable relevante que influye en su pronto pago, entonces:

e) La probabilidad de pagar la deuda será inversamente proporcional a la cantidad adeudada.

2.3. Diseño

Utilizamos un diseño *ex post facto*, sobre las siguientes variables: (i) las personas físicas identificadas que integran los listados de 2015, 2016 y 2017; (ii) la cuantía económica de la deuda o sanción; (iii) y la tendencia de pago (aumento, reducción, liquidación o mantenimiento de la deuda).

3. Resultados

A continuación, presentamos los resultados que hemos obtenido en nuestro estudio ayudándonos de tablas y de figuras para su representación gráfica.

En la tabla 1 mostramos el número de deudores que figuran en cada uno de los listados, especificando en su caso el número de los que dejan de integrar los («salen»), continúan o entran por primera vez.

La eficacia del listado de incumplidores relevantes a la Hacienda Pública

Tabla 1. Evolución de los listados de deudores en España entre 2015 y 2017.

| Año | N | Entran | % | Respecto del listado previo | | | |
|------|-----|--------|-----|-----------------------------|------|-----------|------|
| | | | | Salen | % | Continúan | % |
| 2015 | 345 | | | | | | |
| 2016 | 338 | 21 | 6,2 | 28 | 8,1 | 317 | 91,9 |
| 2017 | 340 | 51 | 15 | 49 | 14,5 | 289 | 85,5 |

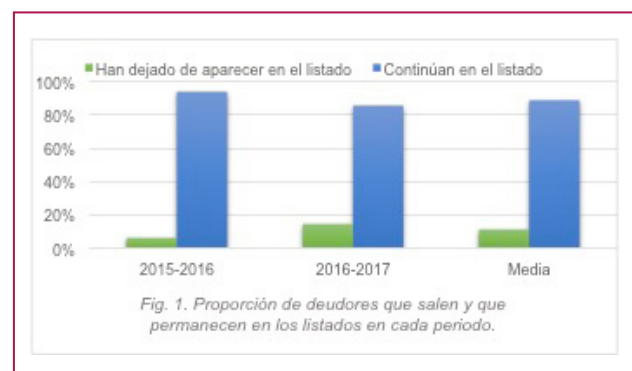
N = Número de deudores % = Tanto por ciento

El listado de deudores lo han integrado en sus tres ediciones un total de 418 personas físicas distintas, de las que 345 aparecieron por primera vez en 2015, 338 en 2016 y 340 en 2017 (véase tabla 1).

Han dejado de cumplir los requisitos del presupuesto de inclusión 77 ciudadanos (18,42 % sobre el total de los deudores incluidos), de los que 28 pertenecían al listado de 2015 (8,11% sobre el número de esa edición) y 49 al de 2016 (14,49 % del total de ese año).

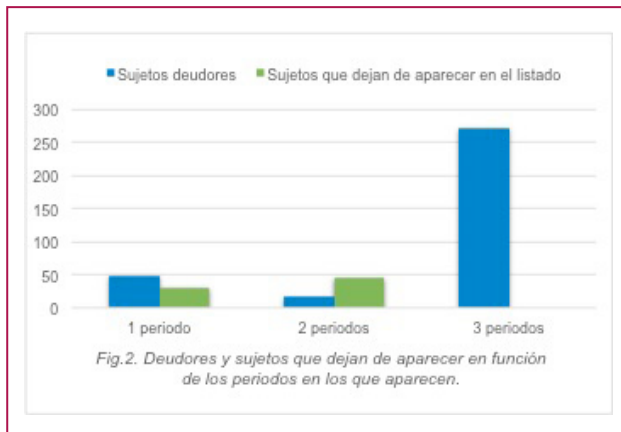
Los datos también muestran que el 91,9 % y el 85,5 % de los ciudadanos que aparecen en los listados de los años 2015 y 2016 continuaron debiendo a la Administración tributaria importes mayores a 1 000 000 € por deudas tributarias o sanciones. Por lo tanto, la efectividad media del listado en ambos periodos es del 11,3 % (8,1 % [2015-2016] y 14,5 % [2016-2017]).

En la figura 1 representamos la proporción de los deudores que entran por primera vez a formar parte de los listados y los que permanecen en los periodos temporales que se indican.



Del total de la muestra (418), el 7,41 % (31) no cumplieron los requisitos para continuar en el siguiente listado, mien-

tras que el 11% (46) tardaron dos ejercicios en cumplir con sus deberes. En la figura 2 presentamos la evolución del número de los ciudadanos que han dejado de aparecer en el listado y los periodos que han tardado en desaparecer, junto al conjunto de deudores y el periodo de tiempo que permanecen en el listado.



En cuanto al estudio de la evolución de los comportamientos de los deudores y las cantidades pendientes de pago, en la tabla 2 mostramos los resultados de la tendencia clasificada en los grupos que aumentan, reducen, mantienen o liquidan las cantidades debidas hasta abandonar el listado. Esta tabla no recoge los individuos que aparecen en un único listado.²³

Tabla 2. Evolución del mantenimiento, incremento, reducción y liquidación de la deuda.

| | | N | % |
|--------|-------------|-----|-------|
| GRUPOS | = | 93 | 25,70 |
| | ++ | 58 | 16,02 |
| | -- | 134 | 37,01 |
| | Liquidación | 77 | 21,27 |

N: Número %: Tanto por ciento =: Se mantiene ++: Se incrementa --: Disminuye

A continuación, presentamos los datos del comportamiento de cada uno de los grupos:

• **Los ciudadanos que mantienen el mismo importe de deuda:**

- El 82,8 % (77) debe en 2017 el mismo importe desde su incorporación en el año 2015.
- Un 10,75 % (10) ha tratado de pagar en 2015-2016, pero en el último ejercicio ha mantenido la cantidad debida.
- El 6,45 % (6) ha logrado mantener el mismo importe debido en 2017, tras aumentar en los ejercicios previos 2015-2016.

• **Los que aumentaron las cantidades debidas:**

- El 46 % (27) mantiene una tendencia al alza desde que entró en el listado en 2015.
- Un 22,4 % (13) mantuvo la cantidad debida en 2015-2016, pero acrecentó en 2017.
- El 15,5 % (9) disminuyó la cuantía adeudada en 2015-2016, pero finalmente sus deudas aumentaron en 2017.
- El 15,5 % (9) se incorporó por primera vez en 2016 y aumentó la cantidad debida en 2017.

• **El grupo que ha logrado reducir el importe debido:**

- Un 60,4 % (81) redujo la cantidad debida durante los periodos 2015, 2016 y 2017.
- El 27,61 % (37) mantuvo la misma cantidad adeudada durante los años 2015-2016, aunque la disminuyó en 2017.
- Un 9,7 % (13) redujo la deuda en el último año, pero la aumentó en los dos anteriores.
- El 2,2 % (3) se incorporó al listado en 2016 y su deuda disminuyó en 2017.

23. Es preciso destacar que hay dos sujetos que reinciden, aunque dicha submuestra no es representativa y puede deberse a un error en el listado.

- **Sobre el grupo de sujetos que acaba dejando de aparecer en el listado:**
 - Un 40,25 % (31) solo apareció en un listado antes de pagar.
 - El 28,57 % (22) ha mantenido el mismo importe debido durante los años 2015-2016 y, finalmente, en el año 2017 ha pagado la cantidad adeudada hasta salir.
 - Un 25,97 % (20) disminuyó la deuda de manera consecutiva hasta desaparecer en 2017.
 - El 5,19 % (4) aumentó la cantidad adeudada previamente al abandono de la lista en 2017.

Ahora bien, es preciso indicar que la mayoría de los sujetos que reducen las cantidades debidas lo hacen en pequeñas magnitudes respecto de la cuantía adeudada. De hecho, el 72,29 % de los ciudadanos que en 2015-2016 redujeron su deuda, lo hicieron en el rango que oscila entre el 0,01%-2 %. En 2016-2017 dicha tendencia continúa, puesto que el 58,69% de los deudores disminuyó la deuda también en el rango indicado.

Respecto de la relación entre impago y tamaño de la deuda, en la tabla 3 presentamos el número de deudores por rango de deuda y el número de los que abandonan el listado tras aparecer en él una sola vez (2015/2016) o dos veces (2015 y 2016).

La distribución de los datos pone de relieve que la mayoría de los incumplidores poseen deudas por importe inferior a 1 500 000 €, produciéndose un decremento proporcional a la magnitud del rango de recursos públicos debidos.

La figura 3 ilustra la relación hallada entre las cantidades adeudadas agrupadas por diferentes tramos (entre 1 millón y 5 millones) y la probabilidad de pago calculada sobre los sujetos que han abandonado el listado en función del tramo al que pertenecían. Como puede observarse, de los 77 sujetos que han dejado de aparecer en el listado desde 2015, 51 tenían deudas inferiores a 1 500 000 €, mientras que 26 poseían obligaciones por importe superior a dicha cantidad. Ello implica que hay un 66,23 % de probabilidad de que quienes aparecen en el listado, con deudas y sanciones pendientes de pago por un importe inferior, acaben pagando antes y en mayor proporción.

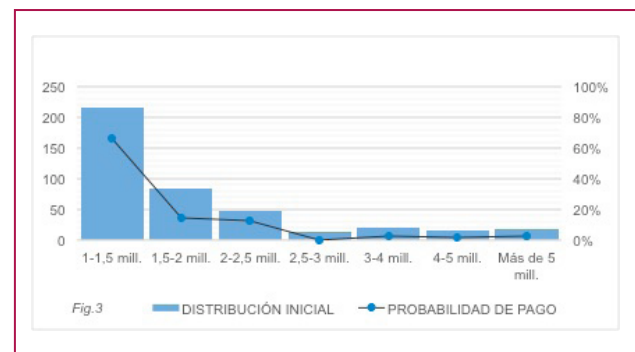


Tabla 3. Total de deudores por rango de deuda y evolución del abandono del listado.

| Rango de la deuda | Total N (%) ¹ | Frecuencia de aparición en los listados antes de abandonarlos | |
|-----------------------|-----------------------------|---|---------------------------------|
| | | Una vez N (%) ¹ | Dos veces N (%) ¹ |
| [1 000 000,1 500 000] | 215 (51,68 %) | 20 (64,52 %) | 31 (67,39 %) |
| [1 500 000,2 000 000] | 84 (20,19 %) | 5 (16,13 %) | 6 (13,04 %) |
| [2 000 000,2 500 000] | 48 (11,54 %) | 4 (12,90 %) | 6 (13,04 %) |
| [2 500 000,3 000 000] | 14 (3,37 %) | 0 (0,00 %) | 0 (0,00 %) |
| [3 000 000,4 000 000] | 21 (5,05 %) | 0 (0,00 %) | 2 (4,35 %) |
| [4 000 000,5 000 000] | 15 (3,61 %) | 1 (3,23 %) | 0 (0,00 %) |
| Más de 5 000 000 | 19 (4,57 %) | 1 (3,23 %) | 1 (2,17 %) |

T: total de los deudores por rango N: Número de deudores 1(%): Tanto por ciento sobre el total del rango

4. Discusión

Nuestros hallazgos ponen de relieve la escasa eficacia del listado de deudores tributarios, puesto que el 81,58 % de los incumplidores relevantes continúa cumpliendo los requisitos para ser incluidos en la publicación (artículo 95 bis de la LGT). Por lo tanto, la hipótesis a) no se cumple. La reprobación social se muestra poco efectiva para que los deudores dejen de reunir las condiciones necesarias para aparecer en el listado.

Además, el reproche no produce un efecto inmediato porque la mayoría de quienes logran dejar de cumplir los requisitos para la divulgación de su identidad lo consiguen tras aparecer dos veces en el listado. Asimismo, también parece tener un techo porque la tercera aparición se asocia con un apalancamiento muy elevado de los deudores. Por ello, entendemos que la eficacia de la emoción negativa que produce el castigo parece reducirse muy significativamente respecto de la conducta castigada: el 80,47 % de los deudores del listado de 2017 permanecen en este desde el 2015.

Esta situación refleja la necesidad de utilizar nuevas estrategias contra aquellos sujetos cuyo apalancamiento es igual o superior a tres ejercicios y prueba que la hipótesis b) tampoco se cumple.

También es preciso destacar que, desde la primera publicación de las listas de incumplidores relevantes, se han incorporado un total de 72 nuevos sujetos, de los que 21 pertenecen al listado de 2016 y 51 al listado de 2017. Datos que ponen de manifiesto que no se cumple la hipótesis c) porque cada año se incorporan más ciudadanos al listado de incumplidores relevantes.

Por otra parte, hemos hallado que se produce un cambio en la tendencia, de parte de los sujetos, que reducen progresivamente la cantidad adeudada. Sin embargo, las reducciones son mayoritariamente marginales respecto del total de la cantidad debida. Además, la cuantía debida

influye decisivamente en la probabilidad de pago. Estos resultados coinciden con las conjeturas d) y e). Sin embargo, ninguna de las hipótesis formuladas en relación con las finalidades que persigue el listado (a, b y c) se corroboran con los datos disponibles. Ello puede deberse a diversos problemas que a continuación planteamos y discutimos.

Problema 1. Actualmente, el listado no ofrece información suficiente que nos permita conocer con exactitud por qué el deudor debe la cuantía adeudada. Ello puede modular muy significativamente el efecto que se pretende obtener con el reproche social, dado que no permite que el ciudadano que examina el listado pueda establecer un juicio certero, sin estar mediado por la incertidumbre.

Además, como indicábamos cuando examinábamos el marco jurídico, dado que el listado persigue la mora,²⁴ es muy probable que los ciudadanos atribuyan el beneficio de la duda al comportamiento incumplidor (puede pagar, pagará) y ello relaje su juicio sobre este, produciendo una reducción significativa, en el mejor de los casos, en el efecto esperable del castigo social sobre el comportamiento del incumplidor. En este supuesto el castigo (reproche social) será menos intenso y por lo tanto menos efectivo, así como sus efectos preventivo y educativo.

La evidencia expuesta por Kornhauser (2005) demuestra que la publicación de determinadas conductas puede modificar las actitudes y el comportamiento.²⁵ Ahora bien, para que el reproche social exista de verdad y sea efectivo, la información debe ser precisa, para que la sociedad no albergue dudas sobre la actuación del deudor.²⁶

Por otra parte, como afirma Kirsch (2004), estas medidas solo son efectivas cuando la información es suficiente para que pueda asociarse el incumplimiento a las personas cuya identidad es difundida, teniendo en cuenta que su efectividad dependerá de los valores del grupo social y especialmente los relativos a las obligaciones tributarias.²⁷ En este mismo orden, Wenzel (2004) indica que solo cuando las normas sociales valoran intensamente la honestidad fiscal, la severidad de las sanciones permite

24. En un sentido similar, sobre la necesidad de distinguir los comportamientos, véase Far Jiménez (2013, pág. 2), Doncel Núñez (2016, pág. 108).

25. Kornhauser (2005, pág. 22).

26. Sheldon, Banoff y Richard (2014, págs. 45-48).

27. Kirsch (2004, págs. 908-913).

reducir las conductas perseguidas. Por lo tanto, cuando el estímulo sancionador es externo, las normas aumentan los efectos de disuasión, dando un significado social a las sanciones formales.²⁸

En consecuencia, los resultados obtenidos pueden estar también condicionados por el conjunto de variables indicadas, las cuales entendemos que, si se quieren alcanzar los fines propuestos, es preciso tenerlas en cuenta para mejorar el diseño de la estrategia actual.

Asimismo, también es necesario recordar que el reducido efecto de la norma puede estar mediado entre otras variables de confundido porque los ciudadanos:

- **No puedan pagar.** Ello se pone de relieve con los 134 sujetos de la muestra que disminuyen la cantidad adeudada pero que continúan en el listado. En este caso, el reproche debería producir el efecto de exponer las conductas no deseadas mediante la transparencia de estos comportamientos, para tratar que otros no incurran en ellos, puesto que es uno de los objetivos que el legislador persigue con la transparencia. Los resultados manifiestan que la tendencia esperada no tiene lugar. Como hemos visto, se ha producido un importante incremento de los deudores que se incorporan en el año 2017 respecto al periodo anterior.
- **La intensidad del miedo que les genera la divulgación de las cantidades debidas quizás sea insuficiente para cambiar su conducta.** En esta situación se hallarían, por ejemplo, quienes no consideran problemático aparecer en el listado porque carecen de valores solidarios o porque, en el contexto de la búsqueda de soluciones temporales para sus tensiones financieras, la divulgación de su información les supone un impacto irrelevante en la sociedad como consecuencia de su posición deudora con el Estado. Por ello, el miedo a ser expuestos no les afectaría en la medida que cabría esperar. En este sentido, los datos ponen de relieve que un 41,72 %, de la muestra de tendencias analizada, ha aumentado o se ha mantenido la cantidad adeudada desde que fueron

incluidos en el listado. Asimismo, deberían considerarse otras formas de difusión de la información para hacer más efectivo el reproche a las personas incluidas en esta situación.

- **Podrían encontrarse recurriendo el acto administrativo sobre el que versa la cuantía que presuntamente deben y por ello, continúan en el listado.** Al no gozar de mayor información, no podemos conocer los sujetos que se encuentran en esta situación.

En todos estos casos, la utilización del listado puede ser escasamente eficaz para alcanzar los fines esperados. Por ello, quienes estén en situación de concurso de acreedores o recurriendo el acto tributario del que deriva la deuda o la sanción, no deberían incluirse en dicha lista o, al menos, deberían señalarse estos hechos.

La consideración de estas circunstancias serviría para incrementar correcta y justamente la intensidad del miedo. El ciudadano que accediese al listado estaría seguro de que los sujetos cuya identidad aparece divulgada es porque deben pagar y no porque se encuentran en situaciones que pueden impedirles el pago. En principio, este mecanismo debería incrementar la presión sobre estos deudores.²⁹

Problema 2. La divulgación de la información. Existen importantes limitaciones prácticas para que la sociedad pueda estar al tanto de las informaciones contenidas en los listados y se produzca el efecto deseado a través del castigo por modelado o mediante la mera transmisión de información. Parece factible asumir que la mayoría de los españoles no revisan los más de 4 500 registros de deudores tributarios que publica la Agencia Estatal de Administración Tributaria cada año. Incluso aunque hubiera personas que desearan escudriñar el listado en busca de aquellos incumplidores, en la mayoría de los casos, el ciudadano no sabría concretamente a quién dirigir el reproche, puesto que los sujetos que aparecen le serán generalmente desconocidos.³⁰

28. Wenzel (2004, págs. 561-564).

29. Para Alm y Gómez, en España, la moral tributaria de un individuo está asociada con su percepción de los beneficios derivados de la entrega pública de bienes y servicios a la sociedad. El fraude fiscal y la mora tributaria percibida también influyen directamente en la motivación intrínseca de pagar tributos. Véase Alm y Gómez (2008, págs. 85-86).

30. En un sentido similar en los EE. UU., véase Kirsch (2004, págs. 908-913).

En consecuencia, en el caso de los deudores que son personas físicas y, sin tener en cuenta la intervención de otras formas de publicidad, el deudor relevante únicamente podría temer que supieran de su situación aquellos que le conocen o que le pudieran conocer. Por ello, para las personas con relevancia social que aparecen en el listado este reproche puede ser significativo, puesto que el número de sujetos que les pueden reconocer es mayor. Los medios de comunicación juegan un papel esencial en la difusión del listado. Sin su papel, los listados perderían eficacia en estos casos.³¹ Por el contrario, la reutilización de la información por los medios plantea algunos problemas de legitimidad y proporcionalidad respecto del derecho a la protección de datos de carácter personal.³²

Problema 3. Efecto contraproducente. Al ser divulgadas cuantías de gran importe, existe una mayor ratio de apalancamiento y, por lo tanto, nos encontramos con un 80% de los deudores que fueron incluidos en el 2015 que todavía no han podido pagar sus deudas.

En este sentido, los resultados aportados por Coricelli y Rusconi Villeval (2014) advierten que, cuando el comportamiento del deudor se hace público y no existen mecanismos que permitan su reintegración, el total de deuda debida aumenta respecto de aquellos sujetos que se reintegran tras la publicación de su comportamiento. Esto indica, a juicio de dichos autores, que cuando al ciudadano no se le da una oportunidad creíble para reponer su reputación, el efecto que puede producirse es el contrario.³³ Dichos hallazgos ponen de manifiesto que el listado de incumplidores relevantes podría ser contraproducente desde la perspectiva de garantizar el pago de determinados ciudadanos que materialmente no pueden abonar las cantidades que se les exigen.

En consecuencia, es importante determinar hasta donde resulte posible el rango del efecto del castigo, es decir, hasta dónde es productivo y desde qué cuantías y en qué circunstancias deja de serlo. En este sentido, para Pérez-Truglia y Troiano (2016), el castigo a través de la publicación de las deudas pendientes de pago aumenta la

velocidad de su ingreso, pero solo cuando son de menor importe.³⁴ Por el contrario, corroboran que esta tendencia disminuye significativamente a mayores cantidades debidas.

Dicha afirmación también puede trasladarse al presente supuesto, ya que los ciudadanos que aparecen en el listado con deudas y sanciones pendientes de pago por un importe inferior a 1 500 000 € acaban pagando antes y con mayor probabilidad que el grupo que tiene deudas superiores a dichos importes como los resultados pusieron de manifiesto en los datos de la tabla 3 representados en la figura 3.

5. Limitaciones del estudio

Los resultados de la investigación están limitados por una serie de factores que es preciso poner de relieve.

En primer lugar, la escasez de los datos de la muestra; únicamente hemos examinado la información personal que queda amparada por el derecho a la protección de los datos de carácter personal. Por lo tanto, nuestros resultados solo pueden extrapolarse a la adecuación constitucional de la medida respecto de dicho derecho.

En segundo lugar, el estudio únicamente abarca tres periodos de publicación: 2015, 2016 y 2017.

En tercer lugar, no es posible conocer las razones por la que los sujetos dejan de cumplir con los requisitos para estar incluidos en el listado o por las que disminuyen las cantidades adeudadas. Tampoco se ha examinado en el apartado del análisis de las tendencias la cuantía concreta del aumento o la disminución de las deudas de los ciudadanos. Estas limitaciones pueden influir a la hora de interpretar la efectividad de la medida.

31. Datt (2016, pág. 504).

32. Aberasturi Gorriño (2017, pág. 87).

33. Coricelli, Rusconi y Villeval (2014, pág. 56).

34. Pérez-Truglia y Troiano (2016, págs. 21-22). En la muestra que analizan estos autores las cantidades pequeñas son aquellas inferiores a 5.500 \$.

6. Conclusiones

Primera. Este instrumento normativo ha demostrado ser poco eficaz y existe una baja probabilidad de que los sujetos cuya identidad es divulgada cumplan con sus obligaciones hasta el punto de no volver a aparecer en el listado.

Segunda. El miedo no produce un efecto inmediato salvo en una pequeña cantidad de personas de la muestra de deudores, siendo más relevante su efecto cuando aparecen por segunda vez en el listado y produciéndose un gran apalancamiento de los que aparecen por tercera vez. Asimismo, existe una mayor probabilidad de pago (66,23 %) cuando la deuda es inferior a 1 500 000 €.

Tercera. Aunque el listado no es eficaz para que los sujetos dejen de cumplir con el presupuesto de inclusión, sí parece que resulta eficaz para el 37 % que logra reducir su deuda, aunque en la mayor parte de los casos la reducción es inferior al 2% de la cantidad adeudada.

Cuarta. Las listas tienen un efecto directo limitado en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y el pago de las sanciones, puesto que se produce un incremento exponencial del número de incumplidores relevantes que se incorporan y cuya identidad es revelada (21 en 2016 y 51 en 2017).

Quinta. Los datos obtenidos ponen de relieve la escasa efectividad del listado respecto a los fines enunciados por el legislador. Sin embargo, también es cierto que la medida modifica la conducta de una buena parte de los deudores (37 %), aunque dicho efecto es insuficiente para que no continúen apareciendo en el listado. Por ello, esta medida resulta poco adecuada desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad constitucional respecto del derecho a la protección de los datos de carácter personal para alcanzar las finalidades enunciadas por el legislador.

Referencias bibliográficas

- ABERASTURI GORRIÑO, U. (2017a). «La lista de deudores en la reforma de la Ley general tributaria. ¿Una cuestión de transparencia?». *IDP*. N.º 24, págs. 77-91.
- ABERASTURI GORRIÑO, U. (2017b). «La lista de deudores de la Ley General Tributaria, ¿una medida sancionadora proporcional?». *Revista de Administración Pública*. N.º 203, págs. 383-421.
- ALBURQUENQUE LILLO, S. (2006). «A publicação de listas de devedores tributários: elementos para uma comparação jurídica (Portugal-Chile)». *Fiscalidade, N.º 26/27, Portugal*, págs. 109-199.
- ALM, J.; GÓMEZ, J. L. (2008). «Social Capital and Tax Morale in Spain». *Economic analysis & policy*. Vol. 38, n.º 1, págs. 73-87. <[https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50007-5](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50007-5)>
- ALM, J. (2012). «Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies». *Tax Public Finance*. Vol. 19, págs. 54 y 77. <<https://doi.org/10.1007/s10797-011-9171-2>>
- CALVO VÉRGEZ, J. (2015). «A vueltas con la publicación de las llamadas "listas de morosos" y de las sentencias condenatorias por delito fiscal en el proyecto de Ley de reforma de la LGT». *Diario La Ley*. N.º 8584, págs. 1-23.
- CORICELLI, G., RUSCONI, E.; VILLEVAL, M.C. (2014). «Tax evasion and emotions: An empirical test of re-integrative shaming theory». *Journal of Economic Psychology*. Vol. 40, págs. 49-61. <<https://doi.org/10.1016/j.joep.2012.12.002>>
- DATT, K. (2016). «To shame or not to shame: That is the question». *EJournal of Tax Research*. Vol. 14, n.º 2, págs. 486-505.
- DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. (2016). «Régimen jurídico de la publicidad de deudores y defraudadores tributarios». *Nueva Fiscalidad*. N.º 6, págs. 125-144.

- DEVOS, K. y ZACKRISSON, M. (2015). «Tax compliance and the public disclosure of tax information: An Australia/Norway comparison». *EJournal of Tax Research*. Vol. 13, nº. 1, págs. 108-129.
- DONCEL NUÑEZ, S. L. (2016). «El listado de deudores de la Hacienda Pública y la publicidad de sentencias condenatorias por delito fiscal: ¿tienen carácter sancionador?». *Revista de contabilidad y tributación*. N.º 395, págs. 97-110.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2015). «Publicidad de los incumplimientos tributarios y derechos y garantías de los contribuyentes». *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*. N.º 165, págs. 39-43.
- FAR JIMÉNEZ, J. (2013). «Publicación de las listas de morosos». *Actualidad Jurídica Aranzadi*. N.º 859, Referencia bibliográfica *Westlaw-Aranzadi* BIB 2013\557, págs.1-2.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; VALERO TORRIJOS, J. (2005). «La difusión de información administrativa en Internet y la protección de los datos personales: análisis jurídico de un proceso de armonización». *Revista Aragonesa de Administración Pública*. N.º 1, págs. 306-342.
- KIRSCH, M. S. (2004). «Alternative Sanctions and the Federal Tax Law: Symbols, Shaming, and Social Norm Management as a Substitute for Effective Tax Policy». *Iowa Law Review*. Vol. 89, págs. 863-939.
- KORNHAUSER, M. E. (2005). «Doing the Full Monty: Will Publicizing Tax Information Increase Compliance?». *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. Vol. 18, n.º 1, págs. 1-23. <<https://doi.org/10.1017/S0841820900005518>>
- MALVÁREZ PASCUAL, L. A. (2016). *Registros de deudores tributarios morosos y la publicidad de las sentencias por delitos fiscales*. Cizur Menor. Aranzadi.
- MARTÍN QUERALT, J. (2013). «Listas de morosos o de defraudadores... esa es la cuestión». *Tribuna Fiscal*, CISS. N.º 265, págs. 4-6.
- MURPHY, K. (2008). «Enforcing Tax Compliance: To Punish or Persuade?». *Economic analysis & policy*. Vol. 38, n.º 1, págs. 113-135. <[https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50009-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50009-9)>
- OLIVARES OLIVARES, B. D. (2015). «La publicidad de los deudores tributarios desde la perspectiva del derecho a la protección de los datos personales». *Quincena Fiscal*. N.º 11, documento digital *Westlaw Aranzadi* BIB 2015\1894, págs. 1-23.
- OLIVARES OLIVARES, B. D. (2016). «El artículo 95 bis de la Ley General Tributaria y el derecho a la protección de los datos personales». *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*. N.º 13, págs. 187-197.
- OLIVARES OLIVARES, B. D. (2017). «Las listas de los incumplidores tributarios en Europa desde la perspectiva del derecho a la protección de datos personales». *Quincena fiscal*. N.º 14, págs. 61-108.
- PÉREZ-TRUGLIA, R.; TROIANO, U. (2016). «Shaming Tax Delinquents Theory and Evidence from a Field Experiment in the United States». *NBER Working Paper*. N.º w21264, págs.1-28.
- SERRAT ROMANÍ, M. (2017). «La banalización de los datos con relevancia tributaria». En: I. COLOMER HERNÁNDEZ (Dir.). *Cesión de datos personales y evidencias entre procesos penales y procedimientos administrativos sancionadores o tributarios*. Cizur Menor: Aranzadi, págs. 795-807.
- SHELDON I.; BANOFF, J. D.; RICHARD M. (2014). «Tax Delinquents Exposed! Are 'Websites of Shame' Working (or Backfiring)?». *Journal of Taxation*. N.º 1, págs. 1-2.
- VALERO TORRIJOS, J. (2013). «Publicación de las listas de morosos y defraudadores en el ámbito tributario». *Actualidad Jurídica Aranzadi*. N.º 859, documento digital *Westlaw-Aranzadi* BIB 2013\558, págs. 1-3.
- VAN ERP, J. (2011). «Naming without shaming: The publication of sanctions in the Dutch financial market». *Regulation & Governance*. N.º 5, págs. 287-308. <<https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01115.x>>

WENZEL, M. (2004). «The Social Side of Sanctions: Personal and Social Norms as Moderators of Deterrence». *Law and Human Behavior*. Vol. 28, n.º 5, págs. 547-567. <<https://doi.org/10.1023/B:LAHU.0000046433.57588.71>>

ZAPATERO GASCO, A. (2016). «La publicación de la lista de deudores como excepción a la reserva tributaria: una perspectiva comparada». *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*. N.º 13, págs. 259-273.

Cita recomendada

OLIVARES OLIVARES, Bernardo David (2019). «La eficacia del listado de incumplidores relevantes a la Hacienda Pública». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 28, págs. 85-97. UOC [Fecha de consulta: dd/mm/aa]
 <<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i28.3126>>



Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

Sobre el autor

Bernardo David Olivares Olivares
 Bernardo@ucm.es

Profesor ayudante doctor
 Departamento de Derecho Mercantil, Financiero y Tributario
 Universidad Complutense de Madrid

<<https://orcid.org/0000-0003-3909-7535>>
 <<https://scholar.google.com/citations?user=DgRPxvIAAAAJ>>

Universidad Complutense
 Plaza Menéndez Pelayo, 4
 28040 Madrid