



Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

El coste de fragmentar la agencia tributaria ante el acuerdo de financiación singular para Cataluña

ALBERTO GARCÍA VALERA

Apuntes 2025/02
Enero de 2025



Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

EL COSTE DE FRAGMENTAR LA AGENCIA TRIBUTARIA ANTE EL ACUERDO DE FINANCIACIÓN SINGULAR PARA CATALUÑA

Alberto García Valera (EY)
Enero de 2025

1. Antecedentes.

1.1. Amparo constitucional del sistema de financiación autonómica

Comienza el Título VIII de nuestra Constitución señalando que España “*se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las **Comunidades Autónomas** que se constituyan*”, para continuar añadiendo que todas ellas gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses sobre la garantía efectiva del principio de **solidaridad** consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un **equilibrio** económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, sin que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar, **en ningún caso, privilegios económicos o sociales**.

Para asegurar lo anterior, y con la reserva de la Disposición Adicional Primera que ampara los derechos históricos de los territorios forales, la Constitución reserva al Estado las **competencias exclusivas** sobre determinadas materias, entre las que están las de la Hacienda Estatal y el régimen aduanero y arancelario, respetando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Todo ello con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, dotándole para ello de una serie de recursos en el artículo 157; a saber impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado y el producto de las operaciones de crédito.

De lo anterior resulta el sistema de financiación autonómica que se desarrolla en la vigente Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, como pilar esencial para el desarrollo equilibrado de nuestro país, altamente descentralizado, en el que a la existencia de dos modelos de financiación (el régimen común y el régimen foral), se unen las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias, la singularidad de Ceuta y Melilla, dos ciudades que participan de la financiación autonómica, y por supuesto la propia complejidad del régimen, del que todos sus usuarios reclaman más simplicidad y transparencia.

Un sistema que, si ya era importante desde el punto de vista político e institucional a principio de la década de los 80, cuando el gasto público de las CCAA apenas representaba el 4% del conjunto del gasto público no financiero de las administraciones (frente al 85% de la administración central), hoy se ha convertido en capital, al situarse en torno a un **33%**.

Sobre la base de los **principios del sistema** -autonomía financiera, coordinación y solidaridad-, se integra la financiación de la totalidad de los servicios traspasados a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), y de la transferencia a través de los fondos verticales (Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales y Fondo de Suficiencia Global).

Principios que, además, deben acompañarse de otros, vistos desde la perspectiva de ciudadanos contribuyentes, como los de igualdad, unidad de mercado o seguridad jurídica.

1.2. Actualización del sistema

El actual sistema de financiación autonómica, que fue aprobado por la Ley 22/2009, por una mayoría parlamentaria formada, curiosamente, por los grupos parlamentarios del PSOE y ERC, se encuentra **caducado** desde 2014.

Desde entonces, ha existido una reiterada **demanda en las Conferencias de Presidentes Autonómicos** por su reforma, siendo quizá sus hitos más destacables el Informe del Grupo de Expertos de Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas cuyas conclusiones se presentaron en 2017; y ya en 2021, el Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de población ajustada, que propone mantener el esquema básico de la actual fórmula. Amén de ello, las Comunidades Autónomas de régimen común sí han impulsado o promovido en distintos ámbitos institucionales reflexiones varias para conformar un nuevo modelo de financiación.

Como ejemplo de estas reflexiones territoriales, cabe destacar, por su simbología, la impulsada en 2018 por la **entonces Consejera Andaluza**, hoy Ministra de Hacienda, y que contó con el apoyo casi unánime del Pleno del Parlamento andaluz, de una necesidad de mayores aportaciones de más de 16.000 millones, de los que una cuarta parte correspondería a Andalucía.

Pero, sin duda, mayor fuerza política, y desde luego más titulares, generó la propuesta de 2012 del Presidente de la Generalitat de Cataluña que planteó entonces al Gobierno de España lo que denominó un **“pacto fiscal”**, con una arquitectura similar a la de las diputaciones forales de País Vasco y la comunidad foral de Navarra, y que fue rechazada por la ausencia de amparo constitucional. Propuesta en la que, con diferente formato y actores se ha ido insistiendo por los diferentes partidos independentistas catalanes desde entonces, con publicación de balanzas fiscales mediante.

Hoy, tras este largo plazo de interinidad -diez años desde el 2014-, parece más cerca que otras veces, la presentación de un nuevo modelo de financiación -o al menos de su esqueleto-, a raíz de los titulares conocidos de la firma del **acuerdo entre el PSOE-PSC y ERC** para la investidura del actual Presidente de la Generalitat.

1.3. Propuesta de sistema de financiación singular para Cataluña

El **Acuerdo PSC-ERC** firmado para procurar la investidura del actual Presidente de la Generalitat establece que, en virtud del mismo, se procederá a *“impulsar un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a las instituciones catalanas de los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de la Cataluña de los 8 millones de habitantes.”*

En su explicación nos lleva, sin citarlo, a las reglas de funcionamiento del cupo vasco y navarro, y a reconocer la necesidad de modificar la LOFCA -ley orgánica que regula los elementos esenciales del sistema de financiación- pero no la Ley 22/2009 -presumiendo que la reforma de la anterior, la excluiría del régimen común de financiación-, para cerrar el círculo con la actualización de la actual Ley del régimen de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Desde mi humilde punto de vista, lo anunciado hasta la fecha podría suponer un cambio de modelo de Estado que nos llevaría hacia un sistema confederal, que podría tener serios riesgos en términos de equidad y cohesión territorial y desde luego elevados costes de eficiencia, como más adelante tendremos ocasión de analizar.

Un cambio así, no consensuado entre todas las Comunidades Autónomas de régimen común, mermaría los recursos y la autonomía de la administración central de una forma que comprometería su capacidad de mantener la cohesión social y territorial, así como para ejercer otras competencias esenciales.

Pero desde luego, y esto ya no es un solo una opinión como trataremos de justificar empíricamente, comportaría importantes daños colaterales en la eficacia y eficiencia de la administración tributaria en la lucha contra el fraude.

La **competencia tributaria** en general, y de las Comunidades Autónomas en particular, puede cuanto menos ejercer hasta en tres prismas diferentes: (i) en el ejercicio de la capacidad normativa, plena en los tributos propios y limitada en los cedidos, siempre dentro del amparo del artículo 133 de la Constitución, (ii) en el ejercicio de la capacidad gestora, que incluiría la capacidad liquidatoria, inspectora, recaudatoria y revisora, y (iii) en la atribución de los rendimientos, que se deciden en el marco del sistema de financiación sobre la base de los criterios marcados en la arquitectura constitucional.

Así, mientras que, de las competencias anteriores, la señalada en el apartado (i) se habilita con la capacidad de modular la mayoría de los tributos total o parcialmente cedidos al alza o a la baja como componentes esenciales del autogobierno y de la corresponsabilidad fiscal, y la del apartado (iii) como parte del cumplimiento de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas a los que se refiere el ya mencionado artículo 157 de la Carta Magna, la cesión en exclusiva de una actividad técnica e instrumental como es la de gestionar, liquidar y recaudar todos los impuestos no sólo no encuentra acomodo en el propio artículo 149 de la misma norma, que atribuye a la Hacienda Estatal esta función, sino que además, objetivamente, sólo resta eficiencia a dicha labor, por el incremento evidente de los costes de gestión y la reducción previsible de los ingresos a obtener, tal y como tendremos ocasión de exponer.

En este contexto, y como señala el profesor De La Fuente *“resulta un tanto chocante a primera vista que el núcleo del acuerdo sea la apuesta por dotar a la Generalitat de plenas competencias en su territorio sobre la recaudación y gestión de todos los impuestos estatales. Desde un punto de vista técnico resulta evidente que se trata de una pésima idea. La gestión tributaria es una actividad en la que existen enormes economías de escala y alcance y en la que resulta crucial el acceso a la información más completa posible sobre el universo de contribuyentes, en todo el territorio y en todas las actividades relevantes. Trocear la Agencia Tributaria estatal (AEAT), como ahora se propone, resultaría sin duda en mayores costes de gestión y una menor efectividad en la lucha contra el fraude”*.¹

Si optamos por esta vía, será también necesario establecer, como en las diputaciones forales del País Vasco y en la comunidad foral de Navarra, una compleja regulación sobre los puntos de conexión entre las distintas haciendas implicadas que, como a continuación justificaremos, supondrán tanto una mayor dificultad para una gestión eficiente en el control tributario, por el despiece de la información, como también de la labor de asistencia a los contribuyentes, que

¹ De la Fuente, A. (2024). “Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2024-23, pp. 5-6.

además se verán perjudicados por el incremento de la **carga fiscal indirecta**, les supondrá tener que relacionarse con una administración tributaria más, que presumiblemente además, podría establecer requerimientos normativos distintos de los de la Hacienda Estatal.

Hay que concluir, por tanto, que las razones para exigir ese monopolio de las competencias de gestión tributaria tienen poco que ver con la eficiencia o incluso con la defensa de la autonomía. Parece haber, desde luego motivos exclusivamente políticos que tratan de justificar esta medida y que podemos resumir en estas dos circunstancias: (i) La de procurar obtener una mayor financiación por residente en Cataluña, con una menor aportación al sistema que se realizaría a través del sistema de cupo; y -no explicitada desde luego así en el Acuerdo pero sí en diferentes declaraciones a los medios- (ii) la de disponer del control del tesoro, que no olvidemos facilita la idea de desconexión de los partidos independentistas, a la que por cierto no han renunciado.

De lo que se trata realmente, y ERC nunca lo ha ocultado, es de hacerse con las llaves de la caja con el fin de reducir su aportación financiera al Estado y quedarse con la mayor parte posible de lo que los nacionalistas consideran “su dinero.” Como demuestra la experiencia de los territorios forales, el agente que tiene el dinero en la mano negocia con ventaja en temas de financiación territorial y suele ser capaz de obtener términos muy favorables, especialmente si sólo representa intereses de parte y su sentido de lealtad al conjunto del Estado es débil o inexistente. Llevando esto al extremo, una hacienda propia que recaude todos los impuestos en la comunidad sería una de esas estructuras de Estado, que tan prioritarias son para los nacionalistas catalanes, claramente imprescindibles para que otra hipotética declaración unilateral de independencia, como la de 2017, pueda ser factible.

Uno de los argumentos manifestados por los políticos catalanes es que Cataluña aporta al Estado más de lo que recibe. Lo que, en términos coloquiales, han manifestado en multitud de ocasiones con la frase “*España nos roba*”. Dicha actitud pone de manifiesto que no aceptarían, entre otros, los principios constitucionales de solidaridad entre regiones y de garantía de los servicios públicos esenciales, y que, en el caso de lograr la cesión del 100% de los impuestos recaudados en Cataluña, no van a financiar con agrado la parte que les correspondería de los fondos de compensación interterritorial y de garantía de niveles mínimos de servicios públicos. Esto nos llevaría a que los servicios que se prestan en las regiones más pobres, antes o después, serán inferiores en cantidad y calidad, lo que supondría el incumplimiento del principio de igualdad reflejado en el artículo 14 de la Constitución.

1.4. Resolución política del 41º Congreso Federal del PSOE²

Continuando con el hilo temporal de manifestaciones de las instancias políticas que podrían llegar a cabo la elevación a norma del planteamiento hasta la fecha conocido, debemos ahora referirnos a la Resolución política del 41º Congreso del Partido Socialista en la que, en su página 12, se asevera que “*Reformaremos el Sistema de Financiación Autonómica garantizando mayores recursos para todas las Comunidades Autónomas, reforzando los servicios públicos y compatibilizando solidaridad a igual esfuerzo tributario con el reconocimiento de las singularidades. El nuevo sistema resultará en un reparto más justo de la financiación, cerrará el camino al dumping fiscal e incluirá la creación de un auténtico Fondo Autonómico para la reindustrialización y la convergencia de las rentas entre CCAA.*”

Ideas que se desarrollan a partir de la página 128 asegurando que “*para lograrlo, tendremos que ahondar en el proceso de federalización del Estado (...)*”, señalando como modelo para hacerlo

² [RESOLUCION-41Congreso.pdf](#)

aquél que, en la reforma de los sistemas de Financiación Autonómica y Local, tenga en cuenta las necesidades y posiciones de las administraciones afectadas: “Así, impulsaremos una reforma del sistema de financiación autonómica que 1) aumente los recursos disponibles de todas las Comunidades Autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla para que todas dispongan de más recursos que en la actualidad y se garantice la suficiencia y la equidad en la prestación de los servicios públicos, especialmente en sanidad, educación y protección social; 2) revise la composición y armonización de la cesta de tributos para evitar la competencia a la baja en impuestos como Patrimonio, Sucesiones y Donaciones o los tramos más altos del IRPF garantizando la autonomía fiscal de las comunidades autónomas; 3) optimice el cálculo de los pagos a cuenta y retenciones de IRPF para que el impacto de las decisiones de las CCAA sea más inmediato; 4) modifique la fórmula de población ajustada para mejorar el cálculo de necesidades y de la capacidad fiscal normativa a competencias homogéneas; 5) negocie un alivio con criterios homogéneos y equitativos de la deuda pública de las Comunidades Autónomas generada durante la crisis financiera; 6) federalice la dirección de la AEAT para dar más capacidad de decisión a las Comunidades Autónomas y despliegue una estrategia en red con las haciendas autonómicas, impulsando la coordinación con las CCAA; y 7) La reforma del Sistema de Financiación Autonómica deberá garantizar mayores recursos para todas las Comunidades Autónomas, reforzando los servicios públicos y reconociendo las singularidades y las diferentes variables determinantes en su coste, de manera que garantice la igualdad de derechos en el acceso a los servicios públicos independientemente del territorio en el que se viva.” Nada que alegar, más allá de que a cada cual pueda gustarle más uno u otro modelo de descentralización, siempre dentro del marco constitucional.

Pero es justo a continuación donde hace la cuadratura del círculo al señalar que “dicho modelo será aprobado de manera multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sin perjuicio de la relación bilateral del estado con cada comunidad autónoma en función de lo recogido en los diferentes estatutos. Dicho sistema debe dirigirse hacia un modelo de financiación federal.”

Teniendo en cuenta que dicha Resolución no es más que una manifestación programática, sin vinculación jurídica alguna, de lo anterior resultan a mi juicio tres conclusiones: (i) Que este documento político no nos permite desgranar el cómo se pretende completar lo acordado entre el Partido Socialista y ERC, precisamente por ese último párrafo que deja abierta una negociación bilateral a la que se refiere el acuerdo con ERC; (ii) que un modelo de mayor federalización de la dirección de la AEAT sólo sería un paso más en la gestión de unos recursos recaudados por ésta, y que ya van a parar, en un porcentaje importante, a las Comunidades Autónomas de régimen común, motivo por el que la idea no es en absoluto descabellada; y (iii) que es coherente con el bloque de constitucionalidad del sistema de financiación que el modelo deba ser aprobado de manera multilateral.

2. Los efectos del fraccionamiento de la AEAT

2.1. Contextualización

Como antes avanzábamos, el Acuerdo PSC-ERC pretende “impulsar un sistema ... que avance hacia la plena soberanía fiscal, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos, con el objetivo de dotar a las instituciones catalanas de los recursos necesarios.”

A todas luces, un sistema de concierto o convenio que les permitiese esa gestión, para al menos dar cierta apariencia constitucional, partirá de esa mención a “todos los impuestos” se matizará cuanto menos con la **gestión aduanera** de los aranceles e impuestos a la importación que mantendría el Estado, tal y como ocurre en los territorios forales, y con la existencia en Cataluña de una Agencia Estatal de Administración Tributaria que asegure la gestión de los tributos estatales cuando los puntos de conexión que se establecieran con los que serían tributos concertados en Cataluña les obligue a actuar.

Así, por ejemplo, si nos ceñimos al caso de Navarra y al **impuesto sobre sociedades**, si el sujeto pasivo, que tiene su domicilio de gestión y dirección en la comunidad foral, realiza operaciones en ambos territorios y supera la cifra de negocios de 10 millones de euros, importe vigente que se ha ido incrementando desde 1990, deberá tributar en ambas administraciones en la proporción que marca la cifra de negocios obtenida en cada territorio, con la complejidad añadida de que la localización de las operaciones tendrá diferencias según el sector económico.

Presumiendo que lo anterior se respetase por parte de los firmantes del acuerdo, y que se consiguen las mayorías parlamentarias para aprobar un sistema para un concierto económico en Cataluña, el fraccionamiento de la AEAT supondría un paso atrás a la hora de aplicar el sistema tributario desde una doble perspectiva: (i) por la pérdida de eficiencia en la gestión y (ii) por el incremento de las cargas fiscales indirectas o de cumplimiento para los contribuyentes. No olvidemos que **Cataluña supone casi un 20% del PIB español y más del 16% del número de contribuyentes** que se relacionan con la administración tributaria estatal, financiando con ello los recursos del sistema de financiación autonómica de régimen común.

2.2. En dirección contraria

Para conseguir una mayor eficacia en la gestión del sistema tributario, se debería lograr una **mayor integración y coordinación de todas las Administraciones Tributarias**. Ese sería el camino deseable y el que, por ejemplo, a nivel de la OCDE o de la UE, trata de mejorarse con diferentes iniciativas como BEPS o sobre todo como las Directivas de Cooperación Administrativa, que ya cuentan con hasta ocho versiones para profundizar en esa idea de máxima integración e intercambio de información.

Como se ve, por tanto, la tendencia actual es sin duda la contraria al fraccionamiento de la Inspección, tanto por la lógica de la globalización como por las exigencias de los organismos multilaterales de los que España participa, que exigen mecanismos de control únicos o estrechamente coordinados, y que ya han ensayado actuaciones conjuntas -controles multilaterales- en relación con las conocidas “tramas” comunitarias para eludir el IVA, pero también en el control de multinacionales.

El camino contrario **-fraccionar la gestión tributaria-** supondría graves perjuicios en la lucha contra el fraude fiscal, quebrando principios básicos en la gestión de los impuestos, como se pondrá de manifiesto en el presente documento, en el que se incluyen reflexiones que comparte el autor con la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado³.

No deberían existir dificultades, como señala la antes señalada Resolución del Congreso Federal del PSOE, para facilitar una participación más decidida de las Comunidades Autónomas de régimen común en la dirección de la AEAT -a día de hoy institucionalizadas a través del Consejo Superior de Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria y de los Consejos Territoriales

³ [UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE TODOS Y PARA TODOS - CONGRESO XXXIV CÓRDOBA 2024 - IHE](#)

existentes en las 15 Comunidades Autónomas de régimen común y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla-, ni en actualizar para ello un **Estatuto de la AEAT**, reclamando tanto desde dentro como desde fuera de la organización desde su creación, configurando una Administración de todos y para todos, independiente y profesional.

E incluso más, en la dirección justo opuesta a la planteada de trocear lo que funciona, ese Estatuto de la AEAT podría avanzar en la coordinación de la totalidad del sistema tributario nacional, autonómico y local dotándolo de unidad de acción y criterio -sin restar competencias normativas ni de aplicación de los recursos obtenidos a las diferentes Administraciones territoriales-, y estableciendo mecanismos eficaces de participación en la misma del resto de Administraciones Tributarias. Un ejemplo podría ser el eficiente y ya instaurado mecanismo del “punto neutro de embargo”, que asegura, por ejemplo, un adecuado cruce de información de los acreedores de pagos de las Administraciones Públicas con los deudores con cualesquiera Administraciones Públicas, de manera que no pueda resultar beneficiario de un pago o devolución tributaria quien es deudor en ejecutiva con cualquier Administración.

3. El coste de fragmentar la AEAT

Desde su creación por el artículo 103 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria tiene por misión, como señala el apartado Uno.3 del citado precepto, *“desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario estatal y el aduanero se apliquen con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios, mediante los procedimientos de gestión, inspección y recaudación tanto formal como material, que minimicen los costes indirectos derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias”*.

De dicho precepto resultan igualmente las dos principales labores de la Agencia que no son, si no, (i) la de asistir e informar al contribuyente, en una labor preventiva, y (ii) la de efectuar el consiguiente control tributario.

A continuación, desarrollaremos las principales ineficiencias que un fraccionamiento de la AEAT podría suponer para el ejercicio de ambas funciones esenciales.

3.1. Ineficiencias en las labores de Información y asistencia tributaria

En relación al primero de los dos grandes objetivos de la AEAT, el de informar y asistir a los contribuyentes, parece claro que los ciudadanos, sean de dónde sean, dentro del territorio nacional, podrían resultar perjudicados si, como parece derivarse del acuerdo PSOE-ERC, se fraccionaran los servicios actuales de información y asistencia. Y así lo afirmamos porque, de partida, la Agencia perdería el acceso directo a la información necesaria para poder disponer de unas bases de datos completas e integradas, que le haga posible desarrollar labores como la de ofrecer borradores de declaración a los ciudadanos, facilitar datos fiscales completos o programas de ayuda y criterios uniformes, realizar correctas depuraciones censales, el seguimiento de la adecuada presentación de las declaraciones, o asegurar un correcto tratamiento la gestión de retenciones y pagos fraccionados, tanto de empresas como de particulares.

Es cierto que el propio artículo 103.Uno. 5 señala que es obligación de la AEAT, en el ejercicio de sus competencias *“desarrollar los mecanismos de coordinación y colaboración con las Instituciones Comunitarias, las Administraciones Tributarias de los países miembros de la Unión Europea y con las otras Administraciones Tributarias nacionales o extranjeras que resulten*

necesarios para una eficaz gestión de los sistemas tributarios nacional y aduanero en su conjunto”.

Como también lo es que, si bien la AEAT y las Administraciones forales -y también las autonómicas de territorio común- han avanzado mucho en el intercambio de información existe un importante desfase temporal que impide dotar al sistema de la eficiencia que tiene cuando sólo están implicada, por ejemplo, la Agencia Estatal.

Si nos vamos al ejemplo del Convenio entre la AEAT y el Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra, para el intercambio de información con fines tributarios (publicado en BOE el 13 de julio de 2021⁴), podemos ver como el intercambio de información por medios telemáticos se establece con una periodicidad y fechas límites determinadas, generalmente anual, y sobre determinadas cuestiones igualmente predefinidas (como, por ejemplo, sobre el colectivo general de obligados tributarios vinculados a la Administración solicitante, sobre entidades que tributan en volumen de operaciones, el Registro de Operadores Intracomunitarios, las operaciones intracomunitarias, datos identificativos de entidades, entidades sujetas al Impuesto sobre Actividades Económicas, los modelos 180, 190 y 720, los grupos fiscales o grupos de entidades en el IVA, información aduanera e internacional, determinada información con finalidad recaudatoria, obligados tributarios sometidos a la competencia inspectora de la otra Administración que realicen operaciones con obligados tributarios sometidos a la competencia inspectora de la Administración solicitante, cuando se aprecie que concurren circunstancias de riesgo fiscal, información relativa a Impuestos Especiales e Impuestos Medioambientales, recargo de equivalencia de IVA, o la relativa a obligados tributarios que realizan entregas de bienes o prestaciones de servicios a empresarios no establecidos).

Esto es, no existe una interconexión, y menos inmediata, entre las bases de datos de las distintas Haciendas ni mucho menos un acceso recíproco e inmediato a las bases de datos de la otra administración, que se limita exclusivamente para el cumplimiento de las finalidades de requerimiento de información reguladas en los artículos 94.1 y 95.1.b) de la Ley General Tributaria y que, en ningún caso, puede darse para finalidades distintas de las anteriores.

Y como claramente resulta de lo anterior, nada tienen que ver las posibilidades de gestión del conocimiento que te da poder trabajar partiendo de una única base de datos, que hacerlo sobre la base de una simple cesión, con una demora generalmente anual, de información procedente de otra administración.

Es por ello por lo que, a juicio de quien suscribe, iniciar un proceso que conlleve la fragmentación de la información presentada por población y empresas que, en el caso de Cataluña, suponen cuanto menos un 16% del número de contribuyentes del total nacional que representan un 20% del PIB, claramente dificultaría una gestión eficiente del conocimiento, y con ello de una correcta atención al contribuyente, amén de incrementar sus cargas indirectas, al obligar a ciudadanos y empresas a relacionarse con otra administración más, con previsiblemente, normas y procesos diferentes.

⁴ [Disposición 11654 del BOE núm. 166 de 2021](#). En términos similares para las tres Diputaciones Forales del País Vasco de 27 de Abril de 2023 (como ejemplo, la de Bizkaia: [BOE-A-2023-11390 Resolución de 27 de abril de 2023, de la Dirección del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se publica el Convenio con la Diputación Foral de Bizkaia, para el intercambio de información con fines tributarios y la utilización de las aplicaciones de gestión de impuestos especiales e impuestos medioambientales.](#))

Los sistemas de información garantizan la consecución de una serie de objetivos esenciales, como es la calidad del servicio prestado a los contribuyentes, el control de las declaraciones -en especial, de las que resultan a devolver- y evitar costes innecesarios a los contribuyentes que perjudican la competitividad empresarial.

Y por encima de todo, incluso la seguridad jurídica que es un pilar en la asistencia al contribuyente -tan reclamada por los inversores nacionales e internacionales- que se podría ver seriamente afectada por la aparición en escena de un nuevo actor con sus propios criterios interpretativos, y que puede ahuyentar el establecimiento de empresas que pretendan establecerse en España con un modelo de negocio único, y que sea fiscalmente tratado como tal.

Es por ello, por lo que a este respecto deberíamos tener altura de miras, y preguntarnos en qué ganarían ciudadanos o empresas con esta fragmentación. Y la respuesta, me atrevo a confirmar, es que en nada. Perderíamos en la aplicación de las mejores prácticas que permiten las economías de escala; en una más eficiente gestión del conocimiento; en facilitar la lejanía del poder político en la gestión tributaria, que asegura una administración de más dimensión y más profesionalizada; en la inmediatez en la obtención de información con la importancia que ello tiene por ejemplo en la emisión de certificados; en competitividad para las empresas que tendrían más cargas indirectas; o en recursos para todos los ciudadanos porque sin duda la atención recibida le saldría más cara.

3.2. Perjuicios en el control tributario y la lucha contra el fraude

Los mismos perjuicios enumerados en la labor de información y asistencia tributaria son perfectamente extrapolables a las labores de control que efectuaría la AEAT en el supuesto fraccionamiento de la organización, sobre la base de que la inspección, tanto en la labor de selección de contribuyentes como en el ejercicio de la competencia inspectora, utiliza esa misma información de la que dispone, con las mismas limitaciones de demora y contenido en su obtención.

En este punto parece razonable que mis reflexiones partan del análisis realizado al respecto por la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado, liderada por Ana de la Herrán, con quienes comparto buena parte de sus afirmaciones que trataré de sintetizar.

Para ello, recordemos que un sistema de control de actividades económicas ha de ser de carácter integral para resultar eficiente, como lo demuestran los defectos de control o el diferente nivel de comprobación que tienen las empresas que operan en territorio común y foral.

Es por ello por lo que, para dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad o de justicia del artículo 31, pero también a los de eficacia administrativa del artículo 103, un adecuado control integral de las actividades económicas y con ello del Impuesto de Sociedades, IVA, Retenciones y demás tributos que giran alrededor de dicha actividad, debería gestionarse de forma integral por la AEAT.

Un control disgregado entre varias Administraciones dificultaría enormemente la eficacia en la lucha contra el fraude, singularmente, pero no sólo, en los fraudes de carácter organizado.

Y de forma especialmente agravada porque, en el caso de Cataluña, su información pueda afectar a casi el 20% del censo, y porque, además, en casos como el de las tramas de IVA puede invitar a las mismas a localizarse allá donde sepan que tienen más facilidad de quedar por debajo del radar de Hacienda.

Esa lucha contra la deslocalización, a modo de ejemplo, permitió en 2023, que la AEAT finalizase actuaciones de comprobación por un importe de 27,7 millones de euros sobre 136 contribuyentes que se encontraban artificialmente localizados en otros países, y para los que se ha determinado que realmente tenían residencia efectiva en España. Estas actuaciones derivan del resultado de una herramienta informática para la detección de falsos no residentes con patrimonios relevantes y del análisis de toda la información existente en las bases de datos, efectuada por la Unidad Central de Coordinación del Control de Patrimonios Relevantes de la AEAT. Con una AEAT fraccionada, sin esa herramienta y sin las actuaciones de análisis de la citada Unidad, resultará imposible detectar, ni por la AEAT ni por la Agencia Tributaria Catalana (ATC), actuaciones sobre los obligados tributarios con domicilio en Cataluña, pero que sean falsos residentes en el extranjero.

También se vería dificultada la labor de control que efectúa la AEAT respecto de la relación socio-sociedad, y que supone al año miles de comprobaciones para detectar las operaciones efectuadas entre las sociedades y sus socios, en las que se observen indicios de fraude fiscal, o por ejemplo gastos personales de los socios que se incluyen incorrectamente en las sociedades. En el supuesto de que los socios, o la sociedad, tengan domicilio fiscal en Cataluña o en el resto del territorio nacional, estas actuaciones se verán dificultadas, ya que se requiere comprobar al mismo tiempo a la sociedad y al socio, para efectuar un adecuado análisis de las cuentas de gastos que figuran en la contabilidad y en la declaración del Impuesto sobre Sociedades de las entidades.

La experiencia de los últimos años respecto de la lucha contra las tramas de fraude en el IVA, y también los entramados con nidos de sociedades, en los que, por ejemplo, una empresa sin actividad, ni empleados, radicada en Madrid, puede ser una sociedad pantalla para un defraudador en Barcelona, y viceversa, ha demostrado que la eficacia depende esencialmente de disponer, de la forma más rápida posible, de la mayor cantidad de información, con independencia del domicilio de los afectados. Los resultados obtenidos en los últimos años son consecuencia de largas investigaciones, en las que intervienen los diferentes equipos de Inspección de todo el territorio nacional, actuando como órgano coordinador la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF). Tampoco estos planes se podrían llevar a cabo en Cataluña si se fracciona la AEAT.

También resulta habitual que la AEAT realice cada año actuaciones coordinadas respecto de empresas de determinados sectores en los que se han detectado indicios de fraude. Así, por ejemplo, cuando resulta necesario por la complejidad de la investigación se realizan, desde hace años, operaciones coordinadas a nivel nacional sobre un buen número de sociedades que generalmente actúan en un mismo sector, y de las que al pie ponemos un ejemplo⁵. Con una AEAT fraccionada, estas operaciones coordinadas a nivel central de la AEAT por el Departamento de Inspección, y que suelen ser habituales en los planes de inspección, no se podrían efectuar en las empresas con domicilio en Cataluña.

La cesión de la Inspección de los tributos soportados en Cataluña plantearía, como estamos viendo, muchos problemas, especialmente en los contribuyentes con un tamaño mediano o grande, en la medida en que realizan operaciones en todo el territorio español, o incluso internacionalmente, cuyo control por la propia Agencia catalana sería más complejo. A esta cuestión, de hecho, ya trató de anticiparse la propia AEAT con la creación de la Delegación

⁵ [Agencia Tributaria: La Agencia Tributaria inicia una operación contra el fraude fiscal en el sector del comercio de m...](#)

Central de Grandes Contribuyentes (DCGC), coincidiendo con el Estatuto de Cataluña, allá por 2005. Un ejemplo de segmentación de los contribuyentes más grandes que trata de darles, en todo el territorio nacional, un tratamiento homogéneo, y aplicarles unos mismos criterios de control que, obviamente, se perdería en el caso de quedar fuera de su control.

Esto, a su vez, nos lleva a referirnos a otra cuestión, como el control multilateral de las grandes multinacionales, que se coordina desde la Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional, pero se ejecuta en gran medida desde la DCGC. Y en este apartado nos jugamos el control, en España de 124 multinacionales que facturan más de 750 millones de euros anuales, que tienen 14.700 filiales, de las que 9.800 son extranjeras.

La pérdida de esa labor coordinadora y homogeneizadora de las funciones de control tributario también se sufriría en otras temáticas como en la coordinación de los delitos contra la Hacienda Pública o de grupos consolidados, que hoy se residencian en determinados órganos de dirección de la AEAT. En el supuesto de fraccionamiento de la AEAT, esos servicios que ahora se prestan resultarían imposibles de traspasar a la ATC, por lo que las empresas serían objeto de diferentes tipos de control, según actuase la AEAT o la ATC.

La característica principal de la comprobación de los grupos de sociedades es la comprobación simultánea de todas las sociedades integrantes del grupo, y para ello, las directrices y los criterios para la comprobación se imparten por la Unidad de Coordinación de Grupos del Departamento de Inspección. Con una AEAT fraccionada resultaría muy difícil realizar la comprobación de los grupos consolidados cuando algunas de las sociedades integrantes del grupo tengan su domicilio fiscal en Cataluña.

En el ámbito de la recaudación tributaria, la problemática de la cesión generaría también graves problemas, por ejemplo, en el ejercicio de las competencias ejecutivas del procedimiento de apremio. Como es sabido, por mandato constitucional del artículo 157.2 las Administraciones territoriales no pueden adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, impidiendo con ello las actuaciones de embargo, desde Cataluña, por ejemplo, sobre los bienes del deudor en el resto del territorio nacional. En consecuencia, la ATC no podrá embargar una cuenta corriente que un contribuyente catalán tiene en una oficina del resto de España (ver artículo 171.1 de la Ley General Tributaria) minorando la eficiencia de la gestión recaudatoria del grueso de los tributos de nuestro sistema hoy gestionados desde la AEAT.

Por otra parte, en el supuesto de cesión de los tributos a Cataluña, se verían perjudicadas actuaciones relevantes que efectúa el Departamento de Recaudación, como son las relativas a las más de 1100 acciones judiciales que se efectúan cada año, y afectan a todo el territorio nacional. Este ámbito judicial para el cobro de deudas puede tener su expresión en distintos órdenes: en el orden civil (mediante la interposición de tercerías activas o acciones civiles), en el orden mercantil (mediante distintas acciones concursales, de retroacción, oposición a la rendición de cuentas, etc.) o en el orden penal (como los casos de insolvencias punibles).

También en el ámbito recaudatorio la AEAT desempeña otra serie de tareas, que se dificultarían en el caso de su fraccionamiento, como son la recaudación en periodo voluntario de las tasas del Sector Público Estatal, la recaudación en vía ejecutiva de ingresos de derecho público de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, o la realización de importantes funciones en relación con los ingresos de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, tanto en lo que se refiere a la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como a la recaudación de otros ingresos de dichas comunidades, ya sea por disposición legal o mediante los correspondientes convenios de colaboración.

Y en este mismo contexto, que otorga a la AEAT otras competencias como órgano vertebrador de las políticas sociales del Estado, como por ejemplo la de tramitador de determinadas prestaciones, algunas ajenas al ámbito tributario (como las ayudas para madres trabajadoras, las destinadas a las familias numerosas, o la gestión del mínimo vital) también se verían afectadas.

Por último, un problema no menos importante, pues afecta a la vida de los más de 5.000 profesionales que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria tiene en Cataluña, es la transferencia de dichos empleados públicos desde la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña. La Delegación Especial de la AEAT en Cataluña es, posiblemente, la oficina de la Agencia con un índice de rotación más elevado, derivado de ser el destino escogido generalmente por funcionarios de nuevo ingreso, oriundos de otras partes de España.

En este contexto, en el caso de que las competencias fueran transferidas a la Generalitat dichos funcionarios, conforme al artículo 88 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público serán previsiblemente declarados en situación de servicio en otras Administraciones Públicas.

Los funcionarios transferidos a Cataluña se integrarían plenamente en la ATC, manteniéndose en la misma en la situación de servicio activo, con respeto al grupo o subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, con reconocimiento de los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido, pero también sus derechos en la Administración Pública de origen como si se hallaran en servicio activo, lo que conlleva, y esto es importante, el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que se efectúen por la AEAT.

Pues bien, atendiendo a que la ATC apenas cuenta con 400 empleados públicos, la fusión inversa que supondría la integración de más de 5000 funcionarios estatales se vería dificultada, por la salida -me atrevería a afirmar que urgente- de los pertenecientes a los cuerpos más capacitados hacia sus territorios de origen, con la pérdida de eficacia en la gestión que ello supone.

En definitiva, como hemos podido analizar, desde el punto de vista organizativo, el fraccionamiento de la AEAT resultaría no sólo ineficiente, sino también costoso para empresas y ciudadanos, conllevando además distintos niveles de control tributario sobre los contribuyentes en función de su residencia en uno u otro territorio.