

PREGUNTA 11ª

“POSIBILIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE LA JURISDICCIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA AL MARCO ESPAÑOL DE UNA HACIENDA MÚLTIPLE DESCENTRALIZADA NECESITADA DE IMPULSO DE INTEGRACIÓN, AL SERVICIO DE UNA MAYOR COHESIÓN EN LA GESTIÓN Y LA APLICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL”.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, en los últimos tiempos el concepto de tributo cedido ha experimentado una importante transformación. En un principio, el sistema de financiación autonómica no consistía, en puridad, en una cesión de los impuestos estatales, sino que el objeto de dicha cesión venía constituido por el rendimiento territorializado de aquellos impuestos en cada Comunidad Autónoma. Adicionalmente, también existía una delegación del Estado de sus competencias de gestión.

A partir del quinquenio 1997-2001 la situación descrita sufre una importante transformación con la cesión a las Comunidades Autónomas de parte de la recaudación del IRPF y, sobre todo, de competencias normativas sobre el mismo. De esta forma, aparece en escena el concepto de corresponsabilidad fiscal; a través del efectivo ejercicio de las referidas competencias, las Comunidades Autónomas son responsables ante sus ciudadanos de parte de la carga fiscal que soportan. Por ello, más que hablarse de tributos cedidos puede empezar a afirmarse que nos encontramos ante tributos compartidos.

El nuevo modelo de financiación de que trata el presente informe incide en esta línea al proponer la ampliación de la cesión a nuevos tributos y, sobre todo, mediante la atribución a su vigencia de un carácter indefinido, no suje-

to, como hasta ahora, a revisiones quinquenales. También es preciso advertir que el modelo del quinquenio 1997-2001 presenta deficiencias en su aplicación práctica. En concreto, se echa en falta una mayor coordinación administrativa entre las Administraciones territoriales implicadas en la gestión de estos tributos.

2. LA COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA

2.1. Análisis de la situación actual. Problemas que suscita

Como es sabido, en la actualidad las competencias de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tributos sobre el juego corresponden a las Comunidades Autónomas. En cambio, la gestión –en su sentido más amplio– del IRPF, incluida la parte cedida a las Comunidades Autónomas, corresponde al Estado.

No obstante, siguen subsistiendo aspectos de la gestión que corresponden a una Administración distinta de la que ostenta –ya sea de forma originaria o por delegación– la mayor parte de dicha competencia. Así sucede, por ejemplo, con la contestación a consultas en relación con todos los tributos cedidos o con la concesión de exenciones subjetivas en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que corresponden, en todo caso, al Estado.

Por último, la normativa reguladora de la gestión de estos tributos es la que deriva de la Ley General Tributaria y disposiciones que la desarrollan. Dicho con otras palabras, las Comunidades Autónomas ejercen un buen número de competencias de gestión, pero aplicando la normativa estatal y no la contenida en sus propias Leyes de Hacienda.

La situación descrita presenta para esta Comisión, al menos, los siguientes inconvenientes:

- En primer lugar, este esquema organizativo va en detrimento de la agilidad en la gestión, ya que produce duplicidades y solapamientos de tareas. Ello hasta el punto de que podemos afirmar que, como consecuencia del mismo, padecen los principios constitucionales de eficacia en la actuación administrativa y de eficiencia y economía en la gestión del gasto público (arts. 103.1 y 31.2 de la Constitución, respectivamente).
- En segundo lugar, no puede olvidarse que existen determinados impuestos cuya comprobación sólo puede realizarse, cabalmente, si se dispone

de la información que se obtiene a través de otros. Es lo que sucede por ejemplo, a causa de la relación existente entre ambos, con el IRPF y el IP; es más, la única razón de ser de este último, dada su escasa potencia recaudatoria, es la de constituir un instrumento de control del primero. Pues bien, la atribución de la gestión de estos tributos a Administraciones diferentes está provocando una merma en el ejercicio de tales facultades comprobadoras. Así, a pesar de que la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, garantiza, en su artículo 14, la colaboración entre ambas Administraciones, los mecanismos de información y asistencia mutuos no siempre funcionan de manera ágil. No deja de ser una paradoja el hecho de que a nivel comunitario se estén realizando importantes esfuerzos de intercambio de información entre los Estados miembros de la Unión Europea y que, en el interior de nuestro país, dicho objetivo no resulte garantizado en la práctica.

- En tercer lugar, también se produce otro tipo de conexión entre tributos. Nos estamos refiriendo a aquéllos que son sustitutivos o alternativos uno de otro. Así sucede con la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, y el IVA, de competencia exclusiva estatal. Con demasiada frecuencia puede advertirse una disparidad de criterios interpretativos entre ambas Administraciones. El resultado no es otro que un mal servicio al contribuyente y, lo que es aún peor, la generación de supuestos de sobreimposición, en los que se obliga al sujeto pasivo a ingresar los dos tributos y esperar a la resolución de sus recursos para obtener la devolución del que, definitivamente, aparezca como indebido.
- Por último, tampoco puede desconocerse que a las Comunidades Autónomas no les resulta cómodo aplicar una normativa de gestión elaborada por el Estado. En concreto, las primeras parecen percibir que la legislación estatal no siempre resuelve, con la debida agilidad, los problemas que aquéllas advierten en la aplicación diaria de los impuestos cuya gestión les corresponde. Ello da lugar a la aparición de reivindicaciones autonómicas que pretenden poder gestionar estos tributos bajo un marco normativo propio, al menos en parte. Sin ir más lejos, es prácticamente unánime la petición de que los expedientes de comprobación de valores puedan desarrollarse aplicando una normativa autonómica. Tales reivindicaciones, en caso de hacerse efectivas, supondrían una quiebra del trato común ante las Administraciones públicas que garantiza el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

2.2. La creación de una Agencia Tributaria única y compartida como garantía de la coordinación administrativa

Esta Comisión considera que los problemas anteriores sólo pueden solucionarse, para alcanzar la necesaria coordinación administrativa, mediante la creación de una Agencia tributaria única y compartida, que se encargue de la gestión de todos los tributos de titularidad estatal (salvando las especialidades de los territorios forales). Es decir, se trata de crear un organismo en el que participen la generalidad de las Comunidades Autónomas y el Estado y al que se atribuyan la totalidad de las competencias gestoras de los tributos estatales (que en general se encontrarán cedidos o compartidos en el modelo definitivo).

Ante todo, es preciso advertir que dicha propuesta no atenta, en absoluto, contra el principio de autonomía regional, ya que éste se hace efectivo, precisamente, a través de la participación de las Comunidades Autónomas en una posible Agencia Tributaria única. Del mismo modo, tampoco constituye una merma de la corresponsabilidad fiscal. Esta sigue garantizándose a través del ejercicio de las competencias normativas y de la actuación de esa Agencia, que el ciudadano percibirá como organismo parcialmente autonómico.

En cualquier caso, parece indudable que la creación de esta entidad administrativa sólo será posible si se parte de un amplio acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dicho acuerdo ofrecería las siguientes ventajas, que constituyen el contrapunto de las deficiencias del sistema actual:

- En primer lugar, generaría importantes economías de escala en la gestión tributaria, evitando duplicidades y favoreciendo la eficacia, eficiencia y economía.
- En segundo lugar, permitiría centralizar en un único organismo la práctica totalidad de la información tributaria, lo que redundaría en una mayor eficacia comprobadora e investigadora.
- En tercer lugar, haría posible la formulación de criterios interpretativos homogéneos en todos los tributos, evitando la llamada *competencia fiscal* entre las Administraciones estatal y autonómica.
- En cuarto lugar, la creación de esta Agencia única también resolvería los problemas de normativa aplicable a que antes hacíamos referencia. No puede desconocerse que, en la actualidad, la Administración, a través de los proyectos de leyes presentados por el Gobierno, constituye el principal impulsor de reformas legislativas. Pues bien, una Administración tributaria única, encargada de la aplicación de la totalidad del sistema tributario, es capaz de percibir los problemas aplicativos que suscita cada uno de los impuestos que conforman aquél. Por tanto, se encuentra en

disposición de influir en la legislación para conseguir su resolución. Si ello es así, las reivindicaciones autonómicas que antes apuntábamos se matizarían y se favorecería la garantía a los contribuyentes de un trato común ante la Administración tributaria.

- Por último, también deben resaltarse las ventajas que dicho sistema proporcionaría al ciudadano, que sólo tendría que relacionarse con una Administración tributaria. Es más, estamos convencidos que dicha medida redundaría en una mejor valoración del sistema autonómico, es decir de nuestra actual organización territorial del Estado, como un modelo político que hace compatible la diferencia –a través de las competencias normativas de cada Comunidad Autónoma– con la necesaria vertebración y coordinación de todas las Administraciones.

2.3. Intensificación de la colaboración durante el período transitorio desde la situación actual a la posible creación de una Agencia única y compartida

Como hemos indicado, el objetivo último que debe perseguirse es la creación de una entidad única y compartida para la gestión de todos los tributos. Sin embargo, no puede desconocerse que dicho objetivo sólo puede alcanzarse a medio plazo, ya que requiere un amplio acuerdo entre Estado y Comunidades Autónomas e importantes reformas normativas y administrativas en cada una de las Administraciones implicadas, autonómicas y estatal (no hacemos referencia en este informe a las Corporaciones Locales, aunque deberían ser tenidas en cuenta igualmente para ese proyecto de una Agencia Tributaria única).

Por ello, puede fácilmente adivinarse que antes de llegar a ese objetivo existirá un período transitorio, más o menos dilatado. Durante el mismo aparece como imprescindible la intensificación de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En la actualidad, los convenios de colaboración se centran, casi de modo exclusivo, en materia de recaudación. Tales convenios, además, han sido impulsados, sobre todo, en base a criterios de rentabilidad. Dicho con otras palabras, las Comunidades Autónomas parecen haber percibido que les resulta menos costoso solicitar los servicios de recaudación estatales (que son eficaces) que implantar sus propias estructuras administrativas. Pues bien, en el futuro deben extenderse a los demás aspectos de la aplicación de los tributos, esto es, a la gestión, liquidación, inspección e incluso revisión, como ahora veremos. Además, su motivación no debe ser tanto la rentabilidad económica que proporcionan a las Administraciones autonómicas, como el deseo de mejorar la eficacia conjunta del sistema de aplicación de los tributos. Y ello,

como estadio intermedio hacia la creación de una Agencia única.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA REVISIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS O COMPARTIDOS

En la actualidad, el sistema de revisión de los tributos cedidos o compartidos no arroja un resultado más positivo que su gestión. Dejando aparte el recurso de reposición, cuya competencia está en manos de las Comunidades Autónomas en buena parte de los casos, las facultades revisoras en vía económico-administrativa corresponden, en exclusiva, a órganos estatales. El objetivo que se persigue con esta medida es claro y, en principio, digno de elogio: garantizar la homogeneidad en los criterios interpretativos de los tributos de titularidad estatal en todo el territorio nacional.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que, a juicio de esta Comisión, el sistema genera no pocos inconvenientes. Desde la perspectiva de las Administraciones autonómicas la cesión de los tributos (y, por tanto, su autonomía y la responsabilidad fiscal) resulta sesgada y disminuida. No parece lógico que unas Administraciones que soportan la carga de gestionar estos tributos y que incluso pueden introducir modificaciones normativas que influyen directamente en su *quantum*, carezcan, sin embargo, de capacidad de decisión en la resolución de los conflictos que se plantean entre aquéllas y los ciudadanos como consecuencia de sus actos de gestión tributaria. En cierto modo, la Administración central sigue ejerciendo un cierto paternalismo sobre las Comunidades Autónomas, plasmado en esta tutela última de sus actos de gestión tributaria.

Desde el punto de vista de la propia Administración central, la situación tampoco resulta muy beneficiosa. Así, soporta en exclusiva el coste de la creación y mantenimiento de los órganos económico-administrativos, cuando éstos, en buena parte, resuelven conflictos planteados en relación a tributos cuyo producto va a parar, en todo o en parte, a las Administraciones autonómicas.

Por último, es cierto que el ciudadano, sea cual sea su lugar de residencia, debe tener garantizada la aplicación de criterios uniformes de interpretación de las normas reguladoras de los tributos cedidos o compartidos. Pero no es menos cierto que, de algún modo, se ve vulnerado su derecho al juez natural; y ello en un doble sentido. De un lado, porque la revisión resulta encargada a un órgano estatal y no autonómico. Y de otro, porque, dependiendo de la cuantía del asunto, la competencia revisora última se encomienda a un órgano con competencias en el territorio nacional, como es el Tribunal Económico-Administrativo Central. En este sentido, es preciso recordar cómo la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha mejorado en la protección de ese

derecho, atribuyendo, en estos casos, la competencia en primera instancia a los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma.

Con la intención de resolver los problemas apuntados, la Comisión entiende que deben articularse dos clases de medidas. Por una parte, convendría modificar la composición de los Tribunales Económico-Administrativos, de manera que se dé entrada a las Comunidades Autónomas, en sintonía con lo recomendado para la gestión tributaria. Es decir, se trata de que los Tribunales, al igual que la Agencia Tributaria, sean unos órganos compartidos. Y por otra, tratándose de tributos cedidos o compartidos debería suprimirse, con carácter general, la doble instancia. De esta forma, la competencia se residenciaría en los Tribunales Regionales, que conocerían en única instancia. Así, frente a sus resoluciones el reclamante podría acudir, con independencia de su cuantía, al Tribunal Superior de Justicia correspondiente. Como puede observarse, se mejoraría en la coordinación entre la normativa tributaria revisora y la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como complemento de lo anterior y al objeto de garantizar la uniformidad interpretativa, debería dejarse subsistente, también para los tributos cedidos, el actual recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio ante el Tribunal Económico-Administrativo Central. En este ámbito, no debería suscitar recelos la atribución de legitimación para recurrir a los órganos de una posible Agencia Tributaria única.