

# La Agencia estatal de la Administración Tributaria española como modelo de gestión tributaria integrada. (II) Control e inspección y coordinación con otras administraciones tributarias

Juan José Rubio Guerrero  
Catedrático de Hacienda Pública. UCLM  
Foro Independiente de Analistas Fiscales

En esta segunda parte del trabajo vamos a seguir analizando los aspectos que permiten justificar la necesidad de una adecuada integración de las funciones tributarias en un Agencia centralizada. En particular, nos vamos a referir a los aspectos de control, inspección y coordinación con otras administraciones.

1. Una Agencia Tributaria Estatal garantiza el control integral del cumplimiento de obligaciones tributaria de los contribuyentes y la homogeneidad de criterios en la aplicación de los planes y procedimientos de control en todo el territorio del Estado, asegurando un principio de rango constitucional como es la igualdad de trato de los contribuyentes y una integrada y más eficaz lucha contra el fraude fiscal.

En este sentido, la Agencia Tributaria española vuelve a ser un ejemplo en este sentido al desarrollar y aplicar un Plan General de Control Tributario, elaborado y aprobado anualmente con conocimiento y alta supervisión del Parlamento español, donde se contienen una serie de elementos fundamentales que permiten la incorporación de unidad de criterio y de actuación en los aspectos fundamentales del control tributario y que comentamos a continuación, tratando de elevarlos a la categoría de objetivos comunes de un Plan de Control centralizado para cualquier Administración Tributaria:

- Un Plan de esta naturaleza debe contemplar, de forma integrada, las actuaciones coordinadas de todas las áreas de control tributario (Gestión, Inspección, Recaudación, Aduanas e Impuestos Especiales) en todo el territorio del Estado, lo que exige unas directrices general del Plan de Control y, sobre todo, unas normas de actuación coordinada que afecten a cada área.

En cualquier caso, la programación desarrollada en el Plan General de Control Tributario debe adecuarse a las especificidades y singularidades que puedan existir en los distintos territorios (tipos de industria, características sociológicas y económicas de los contribuyentes personas físicas, nivel de desarrollo de las instituciones económicas y financieras, redes y entramados específicos susceptibles de control especial,...). Para ello es necesaria una adecuada red institucional descentralizada que permita una correcta caracterización de estas circunstancias siempre bajo una supervisión integrada a nivel estatal bajo una misma organización, ya que las reglas de ejecución del Plan deben asumir la unidad de criterio y uniformidad de actuaciones en relación con los distintos contribuyentes. Esta unidad de criterio es especialmente sensible en la

aplicación de cuestión tan sensible como son los distintos procedimientos de control tributario.

- Un Plan General gestionado por una Agencia Estatal sobre la base de la existencia de un censo y base de datos integrados permite, por una parte, la implantación y mantenimiento de importantes instrumentos de definición de riesgos y de selección de contribuyentes, tanto al servicio de la Agencia Estatal como de los propios Gobiernos Regionales, y, de otra, de instrumentos informáticos y de ayuda a la comprobación, tanto en el ámbito tributario, como aduanero, como de recaudación (en el caso de la AEAT española los denominados "métodos de ayuda a la comprobación") que permiten cruzar, comparar y explotar la información integral del contribuyente existente en la base de datos y la que el contribuyente aporta a los órganos actuarios.

Cualquier otra fórmula de atribución de competencias de los distintos territorios en relación con la planificación y ejecución del Control Tributario presentan inconvenientes serios que cuestionan su eficacia:

- Existencia de múltiples planes y programas de actuación en cada territorio, en muchos casos con distinto contenido y enfoque diferentes, lo que, sin duda, incidirá negativamente en el éxito de los planes y atentará contra la igualdad de trato que ha de darse a los contribuyentes en todo el territorio nacional. Esto es, contribuyentes fuertemente controlados por varias Administraciones frente a contribuyentes impunes en ciertos casos.
- Dificultad de consensuar, en su caso, un plan integrado de control tributario y ejecutar las decisiones que de él se derivan, si esta es la opción de gestión final. En todo caso, siempre existirá la posibilidad de que, por criterios técnicos o políticos, determinadas administraciones tributarias no se vinculen a elementos comunes de la planificación o, incluso, a la totalidad de la planificación.
- Falta de integración y coordinación entre las distintas áreas de control tributario. Esto afecta especialmente al ámbito aduanero ya que, por ejemplo, en la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. españolas la gestión de régimen aduanero corresponde como competencia exclusiva al Estado.
- Imposibilidad, a falta de un censo y base de datos integrados y actualizados, de desarrollar y aplicar instrumentos informáticos de calidad al servicio de la determinación de riesgo y selección de contribuyentes, así como de métodos de ayuda a la comprobación fiables.

En definitiva, la compartimentación territorial del control tributario y las dificultades que tiene la coordinación entre distintas administraciones tributarias (no olvidemos que un contribuyente puede actuar en diferentes territorios a la vez) restaría eficacia a la lucha contra el fraude y, al mismo tiempo, sería un incentivo a desarrollar mecanismos de planificación estratégica a nivel estatal con el fin de eludir los impuestos, similares a los que se practican a nivel internacional. Como ejemplo, supongamos el caso de un contribuyente que actúa en múltiples territorios o que está relacionado con otros que operan en esos territorios. En estos casos, una Agencia con competencia en todo el Estado y con autonomía de gestión, en virtud de su flexibilidad organizativa y funcional desplegada en todo el territorio nacional, podría actuar de forma inmediata sobre todos los contribuyentes afectados por una investigación y en

todos los territorios donde operen cruzando información de operaciones y contribuyentes y evitando la ruptura de las cadenas de información. En estos casos, si la investigación y comprobación de las distintas actividades o contribuyentes corresponde a administraciones territoriales distintas, se pondrían de manifiesto grandes dificultades en cuanto a la existencia misma de información para poder actuar y, sin lugar a duda, en cuanto a la posibilidad de coordinar en tiempo, medios y objetivos la actuación de las distintas administraciones tributarias territoriales implicadas.

Otro caso relevante se puede dar, en el ámbito de la recaudación ejecutiva, en el supuesto en el que el contribuyente o los contribuyentes cambien de administración territorial competente. En este caso, una Agencia Tributaria de ámbito estatal podría actuar de forma inmediata y flexible respecto al deudor, en todo el territorio nacional, y respecto a todas sus deudas. Es fácil comprender que, en el caso de que la competencia recaudatoria se residencie en las administraciones territoriales, se va a hacer más difícil, costoso e incierto el seguimiento patrimonial del contribuyente y, en consecuencia, la apreciación de la solvencia global del mismo.

2. Una Agencia Tributaria Estatal garantiza, por su alta función de diseño y coordinación de la administración fiscal, la colaboración leal con otras instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales.

En primer lugar, una Agencia Tributaria Estatal garantiza la colaboración y coordinación con otros organismos y administraciones públicas en el ámbito del servicio al ciudadano y de la lucha contra el fraude. En este sentido, podemos destacar que la organización de una Agencia a nivel de todo el territorio del Estado permite y facilita la aplicación de convenios, acuerdos e instrumentos suscritos entre ésta y otros organismos y administraciones en materias tan fundamentales en la aplicación, liquidación, gestión, recaudación y control de los impuestos como: cesiones e intercambios de información, colaboraciones en las campañas de tributos fundamentales, especialmente el IRPF, presentación telemática de declaraciones, etc. Además, estos procesos de cesión e intercambio de información con otras Administraciones Públicas garantiza la unidad de criterio y uniformidad en relación con los datos suministrados a las distintas Administraciones Públicas para el ejercicio de sus funciones.

En España, la AEAT tiene suscritos acuerdos, convenio e instrumentos de colaboración y coordinación con la Seguridad Social, el Catastro, Registros Públicos, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc. A modo de ejemplo, merece destacarse que, en 2003, se aplicaron 165 convenios de cesión de información con otras administraciones públicas.

Cualquier otra solución organizativa que atribuya competencias sobre la materia a cada administración territorial, dificultaría, cuando no impediría, la adopción y aplicación de estos instrumentos de cooperación institucional. Cada administración debería articular su propio esquema de relaciones con todos estos organismos y administraciones públicas, multiplicando exponencialmente el número de acuerdos institucionales necesarios para cumplir con los objetivos básicos de una administración tributaria eficiente. Los costes, los inconvenientes técnicos se verían claramente incrementados y la calidad de la información mermada, teniendo en cuenta que la información a ceder o intercambiar, o la colaboración a prestar, quedaría atomizada y circunscrita a los datos correspondientes al ámbito territorial de la correspondiente administración tributaria.

En segundo lugar, Una Agencia Tributaria Estatal garantiza la colaboración social con otras instituciones y organismos privados. Resulta habitual que una Administración Tributaria moderna se apoye para la prestación, de la cada vez mayor batería de servicios que provee al ciudadano contribuyente, en múltiples organismos e instituciones privadas. El hecho de que exista un solo interlocutor para la negociación de los acuerdos de cooperación con esta multiplicidad de instituciones es lo que hace posible la prestación de servicios ya que otra opción de competencia en ámbitos territoriales reducidos harían muy difícil la colaboración por razones similares a las indicadas arriba, pero también por la dificultad de llegar a acuerdos con organismos e instituciones radicada fuera del territorio de referencia pero con intereses económicos y sociales en el mismo.

En tercer lugar, y quizás más determinante si cabe de la posición, es que una Agencia Estatal de Administración Tributaria garantiza la colaboración, cooperación y coordinación en materia tributaria con administraciones y organismos públicos internacionales, por cuanto estos suelen exigir un interlocutor único en cada Estado para resolver las cuestiones que afectan a la fiscalidad internacional. Esta actividad se extiende fundamentalmente a:

- intercambio de información,
- actuaciones coordinadas de lucha contra el fraude fiscal internacional,
- la asistencia mutua en materia de aduanas y recaudación, y, en general,
- la aplicación de los Convenios de doble imposición internacional.

Estas actividades se verían seriamente comprometidas si no es posible disponer de un censo y base de datos integrada debidamente actualizada, por razón de que la competencia sobre las mismas estuviera residenciada en cada administración territorial. Sin olvidar, como ya hemos señalado, que la interlocución con estas administraciones y organismos internacionales podría perder eficacia por las dificultades de coordinación entre las distintas administraciones para solicitar o explotar la información disponible.

3. Una Agencia Estatal de Administración Tributaria, con competencias en la selección, capacitación y formación permanente del personal en todo el territorio nacional, es la garantía de profesionalidad y especialización para el cumplimiento de su alta función como garante del buen funcionamiento del sistema tributario en su conjunto.

En este sentido, el caso español es paradigmático. La AEAT dispone de un personal altamente cualificado y especializado, consecuencia de la solidez y objetividad de los procesos de selección del personal (fase de oposición y cursos en la Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales) y de la formación permanente de los funcionarios y empleados públicos que trabajan en la misma. La calidad y solidez de la formación en este Centro hacen que algunas Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales hayan confiado en esta institución la labor de formación y reciclaje de sus profesionales con el fin de alcanzar el grado de excelencia formativa que este Centro garantiza. La potenciación de su función de formación de funcionarios al servicio de la Hacienda Pública no sólo de la Administración Central sino de las Administraciones Autonómica y Local debería ser un elemento a tener en cuenta para optimizar los procedimientos de trabajo de todas las administraciones y el mutuo conocimiento que facilite la cooperación y los intercambios no sólo de información fiscal, sino de gestión y organización institucional.

El riesgo de procesos de selección dispares y programas de formación no integrados podría ocasionar la existencia de criterios de selección y formación dispares entre los distintos territorios, con un mayor riesgo de clientelismo político en los procesos de selección, así como una falta de homogeneidad de la capacitación del personal que presta los servicios de administración tributaria. En última instancia, esto redundaría en un importante perjuicio en la prestación de los servicios de la administración tributaria, en la lucha contra el fraude y, en definitiva, en un tratamiento dispar de los contribuyentes en los distintos territorios.

4. Modelo de participación, colaboración y coordinación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria española con las Comunidades Autónomas en la gestión de los tributos. Garantías del modelo.

Para entender el modelo de colaboración institucional entre la AEAT de España y las CC.AA. es necesario reconocer el marco institucional en que se apoya.

Las Leyes 41/1981, de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña y la Ley 30/1983, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, crearon las denominadas *Comisiones Coordinadoras y Oficinas de colaboración, coordinación y enlace*. Posteriormente en 1993, como consecuencia de un acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se crearon, por ley, dentro de la Agencia Tributaria, la Comisión Mixta de Gestión del IRPF en el ámbito central y los Organos de Relación en el ámbito territorial. Sin embargo, este diseño institucional tan pobre en las relaciones con las Comunidades Autónomas no provocó los resultados deseados ya que el funcionamiento de todos estos órganos fue prácticamente nulo, tanto en lo que respecta a su actividad, al número de reuniones, como a la importancia de los acuerdos alcanzados.

Es a partir de 1996 cuando se establece el actual esquema de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria del IRPF y de los otros tributos cedidos como consecuencia de la apuesta decidida en el plano normativo por una corresponsabilidad fiscal efectiva y real en el modelo de financiación. El modelo de financiación autonómica para el período 1997-2001 pone énfasis en los siguientes aspectos:

- Las CC.AA. dispondrían de capacidad normativa en la aplicación del IRPF, con facultades en elementos tributarios cuantitativos como mínimos exentos, tarifas y deducciones. En el momento inicial, El Estado abatiría el 85 por 100 de los tipos actuales, atribuyendo la recaudación según criterio territorial hasta el 15%, previa adecuación de las deducciones. Una vez que se completaran los trasposos en materia educativa, se reduciría en otro tanto la imposición estatal, con lo que, al final del quinquenio, las CC.AA. dispondrían de un espacio equivalente al 30% del IRPF.
- Las CC.AA. dispondrían también de facultades normativas en determinados aspectos de la regulación de los tributos cedidos.
- La financiación global del sistema se determinaría según las variables y ponderaciones aplicables en aquel momento, y, por lo que a nosotros nos interesa en este trabajo,
- Las CC.AA. podrían participar en las tareas de dirección y control de la AEAT, con relación al IRPF, en su ámbito territorial.

En este esquema se ha basado la corresponsabilidad fiscal efectiva en la atribución de competencias normativas en relación con los tributos estatales cedidos y en la cesión parcial

de la recaudación del IRPF. En términos generales y siguiendo a numerosos autores, la reforma del sistema de financiación se ha conducido por la vía de los "tributos compartidos", añadiéndose a estos aspectos sustantivos medidas de coordinación orgánica y funcional en la gestión de los tributos cedidos y de resolución de conflictos. En este contexto, se crearon la *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria* y los *Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria*. Ambos órganos de coordinación y colaboración han funcionado eficazmente, contribuyendo de forma decisiva a la consolidación y aplicación del principio de cooperación interadministrativa en el modelo de financiación autonómica español, así como de la efectiva participación de las CC.AA. en la gestión de los tributos.

Con el nuevo sistema de financiación autonómica que se deriva del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, se profundiza en la asunción, por las Comunidades Autónomas de régimen común, de un importante nivel de corresponsabilidad fiscal. En atención a la sustancial ampliación de los recursos tributarios cedidos en este nuevo modelo, se plantea la necesidad de una mayor coordinación y participación de las CC.AA. en la gestión de los tributos cedidos, incorporando en la Ley 21/2001 las normas concretas de localización y atribución de los rendimientos de los tributos cedidos a las CC.AA., así como de colaboración entre las Administraciones en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos, y también en la revisión de los actos dictados vía gestión tributaria. Así pues, a partir de 2002, se introducen nuevos mecanismos de coordinación y participación de las CC.AA. en la gestión tributaria del Estado, al tiempo que se potencian los ya existentes. En este contexto, articulan los siguientes órganos:

- El *Consejo Superior de Dirección de la AEAT*, que se configura como órgano rector de la Agencia Tributaria, presidido por el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos en la VIII legislatura, siendo Vicepresidentes el Director General de la Agencia y representante de las CC.AA. Este órgano integra al máximo nivel la participación de las CC.AA. y Ciudades Autónomas en los aspectos más relevantes de la actividad de la Agencia, asesorando e informando al Presidente en cuestiones tan relevantes como la planificación estratégica de la Agencia, su organización y funcionamiento, el establecimiento de directrices a los órganos ejecutivos y operativos como la Comisión Mixta y los Consejos Territoriales en materia de coordinación y colaboración con las CC.AA., sin olvidar que el Consejo Superior informará, antes de su aprobación, del Plan General Autonómico de la Agencia Tributaria.

El Consejo Superior se constituyó a finales del año 2002, una vez completada jurídicamente la implantación del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. A partir de este momento, el Consejo tiene unas previsiones de reunión, de forma ordinaria, de dos veces al año, aunque en 2003 celebró cuatro reuniones.

Quizás una de los problemas de este órgano sea la falta de paridad en su composición ya que está compuesto por 14 representantes de la Administración del Estado y 6 representantes de las CC. AA., designados anualmente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Una línea de reforma, sin romper el modelo institucional consolidado, podría ser la ampliación del grado de participación de las CC.AA. en este Consejo.

- La *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria*, que es el órgano colegiado de participación de las CC.AA. y Ciudades Autónomas en la AEAT en el ámbito

central, con funciones operativas de coordinación normativa, intercambio de información, colaboración y coordinación en la gestión que realizan las administraciones tributarias que lo integran. Está presidida por el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos y es Vicepresidente el Director General de la Agencia. En este órgano sí están representadas todas las CC.AA. y Ciudades Autónomas teniendo las CC.AA. igual número de votos que los representantes de la AEAT y de la Administración General del Estado. Este órgano se reúne ordinariamente cuatro veces al año, coincidiendo habitualmente con el final de cada trimestre. Además, la Comisión Mixta funciona también a través de grupos de trabajo que se reúnen varias veces al año<sup>14</sup>

- Los *Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria*, que son los órganos colegiados de participación de las CC.AA. en la AEAT, en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma y Delegación Especial. Están compuestos por tres representantes de la Agencia y tres de la respectiva Comunidad Autónoma, además del Delegado Especial de la Agencia Tributaria que preside el Consejo. Se reúnen habitualmente cuatro veces al año coincidiendo con el inicio o final de cada trimestre, existiendo también, en este ámbito, comisiones de trabajo encargadas de diversos asuntos como:

- Intercambio de información,
- Asistencia en Campañas de impuestos personales (IRPF,...)
- Coordinación IVA- Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales,
- Control tributario, y
- Otras.

- *Dependencias Regionales de Relaciones Institucionales*, que están pendientes de ser puestas en marcha y que deberán actuar de unidades de enlace, que asumirán la coordinación de las relaciones con la respectiva Comunidad o Ciudad Autónoma. No obstante, en la práctica, en las distintas Delegaciones Especiales ya existen designados interlocutores permanentes de relación con representantes de las administraciones tributarias de las Comunidad Autónomas.

En cualquier caso, y con este esquema institucional las Comunidades Autónomas están participando efectivamente en la Agencia Tributaria y han puesto en marcha múltiples instrumentos de colaboración y coordinación en materia de información y asistencia al contribuyente y en materia de control tributario:

- Las Comunidades Autónomas están participando activa y efectivamente en la planificación estratégica de la Agencia Tributaria defendiendo sus intereses que son los del conjunto de las administraciones tributarias españolas.

En este sentido, las CC.AA. han participado en el diseño de los instrumentos de planificación de la Agencia correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004, y han sido informadas en todo momento de los resultados de la planificación de la Agencia correspondiente al año 2002, primer año de aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica. Asimismo, han

<sup>14</sup> Durante el año 2003 se han celebrado cuatro reuniones y también cuatro reuniones de los grupos de trabajo.

tenido ocasión de analizar los sucesivos Proyectos de Plan de objetivos de la Agencia, en el que se incluye, desde el año 2003 y como consecuencia del nuevo modelo de financiación autonómica, el citado Plan General Autonómico, así como evaluar las Directrices Esenciales del Plan General de Control Tributario correspondientes a los años 2003 y 2004. En este último caso, las CC.AA. han podido incorporar en los Planes de Control Tributario, programas específicos de actuación y actuaciones conjuntas a partir de los hechos diferenciales que el control tributario exige en la respectiva comunidad autónoma en función de la estructura y patrones de comportamiento del fraude fiscal en las mismas. Resulta también de interés destacar que, con independencia del futuro que pueda tener el documento estratégico "Agencia Tributaria 2005" a partir de los avatares políticos derivados del cambio de Administración en marzo de 2004 y su posible asunción o no por la nueva dirección de la Agencia, las CC.AA. han participado activamente en la elaboración del mismo definiendo las líneas generales de actuación de la Agencia Tributaria en un escenario plurianual.

- Las Comunidades Autónomas y la AEAT están llevando a cabo una intensa labor de coordinación normativa, por cuanto, en el ámbito de la Comisión Mixta, se analizan e informan de forma bilateral y multilateral, todos los proyectos normativos con rango de ley emanados de las distintas administraciones tributarias con el fin de dotar de coherencia al sistema fiscal en su conjunto evitando inconsistencias entre las normas estatales y autonómicas. En este sentido, es también habitual el análisis de determinadas normas reglamentarias y la constitución y celebración de grupos de trabajo para el establecimiento de criterios comunes en relación con la aplicación de la normativa y el desarrollo de los procedimientos tributarios.
- Cuestionando la idea transmitida a la opinión pública de la existencia de un "apagón estadístico" que habría afectado a la planificación presupuestaria de las CC.AA. en los últimos años, las CC.AA. han dispuesto y disponen de una amplia información sobre la evolución de la recaudación de los distintos tributos y el comportamiento dinámico de los mismos de cara a sus estrategias presupuestarias y financieras. A modo de ejemplo, podemos destacar que las CC.AA. reciben sistemáticamente la siguiente información sobre esta materia:
  - Informe mensual y anual de Recaudación Tributaria.
  - Estadísticas de IRPF de periodicidad anual.
  - Estadísticas del IVA (1998-2002).
  - Información actualizada del Impuesto sobre el Patrimonio Neto a partir de un nuevo modelo de cesión de información más operativo.
  - Información mensual y anual sobre la recaudación y declaraciones presentada por el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

Además de un informe anual del Director de la Agencia a la Comisión Mixta sobre los tributos cedidos gestionados por la Agencias.

- Las CC.AA. y la Agencia Tributaria están trabajando coordinadamente a través de un sofisticado y amplio sistema de intercambio de información para la gestión de los tributos.

Las CC.AA. tienen acceso a la base de datos de la Agencia, con carácter general, incluido el IVA y cualquier figura tributaria relevante, de forma directa respecto de los contribuyentes de su ámbito territorial y previa petición, respecto de los contribuyentes de otros ámbitos territoriales. Las dificultades de este acceso en el caso de administraciones tributarias independientes son obvias desde el punto de vista técnico y determinantes desde el punto de vista político.

Las CC.AA. disponen de instrumentos informáticos de apoyo al control tributario, basado en el intercambio de información, actualizados periódicamente (CRUCES y CLASES), sin que exista restricción alguna en cuanto a la utilización de estos instrumentos en cuanto al número de usuarios de estos instrumentos siempre que esté adecuadamente definido el perfil de acceso del personal técnico de la Administración autonómica.

Por su parte, las CC.AA. trasladan a la Agencia información sobre los tributos cedidos que gestionan, y que son determinantes, en muchos casos, para diseñar de forma sólida estrategias de control tributario.

- Las CC.AA. participan en aspectos fundamentales de los servicios de información y asistencia al contribuyente de la Agencia Tributaria, que van desde el suministro de información para finalidades no tributarias (p.e., solicitud telemática de certificados tributarios para cualquier tipo de expediente administrativo), hasta la colaboración en las campañas del IRPF.
- Por último, pero fundamental en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de un sistema de gestión eficiente de administración tributaria, la Agencia Estatal y las CC.AA., desarrollan, colaboran y se coordinan en el ejercicio del control tributario.

En este sentido, debemos destacar el documento de la Comisión Mixta titulado "Reforzamiento en materia de inspección", donde se establecen los cauces de comunicación adecuados entre los órganos encargados de la inspección de las administraciones tributarias afectadas, tendentes a garantizar la colaboración y la coordinación en la actuación inspectora. Es habitual, por otra parte, que en el Plan de Control de la Agencia se incluyan determinadas propuestas efectuadas por las CC.AA., referidas tanto a tributos por ellas gestionados, como a tributos gestionados por la Agencia, así como la puesta disposición de las CC.AA. de instrumentos de apoyo a la gestión y al control tributario<sup>15</sup>, que permitan, entre otras actuaciones:

- La elaboración de relaciones de no declarantes en el Impuesto de Sucesiones.
- Intercambios de información para la comprobación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados<sup>16</sup>.

15 En el período 2002-2003, la Agencia ha incoado y trasladado a las CCAA 2675 actas de Patrimonio, impuesto cedido a las CCAA.

16 Un aspecto especialmente sensible en las relaciones Agencia-CCAA, ha sido el relativo a los supuestos de doble imposición IVA-ITP. En la actualidad, un documento aprobado el 24 de marzo de 1999 por la Comisión Mixta establece un procedimiento de coordinación técnica, para la aplicación del impuesto legalmente procedente. Este procedimiento ha permitido pasar de 146 supuestos resueltos en 1999 a 1286 en 2002, lo que pone de manifiesto la eficacia del procedimiento establecido.

- Comprobaciones de bonificaciones de los tributos cedidos, etc.

Asimismo, todas la CC.AA. han suscrito el Convenio Marco de recaudación ejecutiva, en virtud del cual la Agencia Tributaria asume la gestión recaudatoria ejecutiva que se encomienda a las CC.AA. de los siguientes recursos:

- Tributos propios de la Comunidad Autónoma.
- Tributos cedidos por el Estado.
- Cualquier otro recurso de derecho público del que sea titular la CC.AA.
- En su caso, los tributos locales cuya gestión recaudatoria tuviera asumida la Comunidad Autónoma.

Todo este diseño institucional que se ha ido configurando, perfilando y puliendo a lo largo de diez años merece una valoración positiva al marcar el camino por el que debe transitar la colaboración y coordinación de las CC.AA. y la Agencia Tributaria para una gestión más eficiente del sistema tributario integral. El riesgo de un salto al vacío con un esquema de Administraciones Tributarias Territoriales es evidente, por cuanto supondría un nuevo marco de referencia, no sólo político, sino institucional con la dificultades de su definición y concreción en Instrumentos de coordinación operativos a medio plazo, con evidentes pérdidas de eficiencia y posiblemente recaudatorias hasta que se puedan internalizar los problemas de transición del modelo.

##### 5. Conclusiones:

A modo de conclusión de este documento, voy a tratar de resumir las ventajas y desventajas de una organización centralizada y descentralizada en el ámbito de la Administración Tributaria, con referencia a nuestro modelo de organización, para tratar de justificar las potencialidades que tiene una Administración centralizada pero compartida y cooperativa desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia y productividad del sistema de ingresos públicos.

Una administración tributaria descentralizada tendría las siguientes ventajas:

1. Puede incrementar la transparencia respecto de la situación en la que una administración centralizada administra los impuestos de los gobiernos subcentrales, lo cual aumenta el beneficio del proceso de rendición de cuentas ante los ciudadanos. En definitiva, no permite diluir responsabilidades de gestión en otras administraciones.
2. Administraciones Independientes puede actuar como organizaciones que experimentan nuevos procedimientos de gestión pública moderna para las administraciones tributarias, aprovechando la mayor flexibilidad y agilidad de las pequeñas organizaciones.
3. Una administración tributaria descentralizada puede aprovecharse de su conocimiento y familiaridad con el entorno de mercado, de las prácticas habituales de negocio local y otras particularidades para incrementar los niveles de cumplimiento fiscal.
4. Puede procurar un mayor y más cierto control sobre sus propios ingresos, y
5. la descentralización en la gestión tributaria puede permitir una mayor seguridad de que los ingresos de los gobiernos subcentrales son tenidos en cuenta en los procedimientos de gestión, recaudación y control en lugar de prestar más atención a los ingresos del nivel del gobierno central.

Frente a este conjunto de ventajas, un tanto retóricas, de las administraciones tributarias descentralizadas, podemos perfilar las siguientes que se derivan del cuerpo central del documento que se resumen a continuación:

1. Una administración centralizada ofrece uniformidad en todo el país a través de la homogeneización de los procesos de recaudación y mejorando los procesos de inspección y recaudación.
2. Una administración centralizada garantiza que todos los contribuyentes sean tratados de forma idéntica, sobre todo en aquellos actos, negocios o actividades que se realizan u operan en varias jurisdicciones territoriales.
3. El tratamiento uniforme mejora la percepción de justicia a nivel del Estado, lo cual contribuye a promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
4. Elimina las confusiones de tener que tratar con varias administraciones, con procedimientos diferenciados.
5. El mayor tamaño de las agencias centrales permite la contratación de personal más cualificado, la adopción de tecnologías más sofisticadas y el disfrute de economías de escala en ciertas funciones administrativas.
6. Está más equipada legalmente y en términos de recursos para tratar con entidades multinacionales.
7. Resulta un interlocutor válido y del mismo nivel para el intercambio de información, actuaciones y experiencias con otras administraciones tributarias internacionales.
8. Una administración tributaria centralizada pero suficiente y adecuadamente desplegada a nivel territorial puede también beneficiarse de la familiaridad con el entorno de los mercados y prácticas de negocios locales.
9. Aunque resulta fundamental que las administraciones centralizadas aseguren adecuadamente los derechos de recaudación de los gobiernos subcentrales, evitando prestar más atención a los ingresos del nivel central en relación a los ingresos de los gobiernos subcentrales.

Siguiendo a Mikesell (2001), para garantizar la autonomía fiscal y financiera de nuestras CC.AA., la asunción de la gestión tributaria con una administración descentralizada e independiente de la AEAT es una cuestión de menor importancia. Sin embargo, consideramos que es necesario, en cualquier caso, en España la existencia de una administración compartida y cooperativa, con un papel relevante de las CC.AA., pero en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por las ventajas que reporta en cuanto a eficacia, eficiencia y productividad del sistema integrado de ingresos públicos de todas las Administraciones Públicas.