

EDITORIAL

El futuro de la financiación autonómica ocupa el interés de los estudiosos de la fiscalidad, al ser una materia de enorme importancia política para el futuro de nuestro país, en la medida en la que su diseño haga o no de España un Estado federal, o incluso confederal como apuntan algunas voces.

Son múltiples las cuestiones jurídico políticas que plantea la reforma del Estatuto Autonómico Catalán, aprobada por las Cortes catalanas. Respecto a la parte que nos concierne, la contenida en el título VI «De la financiación de la Generalidad y la aportación catalana a la hacienda del Estado» del texto definitivo de la propuesta de reforma, nos centraremos en los artículos 204, 205 y 214 de dicho texto.

El artículo 204, apartado 2, de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña denominado «Competencias financieras» dispone que «La Generalidad tiene la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre *todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña*, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea». El apartado 3 del mismo precepto aclara qué ha de entenderse por ejercicio de la capacidad normativa, considerando que «incluye en todo caso la participación de la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota». Según lo anterior, la Comunidad Autónoma catalana podrá determinar de forma autónoma todos los elementos esenciales de los tributos estatales, cedidos o no, ya lo sean parcial o totalmente, con la única excepción de la determinación del hecho imponible y de los obligados tributarios.

La cuestión fundamental que plantea este precepto es la de la ruptura esencial de la idea de Sistema fiscal español, hasta ahora promovido y perseguido por nuestro Sistema jurídico-tributario. Según la tesis política, admitida hasta la fecha, el Sistema Fiscal Español es uno y es diseñado por el Estado, en mayor medida, pero también por las Comunidades Autónomas, en uso de su autonomía financiera. Ello significa que el sistema fiscal español es trazado por el Estado de forma común para todos los ciudadanos y respecto de los signos básicos de riqueza, sin perjuicio de que las Haciendas Autonómicas participen en los tributos estatales, a través de unos porcentajes, y permitiéndoles una capacidad normativa sobre estos, además de detentar la potestad tributaria para crear sus tributos propios dentro de un único sistema fiscal, el español.

Según el artículo 204, 2 señalado, si la Generalidad tiene capacidad normativa en todos y en cada uno de los impuestos cedidos total o parcialmente, además de ser titular de los rendimientos de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, tal y como dispone el art. 203, 3, b), ello pone de manifiesto la voluntad política del gobierno catalán de ir gestando una política fiscal autonómica catalana y, finalmente, un sistema fiscal catalán, en ruptura con lo hasta ahora vivido.

Se puede llegar a comprender el planteamiento del gobierno catalán, en cuanto está inmerso en una organización política donde convive el régimen fiscal de los territorios forales y el del resto de las Comunidades Autónomas junto con el del Estado, y donde esta dualidad no se discute en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino que se hace de forma bilateral. Cualquier Comunidad Autónoma podría preguntarse ¿por qué ellos sí y nosotros no un estado moderno? Pero tal comprensión no conduce a la conformidad con la iniciativa.

Y ello porque es importante tener presente que nuestro país, como el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, está inmerso en un proceso de armonización fiscal largo y costoso pero al que debemos llegar y al que nos conducirá la propia existencia de la Unión Europea. Si la tendencia europea es de convergencia fiscal, ¿cómo los españoles podemos plantearnos la divergencia en este momento?, máxime cuando la propuesta catalana reclama, en todo caso la participación, en la fijación del tipo impositivo. De tal autonomía no gozan ni los Ländern en el estado federal europeo por excelencia como es el alemán –incluso Alemania se está planteando una involución del sistema de reparto de competencias en materia fiscal en estos momentos de coalición de los grandes partidos–, ya que el diseño de los impuestos que pertenecen a los Ländern forma el bloque de constitucionalidad, recogido en los artículos 105 y 106 de la Ley Fundamental de Bonn.

De permitir la existencia de otro sistema fiscal más, se comenzaría con una involución fiscal que pondría en peligro la vigencia de los principios que conforman nuestra justicia tributaria. Otra cosa es que se discuta la conveniencia de aumentar el porcentaje de participación en los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

Una segunda cuestión esencial que propone el proyecto de Estatuto, e íntimamente ligada a la anterior, es la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, art. 205, la cual tendrá competencia para gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar *todos los impuestos soportados en Cataluña*, excepto los locales. Con esta determinación se acaba de un modo tajante con el problema de cuál es la Administración competente para gestionar los tributos, cuestión pacífica cuando los tributos pertenecen a un solo ente, pero complicada cuando éstos están en parte cedidos a otras Administraciones.

El término responsabilidad fiscal, dentro de sus muchas acepciones, hace referencia a la identificación de los ciudadanos con el gestor de los tributos, y en este caso, si la Generalidad aplica –entendido esta actividad en términos tan amplios que abarca hasta la revisión de los actos administrativos, art. 206– todos y cada uno de los impuestos estatales es porque considera que debe ser ella quien asuma la total responsabilidad fiscal respecto de sus ciudadanos y los gestione a través de sus propios medios.

Ciertamente, y con independencia del juicio que puede merecer la cuestión de la titularidad de los recursos, parecería conveniente las Comunidades Autónomas crearan sus propias Agencias Tributarias Autonómicas, con la finalidad de gestionar los tributos cedidos y los suyos propios, todas ellas coordinadas o consorciadas con la Agencia Estatal. Esto facilitaría una aplicación más justa de los tributos, por la eficiencia en la utilización de los recursos. No obstante, considero que los órganos de inspección, así como los encargados de la revisión de los actos administrativos, deberían seguir perteneciendo a la Administración Estatal, de modo que las fronteras territoriales no fueran una buena excusa para dar cobijo al fraude fiscal. En Alemania está actualmente en revisión el sistema descentralizado de la gestión administrativa por los Ländern, ante la ineficiencia del mismo para luchar contra la evasión fiscal.

El actual texto aprobado por las Cortes catalanas es coherente con la consideración de que si los rendimientos de todos los tributos soportados en Cataluña pertenecen a la Generalidad, no es necesaria la cooperación o el consorcio con la Agencia Estatal, como se preveía en el borrador inicial. Respecto de esta última, el apartado 2, *in fine*, dispone que «La Agencia Tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado colaboran y suscriben convenios y hacen uso de los demás medios de colaboración que consideren pertinentes». Ahora bien, el Estatuto se olvida

de buscar estas mismas colaboraciones y convenios con el resto de las Administraciones autonómicas, quienes de adoptar el mismo planteamiento, devendrían también titulares de los rendimientos producidos en su territorio.

Por último, el texto de la propuesta de Estatuto niega toda posibilidad a que la financiación autonómica se decida entre el Estado y todos los gobiernos autonómicos, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, puesto que propone la creación de una Comisión Mixta de Asuntos Económico y Fiscales Estado-Generalidad, art. 214, a quien le corresponde la concreción, el desarrollo, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalidad con el Estado.

Aunque cabe como posibilidad que las decisiones sobre estas cuestiones se aborden de modo bilateral, parece muy conveniente que todas las Comunidades Autónomas vayan de consenso hacia el sistema financiero que se considere oportuno y adecuado para el conjunto del Estado, pues, de otro modo, el sistema fiscal puede convertirse en un verdadero caos y plantear problemas a los contribuyentes en lo que concierne a su cumplimiento justo.

La Directora