

Crónica Parlamentaria

La creación de la Agencia Tributaria de Andalucía

El Parlamento andaluz ha destacado por la celeridad con que ha llevado a la práctica algunas de las novedosas aportaciones del Estatuto de Autonomía recién aprobado. Si en la anterior crónica dimos cuenta de la Ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local, que venía a dar cumplimiento al artículo 95 del Estatuto, en ésta nos ocuparemos de otra Ley dictada en desarrollo directo de la norma estatutaria, a saber, la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales¹. La Ley 23/2007 se presenta, en efecto, como una norma dictada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 181.2 del Estatuto, que impone la creación por ley de una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de determinadas figuras tributarias, con el alcance que veremos en las siguientes páginas.

Se trata, en consecuencia, de una Ley que incide en una de las cuestiones esenciales de la *Constitución financiera* del Estado autonómico, a saber, la relativa al modo en que se reparte entre el Estado y las Comunidades Autónomas las competencias sobre la gestión de los impuestos. A este respecto debe recordarse que la Constitución formal despacha este asunto con un solo precepto, el artículo 156.2 CE, que prácticamente se limita a decir que las Comunidades Autónomas pueden actuar como “delegados” del Estado para la gestión de los “recursos tributarios” de aquél. Cabe, por tanto, sostener que el texto constitucional, como máximo, sólo permite que las Comunidades Autónomas asuman como *competencia delegada*, que no como *competencia propia*, la gestión de los recursos tributarios estatales. Y las diferencias entre ostentar una competencia a título de competencia propia o como competencia delegada son, ciertamente, notables: En primer término, cuando se competencias delegadas se trata, sólo se asume el ejercicio de la competencia, no su titularidad, que permanece en manos del ente delegante; de otra parte, el ente delegante, en la medida en que sigue siendo el titular de la competencia, puede con-

¹ BOJA de 31 de diciembre de 2007.

servar importantes facultades de control sobre el ejercicio de la competencia delegada; y, en fin, la delegación es siempre revocable por el ente que mantiene la titularidad de la competencia.

Naturalmente, a la hora de calibrar en sus justos términos los límites y posibilidades que se desprenden del artículo 156.2 CE en punto a la descentralización de la gestión tributaria, resulta determinante precisar el alcance del concepto “recursos tributarios” del Estado, ya que es susceptible de recibir una lectura más o menos amplia. De acuerdo con una interpretación estricta, por “recursos tributarios” estatales cabría entender todos los impuestos cedidos, incluyendo los impuestos totalmente cedidos a las Comunidades Autónomas, por más que éstos dejen materialmente de proporcionar “recursos” al Estado. La principal fundamentación de esta lectura estricta reside, como insiste la jurisprudencia constitucional, en que todos los impuestos cedidos siguen siendo de titularidad estatal (SSTC 296/1994, FJ 4º; 16/2003, FJ 11; 72/2003, FJ 5).

Ésta fue la interpretación del artículo 156.2 CE tradicionalmente seguida en la práctica hasta que se puso en marcha la reciente reforma de los Estatutos. Así, tanto la LOFCA (art. 19.2) como la versión inicial de los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el art. 46.2 EAC) habían previsto que las Comunidades Autónomas asumiesen la gestión de los impuestos cedidos por delegación del Estado. Y, consecuentemente, las diferentes leyes reguladoras de los tributos cedidos que se han sucedido a lo largo de los años no han venido sino a declarar expresamente que el Estado conserva la titularidad de las competencias de gestión que, por delegación, son ejercitadas por las Comunidades Autónomas². Así, pues, al establecer la LOFCA y los Estatutos que la gestión de los impuestos cedidos había de efectuarse por delegación del Estado, estaban asumiendo implícitamente que la previsión del artículo 156.2 CE está llamada a aplicarse indistintamente a todos los supuestos de cesión de impuestos.

En sede teórica cabría, sin embargo, especular con otra lectura del artículo 156.2 CE más autonomista, más descentralizadora. Una interpretación que partiría del presupuesto de que nada en el texto constitucional fuer-

² Art. 11.1 de la Ley 30/1983, art. 12.1 de la Ley 14/1996 y el artículo 37.1 de la vigente Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

za a entender que ha de darse una conexión necesaria entre los artículos 156.2 y 157.1 a) CE, de tal modo que la cesión de impuestos única y exclusivamente pueda verse acompañada por la atribución a las Comunidades Autónomas de la gestión “por delegación” del Estado. Lejos de entender que el artículo 156.2 CE, a lo sumo, lo único que permite es que las Comunidades Autónomas gestionen por delegación del Estado los impuestos cedidos, es factible entender que dicho “máximo” constitucional sólo es en puridad aplicable a aquellas figuras impositivas cuya recaudación fluya, en todo o en parte, a las arcas estatales, pues únicamente en estos casos puede hablarse propiamente de gestión de “recursos tributarios” del Estado, tal y como contempla el artículo 156.2 CE. O dicho de otro modo: las máximas facultades de gestión permitidas por este precepto no serían en realidad extensivas más que a los impuestos exclusivos del Estado y a los impuestos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas. Así, pues, cuando se trata de impuestos totalmente cedidos –cuya recaudación pasa íntegramente a las Comunidades Autónomas y, por tanto, dejan de ser un “recurso tributario” del Estado–, no existe óbice alguno de índole constitucional que impida atribuir a las Comunidades Autónomas su gestión como competencia propia.

Por lo demás, en alguna ocasión, la propia jurisprudencia constitucional, siquiera como *obiter dictum*, parece apuntar que la cesión de impuestos *ex* artículo 157.1 a) CE no está obligatoriamente unida a la gestión por delegación del Estado en los términos del artículo 156.2 CE, al considerar que el hecho de que el Estado sea el titular de los impuestos cedidos no constituye ningún obstáculo para que las Comunidades Autónomas asuman formas más intensas de gestión que la simple actuación por delegación estatal. Así se desprende del siguiente pasaje de la STC 16/2003: “[...] el Estado es el único titular del tributo cedido y, en su efecto, de las competencias de formación y gestión del mismo, salvo que, bien conforme al artículo 156.2 CE, bien al amparo del artículo 157.1 a) CE, delegue o ceda su gestión, lo que sin embargo no alteraría la titularidad del mismo” (FJ 11; en idénticos términos la STC 72/2003, FJ 5).

Los nuevos Estatutos, sin embargo, no han explorado (razonablemente, cabría añadir) esta vía de posible asunción de la gestión de los impuestos totalmente cedidos como competencias propias –y no como competencias delegadas–; lo que muy probablemente habría condicionado la capacidad del Estado de mantener una presencia significativa en el control de dicha gestión. Efectivamente, los nuevos Estatutos aprobados mantienen la tradición y, por tanto, cuando atribuyen directamente a la Comunidad Autónoma la facultad genérica de gestionar los impuestos totalmente cedidos, se añade que la ges-

ción se realizará por delegación del Estado [artículos 204.1 del Estatuto de Cataluña; 180.2 y 181.2 del andaluz; 106.1 del aragonés y 133.2 del balear]³.

La novedad, por tanto, en lo que concierne a los impuestos totalmente cedidos, sólo radica en que su gestión se vincula expresamente en los nuevos Estatutos a una Agencia Tributaria (Servicio Tributario en el caso valenciano)⁴. Agencia, además, que, a excepción del Estatuto aragonés (art. 106.4), se presenta como de existencia obligatoria [arts. 204.1 y 4 del catalán; 181.2 del Estatuto andaluz; 69.1 y 3 del valenciano; 133.1 del balear]; e, incluso, llega en ocasiones a fijarse un plazo para su constitución [Disposición final segunda del Estatuto de Cataluña y Disposición Transitoria undécima del Estatuto balear].

Pero, sin duda, la cuestión más relevante y, tal vez, comprometida de los nuevos Estatutos en comparación con su versión inicial tiene que ver con la eventual intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión de los más relevantes impuestos, esto es, de los impuestos parcialmente cedidos (a los que cabría añadir el impuesto sobre sociedades según el tenor literal del Estatuto catalán). En principio, los nuevos Estatutos mantienen la regla, ya prevista en su redacción original –en la que tales impuestos no tenían la consideración de cedidos–, según la cual su gestión corresponde al Estado, sin perjuicio de su eventual delegación a la Comunidad Autónoma y de la colaboración que pueda establecerse [arts. 204.2 del Estatuto de Cataluña; 180.3 del andaluz; 133.4 del balear; 106.2 del aragonés]⁵.

³ El Estatuto valenciano presenta alguna peculiaridad, toda vez que la gestión de los tributos cedidos aparece como una posibilidad cuya concreción corresponde a la LOFCA (art. 69.3). En esta línea, el Estatuto de Castilla y León (art. 86.1) apunta que las competencias de gestión sobre los impuestos cedidos “se ejercerán en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución”.

⁴ Por su parte, el artículo 86.3 del Estatuto de Castilla y León prevé la posibilidad de que se cree “un organismo con personalidad jurídica propia para la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de los tributos propios y cedidos”.

⁵ También aquí presenta alguna peculiaridad el Estatuto valenciano, por cuanto recoge una cláusula genérica en virtud de la cual la Generalitat contará “con las máximas atribuciones respecto de las actividades que comprenden la aplicación de los tributos y la resolución de las reclamaciones que contra dichas actividades se susciten, en los términos que determine la Constitución y la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la misma”.

La principal novedad reside en que ahora determinados Estatutos explicitan las fórmulas de colaboración de las Comunidades Autónomas en la gestión de los impuestos parcialmente cedidos. En efecto, algunos de los nuevos Estatutos disponen que se “constituirá” un consorcio o ente equivalente entre las agencias estatal y autonómica, de carácter paritario [arts. 204.2 del Estatuto catalán, 181.2 del andaluz y 106.6 del aragonés]⁶. Aunque es, sin duda, el Estatuto catalán el que llega más lejos, al fijar un plazo de dos años para la constitución del consorcio y prever la posibilidad de que el mismo se transforme en la Administración Tributaria en Cataluña. En resumidas cuentas, los Estatutos reseñados contemplan la participación autonómica en la gestión de los impuestos parcialmente cedidos como una mera posibilidad; pero, en el caso de que se plasme en la práctica tal eventualidad, se prevé la creación obligatoria de un consorcio.

Comoquiera que sea, lo cierto es que la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de facultades de gestión sobre los impuestos parcialmente cedidos constituye una de las cuestiones más controvertidas en relación con el tema que nos ocupa. Así es; se ha cuestionado, en efecto, a propósito de la gestión de estos impuestos esenciales del sistema tributario, si su asunción por las CCAA no entrañaría una erosión de la igualdad en la aplicación de las normas impositivas susceptible de quebrantar las garantías con que se configura constitucionalmente el deber de contribuir (art. 31.1 CE). Más concretamente, se ha dudado acerca de si la participación de las CCAA en la gestión de tales impuestos respeta «la reserva competencial estatal –artículo 149.1.1º de la CE– para asegurar una aplicación uniforme del sistema tributario que actualice en condiciones básicas de igualdad el cumplimiento del deber constitucional de contribuir»⁷.

Pues bien, ciertamente no cabe descartar apriorísticamente que, en el seno de un Estado políticamente descentralizado, divergencias ostensibles en la

⁶ El tono imperativo de estos Estatutos se sustituye en el Estatuto balear por una eventual cooperación voluntaria: “la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Agencia Tributaria podrán establecer los convenios de colaboración que estimen pertinentes” (art. 133.4).

⁷ E. Ortiz Calle: “La distribución de competencias tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la solidaridad financiera: un análisis comparado”, *Revista Valenciana de Hacienda Pública. Palau 14*, núm. 31, 1998, pág. 102. Las dudas, además, las plantea respecto de la sugerencia del conocido como *Libro Blanco de financiación de las CCAA* (Monasterio Escudero/Pérez García/Sevilla Segura/Solé Vilanova) de crear una Agencia Tributaria Integrada que se encargaría de la gestión de los impuestos compartidos (entre otros, en la propuesta de dicho Libro Blanco, el IRPF y la fase minorista del IVA).

fase de aplicación de los principales impuestos puedan incidir en el principio de igualdad constitucionalmente protegido⁸. Y, en esta línea, en alguna ocasión el Tribunal Constitucional ha revelado la conexión que media entre la aplicación de la norma tributaria y los arts. 149.1.1^a y 31.1 CE. Así, en la STC 87/1987, en la que se ventilaba si la Generalitat era competente para calificar una película como “de arte y ensayo” o considerarla como cine “X” –calificación que llevaba aparejada diversos efectos fiscales–, aduciría el Tribunal Constitucional: «Este peculiar régimen fiscal ha de encontrar una aplicación uniforme, pues sería inconciliable con lo prevenido en el artículo 149.1.1^a, en relación con los deberes tributarios en presencia (artículo 31.1 de la misma Norma fundamental) la existencia en este punto de una potencial diversidad de criterios para la aplicación de unas calificaciones que así operan como presupuesto de tratamientos específicos respecto de impuestos y exacciones estatales» (FJ 3^o).

No obstante, pese a estas consideraciones, difícilmente puede compararse la apreciación de que dichos preceptos constitucionales constituyen límites infranqueables para el reconocimiento de amplios poderes de gestión a las CCAA en relación con el IRPF, el IS y el IVA. De una parte, en lo que se refiere al título competencial estatal *ex* art. 149.1.1^a CE, bastará con recordar que, de acuerdo con la más recientes decisiones, se trata de un título «constreñido al ámbito normativo» [STC 61/1997, FJ 7^o b)]⁹, abrogándose así la anterior línea jurisprudencial que había admitido la derivación de facultades administrativas del mismo¹⁰. De otro lado, aun cuando se admita que el principio de igualdad respecto del deber de contribuir (art. 31.1 CE) se proyecta también al momento de la aplicación de los tributos, es obvio que el alcance de dicha exigencia ha de determinarse atendiendo a otras disposiciones constitucionales, cuya eficacia no puede quedar neutralizada por una lectura expansiva del reiterado art. 31 CE. Consecuentemente, el mandato de igualdad en la aplicación de los impuestos ha de interpretarse armónicamente con el principio de autonomía financiera (art. 156.1 CE), que

⁸ En este sentido, Seer, quien subraya que la existencia de prácticas inspectoras claramente diferentes entre los Länder no podría considerarse conforme a la Constitución (Comentario al art. 108 de la Ley Fundamental de Bonn, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Joachim Heitmann, Hamburg, 1999, señaladamente números marginales 45 y 46, págs. 53-55).

⁹ Que el artículo 149.1.1^a CE se proyecta esencialmente a la esfera normativa, es una cuestión en la que vuelve a insistir la STC 188/2001, FJ 12^o.

¹⁰ SSTC 189 y 190/1989.

viene así a atemperarlo, y –sobre todo– no puede llevarse hasta el extremo de privar de sentido a la posibilidad abierta por el propio texto constitucional de que las CCAA se encarguen de la gestión de los recursos tributarios del Estado (art. 156.2 CE).

Dicho lo anterior, cabe apuntar que no es usual en Derecho Comparado la existencia de fórmulas “integradas” o “consorciadas” de gestión tributaria. Por lo general, la Federación y los Estados asumen de forma independiente la gestión de sus diferentes *impuestos propios*, aunque puede darse el caso de que la Federación gestione algún impuesto estatal (Canadá, Bélgica). Incluso en los Estados federales cuyo sistema de financiación se basa fundamentalmente en *impuestos compartidos*, la tendencia más habitual es que su administración no se comparta, sino que permanezca en manos de la Federación (Austria, Bélgica).

Por consiguiente, sólo el caso alemán puede proporcionar alguna experiencia proyectable al Estado autonómico. En línea de principio, y por ceñirnos a los *impuestos comunes* –los principales impuestos del sistema tributario (Renta, sociedades, IVA)–, son gestionados por los Länder “por delegación” de la Federación (art. 108.3 LFB). En la práctica, sin embargo, se establece un sistema tan estrecho de relaciones entre el Bund y los Länder, que suele reconocerse que, antes que una administración descentralizada, existe al respecto una “Administración mixta” o una “Administración integrada”. En efecto, como sucede con todos los supuestos de “administración delegada” previstos en la Ley Fundamental (art. 85), el Ejecutivo federal puede dictar instrucciones generales y particulares, así como inspeccionar la legalidad y oportunidad de las medidas adoptadas por los Länder. De otro lado, la Federación está facultada para regular la organización de las autoridades financieras de los Länder, y se prevé expresamente que los directores de los órganos ejecutivos intermedios¹¹ se designen de común acuerdo con el Gobierno federal (art. 108.2). Y tal y como ha sido desarrollado este precepto constitucional en la *Finanzverwaltungsgesetz*, el *Oberfinanzpräsident* –el órgano ejecutivo intermedio al que alude el art. 108.2– es elegido conjuntamente por los gobiernos federal y estatal a propuesta del Ministro federal de finanzas y del “Consejero” de Hacienda del correspondiente Land. Además, se considera que el *Oberfinanzpräsident* es, al tiempo, tanto autoridad del Bund como de los Länder. La gestión descentralizada de los principales impuestos se inserta en un sistema tal de relacio-

¹¹ Hay que tener presente que los órganos financieros superiores de los Länder serían los equivalentes a nuestros Consejeros de Hacienda.

nes con el Bund que queda adecuadamente garantizada una correcta uniformidad de la exacción impositiva.

Para terminar ya con esta somera incursión en el tratamiento que han dado los nuevos Estatutos a las competencias autonómicas en materia de gestión impositiva, queda aún por examinar un último aspecto, a saber, el relativo a las posibles vías de intervención de las Comunidades Autónomas en la administración de los impuestos propios de las Entidades Locales. Por lo que al Estatuto andaluz concierne, y en una formulación muy próxima a la asumida asimismo por los Estatutos catalán¹² y castellano-leonés¹³, su artículo 181.4 establece al respecto: “La Agencia Tributaria de Andalucía podrá prestar su colaboración a otras administraciones, pudiendo asumir, por delegación, la gestión tributaria en relación con los tributos locales”. En realidad, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas colaboren en la gestión de los impuestos locales, hasta el punto de llegar a encargarse de la misma por delegación de las Entidades Locales, se prevé en la práctica totalidad de los nuevos Estatutos –salvo el valenciano–, destacando, sin embargo, por diferentes motivos los Estatutos balear y aragonés. El primero de los citados descuello por la mayor precisión técnica con que se regula las vías de cooperación en la gestión tributaria¹⁴; en tanto que el artículo 114. 2 del Estatuto aragonés se muestra especialmente sensible con el respeto de la autonomía local: “La Comunidad Autónoma de Aragón colaborará con las entidades locales en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que tienen atribuidos, respetando su autonomía financiera y de conformidad con lo establecido en la legislación básica del Estado y la emanada de las Cortes de Aragón”.

Una vez descrito el nuevo marco estatutario delimitador de las facultades autonómicas de gestión tributaria, se está en mejores condiciones de valorar el alcance y sentido de la Ley 23/2007 por la que se crea la Agencia Tribu-

¹² “La Agencia Tributaria de Cataluña puede ejercer por delegación de los municipios las funciones de gestión tributaria con relación a los tributos locales” (artículo 204.5).

¹³ De acuerdo con su artículo 56: “Los entes locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos y otros ingresos de derecho público, o establecer alguna otra forma de colaboración”.

¹⁴ “La Agencia Tributaria de las Illes Balears –dice su artículo 133.6– puede ejercer las funciones de recaudación y, en su caso, de gestión, inspección y liquidación de los recursos titularidad de otras Administraciones Públicas que, mediante ley, convenio, delegación de competencias o encargo de gestión, sean atribuidas a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.

ria de Andalucía. Resulta conveniente, no obstante, comenzar reseñando que las referidas previsiones estatutarias coinciden en el tiempo con una fase de proliferación y esplendor de las “agencias” en la esfera del Derecho Administrativo de buena parte de los países de la Unión Europea; influencia a la que no han podido permanecer ajenos los estatuyentes a propósito de la materia tributaria. No ha de pasar inadvertido a este respecto que, cuando se tramita en las Cortes el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, se está asimismo elaborando la que sería la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos¹⁵. Influencia que, en fin, se deja sentir y se reconoce explícitamente en la propia Exposición de Motivos de la Ley 23/2007:

“II. En cumplimiento del mandato estatutario, se crea mediante la presente Ley la Agencia Tributaria de Andalucía, como agencia de régimen especial para realizar, en régimen de autonomía de gestión, las actividades administrativas de aplicación de los tributos, de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y de recaudación ejecutiva de los demás ingresos de derecho público.

”Dicho régimen especial se inspira en el previsto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que constituye un modelo de gestión y organización basado en la consecución de objetivos, en su evaluación y, especialmente, en la responsabilidad por los resultados de la actuación. Premisa necesaria para esa responsabilidad es que los órganos de la Agencia tengan capacidad de decisión sobre la utilización de los recursos asignados y facultades que propicien una mayor adaptación a las necesidades cambiantes del entorno tributario”.

Pues bien, al tratarse de una materia de un marcado perfil técnico, y al haber recibido el apoyo generalizado durante el proceso estatuyente de las principales fuerzas políticas presentes en el Parlamento andaluz, debemos comenzar señalando que el texto inicialmente remitido por el Gobierno¹⁶ apenas sufrió ningún cambio significativo a lo largo de su tramitación parlamentaria. La única modificación digna de reseña reside en la inclusión en el texto definitivo de la Ley de la figura de la Oficina para la Defensa del Contribuyente, que no constaba en el articulado del Proyecto. El artículo 8 de la Ley 23/2007 dispone al respecto: “Se crea la Oficina para la Defensa del Contribuyente, adscrita a la Consejería competente en materia de Hacienda, para velar por la efectividad de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con

¹⁵ *BOE* núm. 171, de 19 de julio de 2006, pág. 27.214.

¹⁶ *BOPA* núm. 696, de 3 de julio de 2007, pág. 37.722 y ss.

la Administración tributaria de la Junta de Andalucía. Su estructura y régimen de funcionamiento se regulará mediante Decreto del Consejo de Gobierno”.

Así, pues, la redacción definitivamente aprobada por el Pleno del Parlamento andaluz apenas se aparta, en lo esencial, del texto presentado inicialmente por el Ejecutivo. Y lo cierto es que ya éste no planteaba absolutamente ningún problema desde el punto de vista de su adecuación constitucional y estatutaria. Las funciones que la Ley 23/2007 atribuye a la Agencia Tributaria de Andalucía son, en efecto, plenamente respetuosas con las competencias de gestión tributaria que, en virtud del bloque de la constitucionalidad, corresponden a otros niveles de gobierno. En este sentido, resulta pertinente destacar que la asunción de competencias propias en la materia, de forma incondicional y sin matices, sólo se efectúa en relación con los *tributos propios* autonómicos, según se desprende de su artículo 6:

“Corresponden a la Agencia las siguientes funciones y competencias:

”a) La gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 181.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”¹⁷.

Conviene, no obstante, llamar la atención sobre el modo en que la Ley aborda la cuestión de la gestión de los recargos que la Comunidad Autónoma pueda establecer sobre los impuestos estatales, ya que, en lugar de mantener que su administración permanezca en manos del nivel de gobierno competente para gestionar la figura impositiva objeto del recargo, atribuye a la Comunidad Autónoma la facultad de gestionarlo, con independencia de a quién corresponda asumir la administración del impuesto principal. Así se desprende del artículo 6 c), que anuda a la Agencia Tributaria de Andalucía “la ges-

¹⁷ Ha de recordarse que el mencionado artículo 181.2 del Estatuto andaluz contempla un orden decreciente de intensidad en el reconocimiento de facultades de gestión tributaria, siguiendo la pauta tributos propios autonómicos/impuestos totalmente cedidos por el Estado/impuestos parcialmente cedidos: “Con la finalidad indicada en el apartado anterior, por ley se creará una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía. En relación con los demás impuestos cedidos gestionados por la Administración Tributaria del Estado en Andalucía, podrá establecerse un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo exija la naturaleza del tributo. A tal efecto, se constituirá en el ámbito de la Comunidad Autónoma un consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma”.

tión, liquidación, recaudación e inspección de los recargos que puedan establecerse sobre los tributos estatales”.

Entrando ya en el tratamiento que la Ley 23/2007 da a la gestión de los *impuestos totalmente cedidos*, el artículo 6 b), como no podía ser de otra manera, recoge la previsión estatutaria de que la Agencia asuma su administración como competencia delegada, al encomendarle “la gestión, liquidación, recaudación e inspección, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma”. Y, más adelante, el artículo 31.1 puntualizará sobre el particular: “Las funciones que pueda asumir la Agencia por delegación en relación con los tributos del Estado conforme a lo dispuesto en el Capítulo III del Título VI del Estatuto de Autonomía para Andalucía se regirán por sus disposiciones específicas”.

En relación con los *impuestos parcialmente cedidos* –y, naturalmente, también en lo concerniente al Impuesto sobre Sociedades–, la Ley 23/2007 se inclina, muy razonablemente, por matizar la asunción eventual de facultades por parte de la Agencia Tributaria, dado el mayor control que corresponde al Estado en la materia. En virtud de su artículo 6 g), la Agencia tendrá aquellas funciones que “se le atribuyan por el Consejo de Gobierno en relación con los demás tributos del Estado recaudados en Andalucía, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 180.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Y, en fin, para concluir con el repaso del ámbito funcional de la Agencia Tributaria de Andalucía, la Ley 23/2007 no olvida mencionar la posible presencia de la Comunidad Autónoma en el proceso de gestión de los tributos propios de las Entidades Locales, al recordar en su artículo 6 i) las atribuciones “que pueda asumir por delegación en relación con la aplicación de los tributos locales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 181.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

Entrando ya en otro orden de cosas, conviene reseñar que un aspecto especialmente relevante del nuevo marco estatutario reside, como hemos comprobado líneas atrás, en la posible instauración de formas intensas de cooperación entre las Agencias Tributarias estatal y autonómicas. Pues bien, esta cuestión tampoco se descuida, ni mucho menos, en la Ley 23/2007, que repetidas veces recuerda la previsión estatutaria de creación de un consorcio entre la Agencia estatal y la andaluza. El artículo 6 h) ya pone el acento en la idea de que sobre la Agencia autonómica recae la función de “colaboración y coordinación con las demás Administraciones tributarias y, en particular, la participación en el Consorcio al que se refiere el artículo 181.2 del Estatuto de

Autonomía para Andalucía, sin perjuicio de las atribuciones de la Consejería competente en materia de Hacienda”. Y en el Capítulo VI, dedicado específicamente a las “relaciones interadministrativas” se insiste de nuevo en los nexos cooperativos que han de existir entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la materia, pronunciándose expresamente sobre la constitución del Consorcio: “Previa autorización del Consejo de Gobierno –dice el artículo 32–, la Agencia participará en el Consorcio al que se refiere el artículo 181.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin perjuicio de las atribuciones de la Consejería competente en materia de Hacienda”.

Tampoco descuida, sin embargo, la Ley 23/2007 la eventual instauración de relaciones de colaboración de la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas, como lo atestigua el artículo 31.2, en cuya virtud “la Agencia podrá celebrar convenios de colaboración con la Administración tributaria de otras Comunidades Autónomas y acordar la creación de órganos y grupos de trabajo para su seguimiento y, en general, para la cooperación y la coordinación en el ámbito de sus respectivas competencias”. Y, en fin, el Capítulo VI recuerda asimismo la posibilidad de cooperar al respecto con el nivel local de gobierno: “La Agencia –establece el artículo 31.3– podrá formalizar convenios de colaboración, cooperación y coordinación con las Administraciones locales de Andalucía para la prestación de asistencia jurídica y técnica en materia de aplicación de tributos”. Fórmulas cooperativas para cuya instrumentación el legislador no ha previsto ningún tipo de condicionante, inclinándose por aceptar cualquier modalidad cuya adopción se estime pertinente, tal y como se desprende del artículo 30.1:

“La colaboración de la Agencia con otras Administraciones Públicas o sus entidades vinculadas o dependientes podrá revestir cualquier forma admitida en Derecho, incluida la constitución o participación en entidades con personalidad jurídica propia y diferenciada, que requerirá la previa autorización del Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda y a iniciativa de la Agencia”.

Manuel Medina Guerrero