



Opinión / La pretendida Hacienda Catalana, ni es constitucional ni tiene los medios necesarios para ser llevada a cabo



Antonio Benítez Ostos, socio director y fundador de Administrativando Abogados. Foto: cedida.

24/10/2025 05:44 | Actualizado: 24/10/2025 02:14

En esta noticia se habla de:

Antonio Benítez Ostos

Hacienda Catalana

Casi un año después del acuerdo entre PSC y ERC para garantizar la investidura de Salvador Illa como President de la Generalitat, la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, prevista en el artículo 183 del Estatut, en sesión de 14 de julio actual, adoptó un acuerdo que se supone que da continuidad al suscrito entre los partidos.

Según la nota informativa de La Moncloa, el acuerdo pretende establecer los cimientos de la nueva financiación singular para Cataluña en el marco de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En la nota se recoge que la reforma del sistema de financiación tiene que atender las singularidades de Cataluña y sus aspiraciones de autogobierno y autonomía fiscal, y otorgará a la Generalitat más capacidad normativa en la gestión de los tributos.

Se trata de una propuesta que, como recoge el acuerdo, es compatible con una reforma general del sistema de financiación que atienda a las necesidades y singularidades de todas las comunidades autónomas.

Las diferencias entre los dos textos son notables, y el nuevo acuerdo es deliberadamente más ambiguo que el primero, si cabe. Así, no se estipula nada sobre el principio de ordinalidad, sobre la cesión del 100% de los impuestos estatales, ni sobre el reconocimiento de la soberanía fiscal catalana, que eran sin duda los aspectos más polémicos del acuerdo inicial. Por el contrario, se incide en la necesidad de renovar el sistema de financiación autonómica y se aboga por un sistema tributario compartido.

El nuevo acuerdo propugna el desarrollo de un modelo que llama de gestión tributaria “en red” en el que participarían, con competencias concurrentes, tanto la AEAT como las agencias tributarias autonómicas que lo deseen, que podrían ir asumiendo gradualmente mayores competencias de gestión sobre nuevos impuestos.

DESMANTELAMIENTO PARCIAL DE LA AGENCIA TRIBUTARIA

Se trata por tanto de una versión más edulcorada que la recogida en 2024, pero en todo caso, desde [Administrativando Abogados](#), entendemos que lo que se pretende es un desmantelamiento parcial de la Agencia Tributaria en favor de una o varias agencias regionales, que por supuesto no cuentan con la experiencia y el know-how de aquella, lo que sin duda supondrá mayor coste por euro recaudado, una pérdida considerable de eficiencia y una grave complicación para la labor recaudatoria y el control del fraude y de la corrupción.

Serían precisos mecanismos muy avanzados y eficientes para la coordinación y para compartir información, lo que a día de hoy resulta utópico. Sería además contraria a la evolución de todos los Estados de nuestro entorno, que caminan hacia una mayor integración en la administración tributaria y al intercambio de información.

El siguiente paso dado por la Generalitat en este asunto ha sido la aprobación del Decreto Ley 15/2025, de 26 de agosto, convalidado por el Parlament en sesión de 1 de octubre, de medidas urgentes en el ámbito del régimen jurídico de la [Hacienda](#) Catalana, para adaptarlo a las necesidades y nuevas funciones derivadas del sistema de financiación singular de la Generalitat de Cataluña.

Según se afirma en la exposición de motivos, la urgencia de esta reforma normativa radica en la necesidad inaplazable de garantizar que la Agencia Tributaria de Cataluña disponga de las herramientas jurídicas y organizativas necesarias para adaptarse con plenas garantías y de manera compasada al nuevo modelo de financiación singular, para que pueda ejercer de manera eficaz y eficiente, las competencias asignadas y las que se deriven del nuevo modelo de financiación singular.

De acuerdo con el artículo 64 del Estatut, en caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley. El Tribunal Constitucional ha reiterado que “los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son, como mínimo, los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE)”.

Para el TC, la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley).

Sin embargo, los términos “extraordinaria y urgente necesidad” no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes.

Incumbe a este tribunal “controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes” (STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3).

Se trata, en definitiva, de un “control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). Solo “en supuestos de uso abusivo o arbitrario” podrá este tribunal rechazar la definición que el Gobierno haya hecho de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad (por todas, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

Con arreglo a estos parámetros, se puede discutir la conformidad a derecho del Decreto-Ley 15/2025, en cuanto a la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad que lo viene a justificar.

La norma busca adaptar la ATC a las necesidades y nuevas funciones derivadas del sistema de financiación singular de la Generalitat de Cataluña, lo que sin duda constituye un alarde de optimismo, pues ese sistema aún no está aprobado, ni siquiera pergeñado, por el legislador estatal, para cuya implantación será necesario nada menos que la reforma de una Ley Orgánica como la de Financiación autonómica, así como de las Leyes 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, y Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

NADIE QUIERE VER «EL ELEFANTE EN LA HABITACIÓN»

Respecto al contenido del Decreto-Ley, se trata de una norma organizativa de la Agencia Tributaria Catalana, con la modificación de su estructura interna, la asunción de una nueva función, la de tesorería propia, y la creación de dos cuerpos de funcionarios de la Agencia: el Cuerpo de Gestión y el Cuerpo de Informática tributaria.

En Administrativando Abogados consideramos que si algún día se llegara a cumplir el sueño de los partidos que están detrás de estas medidas de la cesión del IRPF a Cataluña, las previsiones del Decreto Ley 15/2025 serían manifestamente insuficientes para corregir la situación de una Agencia Tributaria catalana que a corto y medio plazo carece de capacidad técnica, informática ni de recursos humanos para asumir tan enorme función. Como elemento ilustrativo, en la RPT actual de la ATC, aprobada el pasado mes de junio no hay más de 30 puestos de trabajo reservados al Cuerpo de Inspección de tributos. Con tan escasos mimbres poco se puede hacer.

Ante tan problemática perspectiva, que no se le escapa a cualquiera medio versado en estas cuestiones, parece que nadie quiere ver “el elefante en la habitación”, que no es otro que el siguiente: si algún día se aprobara el traspaso o la delegación de la competencia sobre gestión del IRPF a la ATC, conllevará ineludiblemente el traspaso de funciones, servicios y personal desde la Agencia estatal a la Agencia catalana.

Así se establece en el artículo 18.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que ordena que los Reales Decretos de traspaso de servicios deberán contener Relaciones nominales del personal transferido, con expresión de su número de Registro de Personal y además, en el caso de los funcionarios, de su puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones.

En igual sentido, se expresa el Real Decreto 1666/1980, de 1980, de 31 de julio, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña y funcionamiento de la Comisión Mixta previstos en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Estos trasposos afectarían a los funcionarios adscritos a los órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas (artículo 24.1). También pueden ser transferidos voluntariamente funcionarios adscritos a sus servicios centrales y Organismos de ellos dependientes (artículo 24.3).

Los funcionarios transferidos quedarían en la situación de servicios en otras Administraciones Públicas prevista en el artículo 88 del TREBEP, y se integran plenamente en la organización de la Función Pública de la Comunidad Autónoma, que deberá respetar el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido.

La misma Ley contempla otras fórmulas para que funcionarios estatales ocupen puestos en las CC.AA. sin ser transferidos. Por un lado, cuando en la ley de creación de un Cuerpo o escala se defina a éste como nacional, el artículo 28 de la Ley del Proceso Autonómico establece que las funciones propias de estos Cuerpos deberán ser desempeñados en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos. Igualmente, según el art. 29, a iniciativa de la Comunidad Autónoma, el Estado podrá acordar que determinados puestos de trabajo de la Comunidad sean desempeñados por funcionarios de Cuerpos o Escalas estatales.

Estos funcionarios comprendidos en los artículos 28 y 29, al no ser funcionarios transferidos, no se integran en la función pública de la Comunidad Autónoma y continúan por tanto en activo en su cuerpo o escala de origen.

En conclusión, **podemos manifestar que este manido tema de la financiación singular de Cataluña sigue estando tan en el aire como hace un año cuando se planteó en el acuerdo PSE-ERC. En realidad, examinados en su conjunto ambos acuerdos, que supuestamente conforman la propuesta de financiación singular para Cataluña, no se sabe qué es exactamente lo que se propone, dado que concurren elementos contradictorios entre ambos, y hay aspectos esenciales que continúan sin definir, como el expuesto sobre función pública.**

Como ya dijimos anteriormente, podemos compartir la necesidad de modificar en profundidad el obsoleto y caducado modelo de financiación territorial, pero esta necesaria actualización deberá abordarse globalmente y extender la eventual reforma legal a la totalidad del territorio nacional y no sólo a una Comunidad, como se pretende, tras un debate objetivo y profundo que refuerce nuestro Estado autonómico y en el que no haya ganadores ni perdedores.

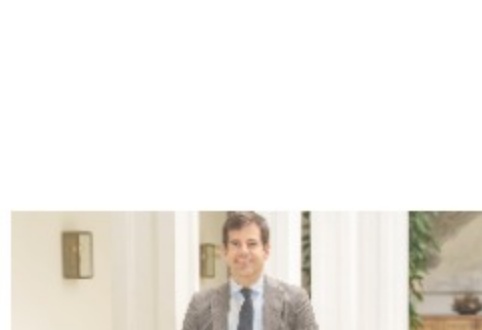
Otras Columnas por Antonio Benítez Ostos:



Opinión | La reforma judicial impulsada por el gobierno atenta directamente a los principios básicos que rigen a nuestros jueces y magistrados



Opinión | ¿En qué punto se encuentran nuestros tribunales sobre el reconocimiento de una indemnización a favor de los interinos?



Opinión | El pretendido cupo catalán atenta directamente contra nuestra Constitución y Estado de Derecho



Opinión | Es inexplicable que aún no conozcamos la causa oficial del apogón: la responsabilidad patrimonial podría abrirse camino



Opinión | La exclusión de la conciliación administrativa en la Ley 1/2025: una oportunidad perdida



Opinión | Guías de lenguaje no sexista frente a la libertad de cátedra