



L'Administració tributària de Catalunya

Informe número 2

Barcelona,
20 de desembre de 2013



Generalitat de Catalunya
Consell Assessor
per a la Transició Nacional



L'Administració tributària de Catalunya

Informe número 2

Barcelona,
20 de desembre de 2013



Generalitat de Catalunya
**Consell Assessor
per a la Transició Nacional**

Índex

Presentació	9
Introducció	11
1.1. L'Agència Tributària de l'Estat espanyol a Catalunya (AEAT)	12
1.1.1. Breu anàlisi de l'evolució de l'AEAT	12
1.1.2. El desplegament de l'AEAT a Catalunya	14
1.2. L'Agència Tributària de Catalunya	17
1.3. Els serveis de gestió i recaptació de les Corporacions Locals	19
Primera part. L'Administració tributària de l'Estat propi: objectius i característiques fonamentals	21
Capítol I: Estructura institucional	21
1. L'Agència Tributària de Catalunya	23
1.1. Models d'organització de la gestió tributària	23
a) El model espanyol	24
b) Models alternatius	27
1.2. Principis rectors de l'Administració tributària de Catalunya	28
a) Transparència i rendició de comptes	29
b) Professionalitat	29
c) Servei Públic	30



d) Eficiència	32
2. L'organització de les funcions d'aplicació dels tributs	32
2.1. L'organització dels serveis d'assistència al contribuent	33
a) La xarxa pública d'oficines tributàries	33
b) Les xarxes complementàries	34
c) Els intermediaris fiscals	34
2.2. L'organització dels serveis de recaptació dels deutes tributaris	35
a) La gestió dels ingressos tributaris	36
b) La gestió dels impagaments: la recaptació executiva	37
2.3. L'organització dels mitjans de control i de lluita contra el frau	38
a) El control del correcte compliment de les obligacions tributàries	39
b) El descobriment de les activitats econòmiques no declarades	40
c) La lluita contra la delinqüència econòmica	41
3. L'estructura informàtica	41
3.1. La base de dades i el cens de contribuents	42
3.2. El sistema informàtic de gestió dels procediments d'aplicació dels tributs	42
3.3. La Seu Electrònica	43
3.4. El Servei d'informàtica tributària de Catalunya	43
4. Altres organismes de l'Administració tributària de Catalunya	44
4.1. El Consell Fiscal de Catalunya	44
4.2. L'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya	46
4.3. La Direcció General de Tributs	47
4.4. La Junta de Tributs de Catalunya	47



5. Les Duanes	49
6. Estimació dels costos de funcionament	50
6.1. La dotació de recursos humans	52
6.2. La inversió en tecnologies de gestió de la informació	54
Capítol II: Aspectes funcionals	55
1. El model de gestió de l'AEAT: una visió crítica	56
1.1. La ineficiència del model de control tributari <i>a posteriori</i>	56
1.2. La manca de seguretat jurídica tributària	59
1.3. L'assistència al contribuent	61
2. Objectius de la futura Administració tributària de Catalunya	61
2.1. La millora del compliment voluntari i de l'assistència als contribuents	62
2.2. El control tributari fonamentat en la col·laboració i la prevenció	70
3. Algunes propostes per millorar l'eficiència fiscal	76
Capítol III: Magnituds econòmiques	82
1. El flux de la tresoreria tributària	82
2. Previsió d'ingressos del sistema tributari de Catalunya	84
Segona Part. Estratègies i mesures adreçades a la creació de l'Administració tributària de l'Estat propi	86



Capítol IV: Primera etapa: estratègies i mesures adreçades a la preparació de l'Administració tributària de l'Estat propi	87
Introducció	87
1. Estratègies i mesures bilaterals en un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol	89
1.1. La Generalitat, autoritat fiscal de Catalunya	90
1.1.1. La cessió a la Generalitat de Catalunya dels impostos estatals	91
1.1.2. La constitució d'un Consorci amb l'AEAT	92
1.1.3. L'accés a la tresoreria tributària	93
1.2. La integració de les estructures administratives de la gestió tributària	94
1.3. El traspàs dels mitjans personals, materials i tecnològics de l'Administració tributària de l'Estat espanyol a Catalunya	95
a) El traspàs dels recursos humans	95
b) El traspàs de la xarxa d'oficines de l'AEAT desplegades al territori català	95
c) El traspàs de les dades dels contribuents catalans	96
d) El traspàs dels processos i procediments de l'AEAT	96
1.4. La transferència de les competències normatives	96
2. Estratègies i mesures que pot adoptar unilateralment el Govern de la Generalitat i que es poden aplicar tant en un escenari de no col·laboració amb l'Estat espanyol com, en alguns casos, en un escenari de col·laboració	97
2.1. La preparació de l'estructura institucional d'aplicació dels tributs	97
2.1.1. El desenvolupament de l'Agència Tributària de Catalunya	98



a) La disponibilitat de recursos humans	99
b) L'obtenció de les dades dels contribuents catalans	100
c) El Servei d'Informàtica tributària de Catalunya	101
2.1.2. La constitució d'un Consorci amb les Diputacions provincials de Catalunya	102
2.2. La creació de la resta d'organismes de l'estructura institucional	103
2.3. La preparació del sistema tributari català	104
a) La preparació de l'estructura fiscal	104
b) La preparació de la normativa d'aplicació dels tributs	105
c) La preparació dels acords internacionals	106
2.4. La definició del model de gestió tributària	107
3. Mesures per donar servei als contribuents catalans que volen complir les seves obligacions tributàries amb l'Estat espanyol per mitjà de l'Agència Tributària de Catalunya	108
Capítol V: Segona etapa: Estratègies i mesures adreçades a la implementació de l'Administració tributària en el context de sobirania fiscal	111
1. La creació del sistema tributari de Catalunya	111
1.1. La definició de l'estructura fiscal de Catalunya. Possible aplicació transitòria de la normativa espanyola	112
1.2. La regulació dels procediments d'aplicació dels tributs	112
1.3. L'aplicació dels Tractats i Convenis internacionals amb contingut tributari	113
2. Estratègies per posar en funcionament l'Administració tributària de Catalunya	114
2.1. La consciència fiscal dels contribuents catalans	114



2.2. El desplegament de l'Agència Tributària de Catalunya	115
2.2.1. La incorporació dels recursos humans	116
2.2.2. La gestió de la informació dels contribuents catalans	118
2.2.3. La col·laboració amb els intermediaris fiscals	119
3. El control de la tresoreria tributària	119
4. La transició entre sistemes tributaris	120
4.1. La gestió de les obligacions tributàries pendents	120
4.2. L'ampliació del període de prescripció	121
5. La transició entre administracions fiscals	122
5.1. La subjecció a la jurisdicció fiscal catalana	122
5.2. L'eliminació de la doble imposició	124
5.3. La col·laboració amb l'Administració tributària espanyola	127
a) Els intercanvis d'informació tributària	127
b) La col·laboració en la lluita contra el frau fiscal	128
Resum i conclusions	129

L'Administració tributària de Catalunya

Presentació

Aquest informe té per objecte principal l'anàlisi de les estratègies que podria seguir el Govern de la Generalitat de Catalunya per crear una Administració tributària pròpia que sigui capaç de gestionar tots els impostos que paguen els contribuents catalans.

Per aconseguir aquest objectiu en el decurs del procés de Transició Nacional, pensem que cal distingir clarament dues fases o etapes que condicionen de soca-rel el tipus de mesures que es poden adoptar. La primera és la que comprèn des del moment present fins a la constitució del nou Estat i, amb ell, de la nova Administració tributària catalana. La segona és la que comença a partir del moment en que la Generalitat de Catalunya exerceix la sobirania fiscal i disposa d'una Hisenda pròpia.

Durant la primera etapa, la legislació aplicable és l'espanyola i, fins que no es doni pas a la segona fase, caldrà respectar-la i, si escau, intentar modificar-la, però sempre d'acord amb els procediments legals existents.

En canvi, a la segona etapa, la legislació que regularà el deure dels catalans a contribuir en el sosteniment de les despeses públiques serà la que aprovi el Parlament de Catalunya. Per tant, aconseguida la sobirania fiscal, l'acció del Govern de la Generalitat s'haurà d'orientar a desenvolupar i consolidar la nova Administració tributària catalana dins d'un sistema tributari propi, encara que les negociacions amb l'Estat espanyol continuïn a fi d'organitzar una ordenada successió de jurisdiccions fiscals.

A l'hora de dissenyar les estratègies a seguir en cadascuna de les dues fases del procés, cal tenir presents diversos escenaris que, en hipòtesi, es poden plantejar i que poden tenir una incidència determinant en el sentit de les decisions polítiques que es prenguin. Concretament, pel que fa a la primera fase, no és el mateix un escenari de col·laboració amb

les autoritats fiscals espanyoles, que un escenari en el que l'Administració tributària catalana es construeix sense aquest acord o, fins i tot, amb l'hostilitat dels diferents poders públics de l'Estat espanyol.

Pel que fa a la segona fase, els escenaris que cal tenir presents no depenen tant de la posició que pugui adoptar l'Estat espanyol quant del factor temporal, doncs, per garantir la continuïtat d'un servei públic que no pot tenir solució de continuïtat, cal identificar i distingir molt bé les mesures que s'hauran de prendre en els primers moments de funcionament de la nova Administració tributària de Catalunya i els que caldrà aplicar a mig termini.

D'acord amb aquests continguts, l'informe s'estructura en tres parts diferenciades. Començarem amb una introducció, amb finalitat propedèutica, en la que, a fi de contextualitzar l'objecte del nostre estudi, primer s'analitza l'evolució i els trets fonamentals del model de gestió tributària que aplica l'Estat espanyol i de l'organització pública a qui s'encomana l'aplicació dels tributs. Seguidament, es descriu quin és el desplegament de les tres Administracions tributàries que en aquests moments actuen a Catalunya.

Una vegada fixat el punt de partida, la primera part de l'informe està destinada a definir com hauria de ser, des del punt de vista institucional i funcional, l'organització pública responsable d'administrar el sistema tributari català. No es tracta d'establir de manera exhaustiva les característiques de tots i cadascun dels organismes a qui s'encomanen les funcions d'aplicació dels tributs i, menys encara, de determinar el sentit de la política fiscal del futur Govern de la Generalitat. El que es pretén únicament és identificar, en dos capítols separats, les grans línies que haurien de presidir l'establiment i consolidació de l'Administració tributària de l'Estat propi.

Identificats els objectius als quals s'hauran de dirigir els esforços, a la segona part de l'informe entrem de ple en l'anàlisi de les estratègies i mesures que es podrien aplicar en cadascuna de les dues etapes del procés polític que ha de portar a l'Estat propi i tenint en compte els diversos escenaris en els que s'hauran d'adoptar aquestes mesures.

Introducció

Entesa com l'organització pública responsable de gestionar un sistema fiscal, una Administració tributària és sempre un reflex d'aquest sistema, i també del model de distribució de les competències normatives i de gestió entre els diferents nivells d'hisenda pública que puguin existir en un moment històric determinat.

Per aquesta raó, pensem que és inevitable contextualitzar aquest informe partint d'una visió evolutiva del model d'Administració tributària de l'Estat espanyol, que ens permeti comprendre algunes de les raons de la seva actual configuració i, sobretot, proposar les solucions estratègiques que impulsin la reforma del desplegament institucional vigent, a fi de preparar-lo per a les futures necessitats de la hisenda pròpia de Catalunya.

Actualment, a Catalunya hi coexisteixen tres nivells d'Administració tributària que es corresponen amb la distribució territorial de les competències fiscals a l'Estat espanyol, que són:

- L'Agència tributària de l'Estat "a" Catalunya (d'ara endavant AEAT)
- L'Agència tributària "de" Catalunya (d'ara endavant ATC)
- I els serveis tributaris de les entitats locals, entre els que destaquen els organismes autònoms de recaptació vinculats a les Diputacions provincials.

Tots aquests ens públics disposen d'una estructura orgànica pròpia, adaptada a les funcions que realitzen, on s'integren els recursos humans, materials i tecnològics dels que cada Administració fiscal disposa, i que, sense comptar els òrgans de recaptació i gestió d'alguns Ajuntaments (p.e. Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona), constitueixen el que podríem considerar el desplegament institucional de la hisenda pública al territori de Catalunya.

1.1. L'Agència Tributària de l'Estat espanyol a Catalunya (AEAT)

1.1.1. Breu anàlisi de l'evolució de l'AEAT

El sistema tributari actualment vigent a l'Estat espanyol arrenca l'any 1978, juntament amb l'adveniment de la democràcia. Per crear la nova estructura tributària espanyola, els impostos i taxes preconstitucionals se substitueixen progressivament per unes figures fiscals en consonància amb les que s'apliquen a la majoria de països avançats del món.

Per administrar la nova estructura tributària, en els primers anys encara s'utilitza el model d'Administració clàssica de serveis administratius integrats al Ministerio de Economía però, a fi d'incorporar noves metodologies de treball i de disposar d'una major capacitat de decisió operativa, a finals de l'any 1991, es crea l'*Agencia Estatal de Administración Tributaria*, com a organisme públic amb autonomia funcional i financera adscrit a la Secretaría de Estado de Hacienda¹.

L'AEAT és un organisme relativament jove, tant pel que fa a l'edat mitjana del seu personal, com pel que fa a la seva pròpia experiència com a organització pública. Des del primer moment manifesta una clara vocació per les noves tecnologies, i avui és pionera al món en el desenvolupament de sistemes informàtics aplicats a l'obtenció d'informació tributària.

Per comprendre la situació actual i, sobretot, per projectar el futur de l'organització, podem diferenciar tres etapes evolutives.

La primera es podria situar entre el anys 1992 i 2000, i es caracteritza per la preocupació per definir l'estructura institucional de la nova organització i per aconseguir un desplegament que doni cobertura a tot el territori de l'Estat.

En aquests primers anys, l'esforç de l'AEAT es centra en disposar d'una plantilla de personal altament qualificat, tot absorbint els cossos administratius de l'anterior model i creant-ne de

¹ El règim jurídic de l'AEAT és a l'article 103.1 Uno.1, de la Llei 31/1990, de 27 de desembre, i, segons el que disposa l'article 5.2 de la Llei General Tributària, és l'organisme que executa les competències que integren la potestat d'aplicar els tributs i de sancionar les infraccions tributàries.

nous. També es consolida el desplegament territorial per mitjà de les *Delegaciones Especiales* d'àmbit autonòmic, de les *Delegaciones Provinciales*, i de les *Administraciones* d'àmbit local. Al mateix temps, es desenvolupen els serveis de gestió tributària i d'assistència al contribuent (programes d'ajuda, etc...), s'implanta el NIF com a codi de referència, s'organitzen els primers controls per encreuament de dades i s'integra la recaptació executiva com a funció administrativa.

Un dels aspectes més rellevants d'aquesta etapa és la creació del DIT (*Departamento de Informática Tributaria*) que instal·la un dels supercomputadors més potents de l'Estat espanyol, que li permet iniciar un procés d'obtenció massiva de dades per mitjà de les declaracions informatives. Els primers productes informàtics que elabora el DIT tenen per finalitat facilitar l'anàlisi tributari per col·lectius de risc d'incompliment i proporcionar informació integral dels contribuents afectats pels procediments de control tributari (*Base de Datos Nacional*).

El final d'aquesta etapa coincideix amb les eleccions generals de l'any 2000, on es planteja obertament la possibilitat de descentralitzar l'AEAT i transferir part de la gestió tributària a la Generalitat de Catalunya. La majoria absoluta que aconsegueix el Partit Popular atura la descentralització i dona pas a la segona etapa, on destaca el procés de centralització de la informació estratègica com a element essencial de la gestió tributària.

El constant desenvolupament dels sistemes informàtics interns permeten que els òrgans directius de l'AEAT tinguin cada cop més capacitat de planificació i programació de les actuacions dels òrgans operatius desplegats en el territori (seguiment d'objectius lligats a la retribució). A més, es crea la *Delegación Central de Grandes Contribuyentes* (DCGC) a fi d'unificar el control tributari de les persones i, sobretot, de les empreses econòmicament més rellevants.

El resultat és un control immediat i una presència permanent dels serveis centrals (*Departamentos*) en la gestió diària de les diferents àrees funcionals de l'AEAT i, sobretot, l'establiment d'un model radial de fluxos d'informació que concentra el poder decisor i a Madrid.

La tercera etapa comença l'any 2010, i té per objectiu principal l'establiment de l'Administració tributària electrònica, també centralitzada.

La implantació de l'expedient electrònic, la posada en funcionament de la *Sede Electrónica* com a plataforma d'interlocució amb el contribuent, i la regulació de la notificació electrònica, són els eixos del nou model que s'albira, on l'actual desplegament territorial poc a poc serà substituït per una gestió automatitzada dels procediments tributaris, on el factor principal serà la gestió de dades i el control de la plataforma informàtica².

Podríem resumir aquest llarg procés de construcció de la infraestructura tributària de l'Estat espanyol, com el de transformació d'una Administració tradicional de "base documental" en una Administració moderna de "base digital", i ben aviat de funcionament completament electrònic. Quan conclogui aquesta etapa (encara oberta), el model centralitzat de gestió tributària automatitzada serà pràcticament irreversible.

1.1.2. El desplegament de l'AEAT a Catalunya

El desplegament de l'AEAT a Catalunya s'organitza per mitjà de dues estructures orgàniques amb poder executiu: a) La Delegación Especial; i b) La Delegación Central de Grandes Contribuyentes (DCGC).

La primera, que depèn jeràrquicament del Delegado Especial de Catalunya (nomenat pel Director de l'AEAT), s'encarrega de la gestió, inspecció i recaptació dels impostos estatals meritats a Catalunya, de les duanes, i de la recaptació executiva dels deutes públics d'altres entitats públiques (entre elles la Generalitat de Catalunya) que li sigui encomanada per conveni³.

Actualment, la Delegación Especial de l'AEAT a Catalunya disposa d'una plantilla aproximada de 3.700 empleats públics⁴ (que representen aproximadament un 14 per cent del total de la seva plantilla), distribuïts en tres nivells territorials i funcionals:

² Com a mostra, podeu veure, entre molts altres: el RD 1363/2010, de 29 d'octubre que regula els supòsits de notificacions i comunicacions administratives obligatòries per mitjans electrònics a l'àmbit de l'AEAT, o la Resolució de 16 de desembre de 2011, de la Direcció General de l'AEAT, per la que s'estableix el procediment per a efectuar l'embargament de comptes a la vista oberts en entitats de crèdit per mitjans electrònics.

³ El Conveni vigent amb la Generalitat de Catalunya és de 26 de setembre de 2006.

⁴ La denominació "empleats públics" inclou funcionaris i no funcionaris.

- Una xarxa de 29 Administracions (22 a la província de Barcelona, 2 a Lleida, 2 a Tarragona i 3 a Girona)⁵ que s'encarrega de les tasques de gestió, recaptació i assistència al contribuent.
- Les Dependències Regionals de Gestió, Inspecció, Recaptació i Informàtica tributària, amb seu a Barcelona, que són els centres directius de cadascuna de les funcions d'aplicació dels tributs estatals.
- I, finalment, la Dependència Regional de Duanes i Impostos Especials, que gestiona l'activitat dels recintes duaners dels ports i aeroports de Catalunya, i de la frontera terrestre⁶.

L'oficina catalana de la *Delegación Central de Grandes Contribuyentes*, amb seu a Barcelona, que depèn jeràrquicament del Delegat Central ubicat a Madrid, també s'encarrega de la gestió, recaptació i inspecció dels impostos estatals però exclusivament respecte de contribuents que, pel seu volum de negoci (més de 100 milions d'euros de facturació) o pel desplegament territorial de la seva activitat econòmica en més d'una Comunitat Autònoma, li són assignats expressament (aproximadament uns 3.000 contribuents de tot l'Estat espanyol, una bona part dels quals es troba a Catalunya)⁷.

Segons dades de l'any 2012⁸, el cens d'obligats tributaris de l'AEAT, el formen un total de 52.473.021 de contribuents, dels que 5.271.371 són empresaris, professionals i altres retenidors i, d'aquests més de 36.001 són grans empreses.

El volum agregat de les declaracions gestionades derivades dels impostos més rellevants de l'estructura tributària espanyola (IRPF, IS, IVA i IIEE) és de 43.839.352 de declaracions, de les que 19.552.674 són declaracions d'IRPF (10.758.622 presentades per Internet). El volum d'esborranys de dades fiscals enviats als contribuents espanyols se situa per sobre dels 23

⁵ Resolució de 15 de febrer de 2013 de la presidència de l'AEAT.

⁶ Resolució de la Presidència de l'AEAT de 5 de setembre de 2013 (BOE de 11 de setembre) per la que s'estructuren els serveis de Duanes i Impostos Especials..

⁷ La *Delegación Central de Grandes Contribuyentes* es va crear mitjançant l'Ordre 3230/2005, de 13 d'octubre, del *Ministerio de Economía y Hacienda*, i el seu règim de funcionament i competències ve desenvolupat a la Resolució de la Presidència de l'AEAT de 26 de desembre de 2005, modificada posteriorment l'any 2006 i l'any 2007.

⁸ Memòria AEAT 2012

milions.

Segons la Direcció de l'AEAT⁹ a Catalunya hi ha censats més de 9 milions de contribuents entre persones físiques i jurídiques, que representen un 16,51 per cent del total de contribuents de l'Estat espanyol. A la campanya de l'IRPF de l'any 2011¹⁰ es van emetre més de 4 milions de sol·licituds de dades fiscals amb destí a contribuents catalans, i més de 2,5 milions d'esborranys de declaració (el que representa un 17,25% del total espanyol). Les declaracions d'IRPF tramitades per la Delegación Especial de l'AEAT a Catalunya van superar la xifra de 3,5 milions, de les que gairebé 2,5 milions van resultar a tornar (devolucions) per un import global de 1.891 milions d'euros.

Per completar el desplegament territorial de l'Administració tributària de l'Estat espanyol a Catalunya, a les estructures dedicades a la gestió del sistema fiscal, s'han d'afegir dos organismes més que no disposen pròpiament de funcions executives com són:

- a) El Tribunal Econòmic-Administratiu Regional de Catalunya (TEARC), amb seu a Barcelona, que depèn jeràrquicament del Tribunal Econòmic-Administratiu Central (amb seu a Madrid), i que s'encarrega de la revisió en via administrativa dels actes dictats pels diferents òrgans de l'AEAT a Catalunya, dels dictats per òrgans de la Generalitat en matèria de tributs cedits, i també per les Corporacions locals que afectin a la gestió del Cadastre¹¹.
- b) I l'oficina de la Dirección General del Catastro, que centralitza i gestiona les dades corresponents a tots els immobles de Catalunya, i en fixa els valors que determinaran la base imposable de l'impost municipal sobre béns immobles¹².

⁹ Així ho va manifestar la Sra. Beatriz Viana a la conferència feta a Foment del Treball el dia 6 de novembre de 2012.

¹⁰ Respecte l'any 2012 no disposem de les dades.

¹¹ Segons la Memòria del Tribunal Econòmic-Administratiu Regional de Catalunya, des de l'any 2005 li han entrat més de 120.000 resolucions, de les que gairebé un 40 per cent han estat resoltes total o parcialment en favor dels contribuents. Actualment, compta amb una plantilla de 75 empleats públics.

¹² Actualment la Dirección General del Catastro compta a Catalunya amb una plantilla de 109 empleats públics.

1.2. L'Agència Tributària de Catalunya

L'Agència Tributària de Catalunya, creada l'any 2007¹³ després de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 2006, és una organització amb poc poder fiscal i escassa presència social.

Actualment l'ATC disposa de 326 empleats públics¹⁴, del quals aproximadament un 30 per cent són tècnics superiors, un 11 per cent tècnics mitjans, i la resta és personal de suport. Pel que fa al personal, amb formació tributària específica, el cos Superior d'Inspecció i Tècnica Tributària el formen 18 Inspectors i 35 Tècnics tributaris. També disposa d'un cos tècnic de valoració tributària format per 5 empleats públics.

La principal font d'ingressos públics que gestiona l'ATC són els tributs cedits totalment per l'Estat espanyol, sobretot l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats (ITPAJD). No obstant, de la gestió d'aquest impost se'n encarreguen principalment les 53 "oficines liquidadores" que depenen dels Registres de la Propietat (49) i Mercantils (4)¹⁵, a qui es paga una comissió per la gestió que fan¹⁶. El personal no funcionari que es destina a tasques de gestió tributària es situa al voltant de les 350 persones¹⁷, de les que no arriben al 20 per cent les assimilades a un nivell de tècnic superior.

Des de la perspectiva del seu desplegament territorial, actualment l'ATC, a banda dels òrgans de direcció que integren els serveis centrals, disposa de quatre Delegacions territorials (Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona), sense xarxa d'oficines pròpia a nivell local.

El pressupost de funcionament de l'ATC per a l'any 2012, sense comptar les comissions de gestió que es liquiden als Registradors de la propietat i a l'AEAT, és de 25.595.829,83

¹³ Llei 7/2007, de 17 de juliol (DOGC de 23 de juliol) i Decret 279/2007 de 24 de desembre (DOGC de 28 de desembre).

¹⁴ Memòria ATC 2012.

¹⁵ L'actual desplegament compren 23 oficines a la província de Barcelona, 12 a Girona, 9 a Lleida i 9 a Tarragona

¹⁶ Conveni de 30 d'octubre de 2012.

¹⁷ Informe de la Inspecció General del MHAPP sobre resultats de l'ATC de l'exercici 2012.



euros¹⁸, dels quals més de la meitat (14 milions d'euros) es destinen a la remuneració del personal, i només 1,4 milions a la inversió en tecnologies informàtiques¹⁹.

Des de la perspectiva dels ingressos tributaris que gestiona, l'any 2012 l'ATC va obtenir una recaptació líquida de 1.890 milions d'euros, dels quals:

- a) 640 milions aproximadament corresponent al impostos directes (impost sobre Successions i Donacions, i Impost sobre el Patrimoni);
- b) 7 milions a l'Impost sobre Grans Establiments Comercials;
- c) 1.031 milions a l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats i operacions societàries;
- d) I la resta provenen dels tributs sobre el joc i de la taxa de protecció civil²⁰.

Si prenem la mitjana de la recaptació del període (2006-2010), la xifra resultant dels ingressos gestionats per l'ATC seria d'uns 3.400 milions d'euros, magnitud que significa un 5 per cent del total dels impostos (incloses les cotitzacions socials) que anualment es liquiden a Catalunya.

Des de la perspectiva de la informació que disposa, podríem dir que l'ATC no té un accés directe general i permanent a les dades fiscals dels ciutadans i de les empreses de Catalunya. Pot fer accessos limitats en casos determinats a la base de dades de l'AEAT, o bé pot demanar justificadament informació fiscal a l'AEAT quan la necessiti per a una gestió en concret. No obstant això, l'ATC disposa d'un sistema operatiu propi²¹, de les dades fiscals corresponents als impostos que gestiona, i d'un portal electrònic (e-tributs) que proporcionen un bon servei als contribuents i que compleixen els requeriments essencials dels sistemes

¹⁸ Llei 1/2012, de 22 de febrer, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per l'exercici 2012. No obstant, el pressupost definitiu com a conseqüència de les modificacions (augmentos, minoracions i generació de crèdits) va ser de 26.364.897,62 euros

¹⁹ El pressupost de l'exercici 2010 va ser de 33,3 milions d'euros, dels que 16 milions es van destinar a personal, 4 milions a inversions reals, i gairebé 9 milions al desenvolupament i millora del sistema informàtic.

²⁰ Memòria ATC 2012

²¹ El desenvolupament del sistema de Gestió i Atenció Unificada d'Impostos (GAUDI) es va iniciar amb la convocatòria de concurs públic al DOGC núm.3346, de 13 de març de 2001, i fins ara la inversió acumulada es situa al voltant dels 27 milions d'euros.

informàtics moderns.

1.3. Els serveis de gestió i recaptació de les Corporacions Locals

A diferència de la Generalitat de Catalunya, les Corporacions Locals gaudeixen d'autonomia plena en la gestió dels tributs locals. És a dir, fins al més petit dels ajuntaments catalans pot decidir com organitza la recaptació dels seus ingressos fiscals.

Alguns ajuntaments, sobretot els més grans, disposen de serveis propis de gestió tributària. Els mitjans i els més petits encomanen, total o parcialment, la gestió tributària dels seus impostos a les Diputacions Provincials, que disposen d'una xarxa d'oficines pròpia²². Concretament,

- A Girona, 126 ajuntaments (57 per cent) han delegat alguna de les seves facultats recaptatòries a la Diputació, que els hi presta aquest servei mitjançant un organisme autònom que disposa d'una oficina central i unes altres nou oficines a nivell local, on hi treballen 97 persones (31 són funcionaris i 66 contractats en règim laboral). El volum d'ingressos derivats de la gestió recaptatòria (voluntària i executiva) que realitza es situa al voltant dels 53,6 milions euros anuals²³.
- A Lleida, són 229 (99 per cent) els ajuntaments que deleguen la recaptació d'algun dels seus impostos, funció que s'instrumenta mitjançant un organisme autònom que disposa d'una oficina central, i deu oficines desplegades pel territori, on hi treballen un total de 88 empleats públics. El volum d'ingressos derivats de la gestió recaptatòria (voluntària i executiva) que realitza es situa al voltant dels 107,3 milions euros anuals²⁴.

²² També hi ha alguns Ajuntaments (sobretot a Girona) que ho deleguen als Consells Comarcals. Particularment significatiu es el Servei de Recaptació del Consell Comarcal del Baix Empordà, on disposen de 22 persones afectes directament a les tasques de recaptació voluntària i executiva.

²³ Xarxa Local de Municipis Gironins (XALOC), Memòria 2012

²⁴ Organisme Autònom de Gestió i Recaptació de Lleida (OARTL), Memòria 2012



- A Tarragona, 181 ajuntaments (98 per cent) utilitzen els serveis de recaptació d'un organisme autònom vinculat a la Diputació, que disposa d'una oficina central i unes altres 26 oficines amb presència a totes les comarques tarragonines, on hi treballen un total de 206 empleats. El volum d'ingressos derivats de la gestió recaptatòria (voluntària i executiva) que realitza se situa al voltant dels 314,1 milions d'euros anuals²⁵.
- Finalment, a Barcelona, són 303 (97 per cent) els ajuntaments que han delegat total o parcialment competències recaptatòries a la Diputació, que disposa d'un organisme autònom especialitzat en aquesta funció, integrat per una oficina central i unes altres 103 oficines desplegades per totes les comarques barcelonines, on hi treballen un total de 682 persones (631 funcionaris i 51 empleats amb contracte laboral). El volum d'ingressos derivats de la gestió recaptatòria (voluntària i executiva) que realitza se situa al voltant dels 1.475,6 milions euros anuals²⁶.

²⁵ BASE- gestió d'ingressos, Memòria 2012

²⁶ Organisme de Gestió Tributària de la Diputació de Barcelona (ORGT), Memòria 2012

Primera part. L'Administració tributària de l'Estat propi: objectius i característiques fonamentals

La primera part del nostre informe la dediquem a analitzar els objectius que, des de la perspectiva institucional i funcional, haurien de guiar el disseny de la futura Administració tributària de Catalunya.

Aquesta part s'estructura en tres capítols. El primer té per objectiu presentar una proposta d'estructura institucional que, d'acord amb els principals models d'organització de les funcions d'aplicació dels tributs, permeti construir una Administració tributària moderna i eficaç a qui encomanar la gestió del sistema tributari català.

El capítol segon tracta dels aspectes funcionals. Tant important és encertar en l'assignació dels mitjans personals, materials i tecnològics, com en la definició de les directrius a les que ha de respondre la seva actuació respecte el conjunt dels contribuents. Per això, examinem algunes de les propostes que la literatura acadèmica i l'experiència internacional ofereixen per a dissenyar un sistema de gestió tributària equiparable al que funciona als països més avançats del món.

I, finalment, el capítol tercer té per finalitat presentar algunes de les magnituds econòmiques de la futura Hisenda Pública de Catalunya, a fi d'evidenciar tant els costos que significa construir una organització com la que es descriu al capítol primer, com els resultats que, en termes pressupostaris, suposa disposar dels ingressos públics derivats de l'esforç fiscal que fan els contribuents catalans.

Capítol I: Estructura institucional

Amb caràcter general, els elements estructurals d'un sistema tributari són tres:

- a) L'estructura fiscal, definida com el conjunt d'impostos i taxes que s'exigeixen als contribuents en un moment determinat.
- b) L'estructura jurídica, integrada d'una banda, per les lleis i normes reguladores dels diferents impostos (dret tributari material o substantiu) i, d'una altra, per una Llei General Tributària i els seus reglaments d'aplicació, on es regulen els procediments administratius per a fer efectives les obligacions tributàries dels contribuents (dret tributari formal).
- c) I l'estructura institucional, formada pels diferents organismes que exerceixen la potestat tributària, i que integra els recursos personals i materials que el sector públic destina a les tasques de liquidació, comprovació, recaptació, revisió i sanció, que són les funcions pròpies de l'aplicació dels tributs.

Si com diu l'aforisme atribuït a Einaudi²⁷ “un sistema tributari val tant com l'Administració responsable de la seva gestió”, és indiscutible la importància estratègica de disposar d'una organització pública capacitada per a gestionar els recursos fiscals dels contribuents catalans. Per tant, atesa la situació descrita a la Introducció, convé identificar amb la màxima precisió possible quins són els aspectes en els que caldria incidir a fi que la futura Agència Tributària de Catalunya estigui en condicions d'assumir la gestió del sistema tributari català d'acord amb els principis d'eficiència, transparència i servei públic.

D'altra banda, juntament amb l'organització pública responsable d'aplicar els impostos vigents a Catalunya, l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi ha de comptar amb altres organismes que s'encarreguin de les funcions no executives.

És a dir, per assolir l'eficiència del sistema tributari, tant important és maximitzar la recaptació com garantir la seguretat jurídica dels contribuents, ja sigui facilitant la participació de les organitzacions professionals en l'elaboració dels criteris interpretatius de la normativa aplicable, ja sigui organitzant un sistema de solució de conflictes que eviti la litigiositat fins on sigui possible. De la mateixa manera, una Administració tributària moderna ha de disposar d'un centre especialitzat en la selecció i formació continuada del seu personal, i també en l'estudi i la recerca en matèria de fiscalitat.

²⁷ Luigi Einaudi (Cuneo 1874, Roma 1961) va ser un prestigiós economista i polític italià que va ocupar la Presidència de la República entre els anys 1948 a 1955.

1. L'Agència Tributària de Catalunya

L'Agència Tributària de Catalunya hauria de ser la peça principal de l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi. Es tracta de l'organització pública responsable de l'aplicació del sistema tributari per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les obligacions tributàries dels contribuents subjectes a la jurisdicció fiscal de la Generalitat de Catalunya, i, si escau, de sancionar les irregularitats que es produeixin.

Per projectar les principals característiques d'un organisme tan complex, en primer lloc, presentarem resumidament quins són els elements distintius dels diferents models d'organització de la gestió tributària i, seguidament, ens ocuparem dels principis rectors als que hauria de respondre la futura Agència Tributària de Catalunya.

Un cop fixades les parets mestres de l'ens públic a qui es confiarà la gestió del sistema tributari català, serà el moment d'aprofundir en l'organització de cadascuna de les funcions d'aplicació dels tributs, identificant les mancances del desplegament vigent i les possibles solucions operatives que permetin superar-les. I, finalment, amb l'objectiu de fer palesa la dimensió econòmica i l'esforç pressupostari que cal fer, incorporarem una estimació de quina hauria de ser la dotació de personal necessària per a assumir la gestió integral del sistema tributari català i de quins podrien ser els costos de posada en funcionament i posterior manteniment de l'Agència Tributària de l'Estat propi.

1.1. Models d'organització de la gestió tributària

Per organitzar una Administració tributària hi ha tantes possibilitats com sistemes tributaris hi ha al món. No obstant, des de la perspectiva que persegueix aquest informe, i malgrat les especificitats i singularitats dels models que s'apliquen pels diferents territoris amb jurisdicció fiscal pròpia, l'experiència internacional ens permet sintetitzar les principals característiques d'un model de gestió tributària d'acord amb quatre paràmetres.

El primer és la relació que s'estableix entre l'Administració tributària i els contribuents, i, en aquest sentit, podem distingir els models fonamentats en la confiança, dels models caracteritzats per la desconfiança. Els primers promouen la col·laboració i la transparència,



els segons el control i la sanció.

El segon paràmetre té a veure amb el principi que justifica la imposició. Simplificant molt podríem dir que l'impost històricament es justifica de dos maneres. Des de l'antiguitat i fins la revolució americana (1776) era el preu de la derrota militar. El poble conqueridor (o el rei) considera que té dret a obtenir part de la riquesa que produeix el poble conquerit (o el súbdit) i per tant li exigeix el pagament d'un tribut sota l'amenaça de càstig en cas de desobediència. Per tant, l'impost entès com un tribut es fonamenta en el principi d'autoritat.

A partir de la independència americana (iniciada com a conseqüència d'una revolta popular per raons tributàries), les societats democràtiques justifiquen l'impost com una contribució a l'interès general (hi ha qui parla del preu de la civilització²⁸). En aquest cas, és la llei, com a expressió de la voluntat popular, la que legitima l'exigència (encara que sigui coactiva) del pagament d'impostos. Per tant, l'impost entès com una contribució es fonamenta en els principis de legalitat i, sobretot, de solidaritat.

El tercer paràmetre de classificació dels models de gestió és el que determina com es reparteixen les tasques d'aplicació del sistema tributari. Des d'aquesta perspectiva, podem distingir els sistemes tributaris en els que predomina l'autoliquidació, dels sistemes tributaris que en els que predomina la liquidació administrativa de la quota a ingressar.

I, finalment, el quart paràmetre ens defineix com s'organitzen les funcions públiques d'aplicació del sistema tributari. Hi ha sistemes en els que una única organització concentra les potestats de liquidació, recaptació, comprovació i inspecció de les obligacions tributàries, així com les de persecució i sanció de les infraccions que es descobreixin, mentre que en d'altres sistemes cadascuna d'aquestes funcions s'encomanen a organismes especialitzats.

a) El model espanyol

El model d'Administració fiscal que es va implantar a l'Estat espanyol a partir de l'any 1992, amb la creació de l'AEAT, és una conseqüència del model de gestió tributària fonamentat en el mètode de l'autoliquidació, que trasllada al contribuent la totalitat de les operacions necessàries per a determinar la quantitat que ha d'ingressar al Tresor Públic en concepte de

²⁸ *"Taxes are what we pay for a civilized society"*. Aquesta frase d'Oliver Wendell Holmes (1841-1935) presideix l'entrada de l'edifici de l'Agència Tributària dels Estats Units d'Amèrica (IRS).

tribut.

Aquesta decisió del legislador tributari espanyol, recent inaugurada la democràcia, va significar un canvi qualitatiu respecte el model tradicional d'Administració fiscal, fins aleshores fonamentat en l'esquema clàssic de "declaració" del fet imposable pel contribuent, i posterior "liquidació administrativa" de la quota que, sobretot pel que fa als impostos directes (IRPF i IS), encara funciona a molts països del nostre entorn com França, Alemanya, Bèlgica, Holanda, Suècia, Àustria, Dinamarca, entre altres²⁹.

Traslladar al contribuent la responsabilitat de la liquidació del deute tributari va permetre reduir significativament el volum dels recursos humans necessaris per a desenvolupar les tasques de gestió de l'estructura fiscal recent implantada, ja que, enlloc de practicar un control *a priori* (en el moment en que el contribuent s'adreça a l'Administració per declarar el fet imposable), el model d'autoliquidació es caracteritza per disposar d'un sistema de control *a posteriori* i, per tant, on la intervenció de l'Administració fiscal es concentra a revisar, dins del termini de prescripció (actualment de quatre anys), la legalitat de les decisions tributàries adoptades unilateralment pel conjunt de contribuents.

Des de la perspectiva funcional podríem dir que el model espanyol és un model d'organització concentrada i centralitzada que integra en un sòl organisme les funcions de liquidació, recaptació, i comprovació de les obligacions tributàries, i també les de descobriment i sanció de les infraccions comeses pels contribuents.

El sistema de control tributari que actualment practica l'AEAT es fonamenta en dos pilars:

- a) En primer lloc, en el caràcter reservat de la informació tributària i, el que és més important, en el monopoli de la seva explotació³⁰.

²⁹ *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*, 28 January 2009. Versió espanyola publicada per l'Institut de Estudios Fiscales, sota el títol "La Administración tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Información comparada (2008)", Madrid, 2009.

³⁰ Segons el que disposa l'article 95.1 de la Llei General Tributària, llevat dels casos fixats a la pròpia llei: "Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros".

- b) I, en segon lloc, en el rigor sancionador de l'incompliment tributari descobert pels òrgans de comprovació i investigació, ja sigui definint un catàleg de sancions econòmiques molt elevades³¹, ja sigui fixant una xifra a partir de la qual la infracció tributària adquireix rellevància criminal i pot arribar a comportar penes privatives de llibertat³².

La clau de volta del model d'Administració tributària desenvolupat per l'AEAT és la progressiva substitució del factor humà pel factor informació. Tradicionalment, el control tributari a Espanya era una activitat intensiva en mà d'obra especialitzada (sobretot els cossos d'Inspectors tributaris), però des de la creació del *Departamento de Informática Tributaria* (el DIT), el control del compliment passa a ser una activitat intensiva en recursos tecnològics. Això explica, entre d'altres factors, que avui en dia la taxa de empleats públics fiscals per habitant que hi ha a l'Estat espanyol sigui de les més baixes d'Europa, i que el cost de la recaptació tributària sigui també un dels més baixos dels països de l'OCDE.

No obstant això, malgrat els amplis recursos tecnològics i jurídics dels que disposa, malgrat l'abundant informació que utilitza, i malgrat el monopoli de la repressió fiscal que exerceix, després de més de vint anys de funcionament, l'AEAT no ha evitat que l'activitat econòmica no declarada a Espanya es mantingui invariablement situada en una franja que oscil·la entre el 20 i el 25 per cent del PIB, segons les fonts que es consultin, algunes de les quals la situen per sobre del 30 per cent³³.

Aquest percentatge de frau supera en molt la mitjana europea estimada i evidencia que per lluitar contra l'incompliment tributari no n'hi ha prou amb mesures repressores, ni amb incrementar la plantilla d'inspectors, sinó que és del tot indispensable millorar la consciència fiscal de la ciutadania; i, en aquest sentit, és evident que el model d'Administració tributària implantat l'any 1992 no ha assolit els objectius d'eficiència que li correspondrien, doncs la majoria de contribuents reconeixen que paguen els seus impostos per la por de ser

³¹ Articles 191 i següents de la Llei General Tributària.

³² Article 305 del Codi Penal.

³³ En aquest sentit resulta indicatiu el contingut del document: "*Problemas de la Agencia Tributaria en la lucha contra el fraude fiscal*", de març de 2013, de la *Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado*. En la mateixa línia, s'expressa el Sindicat de Tècnics de la Hisenda Pública en el seu document (2011): "*Reducir el fraude fiscal i la economia sumergida: una medida vital e imprescindible para superar la crisis*".

descoberts i sancionats³⁴, quan als països més avançats el principal factor que justifica el pagament d'impostos és el deure cívic de contribuir.

b) Models alternatius

L'alternativa al model espanyol, fonamentat en el control *a posteriori* i la repressió de la infracció descoberta per l'Administració, és el model de cooperació i prevenció del frau.

Com veurem abastament en el capítol segon, les Administracions fiscals dels països més avançats del món, ja han superat el model tradicional de control generalitzat i estan implantant un model de gestió tributària basat en la confiança en el conjunt dels contribuents i en la col·laboració amb els intermediaris fiscals, que els permet concentrar l'acció administrativa en el control dels operadors econòmics que deliberadament se situen al marge de la llei.

El model català de gestió tributària s'hauria de fonamentar en el caràcter contributiu dels pagaments fiscals, de la mateixa manera que el model d'Administració tributària s'hauria de fonamentar en la cooperació entre el sector públic i el sector privat.

Dit d'una altra manera, si després de més de tres segles de pagar tributs a l'Estat espanyol, els catalans i les catalanes perceben que l'esforç econòmic que fan reverteix directament en una millora de les condicions de vida de les persones que viuen i treballen a Catalunya, i que els recursos públics s'administren de manera transparent i responsable, és possible que millori considerablement el percentatge de compliment voluntari, la qual cosa facilitaria moltíssim la implementació de l'Administració tributària de l'Estat propi³⁵.

No obstant això, si es vol assolir un bon nivell d'eficiència recaptatòria no n'hi ha prou amb promoure un canvi en la cultura fiscal a la nostra societat. També hem de promoure una transformació en profunditat del model de gestió del sistema tributari.

El repte al que ens enfrontem en aquests moments és el de substituir un model tradicional

³⁴ En aquest sentit són il·lustratius els resultats de l'enquesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) publicada sota el títol "*Opinión pública i política fiscal: modulo pymes i emprendedores/as*", de juliol de 2012.

³⁵ En aquest sentit, coincidim en el sentit de les propostes que figuren a l'informe: "*Principles for a Modern and Efficient Tax System in a independent Scotland*" que el grup d'experts (*Fiscal Commission Working Group*) ha lliurat al Govern d'Escòcia a fi de preparar el seu propi sistema tributari.



que desconfia dels contribuents, per un model nou en el que predomini el caràcter cooperatiu de les relacions entre els ciutadans i l'Administració fiscal. Es tracta d'aprofundir en les directrius que, des de l'any 2004, marca l'OCDE i que d'altres països (com Suècia o Dinamarca) ja apliquen des de fa anys amb un indiscutible èxit, tant des de la perspectiva recaptatòria com des de la perspectiva de lluita contra el frau³⁶.

Segons aquestes experiències, els dividends d'assumir un model de col·laboració eficaç en la gestió del sistema tributari són:

- a) Un increment de la recaptació en període voluntari;
- b) Una reducció dels costos de gestió;
- c) Una reducció dels costos de compliment;
- d) Una disminució de la conflictivitat;
- e) I, finalment, una considerable millora de la imatge social de l'Administració tributària.

En altres paraules, una Agència Tributària moderna no pot perseguir a tothom, només a aquells individus que deliberadament se situïn fora del sistema legal. És a dir, cal seleccionar bé l'àmbit subjectiu de la lluita contra el frau, a fi de concentrar els recursos en el descobriment de l'activitat econòmica oculta o directament fraudulenta. Aquest és l'eix que seguirem quan tractem, tant del desplegament orgànic, com dels aspectes funcionals de la futura Administració tributària de l'Estat propi.

1.2. Principis rectors de l'Administració tributària de Catalunya

Per esdevenir l'autoritat pública d'un model de gestió tributària fonamentat en la confiança i la cooperació amb el conjunt dels contribuents, l'Administració tributària de Catalunya ha de respondre als principis de transparència, professionalitat, servei públic i eficiència.

³⁶ Particularment interessant és el document estratègic aprovat l'any 2005 per l'Administració tributària de Suècia sota el títol "*Right from de Start*", on desenvolupa els criteris i directrius a seguir per transformar el seu model de gestió tributària.



a) Transparència i rendició de comptes

Una Administració tributària transparent exigeix proximitat entre el contribuent i l'organisme que gestiona els recursos públics³⁷.

La vinculació entre el centre gestor de la despesa pública directa (sanitat, educació, serveis socials, seguretat ciutadana, etc.) i el centre gestor de la recaptació tributària facilita la percepció del ciutadà del caràcter contributiu del seu esforç fiscal.

Aquesta corresponsabilitat de doble via, i la proximitat entre els qui paguen i els qui decideixen el destí dels diners públics, és el factor principal per aconseguir millorar l'índex de compliment voluntari i, al mateix temps, millorar l'eficàcia de la despesa pública en termes de benestar social.

D'altra banda, una Administració tributària transparent és aquella organització que passa comptes de la seva gestió amb la societat (*accountability*). Per tant, no es tracta de presentar una memòria on només hi figurin les magnituds relatives als resultats de les actuacions de control (*output*), sinó que cal introduir un paràmetre objectiu que permeti comprovar que l'acció de l'Administració aconsegueix reduir efectivament el percentatge d'ineficiència en la recaptació (*tax gap*)³⁸ i incrementar la taxa de compliment voluntari.

b) Professionalitat

Una Administració tributària professional hauria d'implantar un nou model d'organització dels seus recursos humans.

L'objectiu és construir una organització pública segons criteris d'excel·lència, formada per personal altament qualificat, motivat i conscient que s'integra en una institució que ha de respondre davant la ciutadania. Per això, l'estructura de recursos humans de l'Administració tributària catalana no cal que es fonamenti exclusivament en el tradicional mètode de selecció -per oposició- i de carrera professional -per antiguitat-, sinó que podria introduir

³⁷ Respecte a aquesta qüestió ens remetem al contingut del document del CAREC de setembre de 2013: "Recomanacions per a la millora de la transparència a les institucions i a les empreses".

³⁸ En el document: "Tax Gap Map for Sweden: How was it created and How can it be used, (2008)", l'Administració tributària de Suècia va establir els criteris per a calcular la diferència entre la recaptació obtinguda i la recaptació potencial del seu sistema econòmic.

critèris de selecció, promoció, avaluació del rendiment i retribució segons els objectius assolits, equiparables als que avui s'apliquen al sector privat.

És a dir, malgrat que la principal font dels recursos humans de la nova Agència Tributària de Catalunya continuïn sent empleats públics especialitzats en les funcions d'aplicació dels tributs (sobretot les que comportin l'exercici de potestats sancionadores), no s'hauria de descartar la possibilitat d'incorporar professionals amb experiència al sector privat, professors universitaris o d'altres tècnics que puguin integrar una plantilla més diversificada que actuï amb criteris professionals de gestió, equiparables als de les organitzacions privades.

c) Servei Públic

Una Administració tributària orientada al servei públic ha de reduir la conflictivitat amb els contribuents.

Com veurem en el capítol segon, els organismes internacionals recomanen considerar al contribuent com un client i, sobretot, simplificar les tasques que recauen sobre les empreses que, en un sistema de gestió fonamentat en l'autoliquidació i en els pagaments a compte (retencions), són els operadors que veritablement s'encarreguen de la recaptació tributària, sovint amb un excés de càrregues burocràtiques.

Per tant, la prioritat de la futura Agència Tributària de Catalunya hauria de ser la de facilitar el compliment de les obligacions tributàries, tractant d'eliminar tràmits i formalitats innecessàries. Cal buscar solucions tècniques, i si convé proposar modificacions normatives per tal que les persones i, sobretot, les empreses puguin reduir els costos fiscals indirectes.

Per aconseguir aquest propòsit, es podria compartir la informació i proporcionar al contribuent eines informàtiques accessibles que els permetin disposar en tot moment de les dades fiscals pròpies i, fins i tot, dels tercers amb qui es relaciona³⁹.

La realitat demostra que moltes de les irregularitats que motiven l'inici de procediments de comprovació són diferències entre la informació declarada pel contribuent i la informació que

³⁹ Com explica el CAREC en el seu darrer document sobre transparència, a Noruega les dades fiscals dels ciutadans i les empreses són públiques.

els tercers han aportat a l'Administració mitjançant les denominades declaracions informatives⁴⁰.

La depuració d'aquestes irregularitats, no només ocasiona costos interns (personal, mitjans informàtics, temps, etc...), sinó que, en la mesura que és la causa d'un gran nombre de liquidacions administratives (les famoses paral·leles), genera molta litigiositat. Per tant, una bona part dels recursos humans i materials que l'Administració tributària destina a controlar el col·lectiu de contribuents que compleixen regularment amb els seus deures tributaris es podria estalviar mitjançant un sistema d'autocontrol de les pròpies irregularitats (autofiscalització).

Una Administració tributària de servei públic és la que col·labora amb la xarxa de professionals de l'assessorament fiscal.

Els intermediaris fiscals (gestors, advocats, auditors, censors jurats, economistes, tècnics tributaris, titulats mercantils, graduats socials, etc...) poden contribuir decisivament a millorar el percentatge de compliment voluntari, de manera que els recursos (sempre escassos) de l'Administració es podran destinar preferentment a la lluita contra l'economia submergida (no declarants) i a fer front al frau fiscal de major intensitat (delinqüència fiscal).

Finalment, una Administració tributària de servei públic és la que proporciona seguretat jurídica al conjunt dels contribuents.

Com veurem al capítol segon, un factor decisiu per millorar la taxa de compliment voluntari és que el marc normatiu aplicable sigui conegut i entès pel conjunt de la societat, i que l'Administració tributària faciliti mecanismes no litigiosos de solució dels conflictes interpretatius.

⁴⁰ Segons l'article 93.1 de la Llei General tributària: *"Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, estarán obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas"*.

d) Eficiència

Una Administració tributària és eficient quan fa més amb menys.

Juntament amb el servei als contribuents que col·laboren en la gestió dels impostos, el principal objectiu de l'Administració tributària ha de ser aconseguir uns alts nivells d'eficàcia en la lluita contra el frau, a fi que la recaptació efectivament obtinguda s'aproximi cada vegada més a la que s'hauria d'obtenir d'acord amb les magnituds del sistema econòmic.

Per assolir aquesta fita, a banda de comptar amb els procediments de control tributari, una vegada més, cal obtenir la participació de tota la societat, doncs només si tothom és conscient dels efectes negatius del frau fiscal es podran millorar significativament els percentatges de la recaptació.

Per això, com explicarem al capítol segon, pensem que hi ha molt marge de millora en la gestió del sistema tributari, la qual cosa constitueix un factor que hauria d'estimular els esforços encaminats a crear l'Administració tributària de Catalunya.

2. L'organització de les funcions d'aplicació dels tributs

Si partim de l'estructura fiscal del sistema tributari espanyol, les funcions administratives pròpies de l'aplicació dels tributs, segons la normativa tributària vigent, són bàsicament quatre:

- a) La de liquidació de les quotes a ingressar;
- b) La de comprovació del compliment de les obligacions tributàries;
- c) La de recaptació dels deutes tributaris;
- d) I la de revisió dels actes administratius d'aplicació dels tributs.

Aquesta distribució funcional és vàlida i perfectament aplicable a l'Administració tributària de l'Estat propi. De totes maneres, per organitzar l'exercici de les diferents funcions públiques no es necessari que totes estiguin concentrades en un únic organisme, sempre que, en el

cas de desconcentrar alguna funció, existeixi una coordinació institucional que eviti la pèrdua d'informació.

2.1. L'organització dels serveis d'assistència al contribuent

En un sistema de gestió tributària fonamentat en l'autoliquidació, és el contribuent qui assumeix el pes de realitzar totes les tasques tècniques i jurídiques que requereix la determinació del deute tributari. Aquesta càrrega fiscal indirecta cada dia resulta més feixuga, doncs la creixent complexitat de la normativa tributària i la seva constant modificació, fa molt difícil preveure amb exactitud els efectes fiscals de les decisions econòmiques i personals que prenen els ciutadans i les empreses.

Per aquest motiu, si es vol assolir un alt percentatge de compliment voluntari, a banda de simplificar les normes fiscals, l'Administració tributària ha de facilitar als contribuents les eines tecnològiques i els serveis d'assistència i tutoria fiscal que els permetin atendre degudament les obligacions que la llei els imposa.

Des d'aquesta perspectiva de servei públic, és important destacar que, en aquests moments, a Catalunya ja existeixen diferents xarxes d'oficines capacitades per atendre el conjunt dels contribuents catalans. Tanmateix és que cadascuna d'elles s'integra en una estructura institucional diferenciada. Per tant, respecte aquesta funció essencial per a la gestió tributària, com explicarem a la segona part, s'hauria d'aprofundir en els mecanismes de coordinació i cooperació institucional que facilitin el veritable establiment del que es coneix com a "finestreta única".

a) La xarxa pública d'oficines tributàries

- a) En aquests moments, la xarxa d'oficines públiques capacitades per a prestar un servei d'assistència i atenció presencial als contribuents de Catalunya la formen:
- b) Les oficines de les administracions de l'AEAT;
- c) Les oficines de l'ATC, principalment a nivell de delegacions provincials;

- d) Les oficines de les diputacions provincials, sobretot les de la Diputació de Barcelona i les oficines dels ajuntaments que mantenen uns serveis propis de gestió dels impostos locals.

Des d'una perspectiva estrictament logística, aquest desplegament territorial seria suficient per realitzar les tasques de gestió que haurà de fer la futura Administració tributària catalana. Per això, tal com veurem a la segona part de l'informe, per poder disposar d'aquestes tres xarxes d'oficines d'atenció i assistència al contribuent és necessari, d'una banda que l'Estat espanyol s'avingui a transferir a la Generalitat de Catalunya els seus mitjans materials i, de l'altra, que s'integrin en una única xarxa les oficines dels organismes de les diputacions provincials i de l'Agència tributària de Catalunya i, si escau, les oficines dels ajuntaments que mantenen uns serveis propis de gestió dels impostos locals⁴¹.

b) Les xarxes complementàries

Juntament amb la xarxa d'oficines de les Administracions tributàries, a Catalunya també hi trobem altres xarxes complementàries que poden desenvolupar una tasca molt rellevant en la gestió d'alguns dels principals impostos del sistema tributari. Concretament, en el desplegament de la futura Administració tributària catalana cal comptar:

- D'una banda, amb les oficines dels Registres de la Propietat, que actualment complementen la xarxa de l'Agència Tributària de Catalunya en la gestió de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes jurídics documentats, i de l'Impost de Successions i Donacions;
- I, de l'altra, amb les oficines de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació que, per la seva naturalesa institucional, i el seu coneixement del teixit empresarial del país, podrien, per exemple, desenvolupar una funció molt rellevant en la gestió de l'Impost de Societats.

c) Els intermediaris fiscals

Per molt complerts que siguin els serveis d'assistència de l'Administració tributària, l'experiència demostra que sense la intervenció dels anomenats intermediaris fiscals avui

⁴¹ Per exemple, l'Institut Municipal d'Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona

seria del tot impossible gestionar un sistema tributari tan complex com el que s'ha creat en els darrers trenta anys.

Els intermediaris fiscals són un factor important a l'hora d'organitzar les relacions de l'Administració tributària amb els contribuents, doncs són ells els qui, sovint, els atenen en primera instància i els aconsellen respecte quines són les millors alternatives que els ofereix la normativa vigent.

Són els intermediaris fiscals els que millor coneixen la realitat de la situació de cadascun dels seus clients i, sovint, els qui assumeixen les conseqüències jurídiques de les seves decisions. Per tant, a banda del desplegament institucional que requereix la creació d'una Administració tributària, cal tenir molt present que l'eficàcia de l'acció dels organismes públics responsables de l'aplicació dels tributs en bona mesura dependrà de la seva capacitat d'aconseguir la cooperació i, fins i tot, la complicitat del sector privat.

Si això és així, i malgrat no es tracti pròpiament d'una xarxa institucionalment vinculada a l'Administració tributària de Catalunya, per millorar els resultats de la gestió tributària ordinària sense incórrer en uns costos d'administració excessius, caldrà comptar amb una interlocució permanent amb el conjunt dels intermediaris fiscals, amb qui seria convenient establir mecanismes d'intercanvi d'informació i de conciliació de criteris interpretatius, a fi de promoure el compliment voluntari de les obligacions tributàries en benefici de tothom.

2.2. L'organització dels serveis de recaptació dels deutes tributaris

Amb caràcter general, podem definir la recaptació dels deutes tributaris com la funció administrativa que permet canalitzar els recursos econòmics del conjunt dels contribuents d'un sistema tributari vers al Tresor Públic, que no és altra cosa que "la caixa comuna" on es recullen els ingressos fiscals dels ciutadans i les empreses, i des d'on s'ordenen els pagaments per atendre la despesa pública derivada de l'execució del pressupost.

Des d'una perspectiva específica, la recaptació tributària també es pot definir com el procediment administratiu establert per aconseguir fer efectiu el compliment de les obligacions de pagament que recauen sobre el conjunt dels contribuents del sistema

tributari, i en aquest sentit, és habitual diferenciar el que es coneix com a recaptació “en període voluntari”, de la recaptació executiva. La primera no és altra cosa que la organització del flux financer derivat dels ingressos que els contribuents efectuen de manera voluntària. La segona és l’acció administrativa a realitzar per aconseguir el pagament forçós dels deutes que no han estat satisfets dins del termini fixat per la normativa vigent.

a) La gestió dels ingressos tributaris

En el model actual de gestió tributària en el que predomina l’autoliquidació no hi ha pròpiament una gestió administrativa dels diners que els particulars i les empreses transfereixen a l’Estat, doncs la funció de rebre els ingressos tributaris la realitzen les entitats de crèdit, en la seva condició de col·laboradors en la recaptació⁴².

La pràctica totalitat dels pagaments tributaris estan domiciliats o bé s’efectuen a les oficines bancàries, de manera que el flux d’ingressos originats pels diferents tributs (ja siguin de titularitat de l’Estat, de la Generalitat o de les Corporacions locals), es concentra en el sistema financer. Per tant, les entitats de crèdit de Catalunya són les que veritablement gestionen els ingressos procedents dels impostos que paguen els catalans. Aquestes entitats periòdicament transfereixen els diners corresponents als impostos de titularitat estatal a un compte que el *Tesoro Público* té obert al Banc d’Espanya⁴³.

D’altra banda, des d’una perspectiva estrictament econòmica, els autèntics recaptadors dels impostos són els empresaris que, a més dels seus propis tributs (IS o IRPF en el cas dels autònoms), són els encarregats de practicar les retencions sobre les rendes del treball (IRPF), i de repercutir l’IVA i els Impostos Especials de Fabricació (IIEE), entre d’altres.

No obstant això, des de la perspectiva administrativa, per gestionar els pagaments que fan els contribuents és necessari disposar d’una xarxa d’oficines on es puguin resoldre les

⁴² Els ingressos tributaris en entitats col·laboradores es regulen als articles 17 a 19 del RD 939/2005, de 29 de juliol, pel que s’aprova el Reglament General de Recaptació (RGR).

⁴³ Ordre EHA/2027/2007, de 28 de juny, BOE núm.163, de 9 de juliol de 2007. Segons el que disposa l’article 5, cada entitat col·laboradora recollirà els ingressos que rebí en un compte restringit d’àmbit nacional referenciat al *Tesoro Público*, diferenciat segons el tipus d’ingrés que s’hi efectuï. Concretament, un compte que recull els ingressos derivats de les autoliquidacions ordinàries, un per les autoliquidacions especials, i un tercer per les liquidacions practicades pels òrgans de l’Administració tributària. Posteriorment, remetrà al compte del *Tesoro Público* al Banc d’Espanya el saldo agregat que resulti dels diferents comptes restringits.

diferents incidències que sovint es presenten en el moment d'efectuar l'ingrés dels deutes tributaris, sobretot pel que fa a les sol·licituds d'ajornaments i/o fraccionaments, ingressos indeguts, o a les sol·licituds de compensació o de suspensió del període de pagament. Aquesta funció es pot coordinar amb els serveis d'assistència i atenció que hem tractat a l'apartat anterior.

b) La gestió dels impagaments: la recaptació executiva

A diferència de l'anterior accepció, la recaptació executiva és el procediment administratiu establert per aconseguir cobrar els deutes tributaris liquidats i vençuts que no han estat satisfets en el moment fixat per la normativa vigent. És a dir, es tracta del cobrament forçós de deutes de naturalesa pública i, per tant, davant la negativa o resistència d'un contribuent a pagar voluntàriament el deute que li pertoca, requereix l'exercici de potestats públiques que permetin localitzar els béns i drets del deutor, embargar-los i, si escau, procedir a la seva venda en pública subhasta.

Per organitzar la gestió del cobrament dels deutes tributaris impagats cal disposar:

- a) D'una banda, de la informació patrimonial dels contribuents catalans;
- b) I, de l'altra, de l'organització necessària per a gestionar un important volum d'expedients en els que es donen una gran quantitat d'incidències que requereixen decisió de l'autoritat pública, i que sovint presenten una vessant litigiosa.

Aquest és un punt crític en el desplegament de l'Administració catalana. Actualment, l'AEAT és l'organització pública que disposa d'una estructura de mitjans personals, materials i tecnològics més ben preparats per a la recuperació dels deutes tributaris impagats, sobretot perquè gaudeix de la millor informació respecte la titularitat de béns i drets susceptibles de ser embargats (comptes corrents, salaris, pensions, crèdits, immobles, etc...). Tant és així que l'Agència Tributària de Catalunya i el Servei Català de Trànsit, entre d'altres organismes públics, li encarreguen per Conveni la recaptació executiva dels seus propis deutes, a canvi del pagament d'una comissió que, pel volum de deutes gestionats, suposa un cost anual

milionari⁴⁴.

2.3. L'organització dels mitjans de control i de lluita contra el frau

A diferència de les funcions d'assistència i de recaptació executiva, la funció de control del compliment de les obligacions tributàries és una activitat administrativa en la que, si bé la gestió de la informació constitueix un element estratègic de primer nivell, els resultats de la lluita contra el frau en bona mesura depenen de les prestacions tècniques i de l'experiència professional dels recursos humans destinats al descobriment de les persones físiques i, sobretot, de les empreses que, d'una manera més sofisticada (elusió fiscal) o d'una manera més directa (evasió fiscal), opten per desatendre les seves responsabilitats com a contribuents.

Des de la perspectiva organitzativa cal tenir en compte que les activitats de control fiscal admeten diferents nivells d'intensitat, i que, per tant, hi ha diferències significatives entre els requeriments tècnics que ha de reunir el personal destinat a una o altra funció. De la mateixa manera, la incidència del factor tecnològic és inversament proporcional al perfil del contribuent objecte de l'actuació de control, doncs no és el mateix verificar si una persona o una empresa han complert correctament amb les seves obligacions tributàries, que descobrir activitats econòmiques no declarades, o desarticular xarxes organitzades de delinqüència fiscal.

Per això, com tindrem ocasió de comentar al capítol segon, les Administracions tributàries més avançades del món occidental el que fan és organitzar els seus mitjans de control partint del que es coneix com a "segmentació" dels contribuents, que no és altra cosa que adequar la intensitat de l'acció pública (i dels recursos humans i materials que s'hi destinen) al comportament previsible de les persones i empreses, segons quins siguin el seus antecedents fiscals, i en funció de la naturalesa de l'activitat econòmica que desenvolupen.

⁴⁴ L'any 2012 l'ATC va pagar a l'AEAT 4,4 milions d'euros en concepte de comissions per la gestió executiva. A aquesta quantitat cal afegir els 4,9 milions que, pel mateix concepte, ha satisfet el Servei Català de Trànsit, que també li encarrega la recaptació executiva de les multes que no es cobren en període voluntari.

a) El control del correcte compliment de les obligacions tributàries

El control administratiu del correcte compliment de les obligacions tributàries és una activitat de verificació i comprovació *a posteriori* de les decisions que han pres els contribuents en el moment de fer efectives les seves obligacions fiscals. Per tant, atès el volum de les declaracions tributàries que s'han de comprovar cada any fiscal⁴⁵, es tracta d'una activitat intensiva en l'ús de les tecnologies d'anàlisi i encreuament de dades, de manera que les autoritats fiscals, prèvia definició dels paràmetres on es produeix més risc d'incompliment de la normativa tributària, puguin seleccionar adequadament els contribuents que seran objecte d'un procediment de comprovació per part d'un funcionari o d'una unitat especialitzada en tasques d'auditoria fiscal.

És a dir, els principals destinataris d'aquest control són els contribuents coneguts per l'Administració tributària i la finalitat del control és detectar i, en el seu cas corregir, les possibles infraccions comeses en el moment de decidir el contingut de les autoliquidacions que presenten.

Els requeriments tècnics del personal destinat a desenvolupar aquesta funció en bona mesura depenen de la dimensió econòmica i de la complexitat orgànica del contribuent objecte de la comprovació, doncs no és el mateix verificar una autoliquidació de l'IRPF en la que només hi figuren rendes del treball o del capital mobiliari, que comprovar l'IS d'un grup de societats amb filials a l'estranger.

Segons el model de control tributari de l'Estat espanyol, l'AEAT organitza aquesta funció diferenciant:

- a) D'una banda la comprovació massiva (o extensiva), que realitzen els òrgans de gestió tributària;
- b) I, de l'altra, la comprovació singular (o intensiva), que realitzen els òrgans de la Inspecció dels tributs.

La primera consisteix en detectar les possibles discrepàncies entre el contingut de la declaració del contribuent i de les dades que el propi contribuent o els tercers han de facilitar

⁴⁵ Segons la Memòria AEAT, l'any 2011 es van gestionar: 19,3 milions de declaracions d'IRPF, 1,4 milions de declaracions d'IS, 3,3 milions de declaracions d'IVA i 8,6 milions de declaracions d'IIEE.



a l'Administració tributària (declaracions informatives). La segona, a banda de detectar aquestes possibles asimetries, practica una autèntica auditoria de la situació fiscal del contribuent a la recerca de les irregularitats que són causa d'una tributació inferior a la que es correspon a la seva capacitat contributiva.

Aquest model d'organitzar el control del compliment és vàlid, i respon a les diferents possibilitats de combinar els recursos humans i tecnològics segons les característiques del contribuent o dels objectius de l'acció pública. Per tant, des de la perspectiva de la futura Administració tributària de Catalunya, caldrà fer un esforç molt important per crear la infraestructura d'obtenció i tractament de la informació econòmica dels contribuents catalans que permeti comprovar el flux d'autoliquidacions que actualment gestiona l'AEAT.

b) El descobriment de les activitats econòmiques no declarades

A diferència de l'anterior, el descobriment d'activitats econòmiques no declarades (economia submergida), és una funció que requereix l'ús de tècniques d'investigació i de seguiment de persones i capitals. En aquest cas, la informació també resulta determinant per a identificar els sectors econòmics on es produeix aquest fenomen, però sovint es tracta de dades exògenes, és a dir, procedents de fora del sistema de gestió tributària (moviments de divises, tràfic duaner, pagaments amb bitllets d'alta denominació, denúncies públiques, etc...).

La col·laboració de les autoritats fiscals internacionals i dels operadors econòmics domèstics (sobretot de les entitats financeres) són aspectes essencials per a organitzar una investigació tributària eficaç⁴⁶, que detecti i regularitzi totes aquelles empreses que actuen al marge de la normativa fiscal i laboral vigent, i que amb la seva insolidaritat no només eludeixen el deure de contribuir, sinó que obtenen uns marges econòmics superiors a la resta d'empreses que assumeixen els costos fiscals de la seva activitat, la qual cosa constitueix un factor de competència deslleial que perjudica l'eficiència del sector econòmic on es produeix.

Per altra banda, els requeriments tècnics i l'experiència professional del personal que s'ha de destinar a aquesta tasca constitueixen un factor determinant per aconseguir reduir el

⁴⁶ Així ho planteja l'OCDE en el seu darrer informe (juliol 2013): "*Basel Erosion and Profit Shifting*", on proposa un pla de mesures fins l'any 2015 a fi de reduir l'efecte de l'evasió fiscal a nivell internacional.



nivell de l'activitat econòmica fora de control que endèmicament presenta l'economia espanyola i, per extensió, malauradament, també la catalana.

c) La lluita contra la delinqüència econòmica

En un món globalitzat, on les tecnologies de la informació permeten el flux internacional de capitals i la seva ubicació a les jurisdiccions fiscals més tolerants pel que fa al control del seu origen, converteix la lluita contra la delinqüència econòmica en un repte per a qualsevol Estat que vulgui mantenir un sistema tributari obert a l'intercanvi de béns i serveis i, alhora, restrictiu amb les activitats econòmiques il·lícites.

En aquest sentit, l'Estat espanyol ha optat per un model híbrid on, a manca d'una autèntica policia fiscal, les tasques d'investigació i de repressió dels delictes econòmics (delicte fiscal, contraban, blanqueig de capitals, entre altres), es distribueixen entre l'AEAT (sobretot la inspecció dels tributs i el cos de vigilància duanera), i els cossos i forces de seguretat de l'Estat (policia i guàrdia civil).

Aquesta opció no necessàriament ha de ser seguida per l'Administració tributària catalana, doncs si bé és cert que, en aquests moments, la Generalitat de Catalunya no disposa de suficients empleats públics especialitzats en tasques d'investigació fiscal (inspectors i tècnics), sí que disposa d'una policia pròpia a qui encomanar la funció de lluitar contra la delinqüència econòmica.

3. L'estructura informàtica

Al segle XXI la "clau de la caixa" és un codi informàtic. Avui dia, el factor estratègic del poder fiscal és la informació.

Fins no fa gaire els recursos humans (inspectors d'hisenda) i materials (desplegament territorial d'oficines) eren els factors determinants del resultat de les actuacions de control del compliment tributari. Avui dia, els mitjans informàtics i electrònics de verificació i certificació permeten una gestió centralitzada de la informació, i ben aviat permetran la comprovació desvinculada de l'oficina administrativa. Per tant, les competències bàsiques del personal de l'Agència Tributària aniran evolucionant des dels coneixements jurídics i comptables als

coneixements d'enginyeria informàtica i tractament de la informació digitalitzada.

Una estructura informàtica capacitada per a gestionar tota la informació tributària dels contribuents catalans hauria d'integrar quatre components, que són:

- a) Una base de dades i un cens de contribuents.
- b) Un programa d'anàlisi i tractament de la informació amb gran capacitat de processament.
- c) Un dispositiu de tramitació informatitzada dels procediments d'aplicació dels tributs.
- d) I, finalment, un portal electrònic de relació amb els contribuents.

3.1. La base de dades i el cens de contribuents

Una base de dades fiscals pròpia és la principal mancança de l'Administració tributària de Catalunya i el repte més difícil d'aconseguir sense la col·laboració de l'Estat espanyol.

Els requeriments principals per a la construcció d'aquesta base de dades són tres:

- a) L'obtenció de les dades fiscals dels contribuents catalans;
- b) El sistema d'emmagatzematge i d'estructuració de la informació;
- c) I finalment, la protecció de les dades per garantir-ne la confidencialitat.

3.2. El sistema informàtic de gestió dels procediments d'aplicació dels tributs

La segona peça de l'estructura informàtica és el sistema de tractament de la informació tributària.

Si bé som conscients que és tracta d'una qüestió tècnica molt complexa, en el context d'aquest informe i d'acord amb l'experiència de les organitzacions fiscals dels països del nostre entorn, es podria simplificar dient que qualsevol sistema informàtic de gestió dels

procediments d'aplicació dels tributs es compon de dos elements estructurals com són:

- a) D'una banda, un programa d'anàlisi que permet l'encreuament massiu de les dades integrades a la base;
- b) I de l'altra, un dispositiu que permeti tramitar de manera integrada tots els procediments administratius d'aplicació dels tributs.

En aquests moments, la Generalitat de Catalunya disposa d'un sistema propi de tramitació informatitzada dels procediments d'aplicació dels tributs que gestiona (l'anomenat GAUDI) que, amb les degudes millores i desenvolupament, es podria considerar la possibilitat d'aprofitar-lo quan l'ATC esdevingui la principal organització tributària de Catalunya, tot i que també s'ha de valorar la conveniència o no d'implementar un sistema informàtic alternatiu.

3.3. La Seu Electrònica

Des de la perspectiva del contribuent, el dispositiu principal de la gestió tributària moderna és el que es coneix com a Seu Electrònica, entesa com una plataforma informàtica on es concentren tots els procediments i gestions de caràcter tributari que faciliten la relació no presencial entre l'Administració tributària i el contribuent.

Disposar d'un únic portal a Internet per a accedir a qualsevol tràmit o gestió de caràcter fiscal facilita el compliment de les obligacions tributàries dels contribuents, reduint considerablement les actuacions que encara avui han de realitzar per mitjà de compareixença personal a les diferents oficines administratives.

Per tant, es tracta d'un servei públic que contribueix a reduir els costos de compliment de les obligacions fiscals (pressió fiscal indirecta), la qual cosa ha de constituir un objectiu prioritari de qualsevol Administració tributària que tingui com a finalitat assolir un alt nivell d'eficiència en la gestió del sistema tributari.

3.4. El Servei d'informàtica tributària de Catalunya

El Servei d'informàtica tributària de Catalunya hauria de ser el centre tecnològic encarregat de crear, mantenir i explotar la base de dades fiscals, el cens de contribuents catalans i el

portal electrònic de relació amb els ciutadans.

Aquest organisme esdevé un dels instruments clau per l'èxit del desplegament operatiu de la nova Administració tributària catalana, doncs sense un nucli de personal informàtic especialitzat en la gestió del sistema tributari que organitzi els canals de recollida de la informació amb transcendència fiscal que es genera a Catalunya (i a fora de Catalunya), no es podran desenvolupar les funcions de control de compliment que hem descrit als apartats anteriors.

4. Altres organismes de l'Administració tributària de Catalunya

El desplegament orgànic de l'Administració tributària de l'Estat propi es completa amb la creació dels organismes que, sense exercir potestats i funcions d'aplicació dels tributs, permeten donar resposta a les diferents circumstàncies i incidències que es produeixen en les relacions entre contribuents i Administració i, sobre tot, articular els mecanismes de participació de la societat civil en la gestió del sistema tributari.

Des d'aquesta perspectiva, els organismes que pensem que, juntament amb l'Agència Tributària de Catalunya, haurien d'integrar l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi són:

- a) El Consell Fiscal de Catalunya
- b) L'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya
- c) La Direcció General de Tributs
- d) I la Junta de Tributs de Catalunya

4.1. El Consell Fiscal de Catalunya

A l'apartat primer ja hem vist com, en un model de gestió tributària fonamentat en l'autoliquidació, la figura de l'intermediari fiscal, entès com el professional que assessora, prepara i sovint executa les obligacions tributàries dels contribuents, constitueix un element

estructural del sistema tributari.

Per això, més enllà del que actualment es coneix com a “col·laboració social” en la gestió tributària⁴⁷, pensem que caldria disposar d’un organisme que facilités la interlocució permanent entre l’Administració tributària i les diferents organitzacions que representen els col·lectius en els que s’agrupen aquests professionals, a fi d’establir procediments de cooperació efectiva, de convenir criteris comuns d’interpretació de la normativa tributària i, sobretot, de reduir la conflictivitat en les relacions entre Administració i contribuent, millorant la confiança recíproca i la seguretat jurídica en benefici de l’eficàcia del sistema.

El Consell Fiscal de Catalunya es podria convertir en l’organisme de trobada, debat i cerca de consens interpretatiu entre l’Administració tributària i el sector privat. Dotat de la capacitat de fer propostes de modificació normativa, de consulta en assumptes d’especial significació o transcendència social i, fins i tot, de planificació de la lluita contra el frau, aportaria una dimensió multilateral i transparent a les decisions d’estratègia fiscal a mig i llarg termini, amb l’objectiu d’augmentar el nivell de consciència fiscal de la societat catalana i de millorar la imatge social de l’Administració tributària.

Entre d’altres funcions a determinar pel Govern, el Consell Fiscal de Catalunya:

- a) Podria participar en el nomenament del Defensor (Síndic) del contribuent;
- b) Podria ser escoltat en el procés de nomenament dels responsables dels principals organismes tributaris;
- c) Podria participar en la determinació dels principals continguts dels Plans de Control presentats per l’Agència Tributària;
- d) I, a petició de qualsevol dels seus membres, podria dictaminar sobre les respostes a les consultes vinculants efectuades pels contribuents, sempre que es tractés de supòsits d’àmbit general o d’especial transcendència per a la gestió tributària.

⁴⁷ Segons el que disposa l’article 92 de la Llei General Tributària: “1. Los interesados podrán colaborar en la aplicación de los tributos en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen. 2. En particular, dicha colaboración podrá instrumentarse a través de acuerdos de la Administración tributaria con otras Administraciones públicas, con entidades privadas o con instituciones u organizaciones representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales.”

4.2. L'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya

Totes les Administracions tributàries han de destinar recursos econòmics a la formació tècnica i a l'actualització dels coneixements del personal assignat a les funcions d'aplicació dels tributs. Així mateix, totes elles organitzen processos de selecció dels seus efectius, on predomina la realització de proves d'accés i de cursos de capacitació a fi de garantir un coneixement adient de la normativa i de les pràctiques característiques de la gestió tributària.

La dispersió actual dels centres de formació determina que no hi hagi un nivell tècnic uniforme i que els coneixements del personal estiguin massa especialitzats en la figura tributària que gestiona l'Administració que els incorpora a la seva plantilla. Això dificulta moltíssim la coordinació entre els diferents nivells d'Administració tributària i restringeix considerablement les possibilitats de mobilitat dels recursos humans segons siguin les necessitats de cada moment o la pròpia evolució del sistema tributari.

L'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya seria l'organisme responsable de la formació tècnica especialitzada (voluntària i obligatòria) del personal (funcionari o no) que forma part dels òrgans de gestió tributària en qualsevol dels diferents nivells administratius.

D'altra banda, l'Institut també es podria encarregar de gestionar tots els processos de selecció de personal (funcionari o no) i d'organitzar els cursos d'actualització tributària. D'aquesta manera, es garantiria un nivell formatiu similar a tots els organismes de gestió tributària de Catalunya, i de mica en mica s'aconseguiria la convergència dels diferents col·lectius de empleats públics que actualment es dediquen a tasques d'aplicació dels tributs.

Finalment, l'Institut podria convertir-se en el punt de trobada i debat entre les Administracions tributàries i els centres de coneixement i recerca jurídica i econòmica de Catalunya, promovent la realització d'estudis en matèria fiscal, publicant les estadístiques de resultats i d'objectius, establint programes de col·laboració amb les Administracions d'altres països i, el que és més important, generant la intel·ligència que permeti la millora constant del sistema tributari de Catalunya.

4.3. La Direcció General de Tributs

Com veurem més endavant, un aspecte que cal millorar per aconseguir reduir l'actual nivell de conflictivitat fiscal i, al mateix temps, potenciar la imatge social de l'Administració tributària de Catalunya, és el de la seguretat jurídica tributària.

Per millorar el prestigi i l'observança dels criteris interpretatius i, d'aquesta manera, evitar el conflicte amb el contribuent, cal establir un entorn institucional en el que les organitzacions professionals o de contribuents puguin expressar el seu parer, i que sigui degudament incorporat a la interpretació de la normativa tributària. D'aquesta manera, si un determinat criteri és acceptat per ambdues parts serà més àmplia la seva repercussió i, sobretot, serà més ben assumit pels seus destinataris.

La solució a aquest dèficit de seguretat jurídica es podria trobar combinant les funcions pròpies de la Direcció General de Tributs de Catalunya⁴⁸ i les del Consell Fiscal de Catalunya, del que hem parlat a l'apartat anterior. El primer ha de ser l'organisme que proporcioni els criteris interpretatius de la normativa tributària als òrgans executius encarregats de l'aplicació dels tributs, a fi d'aconseguir una uniformitat en el tractament jurídic de les diferents qüestions que plantegin els contribuents catalans. El segon, hauria de ser l'organisme en el que un determinat criteri administratiu es pugui consolidar com a pràctica acceptada tant per l'Administració com per les organitzacions que representen els diferents col·lectius de professionals de l'assessorament fiscal.

D'aquesta manera, si s'aconsegueix un ampli consens respecte les qüestions tècniques de major transcendència social o econòmica, no caldrà recórrer a la modificació sistemàtica de la normativa tributària que provoca una gran incertesa en el moment de determinar la norma vigent i aplicable en cada cas.

4.4. La Junta de Tributs de Catalunya

La revisió dels actes jurídics dictats per l'Administració tributària constitueix una garantia per al contribuent, que disposa d'una via per a oposar-se a les decisions de les autoritats fiscals

⁴⁸ Actualment, la plantilla de la Direcció General de Tributs de la Generalitat de Catalunya la formen un total de 37 empleats públics, 20 dels quals són Tècnics Superiors d'Administració General.

si considera que no s'ajusten al que disposa la normativa vigent.

La Junta de Tributs de Catalunya (JTC) hauria d'agrupar en una única instància tots els procediments de revisió en via administrativa dels actes de contingut tributari dictats pels diferents òrgans i organismes que configuren l'Administració tributària de Catalunya.

Disposar d'una via senzilla i eficaç per resoldre els conflictes que es puguin plantejar entre Administració i contribuent constitueix una peça clau per a reduir la litigiositat tributària i per afavorir el compliment voluntari de les obligacions fiscals. Per això, unificar el servei de revisió no jurisdiccional de la legalitat dels actes d'aplicació dels tributs, a més de reduir costos i racionalitzar els mitjans materials i personals destinats a aquesta funció, milloraria l'eficàcia del control extern i aportaria un major grau d'objectivitat i prestigi social a les resolucions de l'organisme responsable de fiscalitzar l'actuació de les Administracions tributàries de Catalunya.

De totes maneres, com explicarem detalladament més endavant, no n'hi ha prou amb mesures de caràcter institucional, doncs per millorar l'eficàcia de la fiscalització no jurisdiccional de l'actuació dels responsables de la gestió tributària, cal millorar el prestigi social dels òrgans que tenen encomanada la funció revisora.

Si com passa avui en dia amb els Tribunals Econòmic-Administratius de l'Estat espanyol (i també amb la Junta de Finances de la Generalitat), la totalitat dels seus membres són empleats públics, i la majoria provenen de la pròpia Administració tributària autora dels actes que han de revisar, és inevitable que aquesta instància revisora no sigui percebuda com una autèntica via de solució de discrepàncies amb els particulars, sinó com una càrrega burocràtica prèvia a l'accés al control judicial, la qual cosa repercuteix en una innecessària prolongació del conflicte, que genera costos (en temps i en diners) que es podrien evitar si la decisió de l'òrgan revisor estigués revestida de l'autoritat que dóna la independència de criteri i la solvència tècnica contrastada.

Per tant, a fi d'incrementar el prestigi de la revisió en la via administrativa (que és més econòmica i accessible pel conjunt dels ciutadans que la via judicial), és indispensable aprofundir en el caràcter arbitral dels òrgans encarregats de fiscalitzar jurídicament els actes



de l'Administració tributària⁴⁹. Per això, amb la perspectiva que dóna l'oportunitat de definir l'estructura institucional del sistema tributari català, caldria valorar la possibilitat que els membres (vocals) de la Junta de Tributs de Catalunya tinguessin orígens professionals diversos.

És a dir, es tractaria de crear un organisme obert i independent, l'accés al qual només depengués dels mèrits professionals o acadèmics dels candidats, de manera que, juntament amb empleats públics d'acreditada experiència i formació jurídica, integrés experts en fiscalitat que hagin desenvolupat la seva carrera professional en el sector privat, i professors universitaris de reconeguda solvència en l'estudi del dret tributari.

Aquesta alternativa, a més de potenciar l'acceptació social de les resolucions de la Junta de Tributs de Catalunya, també suposa una solució al dèficit de recursos humans que en aquests moments limita el desplegament de l'Administració tributària de Catalunya, doncs permet incorporar professionals externs i personal universitari a l'estructura encarregada de gestionar el sistema tributari català.

5. Les Duanes

Per concloure la nostra anàlisi de les principals característiques que hauria de tenir l'estructura institucional de la futura Administració tributària de Catalunya, considerem necessari dedicar un apartat específic a les duanes, doncs es tracta d'una estructura de gestió que, a banda de la seva funció de recaptar els tributs que recauen sobre la importació (i, ocasionalment, sobre l'exportació), permet desenvolupar una política comercial pròpia i representa un factor estratègic per a generar negoci i activitat productiva.

Els impostos que recauen sobre el tràfic exterior no són de titularitat estatal sinó que es tracta de recursos propis de la Unió Europea, que és qui s'encarrega de la seva regulació

⁴⁹ Un bon recull d'experiències internacionals en matèria de solució de conflictes entre l'Administració tributària i el contribuent el podeu veure al treball d'Isabel Espejo i Victor Thuronyi "*Resolving tax disputes*", publicat pel Fons Monetari Internacional (FMI), el mes de maig de 2012.

jurídica, sent la Comissió Europea la destinatària de la recaptació obtinguda⁵⁰. No obstant, les Administracions tributàries dels Estats membres són les que desenvolupen les funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les operacions que es produeixen en els seu territori, a canvi d'una comissió de gestió.

Els dos factors indispensables per a organitzar la gestió duanera són, d'una banda, els empleats públics responsables de tramitar les declaracions d'importació i d'exportació i, d'una altra, el sistema informàtic que recull les dades del tràfic internacional de mercaderies. En ambdós casos, la Generalitat de Catalunya haurà d'estar en condicions de mobilitzar tant els recursos humans com tecnològics necessaris per assegurar un trànsit fluït i segur per les duanes de Catalunya, doncs una economia oberta i dinàmica com la catalana no es pot permetre cap disfunció en l'entrada i, sobretot, en la sortida de mercaderies i productes amb destinació als mercats exteriors.

6. Estimació dels costos de funcionament

Un cop presentada una proposta d'estructura institucional per a l'Administració tributària de l'Estat propi, i abans de donar pas al segon capítol on ens ocuparem dels seus criteris de funcionament, pensem que pot resultar d'utilitat al Govern de la Generalitat de Catalunya disposar d'una estimació de quins podrien ser els costos de funcionament d'aquesta estructura, sobretot pel que fa a l'Agència Tributària.

Una manera d'estimar les necessitats pressupostàries de la futura Agència Tributària de Catalunya és establir quin percentatge representa el desplegament actual de l'AEAT a Catalunya respecte el total de l'Estat espanyol.

Segons fonts de la pròpia AEAT⁵¹, la recaptació tributària corresponent a contribuents domiciliats a Catalunya (inclosos els grans contribuents) representa el 19,8 per cent del total

⁵⁰ Reglament (CEE) núm. 2913/92 del Consell, de 12 d'octubre de 1992, pel que s'aprova el Codi duaner comunitari. Reglament (CEE) núm. 2454/93 de la Comissió de 2 de juliol de 1993, pel que es fixen determinades disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) 2913/92.

⁵¹ Així ho va manifestar la Directora de l'AEAT a la conferència feta a Foment del Treball el dia 6 de novembre de 2012.

de la recaptació obtinguda a nivell de l'Estat espanyol⁵². Aquesta dada, malgrat no pugui ser plenament verificable amb la informació de la que disposem en aquests moments, sí que ens sembla representativa i probablement s'aproximi molt al pes fiscal de Catalunya respecte la resta de l'Estat espanyol.

D'acord amb les dades publicades de l'any 2012, el pressupost de funcionament de l'AEAT va ser de 1.300 milions d'euros aproximadament⁵³.

Aleshores, si per a estimar els costos de manteniment de la futura estructura tributària catalana, sobre aquesta magnitud apliquem una taxa del 20 per cent, resulta que el pressupost a destinar pel futur desplegament de l'Administració tributària catalana se situaria entre els 260 i els 280 milions d'euros, només per a gestionar els impostos de titularitat estatal. A aquesta quantitat caldria afegir el pressupost actual de funcionament de l'ATC i, per ser coherents amb l'estimació dels ingressos potencials que farem al capítol tercer, també caldria incloure els costos derivats de la gestió de les cotitzacions a la Seguretat Social.

Una altra manera de calcular els costos de manteniment de l'estructura tributària de Catalunya és determinar el cost que suposa recaptar cent euros d'ingressos fiscals. Partint d'aquest paràmetre, i considerant que la mitjana dels països de l'OCDE és de 1,21 euros de cost per a cada cent euros d'ingrés, podríem estimar que els costos d'administració del sistema tributari de Catalunya per una recaptació potencial de 70.000 milions d'euros (incloses les cotitzacions socials) en uns 750 milions d'euros. De totes maneres, hi ha sistemes fiscals (p.e. Suècia) que tenen un cost d'Administració al voltant del 0,60 per cent, la qual cosa ens situaria en un horitzó d'eficàcia en l'aprofitament dels recursos que reduiria els costos de funcionament fins als 400 milions d'euros anuals, que és la xifra a la que ens hauríem d'aproximar.

Partint d'aquesta previsió de pressupost, els dos principals components en els que cal

⁵² Segons els informes mensuals i anuals de Recaptació publicats per l'AEAT, l'any 2012, la recaptació imputable a la Delegació Especial de Catalunya va ser de 33.509,497 milions euros, dels que 14.297,923 corresponen a l'IRPF, 4.408,408 corresponen a l'IS, 11.914,545 corresponen a l'IVA, i 1.112,257 corresponen als Impostos Especials. La resta correspon a altres figures fiscals de menor impacte recaptatori.

⁵³ L'any 2011 el pressupost de l'AEAT va ser de 1.400 milions d'euros, la qual cosa determina que, en termes relatius, el cost es calcula en 0,86 euros per cada cent euros de recaptació.

invertir intensivament són:

- a) D'una banda, els recursos humans especialitzats en tasques de gestió fiscal;
- b) I, de l'altra, els mitjans tecnològics per obtenir, emmagatzemar, protegir, i explotar les dades dels contribuents catalans.

6.1. La dotació de recursos humans

Si a la plantilla d'empleats públics de l'AEAT a Catalunya s'hi afegeixen els empleats de l'ATC, més el personal de les Oficines Liquidadores, i el personal dels quatre organismes autònoms de les diputacions provincials, resulta que a Catalunya, sense comptar els empleats públics dels organismes de la Seguretat Social i els dels ajuntaments que disposen de serveis propis de gestió tributària, els recursos humans destinats a la gestió del sistema tributari superen lleugerament les 5.000 persones.

Segons la Comissió Europea⁵⁴, al menys hi hauria d'haver uns 1.000 empleats públics dedicats a la gestió tributària per cada milió d'habitants, la qual cosa, a Catalunya ens donaria un horitzó de plantilla òptima de 7.000 a 8.000 persones.

Per tant, un dels principals problemes que haurà d'afrontar la Generalitat de Catalunya si vol disposar d'una Administració tributària eficient és, en primer lloc, integrar i racionalitzar uns efectius personals dispersos, amb nivells de formació diferenciada i que presenten uns perfils professionals molt heterogenis, i, en segon lloc, completar la seva plantilla amb personal especialitzat en la direcció de les tasques d'aplicació dels tributs que avui gestiona l'AEAT.

Prenent com a referència les xifres anteriors, la suficiència de la plantilla d'una Administració tributària moderna no només es pot valorar en termes absoluts o quantitius, sinó que, per la naturalesa de les funcions que ha de realitzar, resulta particularment important la qualificació tècnica i professional dels seus recursos humans.

Per això, encara que només sigui per visualitzar quin és l'objectiu que s'hauria d'assolir a

⁵⁴ *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies. European Commission 2012.*

mig i llarg termini (en contrast amb la situació actual), i extrapolant algunes de les magnituds de l'AEAT, tot seguit passem a fer una projecció de la distribució funcional dels efectius personals de l'Administració tributària de l'Estat propi, d'acord amb les següents previsions:

- Per assumir la direcció de les tasques de comprovació, inspecció i auditoria fiscal, el Cos Superior d'Inspecció i Tècnica Tributària de l'ATC, en la seva escala d'Inspecció, hauria de comptar amb uns efectius de 200 a 300 inspectors.
- Per desenvolupar les tasques d'aplicació del sistema tributari, sobretot la gestió, recaptació i comprovació massiva de declarants, cal disposar d'un Cos de Gestió Tributària que hauria de comptar amb uns 1.000 o 1.200 empleats públics, doncs la relació òptima és de 5 tècnics per cada Inspector.
- Per dirigir la gestió i l'administració dels recursos humans i econòmics de l'ATC i de la resta d'organismes que configuren l'estructura institucional que descrivim en aquest capítol, caldria disposar d'uns 100 a 200 Tècnics Superiors de la Generalitat de Catalunya.
- Per desenvolupar les funcions de lluita contra la delinqüència fiscal i control de les duanes, pensem que es necessitaran entre 300 i 500 mossos d'esquadra, amb titulació superior i que hagin estat degudament formats en aquesta mena d'activitats.
- Per dotar la resta d'organismes que configuren l'Administració tributària de l'Estat propi, estimem que caldrien entre 200 i 300 empleats de nivell formatiu superior (llicenciats, doctorats, professors universitaris, enginyers, arquitectes, químics, entre altres).
- I, finalment, per organitzar un Servei d'Informàtica propi, capaç de gestionar el dispositiu de tractament automatitzat de les dades fiscals que hem definit a l'apartat anterior, caldria disposar d'uns 200 a 300 efectius, entre enginyers, tècnics informàtics i personal de suport, als quals s'haurà de formar en els procediments de gestió tributària.

La resta d'efectius personals fins a completar la plantilla òptima serà personal de suport dels diferents nivells i escales de l'Administració pública, ja siguin tècnics mitjans, agents o personal administratiu. En qualsevol cas, tots ells hauran de ser formats adequadament en

les especialitats pròpies de les funcions d'aplicació tributària que se'ls encomani.

6.2. La inversió en tecnologies de gestió de la informació

Pel que fa a la inversió en mitjans informàtics, la majoria d'estudis realitzats a nivell internacional⁵⁵ recullen com a “bona pràctica” que el cost associat a la recaptació dels principals impostos per part dels organismes tributaris hauria de representar una despesa entre el 0,15% i el 0,25% del seu PIB, acceptant desviaments a la baixa en cas de pressió fiscal molt baixa o, a l'alça, en cas d'inversions en TIC i implantació de noves lleis. Per altra banda, en un règim de normalitat d'inversions, el pressupost TIC d'una Administració tributària responsable de la gestió d'un sistema fiscal modern, hauria de situar-se lleugerament per sobre del 15% del total de la despesa de funcionament operatiu dels organismes públics a qui s'encomana l'aplicació del diferents tributs.

En el cas de Catalunya, suposat un PIB entre els 200.000 i els 220.000 milions d'euros anuals i un cost de funcionament de l'Agència Tributària de Catalunya entre 350 i 500 milions d'euros, si se segueixen les recomanacions dels estudis esmentats, el pressupost TIC de l'Administració tributària de Catalunya se situaria entre els 50 i els 80 milions d'euros anuals.

No obstant, cal reconèixer que cap estudi dels que hem pogut consultar analitza en profunditat les inversions inicials necessàries per a la creació d'un organisme tributari, que és precisament la situació en la que es pot trobar la Generalitat de Catalunya, si es veu

⁵⁵ “Tax Administration 2013. Organisation for Economic Co-operation and Development” (OECD) (2013); “The Road to Improved Compliance. A McKinsey benchmarking study of tax administration – 2008-2009”. (2009); “Paying taxes 2013. Finding of the World Bank and IFC’s Doing Business 2013 Report”. PwC (2013); “EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs”. CapGemini, Deloitte i Ramboll management. (2010); “Investigation of the effective factors in the efficiency of tax System. Journal of Accounting and Taxation Vol. 2(3)”, pp. 42-45, October 2010; “Evaluation of the effectiveness of the tax collection - the case of the czech central and local governments”. Faculty of Management, University of Economics Prague, Czech Republic; “Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries”, PwC. (2010); “Forum on Tax Administration”. Tax Administration Guidance & Information Series. March 2011; “The Journey towards the Tax Office of the Future. A thought leadership paper”. CapGemini. 2011; “An action plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion”. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2012) 722 final. 2012.



obligada a iniciar un procés de creació unilateral de la seva estructura informàtica sense comptar amb la col·laboració de l'Estat espanyol. Per tant, en aquests moments, es fa molt difícil pressupostar amb exactitud els costos TIC de posada en marxa de l'estructura organitzativa i de gestió que hem descrit en aquest informe.

De totes maneres, a fi de proporcionar una referència de l'impacte quantitatiu de la creació de l'estructura informàtica que hem definit a l'apartat anterior (base de dades, programa d'anàlisi i el sistema de gestió), i d'acord amb els ràtios internacionals en pressupost TIC de les grans organitzacions⁵⁶, en els primers cinc anys de funcionament de l'ATC, podríem estimar que la inversió addicional es situaria al voltant dels 100 milions d'euros, tant pel que fa a l'adquisició d'equips informàtics (hardware), com a la compra de llicències (software), i també al disseny del sistema i a la formació del personal tècnic responsable de la seva implantació i manteniment.

Capítol II: Aspectes funcionals

Un cop presentada la nostra proposta d'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi, a continuació analitzarem alguns dels principals aspectes funcionals que hauria de tenir en consideració la futura Agència tributària de Catalunya.

El contingut d'aquest capítol, en bona mesura està fonamentat en l'informe del Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CAREC), que porta per títol "*L'evasió fiscal i l'economia submergida: anàlisi i recomanacions per a la seva reducció i aflorament*"⁵⁷, al qual hem afegit les darreres experiències, solucions i iniciatives adoptades per molts dels països del nostre entorn.

A l'hora de fer el disseny funcional de l'Administració tributària de Catalunya, pensem que és molt convenient fer una breu referència a la cultura i metodologia de treball de l'AEAT, que com ja hem vist al principi de l'informe, és l'ens públic que té les competències principals en

⁵⁶ Massachusetts Institute of Technology (MIT) – Sloan Business School of Management. "*Transforming Organizations through IT*".

⁵⁷ El CAREC lliurà l'informe al Govern el 26 de juliol de 2013. Podeu consultar-lo complet a: www.gencat.cat

matèria de gestió, inspecció i recaptació tributària a l'Estat espanyol, doncs cal tenir molt presents els punts forts i les mancances d'aquesta singular organització tributària per tal d'evitar reproduir algunes de les ineficiències que l'afecten.

Tal com veurem a continuació, hi ha molts aspectes en la manera de treballar de l'AEAT que no s'haurien d'incorporar a la futura Agència Tributària de Catalunya, sense abans fer-ne una revisió crítica. Aquest exercici resultarà particularment important si el procés de creació de la Hisenda pròpia de Catalunya es fa d'una manera col·laborativa amb l'Estat espanyol, doncs els evidents avantatges d'una subrogació entre Administracions fiscals amaguen no pocs desavantatges respecte la continuïtat d'unes pràctiques que cal canviar radicalment si es vol assumir una gestió tributària eficient.

1. El model de gestió de l'AEAT: una visió crítica

Per tal de dur a terme la valoració crítica del model de gestió que actualment aplica l'AEAT, és necessari examinar els seus posicionaments estratègics en els diferents àmbits en els que es projecta l'actuació de qualsevol Agència tributària moderna, que són:

- a) El control tributari i la lluita contra el frau fiscal.
- b) La consecució d'un adequat nivell de seguretat jurídica tributària pels ciutadans i les empreses.
- c) I l'assistència al contribuent en el compliment voluntari de les seves obligacions tributàries.

1.1. La ineficiència del model de control tributari a *posteriori*

L'objectiu principal de les Administracions tributàries de qualsevol Estat democràtic és impulsar i vetllar pel compliment voluntari de les obligacions fiscals, aplicant també polítiques orientades al descobriment i regularització dels incompliments d'aquells que eludeixen el deure general de contribuir.



En un entorn de crisi econòmica i d'evidents dificultats pressupostàries, un bon funcionament del sistema tributari, amb una aportació justa i adequada dels ciutadans i les empreses al necessari esforç col·lectiu, és quelcom absolutament indispensable per mantenir l'Estat del benestar. Aconseguir augmentar els ingressos tributaris mitjançant un millor compliment de les obligacions fiscals és clarament preferible a fer-ho a través d'un augment dels tipus impositius. En el primer cas, s'eixamplen les bases imposables, en el segon s'incrementa la pressió fiscal sobre els que ja paguen.

En la complexa situació econòmica actual, cal ser molt curosos amb tots aquells aspectes i circumstàncies que puguin posar en perill la cohesió social. El frau fiscal és un factor de distorsió d'aquesta cohesió social. La constatació de què hi ha ciutadans que compleixen amb les seves obligacions fiscals i d'altres que no, atempta contra la necessària equitat horitzontal del sistema de repartiment de les càrregues tributàries, atès que la insolidaritat fiscal provoca una redistribució perniciosa dels costos des d'aquells ciutadans que respecten les regles de la convivència cap a aquells altres que no les respecten i se'n beneficien. Cal recordar que la lluita contra el frau fiscal s'ha situat com un element central i estratègic en l'agenda dels principals organismes i instàncies internacionals (UE i OCDE fonamentalment).

Les darreres dades publicades per EUROSTAT⁵⁸ sobre la recaptació fiscal dels Estats de la UE-27 i l'Eurozona en relació amb el PIB (46% la mitjana de l'Eurozona vs. 36% a Espanya) són molt il·lustratives del recorregut que, en termes d'eficiència en la gestió, aflorament de bases imposables i construcció de la necessària moral fiscal, es pot aconseguir sense recórrer a una major imposició sobre les bases imposables ja identificades i conegudes per l'Administració.

Aquest diferencial entre la recaptació possible i la recaptació efectivament obtinguda (*tax gap*) és un clar indicador de la importància de construir un sistema de gestió del sistema tributari amb marcades diferències en relació al que en els darrers anys ha desenvolupat l'Estat espanyol per mitjà de l'AEAT. Per tant, no hi ha dubte respecte a l'existència d'un evident marge de millora tant pel que fa a la reducció del nivell d'economia submergida com també en la lluita contra l'evasió fiscal en el seu conjunt, que suposa millorar els percentatges de recaptació dels contribuents que ja estan en el sistema.

⁵⁸ "Provision of deficit and debt data for 2012 - first notification". Abril 2013

En aquest sentit, convé recordar que l'AEAT va ser una organització pionera en l'aplicació de les eines de tractament de la informació en l'àmbit de la gestió dels tributs, tant pel que fa a l'assistència als contribuents com en relació amb la lluita contra el frau fiscal. Però aquest encert històric, que convé mantenir per part de l'Agència tributària de Catalunya, podria haver condicionat d'alguna manera la seva posterior actuació.

És a dir, en aquests moments, tothom reconeix que l'AEAT presenta uns bons resultats en tot allò que fa referència al control tributari de les persones i empreses que estan censades, i en relació amb la informació a la que es pot accedir per mitjà de la col·laboració de tercers (declaracions informatives). Els encreuaments massius de dades permeten desenvolupar un eficaç control dels contribuents (persones i empreses) que presenten declaracions tributàries i obtenen rendiments subjectes a retenció, o a algun altre tipus d'obligació informativa a càrrec d'un tercer.

Però el problema és tot allò que queda fora del sistema informàtic. Les dades sobre recaptació i pressió fiscal, així com el nivell d'economia submergida a l'Estat espanyol ens indiquen clarament quina és la magnitud i intensitat del frau. De fet, la reeixida informatització i explotació de les dades relatives a les bases imposables identificades per part de l'AEAT, fins i tot podria haver induït a una falta d'empenta o motivació en la tasca orientada a fer aflorar a aquelles activitats que no es declaren.

En aquesta línia argumental, una dada que volem deixar apuntada és la que ens aporta el document de la Comissió europea, *"Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies"*, on entre d'altres qüestions, s'hi destaca que el nombre d'empleats en les administracions tributàries d'Itàlia, Espanya i Estònia és especialment reduït en termes relatius. És a dir, que podria haver-hi un problema de dotació de recursos humans, no tant en la vessant de la formació tècnica, com en l'aspecte quantitatiu dels equips disponibles.

D'altra banda, pel que fa a moral fiscal individual i col·lectiva dels contribuents espanyols, la voluntat de complir amb les obligacions tributàries és una actitud que es forma molt lentament, i cal recordar que fins a finals dels anys 70, principis dels 80 del segle passat, a

Espanya no existia un sistema tributari que es pogués considerar modern⁵⁹, la qual cosa pot haver incidit en el desenvolupament tardà de la cultura del compliment.

1.2. La manca de seguretat jurídica tributària

Juntament amb la maximització de la recaptació derivada del compliment voluntari, les autoritats tributàries han d'orientar els seus esforços al descobriment i regularització dels incompliments de la normativa fiscal.

Tot i ser evident el que s'acaba de dir, no és menys ampli el consens que hi ha al voltant de la necessitat que aquesta tasca de fiscalització s'ha de fer respectant escrupolosament el principi de seguretat jurídica dels contribuents. Aixecar la bandera de la lluita contra el frau fiscal no hauria de permetre generar situacions d'incertesa pels particulars, ni d'abús d'autoritat.

Per això, el respecte a la seguretat jurídica ha de ser un eix fonamental de l'actuació de la futura Administració tributària de Catalunya.

En general, en una societat democràtica, la inseguretat jurídica és molt negativa des del punt de vista de l'equilibri de les relacions entre l'Administració pública i els ciutadans. Però a més, en l'àmbit específic de la legalitat tributària, pot arribar a afectar a la capacitat que un determinat país o territori pugui tenir per atraure les inversions internacionals. És a dir, atesa la forta competència que hi ha entre els Estats (fins i tot dins de la Unió Europea) per captar inversions i capitals, la seguretat jurídica tributària es converteix en un factor clau per a la competitivitat d'un país.

No obstant això, mesurar el nivell de seguretat jurídica en l'àmbit tributari és una tasca molt difícil. Però, tot i aquesta dificultat, a l'Estat espanyol són moltes les persones, entitats i associacions que, en els darrers anys, manifesten una valoració negativa respecte al grau

⁵⁹ En aquest sentit hem de dir que no hem trobat cap informe o un apartat de la Memòria de l'AEAT que reculli dades sobre resultats de comprovacions aleatòries realitzades a persones o empreses les rendes de les quals no estiguin subjectes a informació creuada, amb l'objectiu d'intentar avaluar d'alguna manera la moral fiscal a Espanya.

de confiança que els mereix els criteris que segueix l'AEAT en la seva actuació⁶⁰.

Amb independència d'aquestes opinions, el cert és que avui dia es donen determinades actituds i comportaments de l'Administració tributària espanyola que ens indicarien que el respecte al principi de seguretat jurídica està lluny de ser l'òptim.

Concretament, un dels fets que més ens crida l'atenció dels experts és produeix quan la *Dirección General de Tributos* (centre directiu del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que té atribuïda la capacitat d'interpretar les normes tributàries amb caràcter vinculant) canvia de criteri, i l'AEAT sovint l'aplica amb caràcter retroactiu, produint-se una vulneració del principi de confiança legítima dels contribuents que van prendre una decisió d'acord amb l'anterior interpretació. D'altra banda, també és font d'inseguretat jurídica la pràctica de l'AEAT d'incomplir, quan li convé, no només algunes resolucions de l'esmentada *Dirección* sinó, fins i tot, els seus propis pronunciaments anteriors.

A més de les situacions de discrecionalitat administrativa descrites a l'apartat anterior, hi ha una circumstància objectiva que, segons l'opinió dels experts, constitueix un veritable obstacle per a la seguretat jurídica tributària a l'Estat espanyol. Ens referim al procediment de consulta que, en principi, permet aconseguir un pronunciament tècnic de l'Administració tributària en relació a una situació particular, que facilita la pressa de decisions sense risc d'incórrer en una irregularitat.

Aquest procediment consisteix en plantejar formalment el dubte tècnic a la *Dirección General de Tributos*, i la llei preveu que aquestes consultes es contestin en un termini màxim de 6 mesos⁶¹. El problema és que, en més ocasions de les que serien desitjables, aquest termini no es respecta i, de vegades, hi ha consultes que es contesten molt més tard i d'altres que, fins i tot, es queden sense resposta. En aquests casos, posat que els terminis que els particulars o les empreses tenen per a prendre les seves decisions econòmiques sovint no són tant llargs, en operacions de gran complexitat jurídica es genera una situació d'inseguretat que perjudica les possibilitats d'atraure inversions i alimenta la futura conflictivitat entre l'Administració tributària i els contribuents.

⁶⁰ En aquest sentit resulta il·lustratiu el contingut del document de la *Asociación Española de Asesores Fiscales* (AEDAF), de juny de 2013, que porta per títol: "*Malos tiempos para la seguridad jurídica de los contribuyentes*".

⁶¹ Art. 89 de la Llei General Tributària.



Per tot això, entenem que la seguretat jurídica és un àmbit on els instruments normatius i la metodologia de treball de la futura Agència Tributària de Catalunya hauria d'experimentar un canvi radical en relació al que es fa avui en dia per part de l'Administració de l'Estat. Més endavant veurem com es pot aconseguir aquesta millora.

1.3. L'assistència al contribuent

En general, els serveis d'assistència al contribuent que proporciona l'AEAT són força bons. Per tant, la valoració d'aquest àmbit d'actuació de l'Administració tributària de l'Estat espanyol ha de ser necessàriament positiva. Aleshores, encara que sempre hi ha aspectes que cal fer evolucionar per prestar un servei públic de qualitat, l'experiència de l'AEAT pot ser perfectament aprofitada per la futura Agència Tributària de Catalunya a fi d'organitzar els seus propis procediments de relació amb els contribuents.

2. Objectius de la futura Administració tributària de Catalunya

Un cop exposades breument algunes de les mancances que les experts detecten a les pràctiques fiscals actuals, a continuació ens proposem fer una aproximació a aquells aspectes del funcionament de la futura Administració tributària de Catalunya que considerem que resulten indispensables si es vol presentar un model de gestió diferenciat de les metodologies de treball que aplica l'AEAT.

Per això, seguint l'estructura expositiva de l'apartat anterior, primer tractarem de la necessitat d'aconseguir un bon nivell de compliment voluntari, seguidament farem referència a com caldria organitzar els procediments de control si es vol assolir un alt nivell d'eficàcia en la utilització dels recursos disponibles, i, per acabar, farem referència a una qüestió fonamental en les relacions entre l'Administració tributària i els contribuents com és la necessitat de garantir un bon nivell de seguretat jurídica.

2.1. La millora del compliment voluntari i de l'assistència als contribuents

L'Administració tributària de Catalunya, com la de qualsevol altre país democràtic avançat, ha d'intentar aconseguir el més alt nivell de compliment voluntari possible per part dels seus contribuents. Convé ajudar als ciutadans i les empreses a tenir el "*desig de fer les coses correctament*" pel que fa al deure de contribuir al sosteniment de les despeses públiques.

Per aconseguir aquest objectiu, és indispensable impulsar un canvi des del model tradicional de control pur i de sanció exemplaritzant, cap a un nou model de cooperació i obertura mútua, tot recordant que, per molt alt que sigui el nivell de moral fiscal d'un país, és absolutament imprescindible disposar d'un sistema de control tributari eficaç.

Dissenyar un model de compliment voluntari és una tasca que presenta una elevada complexitat, doncs avui les Administracions tributàries han de gestionar les conseqüències fiscals d'un creixement constant del comerç internacional, dels canvis en els patrons d'ocupació i la demografia, de la mobilitat internacional del capital i del treball, de les innovacions en les estructures de negoci i productes financers, dels canvis accelerats de les tecnologies i les tècniques d'intercanvi d'informació i, fins i tot, de les directrius mediambientals o energètiques. És a dir, en un entorn econòmic tant canviant i competitiu com l'actual, la feina de les autoritats tributàries s'ha tornat molt més crítica, doncs l'assignació eficaç dels recursos disponibles no sempre aconsegueix incidir en una millora significativa de la recaptació.

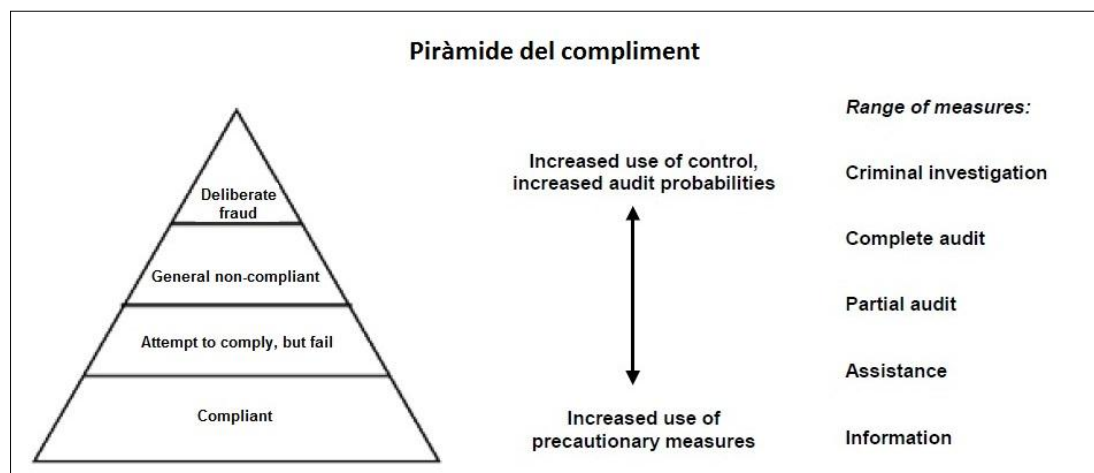
La Guia de Gestió del Risc de Compliment de la Comissió Europea (2010) defineix aquesta funció fonamental pel desenvolupament d'un sistema tributari de la següent manera:

"És un procés sistemàtic en el qual una Administració tributària pren decisions fonamentades sobre quines intervencions podrien utilitzar per estimular eficaçment el compliment i evitar l'incompliment, basades en el coneixement del comportament dels contribuents i en relació amb la capacitat disponible".

Plantejat el repte de la nova Administració tributària de Catalunya, l'experiència internacional demostra que una adequada gestió del risc requereix distingir, amb la màxima precisió possible, els comportaments que representen un alt risc d'incompliment, dels que

representen un risc baix o insignificant, de manera que les estratègies de gestió han d'afavorir el tracte que reben els contribuents que estan disposats a col·laborar amb les autoritats fiscals i que són capaços de complir amb els seus deures. És a dir, els ciutadans i empreses que presentin un elevat perfil d'incompliment haurien de ser objecte d'un major control per part de l'Administració tributària, mentre que els contribuents que es comportin de manera transparent haurien de rebre suport tècnic i veure reduïts els seus costos de compliment.

La diversitat de situacions subjectives que es produeixen en el moment de valorar el risc associat a les obligacions tributàries, i les mesures que cal adoptar respecte de cadascuna d'elles es veu clarament reflectida en el que es coneix com a *Piràmide del compliment*.



Font: European Comission, 2010

Les Administracions tributàries més modernes pel que fa al disseny i aplicació de polítiques de *compliance* han evolucionat des d'un model tradicional, que descansava fonamentalment en el control tributari *ex post*, cap a una estratificació de situacions i de contribuents en funció del seu perfil de risc tributari. Aquesta transformació es podria definir com la de la recerca de la cooperació amb el contribuent sempre que sigui possible, deixant la pràctica de la repressió ("*enforcement*") només respecte d'aquelles situacions extremes que ho facin necessari.

Davant l'escassa receptivitat de l'AEAT respecte aquesta mena de pràctiques, l'opció estratègica de la futura Administració tributària de Catalunya hauria de ser desenvolupar tot un seguit de polítiques de cooperació i transparència que incentivin aquest compliment

voluntari i que ajudin a fer créixer la moral fiscal dels contribuents catalans.

Si ens aturem breument en el tractament científic sobre la qüestió de la moral fiscal i les seves causes, veurem que la majoria de les investigacions sobre el compliment de les obligacions tributàries han estat sempre més centrades en determinar les raons per les quals determinats contribuents no compleixen adequadament amb les seves obligacions fiscals, que no pas en establir les motivacions d'aquells altres contribuents que paguen correctament els seus impostos.

Aquest enfocament clàssic de la qüestió, si bé no és sorprenent donada l'amenaça que l'evasió fiscal suposa per les hisendes públiques i la incidència que això té en els objectius d'estabilitat pressupostària i cohesió social, no permet adoptar estratègies diferents a les de la repressió de la infracció descoberta després de produir-se l'incompliment del deure de contribuir. Ara bé, en els darrers anys, als països més avançats hi ha un creixent interès en tenir un coneixement més profund respecte quines són les motivacions que tenen els contribuents que compleixen correctament amb les indicacions de les normes fiscals vigents.

El conjunt de motivacions internes que porten a complir adequadament amb les obligacions tributàries es coneix com a *tax morality* (Kornhauser, 2007). Diferents experts han estudiat aquesta qüestió, però les conclusions a les que han arribat són diverses i, de vegades, contradictòries entre elles. A tall d'exemple podem citar a Strümpel (1969), que va considerar que la moral tributària es veu afectada per la manera en que els contribuents són tractats per les autoritats fiscals. Per la seva part, Lewis (1979) va concloure que la moral dels contribuents depèn del país que es tracti, i que es veu influïda per diferents factors com la demografia i, sobretot, per la quantitat de diners que han de pagar a la Hisenda Pública (quan més elevat es l'import de la quota, menys tendència al compliment voluntari). En canvi, Cox (1984), a partir d'informació proporcionada per l'*Internal Revenue Service* (l'Agència Tributària dels Estats Units, IRS) no va poder provar la relació entre tipus de gravamen i nivell de compliment voluntari.

Torgler i Murphy (2004) han definit la moral fiscal com la motivació intrínseca per pagar els propis impostos. Torgler (2007) considera que hi ha tres factors clau per comprendre les decisions fiscals de les persones:

- a) Un és el sentiment respecte les conseqüències de no complir les normes. Els principis morals i el sentiment de culpabilitat davant de la infracció (possible influència de les creences religioses), condicionen la major o menor inclinació a incomplir les obligacions tributàries.
- b) L'altre és la percepció que els contribuents puguin tenir respecte la justícia i equitat del sistema tributari.
- c) I, finalment, el tercer és la confiança en l'Administració tributària i en el conjunt de les institucions governamentals.

En aquest sentit, és interessant l'estudi de Margaret McKerchar, Kim Bloomquist i Jeff Pope (publicat a Austràlia però elaborat amb dades obtingudes als Estats Units)⁶², on es planteja la següent pregunta: *“la moral fiscal ajuda a explicar els inesperats, per elevats, nivells de compliment fiscal apreciats per l'IRS en les seves inspeccions aleatòries?”*

L'estudi conclou que donada la dificultat per entendre els components de la moral fiscal, les autoritats tributàries han de centrar els seus esforços en posar en pràctica estratègies per maximitzar la recaptació i disminuir les possibilitats d'evadir el pagament d'impostos, tot incidint en el paper dels intermediaris (assessors fiscals, advocats, bancs, etc.) per la seva considerable capacitat d'influència en les decisions dels contribuents.

D'altra banda, juntament amb la moral fiscal, hi ha d'altres factors que també juguen un paper important en el compliment voluntari de les obligacions fiscals. Segons una recent enquesta de l'IRS (2012), les raons per les que es paguen els impostos són les següents:

- Un 79 per cent dels enquestats van contestar que la seva integritat personal era una causa molt important, i un 10 per cent adicional va indicar que es tracta d'un factor de certa influència en la seva conducta fiscal.
- Un 65 per cent va citar com a factor d'influència en el compliment voluntari la informació donada per tercers a l'Administració tributària.
- Un 59 per cent va dir que un factor rellevant és la por a una inspecció.

⁶² Treball publicat al “*Journal of Tax Research, School of Taxation and Business Law (Atax)*”, Australian School of Business The University of New South Wales.

- I, finalment, un 42 per cent van dir que una raó és la convicció que els veïns declaraven i pagaven honestament.

Des de la perspectiva de les raons de l'incompliment de les obligacions tributàries, segons l'informe "*The Shadow Economy in Europe, 2011, using electronic payment systems to combat the shadow economy*"⁶³, l'economia submergida es conseqüència, entre d'altres, de les següents causes:

- La possibilitat d'obtenir un estalvi pel fet de no pagar impostos. L'estudi, considera que hi ha una forta relació causal entre els tipus de gravamen d'un país i la dimensió de l'economia submergida.
- La manca de sentiment de culpabilitat. Aquesta actitud és prevalent en llocs en els què la percepció de la qualitat de les institucions governamentals i dels beneficis socials és baixa. Els beneficis de l'economia submergida i de l'evasió fiscal són immediats, mentre que els beneficis socials normalment són indirectes, col·lectius o diferits.
- I, finalment, la facilitat per defraudar i el baix risc de detecció per part de les autoritats tributàries. Quan més reduïda és l'eficiència dels mètodes de control tributaris i més reduïdes les sancions, més persones podran considerar si el risc de defraudar val la pena.

Com es pot veure, en els diferents estudis sobre la matèria es parla de causes del frau fiscal i de l'economia submergida molt similars, tot i que de vegades la ponderació d'aquestes circumstàncies és ben diferent.

Sigui com sigui, pràcticament tothom coincideix a destacar que, per millorar el compliment voluntari i la moral fiscal d'una societat, cal desenvolupar un ampli programa que incentivi aquesta actitud en el conjunt dels contribuents. Per aconseguir aquest objectiu, convé seguir els consells dels diferents organismes internacionals, que proposen un conjunt de línies de treball i/o accions que haurien de ser aplicades per la Generalitat de Catalunya, ja sigui per mitjà de l'acció legislativa del Parlament (doncs hi ha recomanacions que fan referència al sistema normatiu tributari), ja sigui pels organismes responsables de la gestió del sistema

⁶³ Estudi elaborat pel professor Schneider i la consultora AT Kearney per VISA.



tributari.

- Concretament, les principals recomanacions són les següents:
- Considerar als contribuents com a clients. L'Administració tributària hauria de canviar des d'una aproximació al contribuent basada en el control cap a una aproximació basada en el servei, tot distingint entre aquells contribuents cooperadors i els que tenen un perfil definit de risc.
- Establir un sistema normatiu simple i estable per afavorir el compliment voluntari i per millorar la lluita contra el frau fiscal. Cal fer una tasca activa d'educació i d'assistència que ajudi als contribuents i als seus assessors a entendre les obligacions que estiguin vigents.
- Mantenir i millorar la pràctica d'enviar esborranys de declaracions que continguin la informació a disposició de l'Administració, utilitzant intensivament els mitjans electrònics per a processar i creuar les dades, i també per a relacionar-se amb els contribuents.
- Desenvolupar campanyes de conscienciació social respecte a la importància de pagar impostos i de les conseqüències negatives que no fer-ho produeix a la resta de ciutadans⁶⁴. Podria ser interessant incloure aquesta matèria en els llibres de text per als més joves.
- Els costos de complir (pressió fiscal indirecta) no haurien de ser elevats. Es tracta de minimitzar, en termes de temps i de diners, totes les despeses en que particulars i empreses incorren per poder presentar declaracions tributàries completes i correctes.

Un indicador per mesurar aquest tipus de cost per a petites i mitjanes empreses és el que es coneix com a "*paying taxes indicator*". És una magnitud que mesura el temps de preparar i pagar l'impost de societats, la imposició sobre el consum, les retencions sobre el treball i les cotitzacions a la Seguretat Social. La mitjana a Europa és de 189 hores per

⁶⁴ A Dinamarca, el govern va impulsar una campanya de marketing per conscienciar als ciutadans dels costos de l'economia submergida ("*What if everyone worked undeclared?*"). A Portugal es va fer la campanya "*Demana el teu rebut*". A Itàlia, l'any 2011, es va fer una campanya per posar de manifest la importància del compliment tributari per al conjunt de la societat: "*If everyone pays their tax, tax repays everyone*".

any. Caldria fixar-se un objectiu per sota d'aquesta mitjana i que la seva mesura fos pública i transparent.

- Cal respectar el principi de seguretat jurídica tributària (“taxpayers also have a right to a high degree of predictability as to the tax consequences of their actions”).
- I, finalment, per un adequat funcionament del sistema tributari i per afavorir el compliment voluntari, és essencial disposar d'un eficient sistema de justícia per resoldre els conflictes entre particulars i administració.

En aquest sentit, és convenient recordar la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre l'article 6 del Conveni Europeu de Drets Humans, en el sentit de considerar contraris al dret a un judici just (“*fair trial*”) els processos judicials amb una durada superior als 5 anys.

Avui en dia, a l'Estat espanyol alguns litigis tributaris poden arribar a durar més de 15 anys. És una situació altament preocupant i que de cap manera s'hauria de reproduir. És absolutament necessari que Catalunya disposi d'un sistema de justícia que respecti aquests terminis.

Certament, el disseny del futur sistema judicial de Catalunya queda fora de l'abast d'aquest informe, però, atesa la seva significació en l'àmbit de la fiscalitat, voldríem aprofitar l'ocasió per fer una breu reflexió que serveixi d'indicador per als responsables d'aquesta altra estructura d'Estat.

Amb caràcter general, quan es produeix un desacord entre els particulars i l'Administració tributària, existeixen diferents possibilitats de configurar la jurisdicció revisora dels actes administratius tributaris:

- Una és que siguin els tribunals ordinaris, sense cap especialització per raó de la matèria, els que revisin aquestes actes administratius quan els particulars afectats presentin el corresponent recurs.
- Una altra és que hi hagi una jurisdicció especialitzada en conèixer aquests assumptes, dins de l'estructura normal dels Tribunals de Justícia.
- I, finalment, una tercera és que hi hagi jutges especialment preparats per conèixer dels conflictes d'aplicació de la normativa tributària.

Entre les diferents opcions d'organitzar el control jurisdiccional de l'Administració tributària, la que desaconsellem seguir és la que avui s'aplica a l'Estat espanyol on els judicis tributaris són coneguts: o bé per la jurisdicció contenciosa-administrativa o, quan les quotes presumptament defraudades superen el límit quantitatiu establert al Codi Penal (120.000 euros), pels jutjats de l'ordre penal. A parer d'alguns experts, el que caldria plantejar és la conveniència de crear una jurisdicció fiscal diferenciada de la contenciosa-administrativa i de la penal, dotada de jutges formats específicament en fiscalitat, que controlin tant els actes de l'Administració com les infraccions dels contribuents.

Un altre aspecte que pensem que convindria millorar és l'actual situació de revisió interna de les possibles discrepàncies entre els particulars i l'Administració tributària. El sistema vigent a l'AEAT no garanteix l'adequada imparcialitat en la resolució d'aquests desacords, doncs quan hi ha una disconformitat entre l'actuari i el particular objecte d'un procediment de comprovació, qui resol és el superior jeràrquic de l'equip o unitat que ha proposat la regularització.

A la futura Agència Tributària de Catalunya es podria estudiar la possibilitat de crear una oficina interna de resolució de discrepàncies que, per la seva ubicació dins l'estructura administrativa i pel perfil del personal que la integri, gaudeixi d'independència en relació als actuaris, equips o unitats que hagin fet les corresponents inspeccions o auditories. Experiències com les d'Alemanya o els Estats Units en aquest camp poden ser un bon precedent.

Si aquestes oficines internes es configuressin de manera adequada, potser no seria necessari replicar la via econòmica-administrativa vigent avui a l'Estat espanyol, que suposa un important endarreriment en el temps de resolució (una mitjana de 3 o 4 anys), i demora l'accés a la justícia per part dels particulars i empreses disconformes amb el resultat d'una inspecció o comprovació tributària.

L'altra alternativa que proposen alguns experts, si es vol mantenir un sistema de fiscalització externa de l'activitat de l'Administració tributària, és transformar els actuals tribunals econòmics-administratius, en organismes d'arbitratge independent entre l'Administració i el contribuent, en la línia del que hem explicat a la primera part de l'informe al tractar de la Junta de Tributs de Catalunya.

2.2. El control tributari fonamentat en la col·laboració i la prevenció

Un incentiu important per aconseguir un bon nivell de compliment voluntari és que els ciutadans i les empreses tinguin la percepció fonamentada que el control tributari i la lluita contra el frau fiscal és eficient. És a dir, cal evitar que hi hagi sensació d'impunitat fiscal. Per això, disposar d'un bon sistema d'informació i de control tributari és una línia de treball necessària per millorar la moral fiscal de la societat.

Si això és així, la futura Administració tributària de Catalunya haurà d'estar adequadament dimensionada per fer front a les diverses modalitats de frau fiscal. En el document ja citat de la Comissió Europea (posició no oficial) *“Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies”* es considera que, tot i que no hi ha una relació clara entre el nombre d'efectius i el nivell d'economia submergida, els Estats membres amb menys de 1.000 empleats públics per milió d'habitants s'haurien de plantejar si els seria útil augmentar el nombre de professionals dedicats al control tributari⁶⁵.

L'aplicació de la ràtio exposada pot indicar que la dotació de personal (uns 5.000 empleats públics aproximadament) del conjunt de les Administracions tributàries (excloses les locals) que avui en dia desenvolupen les funcions de control a Catalunya podria ser insuficient. En aquest sentit, cal tenir present que la futura Agència Tributària de Catalunya s'hauria d'encarregar de la gestió i el control de tots els tributs del sistema, incloent les duanes, els impostos especials i, fins i tot, les cotitzacions a la Seguretat Social⁶⁶.

Per això, tal com ja hem indicat a l'apartat anterior, a banda d'augmentar els efectius, encara resulta més aconsellable organitzar els recursos humans i materials disponibles fent una adequada segmentació de contribuents, en funció dels perfils de risc que ofereixin, tot distingint entre cooperadors (*co-players*) i no cooperadors (*opponents*). Aquesta pràctica està demostrant la seva eficiència en molts Estats de l'àmbit l'OCDE, doncs permet concentrar recursos i esforços en aquells àmbits de major risc, en la línia abans indicada al parlar dels programes de compliment voluntari.

⁶⁵ En el mateix document es considera que el personal de l'Administració tributària sembla quantitativament baix a Itàlia, Espanya i Estònia, estats tots ells amb un elevat nivell d'economia submergida

⁶⁶ L'AEAT no gestiona les cotitzacions socials.



El mètode de la segmentació de contribuents s'aplica amb èxit a diferents països com Austràlia, Canadà, Països Baixos, i recentment a Itàlia, on es pren com a base d'una adequada i eficient planificació de les activitats inspectores. Per segmentar els contribuents d'acord amb els seus perfils de risc convé determinar els paràmetres corresponents de la piràmide de compliment voluntari que abans hem reproduït, tenint en compte que, en relació amb els contribuents cooperadors (base de la piràmide), cal potenciar la tasca d'assistència i informació, mentre que pel que fa als *opponents* (part alta de la piràmide), el que es recomana és accentuar les inspeccions parcials o generals o, fins i tot, la investigació criminal.

El perfil de risc es defineix per múltiples factors⁶⁷, entre els quals podem distingir: el fet que les rendes i magnituds fiscals estiguin cobertes o no per obligacions d'informació a càrrec de tercers o subjectes a retenció, la pertinença a determinats sectors econòmics, la dimensió del negoci o activitat econòmica, la tipologia dels impostos afectats, i el propis antecedents del contribuent.

En aquest sentit, s'ha de reconèixer que l'AEAT ja discrimina en certa manera als contribuents per perfils de risc. De fet, aquesta metodologia és el fonament de la creació de diferents unitats operatives i del contingut del pla anual de control tributari. Però aquesta pràctica no ha donat lloc a una reorganització profunda de l'AEAT com s'ha fet a d'altres països del nostre entorn, i com pensem que s'hauria de configurar la futura Administració tributària catalana.

Per poder distingir entre contribuents cooperadors (*co-players*) i no cooperadors (*opponents*), és necessari que els criteris jurídics i interpretatius de la normativa tributària que apliquen els contribuents cooperadors siguin clars i que s'expliquin als professionals i a la societat en general⁶⁸. Per aconseguir aquest efecte convindria que, en el futur, l'Administració tributària catalana publicués resolucions interpretatives en relació amb les qüestions que habitualment afecten a les empreses i als particulars. Aquests resolucions haurien de ser prou àmplies i detallades, elaborades i publicades a iniciativa de la pròpia

⁶⁷ A Dinamarca, per exemple, tots els contribuents es consideren cooperadors, a no ser que dels seus propis antecedents en resulti una altra conclusió.

⁶⁸ Aquestes resolucions interpretatives no exclourien la possibilitat de l'Administració d'aplicar, de manera fonamentada, clàusules d'abús del dret (simulació, etc.) per part dels contribuents.

Administració (sense esperar a una consulta formalment presentada) i estar permanentment actualitzades.

Per poder incorporar supòsits conflictius o generadors de dubtes d'interpretació, és important constituir grups de treball entre l'Agència Tributària de Catalunya i els principals operadors del sistema tributari (grans empreses, col·legis professionals, associacions d'assessors fiscals, Cambres de Comerç i d'altres intermediaris fiscals). Això suposaria un gran pas endavant, tant pel que fa a la seguretat jurídica tributària, com pel que fa a la reassignació de recursos per lluitar contra el frau fiscal. Cal enterrar definitivament la dinàmica de desconfiança que existeix entre Administració i contribuent, doncs molts ciutadans i empreses estarien disposats a actuar com a *co-players* per tal d'obtenir un adequat nivell de previsibilitat i de garanties jurídiques.

Des d'una perspectiva operativa, són diverses les experiències en altres Estats de l'àmbit de l'OCDE que poden servir de model per l'Agència tributària catalana. Potser la més avançada avui en dia és la d'Austràlia. L'*Australian Taxation Office* (ATO) ha desenvolupat un model de gestió i control tributari per les grans empreses ("*Co-operative compliance*" en terminologia OCDE) que intenta evolucionar des de les tradicionals inspeccions tributàries *ex post* cap a una gestió dels riscos fiscals en temps real, redirigint els recursos humans i materials cap als contribuents de més alt perfil de risc.

El servei més destacat dins d'aquesta política de cooperació és l'Acord Anual de Compliment (*Annual Compliance Arrangement-ACA*). Es tracta d'un acord voluntari entre l'ATO i les grans empreses en relació a un o més tributs, que requereix complir dos requisits:

- D'una banda, les empreses que entrin a formar part d'aquest acord han de disposar de sistemes de govern corporatiu.
- I, de l'altra, aquestes empreses han d'evidenciar la voluntat de treballar de manera oberta i transparent amb l'Administració tributària, comunicant-li els seus riscos fiscals en temps real.

La subscripció d'un Acord Anual de Compliment proporciona una ràpida resolució dels dubtes tècnics, un canal directe per resoldre incidents administratius i, sobretot, la garantia que les declaracions que es presentin subjectes a aquest acord no seran inspeccionades en un futur, malgrat quedi oberta la possibilitat de discrepància interpretativa entre l'ATO i les

empreses.

El model australià probablement sigui el més evolucionat pel que fa a aquesta manera de treballar. Però hi ha moltes altres experiències internacionals de cooperació entre les Administracions fiscals i els contribuents, entre les que podem destacar les d'Àustria, Canadà, Dinamarca, Països Baixos, Singapur, Sud-àfrica, el Regne Unit i els Estats Units.

Algunes de les principals mesures d'aquests sistemes de “*Co-operative compliance*” són perfectament aplicables a la futura Administració tributària de Catalunya. Concretament, en podríem destacar les següents característiques:

- Tenen com a fonament la dita “Transparency in exchange for certainty”.
- Formen part d'una política fiscal que busca incentivar i millorar el compliment voluntari de qualsevol contribuent.
- Demanen un canvi cultural, tant per part dels contribuents com per part de l'Administració.
- Requereixen establir un nivell elevat de govern corporatiu a les empreses que hi participin.
- Resulta d'aplicació només als contribuents més grans i de major complexitat tècnica⁶⁹.
- És un sistema en el que normalment s'hi accedeix de manera voluntària, sempre i quan es reuneixin els requisits objectius per poder fer-ho⁷⁰.
- Resulta habitual que abans d'iniciar un d'aquests programes s'intenti arribar a una solució dels conflictes tributaris que estiguin oberts entre el contribuent que es tracti i la corresponent Administració tributària.
- Aquests programes de “*Co-operative compliance*” no tenen caràcter multilateral⁷¹.

⁶⁹ Per exemple, a Austràlia el sistema està previst que s'acabi estenent a aquelles empreses que disposen d'un comitè de supervisió intern i que tenen un volum de vendes superior a 9 milions d'euros. Canadà s'està plantejant aplicar un model d'aquest perfil a les empreses o grups d'empreses amb volum superior a 250 milions de dòlars canadencs. A Suïssa s'aplica a tots els grans grups empresarials.

⁷⁰ Hi ha alguna excepció, com Suècia, on l'accés és per invitació, o un determinat programa d'aquest perfil a Itàlia que té caràcter obligatori.

Per desenvolupar aquests tipus de serveis de “*Co-operative compliance*” l’Agència tributària de Catalunya haurà d’aplicar tècniques de governança interna. Això es necessari per evitar una pèrdua d’imparcialitat en la relació amb aquest tipus de contribuents, donada la relació habitual que s’estableix entre ells i l’Administració. És el que s’anomena risc de proximitat o d’afecció (“*risk of attachment*”).

Algunes mesures recomanades pels organismes internacionals són: la rotació dels equips d’empleats públics, el control dels dossiers per part d’empleats públics que no hagin participat en les negociacions (control de qualitat i d’objectivitat), la separació de funcions (diferents equips per diferents tributs que afecten a un mateix contribuent), i l’aixecament d’acta detallada de cada reunió.

En aquest sentit, els experts destaquen que és molt important garantir que l’aplicació d’un sistema de “*Co-operative compliance*” no suposi una infracció del principi d’igualtat davant la llei en perjudici dels contribuents que no poden entrar en el sistema. Per això, les conclusions exposades en el document “*Co-operative Compliance: a Framework (from enhanced relationship to co-operative compliance)*” permeten afirmar que aquests programes no suposen una infracció de l’esmentat principi, doncs la seva existència es justifica per la gran complexitat tècnica que afecta a aquest tipus de contribuents i perquè l’únic que es busca és que es pagui la xifra correcta i deguda d’impostos, no concedir un benefici fiscal. Per això, es recomana que l’Administració tributària publiqui, sense identificar al contribuent afectat, les decisions a les que s’arribi en relació a qüestions tècnicament complexes que puguin afectar a altres persones o empreses, amb l’objectiu de donar la màxima transparència a les interpretacions adoptades.

L’aplicació d’un programa de “*Co-operative compliance*” dona com a resultat una millora en el percentatge de pagament en període voluntari per part dels grans contribuents (empreses multinacionals, entitats financeres, etc...), doncs desincentiva l’elusió fiscal, de manera que el resultat de les comprovacions administratives serà sensiblement més baix. Per tant, l’eficàcia de sistema tributari, i la recaptació en el seu conjunt, hi sortiran guanyant, sempre i quan aquest canvi organitzatiu i relacional es faci eficientment.

⁷¹ En general no afecten a més d’un Estat, amb una única excepció que afecta a una cooperació entre el Regne Unit i els Països Baixos.



Un efecte indirecte que també es busca amb aquesta tasca d'estratificació de contribuents és que els contribuents cooperadors de l'Administració fiscal participin, directament o indirecta, en l'objectiu de lluitar contra l'economia submergida. És a dir, les persones i empreses que acceptin aquest compromís poden col·laborar amb les autoritats tributàries posant en comú amb elles el coneixement que puguin tenir d'agents econòmics que actuen aprofitant-se d'un estalvi il·legal d'impostos per maximitzar els seus marges operatius. És evident que moltes vegades són les empreses que estan dins del sistema i que paguen els seus impostos les que poden saber, per exemple, quins operadors dels seus sectors d'activitat estan deixant de pagar de manera sistemàtica l'IVA (vendes no declarades) o determinats impostos especials.

Cal dir, però, que una reflexió d'aquest tipus no suposa una defensa de la delació fiscal com a mitjà per lluitar contra el frau. El que es suggereix, és una evolució en el sentit que s'està produint en alguns països més avançats del món, en la línia que qui accepti expressament complir unes regles relacionals amb l'Administració tributària no serà objecte d'atenció permanent i, al mateix temps, podria ajudar a identificar als qui organitzen la seva activitat econòmica en un context de frau fiscal, la qual cosa, no només té un impacte negatiu en la recaptació, sinó sobretot en les regles de la legítima competència en la producció i distribució de béns i serveis.

En definitiva, els organismes internacionals recomanen construir un sistema de gestió tributària que, seguint l'exemple de l'Administració australiana (probablement la més avançada del món en aquests moments), aposti per les polítiques de col·laboració amb els contribuents i per la transparència en els resultats. Per tant, si es vol seguir aquest model d'èxit convé tenir present tres aspectes fonamentals:

- a) En primer lloc, és indispensable que l'Agència Tributària de Catalunya aprovi anualment el Pla de control tributari en el que, a més dels aspectes habituals, hi figuri la notificació individualitzada als contribuents de risc amb l'objectiu d'incentivar un millor compliment voluntari. Aquest pla de control ha de ser objecte de difusió pública, no només publicat als diaris oficials.
- b) En segon lloc, caldrà potenciar i actualitzar la informació proporcionada per tercers i utilitzar-la adequadament en el desenvolupament del control tributari. Amb les garanties obligades es podria pensar en la possibilitat de compartir aquesta

informació amb aquells contribuents que s'ajustin a les bones pràctiques fiscals.

- c) I, finalment, es recomana una decidida aproximació als intermediaris fiscals, a les entitats financeres i a d'altres agents econòmics, a fi de fer palesa la dimensió estratègica de la seva funció en l'eficiència del sistema tributari.

3. Algunes propostes per millorar l'eficiència fiscal

Tal com hem indicat al començament, el disseny del sistema tributari aplicable a Catalunya en el moment en que assoleixi la sobirania fiscal no forma part dels objectius d'aquest document. No obstant, sí que podria resultar d'utilitat concretar algunes de les previsions normatives que, per contrast amb la legislació espanyola vigent, permetrien organitzar un nou model de gestió en el que s'incentivi el compliment voluntari i es recondueixi la lluita contra el frau fiscal.

Des d'aquesta perspectiva, pensem que és aconsellable incorporar al sistema tributari català les recomanacions que resulten del recents treballs fets per la Unió Europea i, sobretot per l'OCDE, en relació a la planificació fiscal agressiva ("*agressive tax planning*"-ATP)⁷².

La planificació fiscal agressiva es defineix com l'aplicació o gaudi per part dels contribuents d'avantatges fiscals ("*tax savings*") resultants d'operacions, negocis, estructures o esquemes complexos, en ocasions artificials, l'aplicació dels quals no s'ajusta ni és consistent amb la finalitat de la norma tributària aplicada ("*tax shelter*"). Com a resultat pot donar lloc a la no tributació ("*stateless income*", doble no imposició) o a la producció d'un arbitratge fiscal en relació a altres Estats membres de la UE o països tercers.

Caldrà doncs que les autoritats fiscals catalanes estiguin molt atentes al conjunt dels treballs desenvolupats per la UE, l'OCDE i per els diferents grups d'Estats mitjançant acords

⁷² El Pla d'Acció contra el frau i l'evasió fiscal, elaborat per la Comissió de la Unió Europea (que es va fer públic el 6 de desembre de 2012) incorpora dues recomanacions. La primera d'elles fa referència, precisament, a la planificació fiscal agressiva. L'altra fa referència a les bones pràctiques fiscals, i està dedicada a promoure l'adopció de mesures orientades a fomentar l'aplicació, per part de països tercers, de normes mínimes de bona governança tributària.

bilaterals. Els fils conductors d'aquests treballs són, de manera resumida:

- a) La potenciació dels intercanvis d'informació tributària entre Estats⁷³.
- b) La pressió sobre els territoris de baixa tributació (paradisos fiscals).
- c) I l'eliminació o reducció del secret bancari.

Pel que fa a la lluita contra l'economia submergida, destacar que en l'última dècada s'han impulsat més de 150 mesures normatives aplicades per diferents Estats amb l'objectiu de fer aflorar les activitats econòmiques no declarades⁷⁴, 120 de les quals s'han implementat a Europa⁷⁵. Concretament, podem destacar les següents:

Establir un règim sancionador que castigui de manera contundent aquells casos d'ocultació que són típics de l'economia submergida⁷⁶.

Limitar el pagament en efectiu. En aquest sentit, alguns informes assenyalen que hi ha una forta correlació entre el nivell d'utilització de mitjans de pagament electrònics i el d'economia submergida⁷⁷. Per tant, es podrien reduir els imports màxims habilitats per pagar en efectiu respecte del vigent a l'Estat espanyol (2.500 euros), així com fer campanyes de difusió i promoció de l'ús de mitjans de pagaments electrònics.

⁷³ Cal destacar la signatura dels recents acords internacionals que possibiliten un sistema d'intercanvi d'informació tributària que afecta a diferents Estats (Estats Units, Espanya, Regne Unit, Alemanya, Itàlia i França) que es coneix com a FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*). Aquest sistema, basat en la signatura d'acords bilaterals, suposa que les entitats financeres han de comunicar de manera automàtica a les seves autoritats fiscals informació referent a contribuents de l'altre Estat signatari.

⁷⁴ *The Shadow Economy in Europe*, 2011

⁷⁵ Per consultar el llistat complet de mesures, veure *Eurofound, 2009. Measures to tackle undeclared work in the European Union. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.*

⁷⁶ A més de les sancions monetàries, les accessòries o, si escau, penals, podem destacar l'eficàcia d'altres adoptades als països del nostre entorn com, per exemple, el "Decreto Bersani" aprovat a Itàlia l'any 2006. Aquest decret permet al govern tancar temporalment una empresa o comerç que faci venda al públic si deixava d'emetre el corresponent rebut tres vegades en cinc anys. De la mateixa manera es pot paraitzar i tancar una obra si es detecten determinades irregularitats en la contractació i d'altres mesures aprovades l'any 2009, respecte l'eficàcia de les quals el govern italià considera que es va produir un augment de recaptació de 9.100 milions d'euros.

⁷⁷ El professor Schneider considera que un augment del 10 per cent en el pagament realitzat per mitjans electrònics pot portar a una disminució de l'economia submergida en un 5 per cent. En aquesta mateixa línia trobem el suggeriment de fer pagar els impostos que recauen sobre una venda, i que no ha pagat el venedor, al comprador, sempre i quan no hagi pagat utilitzant mitjans electrònics (*criminalizing the purchaser*).

En l'àmbit específic de l'IVA existeix la possibilitat, ja utilitzada per alguns Estats membres de la UE, d'aplicar àmpliament la regla d'inversió del subjecte passiu⁷⁸, que consisteix en què en determinats sectors econòmics on el frau en l'IVA resulta habitual, a diferència de la regla general, el subjecte passiu passa a ser l'adquirent i no qui entrega el bé o presta el servei.

Una línia de reforma de les pràctiques fiscals que pot resultar molt interessant és la que proposa el grup de treball en l'àmbit de l'OCDE sobre supressió electrònica de vendes⁷⁹ –programes dissenyats específicament per a l'ocultació automàtica d'un determinat percentatge de les vendes–, en el document que recull diferents iniciatives per a reduir o eliminar aquesta tipologia de frau fiscal que s'ha detectat que es produeix a gran escala en molts Estats en el sector de vendes al detall.

En l'informe elaborat per l'OCDE es detallen un seguit de directrius per lluitar contra aquesta forma d'evasió fiscal i es reflecteixen diferents iniciatives de les Administracions fiscals del Quebec i dels Països Baixos. Però, entre totes elles, destacaríem la decisió de Suècia que, des de l'any 2010, obliga a fer servir màquines registradores en negocis que són intensius en diner en efectiu⁸⁰.

Una altra iniciativa és la possibilitat de demanar un certificat de “*good tax compliance*” a qualsevol empresa que vulgui optar a un contracte amb una Administració Pública, a partir de determinats imports. El Regne Unit està desenvolupant una iniciativa legal en aquesta línia, ajustada a la Directiva 2004/18/EC de Contractació Pública. Està previst que afecti

⁷⁸ El subjecte passiu en l'Impost sobre el Valor Afegit és, amb caràcter general, l'empresari o professional que realitza l'entrega de béns o la prestació de serveis. Però en determinats casos, la normativa que regula aquest impost estableix que el subjecte passiu serà, no qui fa l'entrega o prestació de servei, sinó el destinatari d'aquestes operacions. Sempre i quan aquest últim actuï com empresari o professional. La inversió del subjecte passiu s'aplica quan qui realitza el fet imposable és una persona o entitat no establerta en el territori d'aplicació de l'impost o en determinats tipus d'operacions en que el nivell de frau és elevat i es considera més adient que qui faci l'ingrés de la quota sigui el destinatari de l'operació (inversió del subjecte passiu) i no el proveïdor que la realitza.

⁷⁹ “*Electronic Sales Supression: A Threat to Tax Revenues*”, OCDE, 2013. El grup de treball, coordinat per Noruega, estava integrat per Bèlgica, Canadà, França, Alemanya, Grècia, Irlanda, Països Baixos, Portugal, Suècia, Turquia, Regne Unit i els Estats Units. Aquest software pot estar instal·lat en el propi sistema informàtic (“*Phantomware*”) o tractar-se de programes externs incorporats a claus USB, per exemple (“*Zappers*”).

⁸⁰ Amb algunes excepcions: negocis de volum de vendes molt reduït, mercats a l'aire lliure, grans companyies amb bons control interns, etc.

també als subcontractistes que executin una part important del corresponent contracte⁸¹.

No hi ha dubte que, més enllà de l'actual certificat d'estar al corrent de pagament, aquesta mesura pot tenir un elevat impacte en l'actitud de les empreses envers el risc fiscal que es pot assumir, doncs les conseqüències de patir regularitzacions (i sancions) per part de l'Administració tributària es projectarien sobre les possibilitats de negoci amb les altres Administracions públiques. No obstant, una mesura d'aquest estil, que és previsible que ben aviat sigui acollida per altres Estats membres de la UE, obliga a les autoritats tributàries a ser extremadament objectives i rigoroses en les tasques de control i a respectar plenament el principi de seguretat jurídica. En aquest sentit, segons els experts, una iniciativa d'aquestes característiques només es podria aplicar a Catalunya un cop sigui madur el nou règim de compliment voluntari i, en particular, l'existència de les resolucions (*guidelines*) interpretatives a les que ja ens hem referit, i a un sistema de consultes que permeti consolidar un escenari de seguretat jurídica tributària.

Una altra iniciativa, que no s'hauria d'excloure, és la difusió pública dels noms de les persones o empreses que hagin comès les modalitats més greus de frau fiscal (delictes contra la Hisenda Pública), tot respectant sempre la presumpció d'innocència. És el que es coneix com política de *name and shame*, i que practiquen diverses Administracions fiscals del nostre entorn (p.e. Regne Unit).

També es podria considerar la possibilitat d'introduir deduccions fiscals per a certes activitats orientades a facilitar l'aflorament d'economia submergida, com ha fet, per exemple, Portugal, atorgant una deducció en l'IRPF per despeses en determinats sectors, sempre que es demani factura. Per la seva part, Bèlgica, Suècia, Dinamarca i Alemanya, han introduït deduccions o subsidis per als compradors de serveis domèstics que així ho declarin (neteja, obres i reparacions, *babysitting*, etc.). No obstant, cal estudiar bé les conseqüències d'introduir aquesta mena de beneficis fiscals, doncs, malgrat puguin ser efectives a mig i llarg termini, tenen un elevat cost en termes de recaptació a curt termini. Per això, en el seu moment, caldrà valorar adequadament la seva implementació en funció de les necessitats

⁸¹ En principi, l'historial fiscal de les companyies es referirà als últims 10 anys. I es preveu la inclusió en els contractes amb les administracions de clàusules que obliguin a mantenir la "bona conducta fiscal" mentre estigui vigent el contracte.

de mantenir una adequada estabilitat pressupostària.

Una mesura que podria donar bons resultats consistiria en involucrar aquests en la persecució de les activitats deslleials dels defraudadors fiscals que actuen en el corresponents sector econòmic. Fins i tot es podria pensar, com s'ha dit abans, en compartir, amb totes les garanties jurídiques del cas, la informació fiscal amb els contribuents que col·laborin amb l'Administració tributària.

Avui dia el flux d'informació és tan gran que la seva explotació en forma de monopoli produeix una manifesta ineficiència per infrautilització. El caràcter limitat dels recursos humans i materials de l'AEAT fan que avui no s'aprofiti plenament el cabal de dades que es reben contínuament en compliment de les declaracions informatives. Tant és així, que el caràcter reservat de la informació fiscal, per via de fet, s'estén fins i tot a les pròpies dades doncs el contribuent no hi pot accedir amb normalitat⁸². Això és del tot absurd, ja que provoca irregularitats involuntàries o inconscients que, atès l'immens volum de contribuents, obliguen a fer una gran tasca de control que requereix molts recursos humans i materials.

Si els contribuents (persones i empreses) poguessin accedir en tot moment i sense restriccions a les seves dades fiscals, podrien verificar la seva situació amb caràcter preventiu i corregir les possibles discrepàncies. La prova empírica que compartir informació es profitós per ambdues parts és l'èxit de l'esborrany d'autoliquidació de l'IRPF, i per tant, a l'hora d'organitzar el model de control tributari, enlloc de reforçar únicament els instruments administratius de control *a posteriori* (inspecció), l'Administració tributària de Catalunya faria bé facilitant les eines informàtiques necessàries a fi que siguin els mateixos contribuents els que facin l'autocontrol de la seva situació tributària.

És a dir, una bona part dels recursos humans i materials que l'Administració tributària de l'Estat espanyol destina a controlar el col·lectiu de contribuents –declarants– es podria estalviar mitjançant un sistema d'autocontrol de les pròpies irregularitats (auto fiscalització), en el qual la xarxa d'intermediaris fiscals (gestors, advocats, auditors, censors, economistes, tècnics tributaris, titulats mercantils, graduats socials, etc ...), amb una dilatada experiència

⁸² Segons el que disposa l'article 95 de la Llei General Tributària el caràcter reservat de les dades fiscals afecta a la comunicació a tercers, però l'AEAT no ha implementat cap canal per a que els contribuents i, sobretot, les empreses puguin conèixer la informació que, respecte a ells mateixos, els tercers han facilitat a l'Administració en compliment del que disposa l'article 93 de la mateixa Llei.



de servei i una bona formació tècnica, podria contribuir a millorar el percentatge de compliment voluntari sense necessitat d'un control intensiu a *posteriori*.

D'aquesta manera, si l'Administració tributària de Catalunya és capaç de posar en funcionament un dispositiu que permeti als contribuents (persones i empreses) l'accés a les seves pròpies dades fiscals, els recursos humans (inspectors) i els mitjans materials dels que disposa es podran destinar preferentment a la lluita contra l'economia submergida (no declarants) i a fer front al frau fiscal de major intensitat (delinqüència tributària).

D'altra banda, a fi de facilitar l'actuació dels intermediaris fiscals que desitgen col·laborar amb l'Administració tributària, caldria plantejar la possibilitat d'introduir un supòsit d'exempció de la responsabilitat infractora en aquells casos en els que el contribuent hagi comptat amb l'assessorament d'un professional sotmès a control deontològic, sempre i quan la causa de la discrepància amb l'Administració sigui per la interpretació de la normativa aplicable.

Finalment, per fer front a la planificació fiscal agressiva, una de les iniciatives que es podria adoptar és incorporar a la legislació tributària catalana les normes que permetin regularitzar aquelles situacions en les que els contribuents hagin incorregut en abús del dret al seu favor. Ens estem referint a la possibilitat que l'Administració tributària pugui considerar que determinats actes o negocis jurídics s'han realitzat en frau de llei o de manera simulada, total o parcialment. Es tracta del reflex normatiu del principi de prevalença del "fons sobre la forma", l'aplicació del qual hauria d'estar guarnida de les degudes garanties procedimentals pels contribuents.

En definitiva, la intenció d'aquest segon capítol, més enllà de donar solucions de tècnica fiscal (que deixem en mans dels experts corresponents), és la de visualitzar que hi ha altres maneres de gestionar un sistema tributari, i que moltes de les experiències que funcionen als països del nostre entorn són perfectament aplicables a Catalunya⁸³. És a dir, si la nostra aspiració col·lectiva és disposar de les estructures que defineixen un Estat, hem de ser capaços d'organitzar la gestió tributària seguint els criteris d'eficiència, transparència i cooperació que funcionen a d'altres països europeus amb un teixit social i empresarial semblant al de casa nostra (p.e. Suècia, Àustria, Dinamarca, Holanda,...), en comptes de

⁸³ Aquest és també el plantejament de Modest Ginjoan, Xavier Quadras i Miquel Puig, autors de "Com Àustria o Dinamarca: La Catalunya possible", Barcelona, 2013

conformar-nos amb reproduir a escala catalana el model d'Administració tributària de l'Estat espanyol.

Capítol III: Magnituds econòmiques

De la mateixa manera que, en tractar de l'estructura institucional, hem considerat convenient aportar una estimació dels possibles costos de funcionament de la futura Agència Tributària de Catalunya, per concloure aquesta primera part, pensem que pot resultar il·lustratiu aportar una estimació dels resultats que, en termes d'ingressos públics, proporcionaria el sistema tributari de Catalunya, doncs ens permetrà visualitzar no només quina seria la capacitat financera de l'Estat propi (de la que ja tractarem en un informe específic), sinó els indiscutibles avantatges que, des de la perspectiva pressupostària, representa esdevenir l'autoritat fiscal d'aquest sistema.

De totes maneres volem deixar constància que aquest capítol no té la pretensió de ser un estudi econòmic exhaustiu dels resultats de l'aplicació del sistema tributari de l'Estat espanyol a Catalunya. Per tant, les magnituds que hem calculat són estimacions basades sobretot en les dades publicades per l'AEAT i l'ATC⁸⁴, que hem intentat extrapolar amb l'objectiu de presentar una aproximació a la dimensió econòmica de la gestió tributària de Catalunya.

Naturalment, aquesta finalitat il·lustrativa requereix introduir factors valoratius que possiblement distorsionin d'alguna manera l'exactitud d'unes dades a les que, per raons obvies, no hi tenim accés. No obstant, en el nostre informe sobre la Hisenda Pública aportarem més informació respecte el rendiment estimat del sistema tributari de Catalunya.

1. El flux de la tresoreria tributària

La recaptació tributària bruta obtinguda per l'AEAT a l'any 2012 va ser de 212.741 milions

⁸⁴ Hem pres les dades que consten a les Memòries AEAT dels anys 2011 i 2012, i les que figuren a la Memòria de l'ATC corresponent a l'any 2012, així com també a l'informe de la Inspecció General del MHAAPP respecte als resultats de l'ATC corresponent a l'any 2012.



d'euros. L'any 2007, que és un exercici situat en el moment més àlgid del cicle econòmic i abans de l'inici de la crisi, la xifra obtinguda va ser de 250.000 milions d'euros aproximadament.

Aquesta magnitud representa la suma dels ingressos efectivament realitzats a les entitats col·laboradores en la gestió tributària (sobretot entitats de crèdit) dins l'any natural, amb independència de l'origen de l'obligació tributària que justifica el pagament i de l'exercici pressupostari al que correspongui imputar-los. És a dir, es tracta de la tresoreria fiscal i per tant, dels ingressos d'origen tributari registrats segons el criteri de caixa, el destí dels quals és el compte corrent obert pel *Tesoro Público* al Banc d'Espanya.

Malauradament, en la documentació oficial de l'AEAT que hem consultat no hi figura quina part d'aquests ingressos han estat fets en entitats col·laboradores ubicades en territori català, ni tampoc si el corrent financer té el seu origen en el pagament d'impostos per part de contribuents catalans. No obstant, segons fons de la pròpia AEAT⁸⁵, la recaptació tributària corresponent a contribuents domiciliats a Catalunya (inclosos els grans contribuents) representa el 19,8 per cent del total de la recaptació obtinguda a nivell de l'Estat espanyol.

Aquesta dada, malgrat no pugui ser plenament verificable amb la informació de la que disposem en aquests moments, sí que ens sembla representativa i probablement s'aproximi molt al pes fiscal de Catalunya respecte la resta de l'Estat espanyol. Per això, si apliquéssim una taxa del 20 per cent per a calcular la tresoreria tributària derivada dels impostos de titularitat estatal (recaptació bruta) generada a Catalunya, obtindríem que el flux financer que es podria arribar a produir es situaria entre els 40.000 i els 50.000 milions d'euros, sense comptar els ingressos derivats dels tributs no estatals, ni de les cotitzacions a la Seguretat Social.

⁸⁵ Així ho va manifestar la Directora de l'AEAT a la conferència feta al Foment del Treball el dia 6 de novembre de 2012.

2. Previsió d'ingressos del sistema tributari de Catalunya

Per a estimar la previsió d'ingressos del sistema tributari de Catalunya ho podem fer de dues maneres. La primera és utilitzar indicadors macroeconòmics que ens permetin calcular quina és la capacitat contributiva del sistema social i econòmic de Catalunya. La segona és projectar el sumatori dels resultats obtinguts per cadascuna de les Administracions tributàries (o similars) desplegades al territori català.

Si partim que la xifra del Producte Interior Brut (PIB) de Catalunya se situa al voltant dels 200.000 milions d'euros anuals⁸⁶, podríem estimar els resultats de l'aplicació del sistema tributari en funció de la taxa de pressió fiscal que consideréssim com a referència del nostre càlcul. Així doncs, aplicant la mitjana de pressió fiscal de l'Estat espanyol durant els últims cinc anys (34 per cent)⁸⁷, obtindríem que els ingressos a recaptar, per a tots els conceptes tributaris (incloses les cotitzacions a la Seguretat Social) se situarien al voltant dels 70.000 milions d'euros anuals.

Si enlloc de la taxa espanyola, apliquéssim la taxa de pressió fiscal mitjana de la Unió Europea (40 per cent)⁸⁸, obtindríem una estimació d'ingressos de la Generalitat de Catalunya al voltant de 80.000 milions d'euros. Si apliquéssim la taxa de pressió fiscal dels països europeus que més recaptin (entre el 45 per cent de França o el 50 per cent de Suècia)⁸⁹, obtindríem que el sostre de la recaptació fiscal a Catalunya estaria situat al voltant dels 100.000 mil milions d'euros anuals.

Probablement, la capacitat tributària del conjunt dels contribuents catalans es pot estimar entre 70.000 i 100.000 milions d'euros anuals i, per tant, en un escenari de plena sobirania fiscal, són les magnituds a considerar per a determinar el grau d'eficiència de la gestió que pugui fer l'Administració tributària de Catalunya.

⁸⁶ Segons dades de l'IDESCAT, el PIB de Catalunya l'any 2007 va ser de 208.201 milions d'euros, l'any 2008 de 212.894 milions d'euros, l'any 2009 de 204.226 milions d'euros, l'any 2010 de 205.315 milions d'euros, l'any 2011 de 208.948 milions d'euros, i l'any 2012 de 207.762 milions d'euros.

⁸⁷ EUROSTAT, 2012

⁸⁸ EUROSTAT, 2012.

⁸⁹ EUROSTAT, 2012.

La segona metodologia per a calcular el rendiment potencial del sistema tributari català és projectar vers al futur les dades obtingudes fins ara pels diferents organismes que gestionen les principals figures del sistema tributari espanyol a Catalunya. En aquest cas, la mitjana de la recaptació obtinguda a Catalunya durant els darrers cinc anys, incloses les cotitzacions a la Seguretat Social i excloses les taxes, preus públics i altres ingressos de les empreses públiques, dóna una xifra aproximada de 67.500 milions d'euros⁹⁰, el que ens situaria en una pressió fiscal entre el 32 i el 35 per cent, que com ja hem vist és la que es correspon amb la taxa espanyola.

Per tant, sense perjudici dels estudis més profunds que, des d'aquí animen a realitzar, podríem estimar que, a curt termini, els ingressos a gestionar per l'Administració fiscal de Catalunya, a partir del moment en que s'encarregui de la totalitat de les figures del sistema tributari, se situarien al voltant dels 70.000 milions d'euros anuals, xifra que només cal comparar amb els ingressos d'origen tributari del Pressupost de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2012⁹¹ per advertir la diferència de comptar o no amb una Hisenda pròpia.

⁹⁰ D'aquesta xifra, 28.850 milions d'euros correspondrien a ingressos originats pels tributs actualment gestionats per l'AEAT i 24.500 milions d'euros a les cotitzacions a la Seguretat Social. Els ingressos provinents de les duanes es calculen en uns 1.961 milions d'euros, i els derivats de la gestió dels impostos locals en uns 2.975 milions d'euros. La resta, 3.400 milions d'euros és el que actualment gestiona la Generalitat de Catalunya.

⁹¹ Segons els resultats definitius del model de finançament aplicable a la Generalitat de Catalunya per l'any 2011, determinats en termes reals i homogenis, i sense comptar les transferències derivades de l'aplicació del Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals, del Fons de Suficiència Global i del Fons de Competitivitat, els ingressos corresponents als impostos de titularitat estatal (cedits i no cedits) recaptats a Catalunya són 17.013 milions d'euros, que representen un 8,6 per cent respecte el PIB català. D'aquesta magnitud, 2.246 milions d'euros corresponen als impostos de l'Estat cedits totalment a la Generalitat de Catalunya, 7.748 milions d'euros del tram autonòmic de l'IRPF, 4.815 milions d'euros a la participació en l'IVA, i 2.204 milions d'euros a la participació en els Impostos Especials. A aquesta xifra caldria afegir el resultat de l'aplicació dels impostos propis de la Generalitat de Catalunya i altres ingressos fiscals de menor impacte pressupostari.

Segona Part. Estratègies i mesures adreçades a la creació de l'Administració tributària de l'Estat propi

La segona part de l'informe la dediquem íntegrament a analitzar les estratègies que caldria seguir i de les mesures que es podrien adoptar per tal d'assolir els objectius que hem exposat a la primera part. Aleshores, i d'acord amb la metodologia seguida en el nostre primer informe, organitzem les possibles actuacions a emprendre pel Govern de la Generalitat de Catalunya en dues fases temporals, que tractem en dos capítols diferenciats.

La primera fase és la que parteix del moment actual i es prolonga fins al dia en que Catalunya assoleixi la plena sobirania fiscal. En aquesta fase, la duració de la qual depèn de l'evolució de les circumstàncies polítiques, la celebració de la consulta o d'algun altre procediment en que es pugui conèixer la voluntat dels catalans, amb un pronunciament del poble de Catalunya favorable a la independència, representarà un moment decisiu en el procés de construcció de l'estructura institucional i funcional de la futura Administració tributària del nou Estat català, ja que acabarà de legitimar democràticament les estratègies i mesures que les institucions de la Generalitat adoptin amb aquesta finalitat. Això no vol dir que, prèviament, les institucions de la Generalitat, si aquest és el seu capteniment polític, no puguin prendre, amb les degudes proporcions, mesures tendents a enfortir les competències i els recursos de l'Agència Tributària de Catalunya que podrien ser vàlides, no només per a un escenari polític d'independència, sinó també per qualsevol altre que pugui comportar un increment de l'autogovern de Catalunya.

En qualsevol cas, en aquesta fase, l'actuació del Govern de la Generalitat s'ha de desenvolupar necessàriament en el marc de la legislació espanyola, doncs encara no és possible disposar d'una legalitat tributària catalana que permeti construir un sistema tributari propi. Per això, dediquem el capítol quart a analitzar amb deteniment les actuacions i estratègies que pot desenvolupar el Govern de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu d'anar preparant l'estructura institucional que necessitarà tenir a punt en el moment en que esdevingui l'autoritat del sistema tributari català.

La segona fase és la que comença a partir del moment en que l'única legislació tributària



aplicable al territori català serà la que aprovi el Parlament de Catalunya, de manera que cal preveure quines haurien de ser les primeres mesures a adoptar per a posar en funcionament l'Administració tributària de Catalunya i facilitar la substitució d'una jurisdicció fiscal per una altra. Per tant, la perspectiva del capítol cinquè és radicalment diferent a la del capítol quart, doncs, en aquesta segona fase, les decisions de la Generalitat de Catalunya ja no estaran subjectes al constreyniment de la legislació espanyola, ni a la necessitat de ser acordades, negociades o tolerades per l'Estat espanyol.

Capítol IV: Primera etapa: estratègies i mesures adreçades a la preparació de l'Administració tributària de l'Estat propi

Introducció

La situació actual de la Generalitat de Catalunya respecte de cadascun dels elements estructurals del sistema tributari que hem definit a la primera part es pot resumir de la següent manera:

- Pel que fa a l'estructura fiscal, llevat dels tributs propis (que no són rellevants en termes d'ingrés pressupostari), el Parlament de Catalunya no disposa de la capacitat de modificar la legislació tributària espanyola, més enllà de l'exercici de les competències normatives que se li reconeixen en matèria de tributs cedits. Per tant, la Generalitat no pot desenvolupar una política fiscal pròpia o diferenciada de la resta de l'Estat espanyol.
- Pel que fa a l'estructura jurídica, el Parlament de Catalunya tampoc té competències per aprovar una Llei General Tributària pròpia, ni per modificar cap dels procediments de liquidació, comprovació, inspecció, recaptació i revisió vigents. Per tant, la Generalitat està sotmesa al sistema normatiu de l'Estat espanyol, sense possibilitat de desplegar un model alternatiu de gestió tributària.

- I respecte a l'estructura institucional, la Generalitat, en aquests moments, no disposa d'una organització dotada dels mitjans materials i personals necessaris per assumir la gestió de la totalitat de les obligacions tributàries dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya, ni d'una base de dades pròpia que reculli el cens del contribuents catalans. Aquest fet converteix l'Agència Tributària de Catalunya en una organització depenent de la informació que li proporciona l'AEAT, i li impedeix assumir el control de la fiscalitat a Catalunya.

Per superar aquest *status quo* és indispensable que la Generalitat disposi de l'estructura orgànica i de les potestats tributàries que li permetin esdevenir la principal autoritat fiscal a Catalunya i, al nostre entendre, hi ha dues maneres no excloents d'aconseguir aquest objectiu. Una és negociar amb l'Estat espanyol la delegació de les competències (normatives i de gestió), el traspàs dels recursos humans i materials de l'AEAT a l'ATC, i la cessió de les dades dels contribuents catalans. L'altra és iniciar, de manera simultània i unilateral, la construcció de l'estructura institucional definida a la primera part amb els recursos a l'abast del Govern de la Generalitat de Catalunya.

En aquest capítol analitzarem, en primer lloc, les iniciatives polítiques que requereixen la col·laboració de l'Estat espanyol, i després les mesures que unilateralment pot adoptar el Govern de la Generalitat a fi de preparar el futur sistema tributari de Catalunya. Unes i altres són compatibles entre si, de manera que en un escenari de col·laboració, l'actuació política es projectarà en dos nivells diferenciats però complementaris: l'àmbit intern o domèstic, i l'àmbit de la negociació amb les autoritats espanyoles. En canvi, en un escenari de no col·laboració, o fins i tot d'hostilitat política, les úniques mesures que es poden anar adoptant són les de caràcter unilateral, sempre tenint present, però, que qualsevol iniciativa que s'adopti haurà de ser compatible amb la legalitat espanyola vigent.

Finalment, i malgrat es tracti d'una qüestió que es podria considerar col·lateral respecte de l'objecte principal d'aquest informe, entenem que cal un posicionament respecte la situació que es pot produir si, seguint una pràctica ja iniciada, una part significativa dels contribuents catalans expressen la seva voluntat de fer efectiu el pagament dels impostos estatals a l'Agència Tributària de Catalunya.

1. Estratègies i mesures bilaterals en un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol

Els avantatges d'aconseguir la col·laboració institucional de l'Estat espanyol en el procés de construcció de l'Administració tributària de Catalunya serien els següents:

- No hi hauria risc d'alteració o discontinuïtat en el desenvolupament de la funció pública tributària, tant pel que fa a l'assistència als contribuents, com a la realització de les tasques de control tributari.
- Els costos de contractació i formació de personal es reduirien, i els terminis en què s'hauria de produir la incorporació dels efectius serien més flexibles i graduals.
- Es podria disposar immediatament de la dotació de mitjans materials, informàtics i xarxa d'oficines que l'AEAT actualment té desplegadas a Catalunya.
- I, sobretot, es tindria accés a les dades dels contribuents catalans, evitant un dels principals problemes logístics de l'escenari de no col·laboració.

No obstant això, un possible inconvenient que caldria preveure en cas que s'arribés a produir un traspàs en bloc dels recursos humans de l'Administració tributària de l'Estat espanyol a la Generalitat, és la dificultat d'orientar l'actuació de la futura Agència Tributària de Catalunya d'acord amb les directrius funcionals i el nou model de gestió que hem descrit a la primera part, i que, com ja hem vist, no s'ajusten a la pràctica actual de l'AEAT.

En qualsevol cas, atesa la complexitat jurídica i l'envergadura logística d'aquest procés de transició consensuada a la Hisenda pròpia, que caldria executar sense generar majors costos indirectes ni reduir el nivell de servei públic que reben els contribuents catalans, entenem que, davant d'una eventual predisposició de l'Estat espanyol a negociar, és necessari definir un "full de ruta" en el qual s'identifiquin clarament, i amb precisió seqüencial, les diferents estratègies que caldria desplegar fins aconseguir que la Generalitat fos la institució que efectivament decidís els objectius i els continguts de la gestió tributària a Catalunya i, sobretot, el destí pressupostari dels impostos que paguen els contribuents catalans.

En un context polític en el que les dues parts de la negociació (sobretot l'Estat espanyol) es

comprometessin a culminar una transició fiscal dins d'un període raonable de temps (que nosaltres situaríem en un màxim de dos anys), el factor principal a considerar és la continuïtat en les relacions jurídiques i tributàries, de manera que es pogués conduir un procés en el que de mica en mica una Administració (la catalana) passés a exercir les funcions de l'altra (l'espanyola), sense que el contribuent percebés cap mena de modificació en les pràctiques fiscals vigents, més enllà de la substitució dels organismes responsables de dirigir la gestió del sistema tributari.

Per aconseguir aquest objectiu, pensem que caldria organitzar aquesta col·laboració des de tres vessants diferents. La primera, de caràcter eminentment institucional, tindria per objectiu principal incorporar a la Generalitat de Catalunya en el circuit de presa de decisions en matèria tributària, a fi d'assumir, el més aviat possible, el paper de directora del conjunt d'organitzacions tributàries que actuen a Catalunya.

La segona, de caràcter eminentment logístic, tindria com a objectiu principal la integració efectiva dels diferents mitjans personals, materials i tecnològics que es troben desplegats pel territori català, amb la finalitat de constituir una Administració tributària única sota el comandament de la Generalitat de Catalunya.

Finalment, la tercera, de caràcter eminentment legislatiu, culminaria el procés de creació de l'Administració tributària de l'Estat propi amb l'atribució a la Generalitat de Catalunya de les competències normatives necessàries per a desenvolupar una política fiscal diferenciada de la de l'Estat espanyol.

1.1. La Generalitat, autoritat fiscal de Catalunya

L'objectiu principal de la primera etapa del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi és disposar d'una organització pública capacitada per assumir la gestió de tots els impostos que paguen els contribuents catalans. Amb aquesta finalitat, convé que la Generalitat de Catalunya vagi atribuint competències i reforçant els mitjans personals, econòmics i tecnològics de l'Agència Tributària de Catalunya a fi que estigui preparada per desenvolupar les funcions d'aplicació dels tributs d'acord amb els criteris i objectius exposats a la primera part.

En un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol, per aconseguir que l'ATC esdevingui



la principal autoritat del sistema tributari de Catalunya cal transferir-li les competències d'aplicació dels impostos de titularitat estatal i els corresponents mitjans personals, econòmics i tecnològics, a fi que, el més aviat possible, assumeixi les funcions que actualment desenvolupa l'AEAT. Per tant, les mesures a adoptar conjuntament amb l'Estat tindran per finalitat principal organitzar el traspàs dels mitjans personals, materials i tecnològics actualment té desplegats a Catalunya.

No obstant, si l'Estat refusés fer les transferències esmentades a l'ATC directament però adoptés una actitud de col·laboració o en funció de quines siguin les necessitats logístiques i els terminis que es poguessin establir per a realitzar aquest traspàs, amb caràcter instrumental i provisional, es podria constituir el Consorci Tributari previst a l'Estatut d'Autonomia de 2006 a fi de coordinar la transició entre ambdues Administracions, d'acord amb el principi de continuïtat en les relacions amb els contribuents.

En qualsevol cas, independentment de quina sigui la via escollida per a organitzar la substitució de l'ATC en les funcions d'aplicació dels tributs que actualment desenvolupa l'AEAT, des del primer moment, caldrà facilitar a la Generalitat de Catalunya l'accés a la tresoreria tributària, a fi que pugui atendre amb normalitat els seus pagaments sense necessitat d'esperar la transferència de recursos per part de l'Estat espanyol.

1.1.1. La cessió a la Generalitat de Catalunya dels impostos estatals

En el context polític i jurídic actual, el principal instrument legislatiu per atribuir a la Generalitat de Catalunya la condició d'autoritat fiscal és la cessió de les competències d'aplicació dels principals impostos de titularitat estatal que són: l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF), l'Impost de Societats (IS), l'Impost sobre el Valor Afegit (IVA), i els Impostos Especials de fabricació (IIEE).

En un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol, el procés de substitució de l'autoritat responsable de la gestió dels sistema tributari a Catalunya ha de ser gradual i, per tant, la cessió de les competències de gestió de cadascuna d'aquestes figures admet una planificació que s'hauria de coordinar amb el desenvolupament de les estructures orgàniques indispensables per assumir les tasques administratives que genera la recaptació dels impostos que paguen els contribuents catalans.



En qualsevol cas, i des del primer moment, l'Estat espanyol hauria de cedir a la Generalitat de Catalunya la gestió de l'IRPF (seguit dels Impostos Especials sobre el tabac, l'alcohol, i els hidrocarburs) doncs, al marge de la seva indiscutible potència recaptadora (sobretot pel que fa a la liquiditat derivada del flux de retencions a compte), l'IRPF és un dels principals instruments de la política fiscal i l'impost que més percep la ciutadania.

Un cop assumida la gestió de l'IRPF i dels impostos especials, el procés de traspàs de les competències administratives d'aplicació dels tributs culmina amb la cessió a la Generalitat de Catalunya de la gestió de l'IVA i de l'IS. D'aquesta manera, mentre el Parlament de Catalunya no aprovi la legislació tributària catalana, l'ATC esdevindrà l'Administració pública responsable d'aplicar el sistema tributari espanyol a Catalunya, assumint totes les funcions de liquidació, comprovació, inspecció, recaptació de les obligacions dels contribuents catalans, així com la potestat sancionadora de les infraccions que es descobreixin.

1.1.2. La constitució d'un Consorci amb l'AEAT

Com s'ha dit anteriorment, de manera subsidiària i provisional a la transferència directa de competències i mitjans a l'ATC, en el marc d'un procés de col·laboració institucional, el Consorci previst en l'article 204.2 de l'Estatut d'Autonomia vigent⁹² podria proporcionar la cobertura legal necessària per a coordinar les actuacions orientades a facilitar que una Administració tributària de matriu catalana pugui gestionar els impostos que actualment són de titularitat estatal, ja que es tracta d'una figura l'existència de la qual ha estat aprovada per les forces polítiques del Parlament de Catalunya i també pel Congrés dels Diputats⁹³.

De totes maneres, constituir un Consorci entre l'ATC i l'AEAT no és una finalitat en si mateixa, sinó en tot cas una alternativa instrumental i d'aplicació subsidiària que cal tenir en consideració segons quina sigui la postura que pugui adoptar l'Estat espanyol en el decurs de les eventuais negociacions obertes amb la Generalitat de Catalunya.

És a dir, d'acord amb la legislació vigent, la posició del Consorci amb l'AEAT en el decurs del

⁹² Segons l'article 204.2 EAC: "Per a desplegar el que determina el paràgraf anterior, s'ha de constituir, en el termini de dos anys, un consorci, o un ens equivalent, amb participació paritària de l'Agència Estatal d'Administració Tributària i de l'Agència Tributària de Catalunya. El Consorci es pot transformar en l'Administració tributària a Catalunya".

⁹³ Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol (BOE de 20 de juliol)



procés de creació de l'Administració tributària de l'Estat propi hauria de ser merament instrumental i de caràcter provisional. La seva única funció seria la de proporcionar un marc institucional de coordinació administrativa per a facilitar la continuïtat de les relacions tributàries, i mantenir la qualitat del servei públic que reben els contribuents catalans.

D'aquesta manera, a mesura que la Generalitat de Catalunya obtingui de l'Estat espanyol el traspàs de les competències normatives i de gestió del sistema tributari, només caldria anar traspasant els mitjans personals, materials i tecnològics d'una estructura administrativa (l'estatal) a una altra (la catalana) com si fossin vasos comunicants fins a invertir el pes relatiu de l'AEAT a Catalunya en favor de l'Agència Tributària de Catalunya.

1.1.3. L'accés a la tresoreria tributària

Juntament amb les mesures de caràcter institucional i competencial assenyalades als apartats anteriors, el que cal resoldre sense més demora són els greus problemes de liquiditat que avui pateix la Generalitat de Catalunya.

Per invertir una situació en la que la Generalitat contínuament es veu obligada a demanar que li siguin retornats en forma de transferència (bestreta) una part dels impostos que paguen els contribuents catalans, només caldria que les entitats bancàries que operen a Catalunya (autèntiques receptores dels pagaments que fan els empresaris i els particulars) dipositessin els diners rebuts a les oficines (centrals o sucursals) ubicades a territori català en un compte restringit diferenciat segons el lloc d'origen de l'ingrés⁹⁴, i que el saldo recollit es transferís posteriorment a un compte a disposició de la Generalitat de Catalunya⁹⁵.

Per aconseguir això, respectant la legislació vigent, el *Tesoro Público* podria delegar al a

⁹⁴ D'alguna manera es tractaria de recuperar i adaptar el model vigent fins l'any 1995, en el qual els comptes restringits on es feien els ingressos tributaris tenien un desglossament provincial. Va ser la Ordre Ministerial de 15 de juny de 1995 la que va modificar aquesta estructura i va establir el compte únic a nivell de tot l'Estat espanyol. Des de la perspectiva operativa, i d'acord amb el que disposa l'article 4 de la Orden EHA/2027/2007, de 28 de juny, n'hi hauria prou amb introduir els dígitos d'origen territorial al *Número de Referencia Completo* (codi NRC) que es genera en cadascun dels ingressos tributaris que es fan en una entitat col·laboradora en la gestió recaptatòria.

⁹⁵ Aquesta magnitud, si bé no reflecteix el total dels impostos que paguen els contribuents catalans (doncs no recull els ingressos fets per aquelles entitats que tenen la seu social fora del territori català), proporcionaria una font de liquiditat molt superior a les actuals bestretes previstes en el model de finançament, a banda d'una informació de la que en aquests moments la Generalitat no disposa.

l'Institut Català de Finances les funcions de gestió de la tresoreria tributària derivada dels impostos estatals ingressats a Catalunya, o designar una entitat de crèdit en la que centralitzar els pagaments tributaris, naturalment respectant la legalitat vigent.

1.2. La integració de les estructures administratives de la gestió tributària

Un cop la Generalitat de Catalunya hagi assolit la condició d'autoritat fiscal del sistema tributari català, és el moment d'integrar el funcionament de les diferents oficines públiques i òrgans de gestió tributària en una mateixa xarxa i en un mateix entorn virtual.

Per aconseguir aquest objectiu caldria adoptar, entre d'altres, les següents mesures:

- a) Coordinar la xarxa d'oficines de l'ATC, de l'AEAT i dels organismes autònoms de recaptació de les Diputacions provincials.
- b) Integrar les Dependències regionals de Gestió, Inspecció i Recaptació de l'AEAT i les àrees d'Aplicació dels Tributs i de Recaptació de l'ATC, de manera que la planificació i el control dels objectius estratègics es faci de manera unificada per a tots els impostos que s'exigeixen als contribuents catalans.
- c) Transferir a la Generalitat de Catalunya la gestió de les Duanes: port, aeroport i frontera terrestre.
- d) Transferir a la Generalitat de Catalunya la gestió del Cadastre immobiliari
- e) Integrar els sistemes informàtics de cada nivell d'Administració a fi que puguin compartir les dades fiscals i els diferents programes de gestió i aplicació dels tributs.

Ultimada la integració administrativa ja es podrà considerar organitzada l'Administració tributària de Catalunya, doncs la Generalitat exercirà la direcció executiva sobre el conjunt d'organismes públics que s'encarreguen de gestionar els impostos que paguen els catalans. De totes maneres, malgrat significar un avenç considerable respecte de la situació actual, encara no es pot parlar veritablement d'una Hisenda Pròpia entesa com estructura d'Estat, doncs manca un element fonamental com és la sobirania fiscal.

1.3. El traspàs dels mitjans personals, materials i tecnològics de l'Administració tributària de l'Estat espanyol a Catalunya

Les competències d'aplicació dels tributs estatals que ara s'exerceixen per part de l'Administració tributària de l'Estat espanyol a Catalunya i que, en cas d'entesa, passarien a ser assumides com a pròpies per la Generalitat, haurien d'anar acompanyades del traspàs dels recursos humans, materials i tecnològics dels que actualment disposa l'AEAT a Catalunya.

a) El traspàs dels recursos humans

D'acord amb les dades que hem donat a la Introducció, el volum de personal a traspassar a la Generalitat de Catalunya afectaria als següents col·lectius professionals:

- Als empleats de la Delegació Especial de l'AEAT a Catalunya.
- Al personal encarregat de la gestió del Cadastre.
- Al personal del Tribunal Econòmic-Administratiu de Catalunya.
- I al personal de l'oficina de la Delegació Central de Grans Contribuents a Catalunya.

Malgrat no podem descartar que l'Administració espanyola ofereixi als empleats públics que treballen a Catalunya la possibilitat de demanar el trasllat, si aquesta operació de transferència de recursos humans es fes per la totalitat dels efectius actualment ubicats a Catalunya, des de la perspectiva logística, significaria organitzar un traspàs d'empleats públics que es situaria al voltant de les 5.000 persones.

b) El traspàs de la xarxa d'oficines de l'AEAT desplegadas al territori català

Per assimilar el personal que s'incorpori a l'Administració tributària de Catalunya, i desenvolupar les funcions tributàries sense solució de continuïtat, és indispensable acordar el traspàs de les oficines de l'AEAT desplegadas al territori català.



D'altra banda, en el cas que la superfície de l'actual ATC fos insuficient per acollir la totalitat dels efectius que es requereixen, caldrà buscar la ubicació dels serveis centrals i disposar dels espais necessaris per allotjar el Cadastre i, en el seu cas, el Tribunal Econòmic-Administratiu Regional o òrgan equivalent.

c) El traspàs de les dades dels contribuents catalans

En un context de col·laboració amb l'Estat espanyol, el traspàs de les dades dels contribuents catalans és un aspecte clau per a dur a terme una adequada gestió tributària des del primer moment, entre altres raons, i d'acord amb el que veurem més endavant, per que s'evitaria haver de realitzar un seguit de requeriments als contribuents per demanar les declaracions tributàries ja presentades a l'Estat espanyol i la resta de declaracions informatives.

d) El traspàs dels processos i procediments de l'AEAT

Per aprofitar els dispositius de gestió de la informació fiscal, podria ser aconsellable el traspàs de la metodologia procedimental associada a la gestió dels impostos de titularitat estatal, a la gestió de les duanes, al cadastre i, en el seu cas, a la via econòmica-administrativa. Per tant, es podria valorar la possibilitat d'obtenir una reproducció dels sistemes de tractament de la informació de l'AEAT per poder-los integrar en el sistema informàtic de l'ATC.

En qualsevol cas, caldrà preservar la connectivitat entre les bases de dades (la catalana i la espanyola) a fi que el procés de creació de l'Administració tributària de Catalunya no signifiqui un pas enrere en la lluita contra el frau fiscal per manca d'informació.

1.4. La transferència de les competències normatives

Simultàniament al desenvolupament d'una organització administrativa capacitada per a substituir a l'AEAT a Catalunya, el principal objectiu de la Generalitat és disposar d'un poder tributari propi, una sobirania fiscal que permeti dissenyar la política econòmica que Catalunya necessita per afrontar els reptes de la societat globalitzada del segle XXI.

Per aconseguir aquest objectiu caldrà que la Generalitat i l'Estat espanyol acordin la cessió de la capacitat normativa plena sobre tots els tributs exigibles a Catalunya.

Quan aquest programa de subrogació institucional i normativa s'hagués acomplert, Catalunya disposaria, per primera vegada, d'una estructura administrativa equiparable a les Administracions tributàries modernes, preparada per assumir els reptes del segle XXI, i d'un sistema tributari propi que li permetria prendre decisions respecte les obligacions tributàries que han d'assumir els contribuents catalans.

2. Estratègies i mesures que pot adoptar unilateralment el Govern de la Generalitat i que es poden aplicar tant en un escenari de no col·laboració amb l'Estat espanyol com, en alguns casos, en un escenari de col·laboració

La manca d'entesa amb les autoritats espanyoles no impedeix que les institucions de la Generalitat de Catalunya no puguin adoptar unilateralment mesures adreçades a preparar l'escenari de sobirania fiscal que explicarem en el capítol següent. En aquest sentit, amb la modulació indicada en la introducció al present capítol, el procés de creació de l'Administració tributària de l'Estat propi pot ser iniciat de manera immediata utilitzant qualsevol instrument que, respectant les normes vigents, permeti avançar en el disseny institucional i funcional que hem presentat a la primera part de l'informe, tant si l'Estat espanyol col·labora com si no. De fet, com hem avançat, algunes d'aquestes mesures unilaterals poden aplicar-se igualment en un escenari de col·laboració amb l'Estat com a complementaries de les mesures adoptades bilateralment.

2.1. La preparació de l'estructura institucional d'aplicació dels tributs

D'acord amb el que hem explicat a la primera part de l'informe, la complexitat dels sistemes tributaris moderns requereix disposar d'un conjunt d'organismes públics capacitats per a

donar resposta a les diferents vessants de la gestió tributària. Per això, amb la perspectiva de la futura sobirania fiscal, la Generalitat de Catalunya hauria de començar a construir la seva pròpia estructura institucional d'aplicació dels tributs.

En aquest sentit, hi ha dos aspectes respecte els que, d'acord amb el diagnòstic que hem fet a la primera part, caldria dedicar els principals esforços organitzatius i els recursos econòmics disponibles en aquesta primera fase del procés. Ens referim, d'una banda al desenvolupament orgànic i funcional de l'Agència Tributària de Catalunya i, de l'altra, a la creació d'un cens de contribuents i d'una base de dades que permeti una gestió eficient de les obligacions fiscals dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Per aconseguir el primer objectiu, a banda de planificar les necessitats de recursos humans i tecnològics necessaris per assumir la gestió de tots els impostos que es meritin a Catalunya, es podria utilitzar el marc jurídic del Conveni subscrit entre la Generalitat de Catalunya i les Diputacions provincials a fi d'integrar les diferents xarxes d'oficines desplegades pel territori català. Per aconseguir el segon objectiu és indispensable crear el Servei d'Informàtica Tributària de Catalunya.

2.1.1. El desenvolupament de l'Agència Tributària de Catalunya

Mentre la legalitat tributària aplicable sigui la de l'Estat espanyol cal avançar feina. L'Agència Tributària de Catalunya hauria de fer els preparatius necessaris a fi que, arribat el moment, estigui en condicions de posar en funcionament els elements principals d'una Administració tributària moderna, capacitada per a gestionar l'esforç fiscal dels contribuents catalans i per integrar-se a la xarxa d'Administracions fiscals de la Unió Europea i dels països de l'OCDE.

Encara que la finalitat d'aquest informe no sigui la de detallar exhaustivament totes i cadascuna de les actuacions que cal fer per a posar en funcionament una estructura tan complexa com és una Agència Tributària, sí que pensem que, d'acord amb el diagnòstic que hem fet a la primera part, podem assenyalar alguns dels aspectes en els que es podria incidir a fi de tenir a punt les eines jurídiques i logístiques necessàries per a assumir la direcció del sistema tributari català.

a) La disponibilitat de recursos humans

Un dels principals preparatius que cal fer per poder assumir la gestió del futur sistema tributari de Catalunya és avaluar les necessitats de personal especialitzat en les tasques i procediments d'aplicació dels tributs.

Si bé és cert que l'Agència Tributària de Catalunya va crear l'any 2007 el Cos d'Inspecció i Tècnica tributària, format per dues escales (la d'inspectors de tributs i la de tècnics tributaris), a hores d'ara no disposa de suficients recursos humans especialitzats en la comprovació dels impostos de titularitat estatal. Per tant, una de les prioritats de la primera fase, ha de ser la d'incorporar les persones responsables de dirigir el desplegament institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi, i de formar els empleats públics a qui s'encomanarà la comprovació i la investigació de la situació tributària dels contribuents catalans.

Aquest és un dels aspectes més crítics en el procés de creació de l'Administració tributària de Catalunya, doncs la societat catalana ha de percebre que, a banda d'afavorir el compliment voluntari de les obligacions fiscals, la Generalitat disposa de mitjans humans, materials i tecnològics suficients i degudament preparats per a fer front als comportaments insolidaris que erosionen la confiança en l'eficàcia de l'acció pública.

A curt termini, per aconseguir disposar dels professionals experts en la lluita contra el frau que la Generalitat necessita, hi ha diferents alternatives. La primera és incorporar els inspectors i els tècnics tributaris que actualment formen part de la plantilla de l'AEAT a Catalunya. La segona és la selecció, formació i incorporació efectiva a l'ATC de personal funcionari en servei a la Generalitat de Catalunya i també de les administracions locals catalanes que manifestin interès en integrar-se a l'Administració tributària catalana, i demostrin condicions suficients per assumir les tasques pròpies del control del compliment. I, finalment, també caldria contemplar la possibilitat d'incorporar professionals que hagin adquirit experiència en el sector privat (assessors fiscals, gestors tributaris, empleats de banca, agents de duanes, entre altres), i que desitgin prestar els seus serveis a l'Administració tributària de Catalunya. Les tres opcions són compatibles, i cal dissenyar un pla de contingència a fi de preveure quina seria la resposta d'aquests col·lectius de professionals davant l'oferta de la Generalitat de Catalunya.



Concretament, i d'acord amb el que hem indicat a la primera part, pensem que per millorar el dèficit de personal de l'Agència Tributària de Catalunya, tant en termes quantitius com en termes qualitius, la planificació dels recursos humans hauria de contemplar alguna o algunes de les següents mesures:

- a) Iniciar els processos de selecció que permetin incrementar el nombre dels efectius del cos d'Inspecció i Tècnica tributària.
- b) Crear i dotar degudament d'efectius un cos tècnic de Gestors Tributaris de la Generalitat de Catalunya.
- c) Promoure l'especialització d'una part dels nous empleats públics de l'Administració tributària de Catalunya en la gestió duanera.
- d) Promoure la creació d'una unitat d'informàtics tributaris que puguin dirigir el desenvolupament del sistema d'informació i gestió de les dades dels contribuents catalans.
- e) I, finalment, promoure la creació d'una unitat dins dels Mossos d'Esquadra, especialitzada en la lluita contra la delinqüència econòmica i particularment contra el frau fiscal.

b) L'obtenció de les dades dels contribuents catalans

Entrats al segle XXI, el poder fiscal ja no es fonamenta exclusivament en el control del territori, sinó en l'explotació i la gestió de les dades personals i, sobretot, econòmiques de la població. Per tant, l'objectiu estratègic de la Generalitat de Catalunya ha de ser l'accés a aquesta informació, doncs sense ella no és possible articular una política tributària pròpia.

A la primera part hem definit quines haurien de ser les principals característiques de l'estructura informàtica de l'Administració tributària de l'Estat propi. Doncs bé, entre totes les peces del sistema de gestió i tractament de la informació fiscal, la més important i la que requereix una feina prolongada de preparació és la d'elaboració del cens de contribuents de Catalunya i la de creació d'una base de dades fiscals.

Sense disposar d'una base de dades preparada per rebre l'immens flux d'informació derivat de la gestió dels diferents impostos que paguen els contribuents catalans, no serà possible assumir la condició d'autoritat fiscal del futur sistema tributari de Catalunya. En aquest cas,

el temps és un factor essencial, doncs la creació dels programes de tractament de dades i altres dispositius de gestió de la informació requereixen un llarg període per a l'estudi, disseny, preparació, i prova dels equipaments i procediments operatius, abans de la seva definitiva implantació.

Per tal d'obtenir les dades dels contribuents catalans hi ha diferents estratègies. Una és demanar la informació a l'AEAT, ja sigui per mitjà de la seva integració al Consorci Tributari de Catalunya, ja sigui com a resultat del procés de distribució d'actius i passius posterior a la constitució de l'Estat propi, al que també dedicarem un informe específic. L'altre via és demanar-la directament als propis contribuents que en són els legítims titulars.

En qualsevol cas, i malgrat les evidents dificultats logístiques derivades de la manca de col·laboració de l'AEAT, la prioritat de la Generalitat de Catalunya ha de ser la de preparar el seu propi cens de contribuents i, per això, si l'Estat espanyol no li cedeix la informació que necessita, pot aprofitar la que es troba dispersa a les diferents bases de dades a les quals pot accedir sense autorització explícita, i completar-la amb una campanya social dirigida a que siguin els propis ciutadans i empreses de Catalunya els qui voluntàriament facilitin a la Generalitat una còpia de les declaracions que presentin a l'AEAT. L'eficàcia pràctica d'aquesta última mesura dependrà naturalment del grau de col·laboració que aquells estiguin disposats a prestar.

c) El Servei d'Informàtica tributària de Catalunya

Per dirigir, impulsar i preparar el dispositiu informàtic de la futura Administració tributària de Catalunya és fonamental crear el Servei d'Informàtica de Catalunya, dotant-lo de recursos humans i econòmics suficients per a planificar i posar en pràctica els canals d'obtenció d'informació i els programes d'explotació i tractament de les dades fiscals dels contribuents catalans.

Per tant, d'acord amb les estimacions de personal i d'inversions que cal fer per posar en marxa un dispositiu informàtic com el que necessitarà la futura Agència Tributària de Catalunya, en aquesta primera etapa del procés, convé començar a planificar i definir els requeriments tècnics d'aquest sistema i, sobretot, seleccionar i formar a les persones que, des del primer moment, han d'assumir-ne la direcció tècnica.

Només si es disposa d'un nucli de persones ben formades tant en les tecnologies de la informació com en les característiques pròpies dels procediments administratius d'aplicació dels tributs, amb suficient autonomia de decisió i capacitat d'actuació, serà possible construir un sistema informàtic integral que estigui a disposició dels diferents organismes de l'estructura institucional de l'Administració tributària de Catalunya en el moment en que s'assoleixi la sobirania fiscal.

2.1.2. La constitució d'un Consorci amb les Diputacions provincials de Catalunya

Malgrat que, com s'ha dit, la Generalitat hauria d'anar reforçant l'ATC, es pot pensar en la prestació consorciada de determinats serveis amb les Diputacions provincials. De fet, el text del Conveni Marc signat el dia 19 de setembre de 2012 entre el Govern de la Generalitat i les quatre Diputacions provincials de Catalunya recull la voluntat de constituir un Consorci que permeti aprofundir en els mecanismes de cooperació en la gestió tributària amb l'objectiu de donar un servei integral als contribuents de Catalunya, unificant les xarxes d'oficines de l'Agència tributària de Catalunya i dels quatre organismes autònoms a qui s'encomana la recaptació dels impostos de les Corporacions Locals⁹⁶.

La figura del Consorci fiscal entre les Administracions públiques catalanes podria resultar d'utilitat per integrar les capacitats operatives i els instruments i programes operatius dels organismes no estatals que exerceixen funcions tributàries a Catalunya, de manera que, respectant l'estructura orgànica, les competències i les funcions de cadascun d'ells, es puguin coordinar estratègies comunes, definir uns objectius compartits, racionalitzar els costos de gestió i, el que és més important, maximitzar el rendiment dels recursos humans, materials i tecnològics a fi de prestar un millor servei al contribuent i d'augmentar l'eficiència en la recaptació dels impostos que gestionen.

En un primer moment, la prestació consorciada de determinats serveis podria facilitar el primer desenvolupament orgànic de la futura Administració tributària de Catalunya, sobretot

⁹⁶ Segons la motivació del Conveni Marc signat pel Conseller d'Economia i Coneixement i els Presidents de les Diputacions Provincials de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona: "[...] És per això que la col·laboració que s'aprova en aquest conveni té com a objectiu crear una finestreta única per als ciutadans per a tots els tributs administrats a Catalunya i homogeneïtzar i millorar de manera progressiva els procediments d'aplicació i procediments tributaris, de tal manera que pugui fer les seves gestions tributàries en tota la xarxa territorial que els ens signants tenen. Tot això sota els principis d'eficiència, eficàcia i economia que es pretén en la signatura".

en tot allò que fa referència a la xarxa d'assistència als contribuents catalans amb l'efectiva implantació de la *finestreta única*.

De fet, l'efectiu desplegament del que es coneix com a *finestreta única*, ja sigui en la seva dimensió presencial a les oficines dels diferents organismes que s'integrin al Consorci, ja sigui en la seva dimensió virtual, utilitzant una plataforma informàtica comuna, no només facilitarà la relació amb els contribuents catalans i simplificarà les seves gestions, sinó que a més a més, permetrà fer palesa l'existència d'una organització tributària de matriu catalana preparada per assumir la gestió d'un sistema tributari complex i, d'aquesta manera, evidenciar la determinació del Govern de la Generalitat de Catalunya a construir l'Administració tributària de l'Estat propi.

En un primer moment, també es podria encarregar a les diputacions, de manera transitòria i mitjançant un conveni amb la Generalitat, la recaptació executiva dels tributs d'aquesta darrera (ara en mans de l'AEAT), utilitzant de forma integrada els sistemes informàtics existents.

2.2. La creació de la resta d'organismes de l'estructura institucional

Malgrat que no es tracti d'organismes indispensables per a gestionar el sistema tributari, la primera etapa del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi es pot aprofitar per preparar l'estructura institucional que hem desenvolupat a la primera part i constituir el Consell Fiscal de Catalunya, la Junta de Tributs de Catalunya i l'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya.

D'aquesta manera, a mesura que s'avanci en el desplegament de la futura Agència Tributària de Catalunya, s'estarà en disposició d'oferir un model de relació amb els contribuents catalans que s'ajusti al que hem presentat al Capítol segon i, a més a més, el conjunt de la societat catalana podrà participar, des de l'inici, en la definició de les característiques principals dels organismes que gestionaran el sistema tributari català.

D'altra banda, i d'acord amb el que hem vist a la primera part, una de les peces de l'estructura institucional que caldria tenir a punt per a assumir la gestió de la totalitat dels

impostos que paguen els contribuents catalans seria el Banc Central de Catalunya, doncs es tracta de la entitat pública de crèdit que permetria centralitzar la tresoreria tributària i, per tant, facilitar la continuïtat en el flux financer entre el sector públic i el sector privat.

Per això, sens perjudici d'allò que es pugui analitzar en futurs informes, caldria iniciar els preparatius que permetin impulsar la creació d'una entitat de crèdit de caràcter públic que pugui assumir la condició d'autoritat del sistema financer de Catalunya i centralitzar els ingressos públics procedents de l'aplicació del sistema tributari català.

2.3. La preparació del sistema tributari català

Un altre aspecte en el que es pot avançar molt és en la preparació del contingut de les primeres lleis que el Parlament de Catalunya haurà d'aprovar en el moment en que s'aconsegueixi la sobirania fiscal.

Partint del sistema de fonts del Dret vigent, i sense aprofundir en totes i cadascuna de les diferents lleis i disposicions de rang inferior que integren un sistema tributari, podem identificar dos nivells de regulació en els que pensem que caldria planificar la futura acció legislativa en matèria tributària.

A nivell intern, és important disposar d'una proposta de l'estructura fiscal que s'haurà d'aplicar a Catalunya a fi d'obtenir els recursos econòmics necessaris per finançar el sistema institucional i l'Estat del benestar. Al mateix temps, també convé definir quins seran els principis bàsics de les relacions entre l'Administració tributària i els contribuents catalans.

D'altra banda, atès que la fiscalitat és un fenomen que es projecta més enllà del territori d'aplicació de la norma, es recomanable preparar la relació de Tractats i Convenis internacionals amb clàusules tributàries als que Catalunya haurà d'adherir-se (o negociar) en el moment en que esdevingui una jurisdicció fiscal diferenciada de l'espanyola.

a) La preparació de l'estructura fiscal

Partint de la consolidació a Catalunya de l'estructura fiscal desenvolupada per l'Estat espanyol en els darrers trenta anys, seria convenient elaborar una proposta de reforma fiscal que tingui en compte les especificitats del model social i econòmic de Catalunya.



És a dir, mentre no s'obtinguin les competències legislatives necessàries per a aprovar les lleis que han de regular els impostos propis de Catalunya, es pot avançar molt en el disseny de quina ha de ser la combinació d'impostos que millor s'adapti a les capacitats contributives dels conjunt de contribuents de Catalunya.

Per això, en aquesta fase del procés podria ser convenient crear una comissió d'experts que estudiïn la combinació d'impostos i taxes que millor s'ajusta a les característiques del teixit econòmic i social de Catalunya, a fi de disposar d'una referència clara en el moment de crear el sistema tributari català.

b) La preparació de la normativa d'aplicació dels tributs

Juntament amb la definició de l'estructura fiscal, el sistema tributari de Catalunya necessita disposar d'un marc legislatiu on es regulin les relacions entre els contribuents i l'Administració tributària, i es defineixin els procediments administratius d'aplicació dels tributs.

A la tradició jurídica de l'Estat espanyol aquesta funció correspon principalment a la *Ley General Tributaria*⁹⁷ i als diferents reglaments que regulen els procediments administratius de gestió, liquidació, comprovació, inspecció⁹⁸, recaptació⁹⁹, sancionador¹⁰⁰ i revisor¹⁰¹; complementada per les disposicions del *Código Penal* en matèria de delictes contra la Hisenda Pública¹⁰², i a la *Ley de Represión del Contrabando*, respecte els delictes relacionats amb el tràfic internacional de mercaderies¹⁰³.

Aquesta estructura normativa, si bé resulta perfectament adaptable al futur sistema tributari català, hauria d'incorporar els plantejaments del nou model de gestió tributària que es vol

⁹⁷ Llei 58/2003, de 17 de desembre.

⁹⁸ RD 1065/2007, de 27 de juliol.

⁹⁹ RD 939/2005, de 29 de juliol.

¹⁰⁰ RD 2063/2004, de 15 d'octubre.

¹⁰¹ RD 520/2005, de 13 de maig.

¹⁰² Article 305 de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, modificat per la Llei orgànica 5/2010, de 22 de gener, i per la Llei orgànica 7/2012, de 27 de desembre.

¹⁰³ Llei orgànica 12/1995, de 12 de desembre, modificada per la Llei orgànica 6/2010, de 22 de gener.

oferir al conjunt dels contribuents catalans per diferenciar-lo del model que practica l'Estat espanyol per mitjà de l'AEAT.

Per això, i per les mateixes raons exposades al tractar de l'estructura fiscal, en aquests moments de trànsit, en el que la Generalitat no disposa de poder legislatiu propi en matèria tributària, caldria presentar a la societat catalana el compromís del Govern de la Generalitat de Catalunya en el disseny d'un nou marc de relacions entre els contribuents i l'Administració tributària que superi i millori el règim jurídic que avui els imposa l'Estat espanyol.

Aleshores, a fi de disposar de les bases de l'ordenament jurídic tributari el més aviat possible, pensem que es podrien iniciar els treballs de redacció de la futura Llei General Tributària de Catalunya, de l'Estatut del Contribuent català, i també de tipificació de les infraccions i les sancions (econòmiques o penals) a imposar a aquells que deliberadament eludeixin la seva responsabilitat com a contribuents. D'aquesta manera la societat catalana podrà percebre, no només la determinació política d'avançar en la construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi, sinó també quins seran els seus drets i deures com a contribuents de Catalunya.

c) La preparació dels acords internacionals

Per completar la nostra aproximació a l'estructura jurídica de l'Administració tributària de Catalunya, és imprescindible la referència a la normativa tributària d'origen internacional.

Per la seva condició de membre de la Unió Europea, l'Estat espanyol ha assumit el contingut tributari dels diferents Tractats constitutius, així com tota la normativa de desenvolupament (Reglaments i Directives) dictada per les institucions comunitàries. D'altra banda, a fi de facilitar el flux internacional de béns i serveis, l'Estat espanyol també ha signat una gran quantitat de convenis bilaterals o multilaterals per evitar la doble imposició internacional, i també en matèria d'assistència mútua i d'intercanvi d'informació¹⁰⁴.

Tot aquest desplegament d'acords de Dret Internacional Públic és indispensable per a

¹⁰⁴ Particularment importants en aquest aspecte són els anomenats acords FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) que consisteixen en acords bilaterals promoguts pels Estats Units a fi d'obtenir de les entitats financeres informació de manera automàtica referent a dades de contribuents dels Estats signataris. Fins ara, si han adherit països com Regne Unit, Alemanya, Itàlia, França i també l'Estat espanyol.

organitzar l'activitat econòmica de les empreses catalanes a l'exterior i, per tant, cal que la Generalitat de Catalunya aprofiti la primera fase del procés per elaborar una relació de Tractats i Convenis als que haurà d'adherir-se (o negociar) a fi de normalitzar les relacions fiscals amb la resta de països del nostre entorn. D'aquesta manera, en el moment en què disposi de sobirania fiscal, l'Administració tributària Catalunya es podrà incorporar immediatament a la xarxa mundial d'Administracions fiscals.

De totes maneres, la realització d'aquesta tasca, tal com veurem en els informes que dedicarem a les relacions amb la Unió Europea i amb la comunitat internacional, en bona mesura, dependrà de si es reconeix a Catalunya un *status* proper al d'Estat successor de l'Estat espanyol predecessor i, molt especialment, del procés d'integració a la UE.

2.4. La definició del model de gestió tributària

En la línia dels aspectes funcionals de la futura Agència Tributària de Catalunya desenvolupats a la primera part de l'informe, seria convenient que en aquesta primera fase del procés es definís el model de gestió tributària que s'aplicarà a Catalunya en el moment en que la Generalitat esdevingui l'autoritat fiscal.

Les referències internacionals són prou abundants per a proposar un model de relació entre l'Administració tributària i els contribuents, alternatiu al que avui aplica l'AEAT. A la primera part hem pogut constatar que hi ha un marge de millora molt important en termes d'eficiència en la recaptació, de manera que, si s'aconsegueix incrementar el percentatge de compliment voluntari, es simplificarà moltíssim la tasca de l'Agència tributària de Catalunya.

Per això, cal confiar en el conjunt dels contribuents catalans doncs, com veurem a continuació, el resultat final del procés de construcció de la Hisenda Pròpia en bona mesura dependrà del compromís de les persones i les empreses que viuen i treballen a Catalunya.

3. Mesures per donar servei als contribuents catalans que volen complir les seves obligacions tributàries amb l'Estat espanyol per mitjà de l'Agència Tributària de Catalunya

Per concloure aquest capítol cal analitzar les estratègies que podria adoptar el Govern de la Generalitat davant el desig expressat –i en alguns casos ja materialitzat– per molts ciutadans i ciutadanes de Catalunya (i moltes Corporacions Locals) de fer efectiu el compliment de les seves obligacions tributàries amb l'Estat espanyol per mitjà de l'Agència Tributària de Catalunya.

Davant d'aquest fenomen, sembla clar d'entrada que la Generalitat hauria de prestar el servei de gestió que li demana una part de la ciutadania i de les entitats públiques i privades de Catalunya, facilitant-los-hi la possibilitat de decidir lliurement davant de quina Administració prefereixen fer els tràmits per a la liquidació i pagament dels impostos de titularitat estatal.

Naturalment, aquest servei públic s'ha de prestar respectant escrupolosament la normativa tributària vigent a l'Estat espanyol a fi i efecte que quedi plenament garantit que l'Administració tributària titular de l'impost (particularment l'AEAT) veurà acomplertes en temps i forma les obligacions tributàries dels contribuents catalans, sense que això comporti cap mena d'infracció o retard en el pagament i, al mateix temps, garantint als contribuents que hagin escollit aquesta via que la seva opció no tindrà conseqüències adverses de tipus sancionador per part de l'Estat espanyol.

Si els ingressos a l'Administració tributària estatal es produeixen dins del termini normativament establert no s'hauria de produir cap conseqüència patrimonial negativa pel contribuent que actua per mitjà de l'ATC, doncs, d'acord amb el que disposa l'article 191.1 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària (LGT), no sembla que en aquests casos existeixi un base legal sòlida per obrir un expedient sancionador per infracció tributària o per delictes fiscals –malgrat que en un escenari d'hostilitats obertes amb l'Estat espanyol no es pugui descartar un intent d'emprar aquestes vies–.

No obstant això, si l'ingrés d'un impost estatal per mitjà de l'ATC es produís fora de termini, i

sempre que el contribuent hagi presentat la corresponent autoliquidació en temps i forma, d'acord amb el que disposa l'article 161.1 LGT, l'AEAT podria exigir el pagament del recàrrec de constreyniment establert a l'article 28 LGT. Per tant, abans d'oferir aquest servei als contribuents catalans, l'ATC hauria de disposar de l'aparell logístic que garanteixi que podrà gestionar amb celeritat un important volum de pagaments amb destinació a l'AEAT.

Si es volgués formalitzar un acord entre l'Estat espanyol i la Generalitat de Catalunya, el marc legal vigent ofereix diferents vies per a donar solució al problema que planteja la recepció en els comptes de la Generalitat de Catalunya dels ingressos corresponents als impostos de titularitat estatal i, eventualment, la possible presentació en les oficines de l'ATC de les declaracions tributàries de les que deriven els esmentats ingressos sense que això suposi cap incompliment de les normes fiscals espanyoles.

La prestació d'aquest servei es podria formalitzar a través de diversos instruments. Per exemple, del previst a l'article 204.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, segons el qual la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels impostos de titularitat estatal es poden delegar a la Generalitat i que, entre l'Agència tributària de Catalunya i l'AEAT, es pot establir un marc de col·laboració "especialment quan ho exigeixi la naturalesa del tribut".

El mateix article, en el seu apartat 2, estableix que les dues Administracions tributàries "han d'establir els mecanismes necessaris per a permetre la presentació i la recepció a les oficines respectives de les declaracions i la resta de documentació amb transcendència tributària que hagin de produir efectes davant l'altra administració, amb vista a facilitar el compliment de les obligacions tributàries dels contribuents".

La previsió de l'article 204.2 de l'Estatut d'Autonomia ha estat objecte de desenvolupament per mitjà del Conveni de col·laboració subscrit entre l'AEAT i l'ATC per a la implantació de la finestra única tributària i la realització de determinats tràmits en matèria tributària, de 17 de desembre de 2009.

Si bé és cert que aquest Conveni no contempla específicament el supòsit que ens ocupa, sí que resulta significatiu el que disposa el punt 1.4, segons el qual el seu àmbit objectiu es podrà anar ampliant a altres impostos del sistema fiscal a banda de l'IRPF i de l'Impost de Patrimoni. Per tant, es podria instar a l'AEAT a fer una interpretació del text del Conveni en el sentit d'admetre la presentació de qualsevol altra declaració tributària i, particularment, les



corresponents a la gestió del l'IVA i les retencions a compte de l'IRPF¹⁰⁵.

D'altra banda, segons el que disposa el punt 1.7 del Conveni: "En la mesura que sigui possible, i en aplicació del que disposen la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i el seu desplegament reglamentari", els tràmits i procediments contemplats en el conveni "s'efectuaran per mitjans electrònics".

En aquesta previsió normativa pensem que hi tindria cabuda qualsevol forma de presentació de les declaracions tributàries i, per tant, també la telemàtica. Cal tenir en compte que la declaració de retencions i ingressos a compte (model 111), i també les autoliquidacions d'IVA (model 303) i les declaracions resum anual (models 390 i 190) en determinats cassos han de presentar-se obligatòriament per Internet¹⁰⁶.

En qualsevol cas, per poder gestionar la recepció per l'ATC dels ingressos i dels pagaments destinats a l'AEAT, caldrà preveure i facilitar als ciutadans i entitats públiques i privades de Catalunya la informació necessària que permeti automatitzar el procediment de recaptació de manera que es redueixi al mínim possible els temps de transferència de les dades entre ambdues Administracions. De la mateixa manera, respecte el flux de tresoreria, seria aconsellable separar els pagaments que es reben amb destinació al *Tesoro Público* de la resta de pagaments que, per diversos conceptes, pugui rebre la Generalitat de Catalunya, a fi de poder determinar quin és el cabal d'ingressos que els contribuents catalans dirigeixen a l'AEAT per mitja dels serveis de l'ATC.

Finalment, atès el volum de treball administratiu que podria representar assumir la condició d'intermediari en el pagament dels tributs de titularitat estatal, i a fi d'evitar el col·lapse en cas es produeixi un augment significatiu en el nombre de ciutadans i entitats que volen realitzar el pagament a través de l'ATC, és absolutament indispensable que es disposi dels mitjans personals, materials i, sobretot, tecnològics necessaris per a gestionar amb diligència el servei que ofereix als contribuents catalans, doncs cal garantir que els ingressos que es rebin es podran transferir a l'AEAT en temps i forma.

¹⁰⁵ Aquesta revisió hauria de ser acordada per les parts signants abans de l'1 de febrer de 2014, segons el que disposa el punt vuitè del Conveni.

¹⁰⁶ També han de presentar-se obligatòriament per Internet les autoliquidacions en que s'opta per realitzar l'ingrés via domiciliació bancària.

Capítol V: Segona etapa: Estratègies i mesures adreçades a la implementació de l'Administració tributària en el context de sobirania fiscal

La darrera fase del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi és la que es desenvolupa en un context de sobirania fiscal. Per això, en aquest capítol, primer tractarem de les mesures que pensem que caldria adoptar a fi de crear l'estructura jurídica del sistema tributari català. Seguidament ens ocuparem de les estratègies per a posar en funcionament l'Administració tributària de Catalunya segons els criteris i principis que hem desenvolupat a la primera part; i conclourem el capítol i, amb ell, l'informe, analitzant algunes de les mesures normatives que s'haurien d'adoptar per facilitar la transició entre la legalitat espanyola i la catalana.

1. La creació del sistema tributari de Catalunya

Des del moment en que Catalunya disposi d'un Estat propi, el Parlament català haurà d'aprovar les normes tributàries, tant substantives com processals, que proporcionin la corresponent empara legal per exigir el pagament dels impostos als contribuents catalans.

Per això, d'acord amb el que hem indicat al capítol anterior, resultarà fonamental disposar dels textos legals que s'hauran de presentar a la deliberació i votació dels diputats i diputades que representin el poble de Catalunya a fi de crear l'estructura jurídica del sistema tributari català.

1.1. La definició de l'estructura fiscal de Catalunya. Possible aplicació transitòria de la normativa espanyola

La definició de l'estructura fiscal del sistema tributari català requerirà disposar dels estudis necessaris que determinin quina és la pressió fiscal ajustada a les característiques del sistema econòmic català i a les necessitats financeres del nou Estat, i també quin ha de ser el pes relatiu de cada figura impositiva en el conjunt de la recaptació tributària.

Per tant, si a la primera fase s'ha fet la tasca preparatòria que hem proposat al capítol anterior, a partir del moment en que la Generalitat de Catalunya disposi de potestat legislativa pròpia, només caldrà anar aprovant cadascuna de les lleis reguladores dels impostos exigibles al territori català.

No obstant, atès que, com hem dit, el flux financer no es pot aturar, en els primers moments de funcionament del sistema tributari català, caldrà garantir el manteniment de les pràctiques tributaries consolidades abans d'assolir la sobirania fiscal i assegurar que la substitució de l'autoritat fiscal espanyola per l'autoritat catalana es produirà sense solució de continuïtat. Per això, amb caràcter provisional i transitori, seria recomanable que el Parlament de Catalunya declarés aplicables al territori català la majoria de normes que configuren l'ordenament jurídic tributari actualment vigent.

1.2. La regulació dels procediments d'aplicació dels tributs

Per poder aplicar els impostos i taxes que configuren l'estructura fiscal del sistema tributari català, serà necessari que el Parlament de Catalunya aprovi una Llei General Tributària, i que el Govern de la Generalitat aprovi els reglaments executius que regulin els procediments administratius de liquidació, recaptació, comprovació i inspecció, així com també el règim sancionador tributari i el procediment de revisió dels actes administratius dictats per l'Administració tributària.

D'altra banda, també caldrà que una llei catalana reguli el règim jurídic dels delictes contra la

Hisenda Pública, i les característiques, naturalesa i procediment d'actuació de la jurisdicció a qui s'encomanarà tant el control dels actes de l'Administració tributària, com el coneixement de les conseqüències penals de l'incompliment de les obligacions tributàries.

Si a la primera fase del procés s'ha avançat en l'estudi i definició de l'ordenament jurídic de l'Estat propi, sobretot pel que fa a la legalitat tributària, el sistema tributari català podrà entrar en funcionament des del primer moment, sense perjudici del període transitori i del règim que es pugui aprovar per facilitar la transició entre jurisdiccions fiscals del que parlarem més endavant.

De totes maneres, per les mateixes raons exposades a l'apartat anterior, si la legislació processal aplicable per organitzar l'aplicació del sistema tributari català no està llesta en el moment de la constitució del nou Estat, caldrà fixar el contingut de la legislació catalana mitjançant una remissió general i provisional a la normativa espanyola vigent en aquest moment.

1.3. L'aplicació dels Tractats i Convenis internacionals amb contingut tributari

Finalment, entre les mesures que s'hauran d'adoptar en els primers moments de sobirania fiscal hi figuren totes aquelles que han de permetre integrar el sistema tributari català en el context internacional, facilitant la participació de l'Agència Tributària de Catalunya a la xarxa d'Administracions fiscals dels països del nostre entorn.

Per aconseguir aquest objectiu, el Parlament de Catalunya haurà d'aprovar els Tractats internacionals de contingut tributari, i el Govern de la Generalitat signar (o negociar) els Convenis de doble imposició i assistència mútua que a la primera fase s'hauran identificat.

L'envergadura d'aquesta tasca no és gens menyspreable i, a més, presenta una restricció temporal molt significativa, doncs convé que el sistema tributari català no quedi aïllat de la resta de sistemes tributaris. Per això, l'eficàcia amb la que s'aconsegueixi l'accés al circuit internacional en bona mesura dependrà de la feina feta a la primera fase.

Com s'ha dit abans, la magnitud i rapidesa d'aquesta tasca dependrà en gran mesura del procés d'integració del nou Estat a la UE i del tipus d'estatus que la comunitat internacional i

la pròpia UE reconeixin a Catalunya com Estat successor o no de l'Estat espanyol precedent.

2. Estratègies per posar en funcionament l'Administració tributària de Catalunya

Des de la perspectiva de l'exercici del Poder executiu, a partir del moment en que Catalunya disposi d'Estat propi, caldrà posar definitivament en funcionament l'Administració tributària que, a grans trets, hem dissenyat a la primera part de l'informe. No obstant, cal preveure que, en els primers moments d'exercici de la sobirania fiscal, la Generalitat de Catalunya encara no hagi pogut completar el desenvolupament de l'estructura institucional que necessita, ni probablement disposi de tots els recursos humans, materials i tecnològics que faran falta per assumir la totalitat de les funcions d'aplicació del sistema tributari.

Per això, a continuació passem a exposar quins són, al nostre parer, els aspectes principals en els que caldrà prioritzar l'actuació del Govern de la Generalitat a fi de superar les dificultats d'aquests primers moments i consolidar l'Administració tributària de Catalunya.

2.1. La consciència fiscal dels contribuents catalans

Com deia un eslògan publicitari dels anys vuitanta: "Hisenda som tots".

Si llegim aquest missatge en clau catalana, ens podríem preguntar (i de fet són molts els que avui es fan aquesta pregunta) què passaria si, després de tres-cents anys de submissió fiscal a l'Estat espanyol, els catalans paguéssim els nostres impostos a l'Administració tributària de Catalunya i constatéssim que els recursos fiscals que genera el nostre sistema econòmic repercuteixen directament en una millora de les condicions de vida dels ciutadans i ciutadanes que vivim a Catalunya.

Davant d'aquest fet totalment insòlit en la nostra història recent, és raonable pensar que, si el Govern de la Generalitat compta amb la col·laboració de la societat catalana, té l'oportunitat de millorar els resultats de la gestió fiscal que fins ara ha fet l'Estat espanyol a



Catalunya, sempre que sigui capaç de guanyar-se la confiança dels contribuents i de cooperar amb els professionals de l'assessorament tributari.

Dit d'una altra manera, si augmenta la consciència fiscal del contribuents catalans i es tradueix en una millora en el percentatge de compliment voluntari de les seves obligacions tributàries, a banda de veure significativament millorada la tresoreria de la Generalitat de Catalunya, se simplificarà moltíssim la construcció de l'estructura administrativa responsable de l'aplicació del sistema tributari, doncs no és el mateix organitzar la gestió des d'una perspectiva de control i de desconfiança generalitzada, que fer-ho en un entorn de confiança i cooperació amb la societat civil.

D'altra banda, a partir del moment en què el Parlament de Catalunya aprovi les normes jurídiques que conformen el sistema tributari català, l'aplicació efectiva d'aquests sistema dependrà de la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya d'acatar i complir la normativa catalana. Per això, la posició que adoptin els empresaris catalans serà la que, en el primer moment, determinarà la viabilitat del procés de construcció unilateral de l'Administració tributària de l'Estat propi doncs, com ja hem vist a la primera part, les empreses són els autèntics recaptadors dels impostos que paguen els contribuents catalans i, per tant, qui de debò pot decidir el destí del flux financer (la tresoreria) que permeti mantenir en funcionament l'aparell institucional de la Generalitat de Catalunya.

Dit d'una altra manera, la consciència fiscal dels catalans constitueix l'actiu principal per l'èxit d'una hipotètica ruptura amb la legalitat fiscal espanyola, atès que, en els primers moments d'entrada en vigor de la legislació tributària catalana, la Generalitat de Catalunya difícilment disposarà de tots els recursos humans, materials, jurídics i tecnològics necessaris per a exercir una força institucional suficient per fer front a l'incompliment de les obligacions tributàries que les lleis del Parlament de Catalunya puguin establir.

2.2. El desplegament de l'Agència Tributària de Catalunya

Plantejat l'escenari dels primers moments de funcionament de l'Administració tributària de l'Estat propi, des de la perspectiva organitzativa, és previsible que no es puguin complir totes i cadascuna de les mesures desenvolupades a la primera part de l'informe, sinó que caldrà

de prioritzar quines són les funcions a les que s'haurà de destinar el gruix dels recursos humans, materials i tecnològics dels quals disposi la Generalitat de Catalunya.

En aquest sentit, l'envergadura de les accions a emprendre pel Govern de la Generalitat en bona mesura dependran de la feina feta a la primera fase del procés i, particularment, del grau d'evolució orgànica i funcional que s'hagi aconseguit per part de l'Agència Tributària de Catalunya.

D'altra banda, si en el moment d'assolir la sobirania fiscal el Consorci amb les Diputacions provincials és una realitat, l'ATC podrà utilitzar una xarxa d'oficines desplegada per tot el territori català per prestar els serveis d'assistència i atenció presencial als contribuents i també per exercir la funció de recaptació, tant respecte dels deutes en període voluntari com dels deutes en període executiu. Naturalment, de manera progressiva i sostinguda, caldrà anar millorant el desplegament territorial i els serveis d'atenció per via telemàtica però, si més no, en un primer moment, es podrà donar resposta a la voluntat de tots aquells ciutadans de desitgin complir amb la legalitat fiscal catalana.

Per tant, si s'ha fet bé la feina de preparació de l'Administració tributària de l'Estat propi, en el moment en que la Generalitat esdevingui l'autoritat fiscal de Catalunya només mancarà organitzar les funcions de control tributari *a posteriori* (comprovació i inspecció), respecte de les quals el factor temporal ja no exigeix la immediatesa pròpia de la gestió ordinària, atès que, en un model de gestió fonamentat en l'autoliquidació, la fiscalització administrativa de l'actuació del contribuent es produeix molt de temps després (actualment el límit és de quatre anys) de la presentació (o no) de la corresponent declaració.

Això vol dir que, a la segona fase, hi haurà temps suficient per acabar d'incorporar i formar el personal necessari (inspectors i tècnics) a qui s'encomanarà revisar la legalitat de les autoliquidacions presentades pels contribuents catalans i, sobretot, per localitzar, descobrir i, si escau, sancionar a tots aquells altres contribuents que han intentat eludir el seu deure de contribuir.

2.2.1. La incorporació dels recursos humans

En aquesta segona etapa, sobretot si a la primera fase del procés l'Estat espanyol no ha col·laborat amb la Generalitat de Catalunya, l'Agència Tributària catalana haurà d'accelerar

el seu desplegament tant funcional com territorial i, per això, resulta indispensable disposar d'efectius suficients per cobrir les diferents necessitats de l'estructura institucional que hem descrit a la primera part de l'informe.

La font principal de recursos humans són les Administracions tributàries que actuen al territori català, i molt especialment l'AEAT. Per tant, caldrà oferir als empleats públics de l'Estat espanyol la possibilitat d'incorporar-se a l'Administració tributària de Catalunya pràcticament sense solució de continuïtat.

No obstant, i atesa l'actual precarietat de recursos humans especialitzats en les tasques d'aplicació dels tributs, per completar la plantilla de l'Agència Tributària i dels altres organismes de l'Administració tributària de Catalunya, caldria continuar contemplant la possibilitat d'incorporar professionals del sector privat que ja disposin dels coneixements i de l'experiència necessària per a exercir les funcions de gestió, liquidació, comprovació, inspecció i recaptació dels impostos que integrin el sistema tributari de Catalunya.

Aquesta possibilitat resulta particularment oportuna pel que fa a la gestió de les duanes, doncs es tracta d'un dels punts més crítics en el desplegament de l'Administració tributària de Catalunya, ja que, a hores d'ara, la Generalitat no disposa de personal especialitzat en els protocols de control duaner, ni del sistema informàtic indispensable per a la gestió del flux internacional de mercaderies. Per tant, en el pitjor dels escenaris possibles, cal estar preparats per fer front a un eventual bloqueig per part de les autoritats espanyoles en els primers moments del desplegament de l'Administració tributària de Catalunya.

Per això, en cas que no es puguin incorporar massivament els empleats públics que presten els seus serveis a l'AEAT, caldrà oferir unes bones condicions d'accés a duana catalana a tots aquells professionals que actualment es dediquen a la intermediació duanera. És a dir, l'especificitat del tràfic internacional de mercaderies requereix disposar de personal familiaritzat amb la normativa i amb les pràctiques administratives característiques de les duanes europees. Per tant, a banda que amb el temps l'Agència Tributària de Catalunya pugui arribar a formar un cos d'empleats públics responsables de dirigir l'organització duanera, en els primers moments, el gruix dels recursos humans disponibles probablement els trobi al sector privat.

Pel que fa al sistema informàtic, és prioritari desenvolupar el programari necessari per



atendre les obligacions de gestió econòmica, i d'estadística d'operacions que imposa la Unió Europea. En aquest cas, resulta realment complex dissenyar un sistema de tractament de la informació sense disposar del flux de dades que constantment arriben a les duanes de Catalunya sota control de l'AEAT. Per això, en previsió que no s'obtingui la col·laboració de l'Estat espanyol, la Generalitat hauria d'adreçar-se a d'altres Estats membres de la Unió Europea per que li facilitin els tècnics que, en cas de necessitat, podrien posar en funcionament el dispositiu informàtic i formar al personal procedent del sector privat.

D'altra banda, com ja hem comentat al capítol anterior, també seria convenient disposar d'efectius del cos de Mossos d'Esquadra que, arribat el moment, estiguin en condicions d'assumir la seguretat dels recintes duaners i de perseguir el contraban de mercaderies. De la mateixa manera, atès que els productes procedents dels mercats exteriors han de ser sotmesos a controls tècnics de qualitat, sanitat i seguretat, caldrà disposar d'una xarxa de laboratoris d'anàlisi que, a manca de personal funcionari experimentat en aquesta mena de tasques, puguin donar una resposta ràpida i eficient a les necessitats del despatx duaner.

2.2.2. La gestió de la informació dels contribuents catalans

El procés de reclutament massiu dels efectius personals que l'Agència Tributària de Catalunya necessitarà per assumir la gestió dels tots els impostos del sistema tributari, haurà d'anar acompanyat d'una inversió econòmica important per disposar, el més aviat possible, de les infraestructures de tractament de la informació i, sobretot, d'un cens de contribuents que permeti organitzar un sistema de gestió tributària modern, eficient, eficaç i transparent.

En aquest sentit, i d'acord amb el que hem dit al capítol anterior, la capacitat de resposta de l'Administració tributària de Catalunya en bona mesura dependrà de la feina de preparació feta a la primera fase del procés, doncs l'envergadura del sistema informàtic que es necessita per a gestionar un sistema tributari com el que s'haurà d'implantar a Catalunya, requereix una planificació molt acurada que no es podrà fer de manera improvisada a partir del moment en què s'assoleixi la sobirania fiscal. Probablement aquesta sigui la principal prioritat que s'hauria de marcar el Govern de la Generalitat.

2.2.3. La col·laboració amb els intermediaris fiscals

Per concloure la nostra anàlisi sobre el desplegament de l'Administració catalana en els primers moments de sobirania fiscal, considerem particularment oportuna la referència al paper que poden jugar els intermediaris fiscals.

Com ja hem explicat a la primera part, la gestió d'un sistema tributari fonamentat en l'autoliquidació no seria possible sense la intervenció dels professionals que ajuden als contribuents a complir amb les seves obligacions tributàries. Doncs bé, si això és així en un sistema tributari com l'espanyol en funcionament des de fa més de trenta anys, encara resultarà més determinant per la posada en marxa d'un sistema tributari de nova planta com a resultat del procés de construcció de la Hisenda pròpia de Catalunya i de la implementació, presumiblement unilateral, de l'estructura institucional que l'ha de gestionar.

Aleshores, la Generalitat de Catalunya faria bé en tenir preparats els instruments de cooperació amb la xarxa d'intermediaris fiscals que operen a Catalunya a fi que, arribat el moment, puguin assumir moltes de les tasques de control dels contribuents censats que avui dia desenvolupa l'Administració tributària de l'Estat espanyol. D'aquesta manera, a la xarxa d'oficines públiques s'hi podrà afegir l'extens desplegament d'oficines privades, i els efectius de l'ATC es podran destinar a les tasques de lluita contra el frau fiscal.

3. El control de la tresoreria tributària

El Banc Central de Catalunya esdevé des de la perspectiva financera una peça clau en el desplegament institucional de l'Estat propi ja que, a banda de centralitzar el flux de la tresoreria tributària en col·laboració amb les entitats de crèdit que operin a Catalunya, podria emetre deute públic destinat a cobrir temporalment el diferencial de recaptació que s'obtidria en condicions normals.

En aquest sentit, i a banda de la possible emissió d'emprèstits (bons) destinats als mercats exteriors de capital, s'hauria d'explorar la viabilitat d'una emissió de bons bescanviables per impostos pendants de meritar destinada al mercat català, amb l'objectiu d'anticipar els recursos fiscals dels ciutadans compromesos amb l'Estat propi i, d'aquesta manera, donar temps al Govern de la Generalitat per organitzar l'estructura administrativa necessària per a

fer complir les lleis catalanes al conjunt de contribuents residents a Catalunya.

4. La transició entre sistemes tributaris

Continuant amb l'anàlisi dels diferents escenaris que previsiblement es produiran a partir del moment en que Catalunya assoleixi la sobirania fiscal, cal fer una referència a la situació que es donarà respecte les relacions que s'hagin establert entre l'Administració tributària espanyola i els contribuents catalans en els períodes impositius immediatament anteriors al naixement de la jurisdicció fiscal catalana.

En aquest sentit, i a banda de les mesures pròpies de la gestió de cadascun dels impostos que seran d'aplicació com a conseqüència de les lleis tributàries que aprovi el Parlament de Catalunya, en les primers moments de funcionament de l'Administració tributària de Catalunya, caldrà preveure alguns dels aspectes que permetin garantir la continuïtat entre els sistemes tributaris espanyol i català. Concretament, s'hauria d'estudiar la conveniència d'adoptar alguna o algunes de les següents mesures:

- a) Declarar l'aplicació transitòria de la normativa fiscal espanyola vigent.
- b) Assumir la gestió de les obligacions tributàries pendents.
- c) Establir transitòriament un període de prescripció més llarg.
- d) I, finalment, regular la concurrència de jurisdiccions fiscals.

4.1. La gestió de les obligacions tributàries pendents

En el moment en que la Generalitat de Catalunya accedeixi a la sobirania fiscal, l'Estat espanyol perdrà la potestat d'exigir als ciutadans de Catalunya el compliment de les obligacions tributàries meritades en els períodes impositius anteriors al naixement de la jurisdicció fiscal catalana.

En aquest cas, si la sobirania fiscal fos el resultat d'una negociació amb l'Estat espanyol, l'ATC quedaria subrogada en la posició jurídica de l'AEAT i, per tant, estaria en disposició

d'assumir el control i l'eventual regularització dels incompliments tributaris produïts abans d'esdevenir l'autoritat fiscal. Naturalment, la valoració econòmica d'aquesta novació subjectiva en la condició de creditor tributari es faria en el context de la negociació de la transferència d'actius i passius de la que tractarem en un informe específic.

Si l'accés a la sobirania fiscal no és el resultat d'un acord amb l'Estat espanyol sinó la conseqüència d'una actuació unilateral de la Generalitat de Catalunya, es podria produir una extinció sobrevinguda de les obligacions tributàries pendents de pagament respecte les quals la Generalitat no en tenia la condició de titular (subjecte actiu) en el moment del seu naixement, ni l'Estat espanyol la condició d'autoritat fiscal un cop perduda la seva jurisdicció sobre els contribuents catalans.

No obstant això, considerant que en el marc jurídic de la Unió Europea es preveu l'assistència mútua en la recaptació dels deutes tributaris ¹⁰⁷, l'Agència Tributària de Catalunya podria encarregar-se de la gestió recaptatòria dels deutes tributaris dels contribuents catalans amb l'Estat espanyol, de la mateixa manera que l'AEAT es podria encarregar de la gestió recaptatòria dels deutes tributaris amb la Generalitat de Catalunya dels ciutadans residents a l'Estat espanyol.

4.2. L'ampliació del període de prescripció

Seguint amb l'exercici de projecció de la situació que es produirà a partir del moment en què es disposi de sobirania fiscal, pensem que és important donar temps a l'Administració catalana per a que culmini el desplegament orgànic que li permeti assumir el control del compliment de les obligacions tributàries dels contribuents catalans.

Per això, atès que en els primers moments de desacoblament respecte al sistema fiscal espanyol difícilment l'Agència tributària de Catalunya estarà en condicions d'exercir un control integral i eficaç del compliment de les obligacions fiscals, seria aconsellable que provisionalment la normativa catalana establís un període de prescripció superior al previst a la normativa espanyola (4 anys), doncs d'aquesta manera es donarà un missatge molt clar als contribuents, en el sentit que aquells que s'aprofitin de la inicial debilitat de la Generalitat

¹⁰⁷ Directiva 2010/24/UE

de Catalunya no aconseguiran evitar ser detectats en el moment en que s'hagi ultimat el desplegament dels sistemes de descobriment del frau fiscal.

5. La transició entre administracions fiscals

Per concloure el nostre informe, i situats al final del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi, una de les qüestions que cal resoldre és determinar a quina Administració tributària hauran d'ingressar els impostos aquells contribuents que obtinguin rendes o realitzin operacions econòmiques tant en territori català com en territori espanyol.

És a dir, es tracta d'establir els límits de la futura jurisdicció fiscal de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu d'evitar que la concurrència de legalitats tributàries provoquin: o bé una desimposició (si cap legislació subjecta un determinat fet imposable al pagament de l'impost) o, el que és pitjor, una sobreimposició, si ambdues jurisdiccions (la catalana i l'espanyola) consideren que tenen dret a gravar una determinada renda o operació.

5.1. La subjecció a la jurisdicció fiscal catalana

Des d'una perspectiva de tècnica tributària, i pel que fa als impostos directes (IRPF, IS, IPPF i ISD), els criteris de subjecció a una determinada jurisdicció fiscal, solen distingir l'obligació personal i l'obligació real de contribuir. Els contribuents per obligació personal davant de l'Administració tributària d'un Estat són aquells que tenen una vinculació estable (normalment la seva residència o domicili fiscal) en el territori d'aquest Estat¹⁰⁸. En aquests casos, tributen a l'Estat de residència per tota la seva renda mundial.

En canvi, els contribuents subjectes a una jurisdicció fiscal per obligació real són aquells que obtenen rendes en determinat Estat (Estat de la font), sotmeses a tributació d'acord amb la normativa interna d'aquesta jurisdicció però que són residents en un altre Estat. Per tant, en aquests casos, dos jurisdiccions fiscals es consideren legitimades per gravar una determinada renda o patrimoni: l'Estat on resideix el contribuent, i l'Estat on s'ha produït el

¹⁰⁸ Tot i que el vincle que normalment determina la obligació personal de contribuir és el de la residència habitual, hi ha Estats que fan servir algun altre criteri. El cas més conegut és el dels Estats Units, on el criteri és el de gaudir de la ciutadania americana.

fet imposable.

Partint de la normativa espanyola vigent, el problema pel que fa a l'IRPF consisteix, no només en la determinació de la jurisdicció fiscal a la que haurà de tributar una determinada persona física¹⁰⁹, sinó a decidir a quina Administració tributària s'han d'ingressar les retencions a compte sobre els rendiments del treball personal (salaris, pensions i altres retribucions) o sobre altres rendiments subjectes a retenció (interessos, dividends, arrendaments, etc...). Altres situacions a resoldre es produiran, per exemple, en l'Impost sobre Societats o l'IVA, en el cas d'aquelles empreses que realitzen operacions tant en territori català com en territori espanyol.

Pensem en el cas d'una empresa la seu de la qual està situada a fora del territori català, però que té treballadors en una sucursal situada a Catalunya.

El que està fent avui en dia aquesta empresa és liquidar les retencions practicades a tots els seus treballadors (sigui quina sigui la sucursal on treballen) a la Delegació de l'AEAT corresponent al seu domicili fiscal, o bé, si té la condició fiscal de "gran contribuent", les ingressa a la *Delegación Central de Grandes Contribuyentes*, amb seu a Madrid. En ambdós casos, qui s'atribueix l'ingrés és una Delegació de l'AEAT situada fora del territori català, quan els treballadors que han suportat la retenció sobre el seu salari, en el moment en que la Generalitat assoleixi la sobirania fiscal plena, esdevindran contribuents per obligació personal davant la futura jurisdicció fiscal catalana i, per tant, al presentar la seva declaració de l'IRPF, tindran dret a descomptar de la quota a ingressar a l'ATC en concepte d'IRPF, la retenció que els han practicat les empreses que han fet l'ingrés a l'AEAT.

Aquesta situació és i serà habitual en els dos sentits, doncs també hi ha empreses amb seu a Catalunya que disposen de sucursals o establiments permanents fora del territori català. Per això, en el moment de definir un escenari de plena sobirania fiscal catalana cal preveure com se solucionaran aquestes situacions de concurrència entre la jurisdicció fiscal catalana i la jurisdicció fiscal espanyola.

¹⁰⁹ Lloc de residència, amb les precisions contingudes a l'article 8 de la Llei 35/2006.

5.2. L'eliminació de la doble imposició

Els models i protocols d'actuació que es podrien utilitzar per articular les relacions entre l'ATC i l'AEAT un cop assolida la sobirania fiscal de la Generalitat de Catalunya són dos:

- a) D'una banda, el model de repartiment que avui s'aplica en el marc del sistema de Concert o Conveni econòmic entre les Diputacions forals del País Basc i Navarra;
- b) I, d'una altra, el model de conveni de l'OCDE.

Els criteris i punts de connexió que desenvolupa el model de distribució de contribuents i d'operacions subjectes a la jurisdicció de l'Estat o de les Diputacions forals es troben recollits a Llei 12/2002, de 23 de maig¹¹⁰.

Des de la perspectiva de la futura Administració tributària de Catalunya, tal com ens la plantejarem en els apartats anteriors, pensem que aquest model de relació amb la jurisdicció fiscal espanyola, si bé pot aportar elements de consens i, sobretot, experiències en l'aplicació dels criteris de repartiment de contribuents i bases imposables, no hauria de ser d'aplicació al cas de Catalunya. En primer lloc, per raons polítiques, doncs el repartiment de competències tributàries entre l'Estat espanyol i les Diputacions Forals Basques i Navarra, així com el seu propi model relacional, està basat en una sobirania fiscal originària de l'Estat espanyol¹¹¹ i no en una situació de jurisdicció fiscal plena com la que Catalunya aspira

¹¹⁰ A tall d'exemple, i en relació a l'Impost sobre Societats, la competència de l'Estat espanyol i les Diputacions Forals per exigir l'IS es determina en funció del volum d'operacions del contribuent en l'exercici anterior i el seu domicili fiscal. Aleshores, si el volum d'operacions no ha excedit de 7 milions d'euros, s'ha de tributar a l'administració (estatal o foral) on estigui situat el seu domicili fiscal. Si ha excedit de 7 milions d'euros es produeixen els següents casos:

- Els contribuents que només facin operacions en un territori, tributen a l'Administració d'aquest territori.
- Si fan operacions en diferents territoris, tributen conjuntament davant les hisendes afectades en proporció al volum d'operacions realitzat en cada territori al llarg de l'exercici.
- Les empreses que no realitzin entregues de béns o prestacions de serveis, tal i com es defineix a la llei de l'IVA, tributen a l'administració del territori on estigui el seu domicili fiscal.

Pel que fa a les entitats no residents a territori espanyol, si no tenen establiment permanent, l'exacció correspon a l'administració del territori en que s'entenguin obtingudes les rendes, mentre que si tenen establiment permanent, s'apliquen les mateixes regles que per l'obligació personal de contribuir. L'exacció del Gravamen Especial sobre Béns Immobles correspon a l'Administració del territori on estigui situat l'immoble.

¹¹¹ Article 133.1 de la Constitució espanyola.



assolir.

A la mateixa conclusió arribaríem per raons estrictament tècniques. El model de repartiment de competències contingut en el Concert econòmic basc té pocs paral·lelismes en dret comparat. Això fa que tota la base tècnica i interpretativa sigui incomparablement més reduïda que la que es típica de les relacions fiscals internacionals, a la que ens referirem a continuació.

Amb caràcter general, l'instrument que les jurisdiccions fiscals internacionals utilitzen per evitar supòsits de sobretributació o de desimposició són els convenis bilaterals o multilaterals per evitar la doble imposició basats en el model de l'OCDE. De totes maneres, en zones geogràfiques de forta unió econòmica i fiscal poden existir instruments normatius específics. El cas més evident és el de la normativa de contingut tributari de la Unió Europea¹¹². L'objectiu d'aquestes normes supera al de la necessitat d'evitar dobles tributacions o desimposicions. El que es busca és harmonitzar la normativa tributària dels Estats membres per una raó d'eficiència econòmica general, tot intentant evitar els ajuts d'Estat a les pròpies empreses que poden alterar el funcionament del mercat únic i la lliure competència.

El sistema de regulació de la jurisdicció fiscal fonamentat en la doctrina de l'OCDE i en el seu model de Conveni per evitar la doble imposició, és la manera habitual i contrastada d'establir els límits de les sobiraniaes fiscals. Es tracta d'un cos doctrinal profundament arrelat i que evoluciona constantment per fer front a les noves realitats socials i econòmiques que es van produint en un món en constant evolució.

Aleshores, malgrat que aquest informe no tingui per objectiu desenvolupar amb detall aquesta matèria (prou complexa i d'un alt component tècnic), sí que considerem necessari

¹¹² Entre d'altres, Directiva 2009/133/CE de 19 d'octubre de 2009, relativa al règim fiscal comú aplicable a les fusions, escissions, escissions parcials, aportació d'actius i bescanvis d'accions realitzats entre societats de diferents Estats membres i al trasllat del domicili social d'una SE o d'una SCE d'un Estat membre a un altre; Directiva 2011/96/UE del Consell, de 30 de novembre de 2011, relativa al règim fiscal aplicable a les societats matrius i filials de diferents Estats membres; Directiva 2003/49/CEE del Consell, de 3 de juny de 2003, relativa al règim fiscal comú aplicable al pagament d'interessos i cànon efectuat entre societats associades de diferents Estats membres; Directiva 2003/48/CE del Consell de 3 de juny de 2003, en matèria de fiscalitat dels rendiments de l'estalvi en forma de pagament d'interessos; Directiva 2008/7/CE del Consell, de 12 de febrer de 2008, relativa als impostos indirectes que graven la concentració de capitals; Directiva 2006/112/CE del Consell, de 28 de novembre de 2006, relativa al sistema comú de l'impost sobre el valor afegit; Directiva 2008/118/CE del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa al règim general dels impostos especials; Directiva 2011/16/UE del Consell, de 15 de febrer de 2011, relativa a la cooperació administrativa en l'àmbit de la fiscalitat.



indicar que serà indispensable aprovar una llei catalana sobre la renda dels no residents, on es determinin amb precisió els punts de connexió que justifiquin que una renda percebuda per una persona física o jurídica no resident al territori català quedi sotmesa a la legislació fiscal de Catalunya i, per tant, es pugui exigir el pagament de l'impost corresponent, i a l'inrevés.

En aquest sentit, tot recordant el problema exposat a l'inici d'aquest apartat en relació al cas de l'empresa amb la seu fiscal a fora del territori català però amb treballadors residents a Catalunya, quedaria determinat que tant si aquesta entitat actués a Catalunya amb establiment permanent¹¹³ o sense, hauria de practicar retenció sobre les retribucions satisfetes als seus empleats a Catalunya, ingressant aquest import a l'Agència Tributària de Catalunya.

En definitiva, a l'apartat anterior, i amb l'objectiu d'evitar canvis de context normatiu que poguessin afegir dubtes o complexitats en un moment en que caldrà evitar aquests tipus de situacions, hem recomanat que el futur sistema tributari català fos molt similar, si més no en els primers anys, al vigent a l'Estat espanyol en el moment en que Catalunya assumís la seva sobirania fiscal. Però en el cas de la normativa sobre tributació de no residents entenem necessari introduir una excepció a aquesta continuïtat amb la normativa de l'Estat espanyol.

El motiu és que resulta altament previsible que quan Catalunya disposi d'un Estat propi hagi de negociar la signatura de tots els Convenis per evitar la doble imposició que avui ha subscrit l'Estat espanyol, a més de tots aquells altres que es puguin subscriure en el futur. En aquest context, l'aplicació d'un règim fiscal més dur per les inversions estrangeres provinents de països que avui en dia tenen un conveni signat amb l'Estat espanyol, mentre

¹¹³ L'article 13.1.a) del *Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes*, estableix que s'entendrà que una persona física o entitat opera mitjançant establiment permanent a territori espanyol quan per qualsevol títol disposi en aquest territori, de manera continuada o habitual, d'instal·lacions o llocs de treball de qualsevol tipus, en els que realitzi la totalitat o part de la seva activitat, o actuï en ell a través d'un agent autoritzat per contractar, en nom i per compte del contribuent, que exerceixi de manera habitual aquests poders. En particular, s'entendrà que constitueixen un establiment permanent les seus de direcció, les sucursals, les fàbriques, els tallers, els magatzems, les tendes o altres establiments, les mines, els pous de petroli o de gas, les pedreres, les explotacions agrícoles, forestals o pecuàries o qualsevol altre lloc d'exploració o d'extracció de recursos naturals, i les obres de construcció, instal·lació o muntatge la durada de les quals superi els sis mesos.

es renegocien els nous convenis amb Catalunya, podria generar un efecte molt negatiu pel manteniment d'aquestes inversions i per a l'atracció de nous capitals.

Per això, considerem prioritari que la llei catalana de l'impost sobre la renda de no residents (IRNR) estigui en vigor des del primer moment, i que introdueixi un règim fiscal que sigui igual que el més favorable dels continguts en els convenis de doble imposició subscrits fins al moment per l'Estat espanyol, amb l'excepció de les rendes percebudes per persones físiques o jurídiques residents en territoris de baixa tributació i/o que no intercanviïn informació tributària (els col·loquialment coneguts com a paradisos fiscals) respecte als quals s'han de seguir en tot moment les pràctiques que aconsella la OCDE.

5.3. La col·laboració amb l'Administració tributària espanyola

Una vegada s'hagi completat el procés d'implantació del sistema tributari català, l'Administració tributària de Catalunya quedarà integrada en la xarxa internacional d'Administracions fiscals amb les que haurà de col·laborar. Aquesta col·laboració administrativa, indispensable per el desenvolupament de les funcions d'aplicació dels tributs en un món globalitzat, resultarà particularment necessària respecte l'Administració tributària de l'Estat espanyol.

a) Els intercanvis d'informació tributària

La separació de les bases de dades tributàries catalana i espanyola no ha de donar lloc a un escenari de foscor informativa entre organitzacions públiques, que pugi perjudicar una eficient lluita contra el frau fiscal. Si això succeís, podria suposar un element negatiu, tant a nivell internacional com envers la pròpia societat catalana, i sobretot per la futura ATC, que veuria restringida la seva capacitat operativa.

Per evitar aquest escenari caldria dissenyar i pactar amb l'Estat espanyol un protocol d'intercanvi d'informació tributària que no perjudiqués el desenvolupament mutu dels procediments d'inspecció, gestió i recaptació tributària, de manera que la velocitat de resposta entre Administracions hauria de ser similar al que ara es produeix entre Delegacions de l'AEAT.



Amb caràcter addicional a l'intercanvi d'informació previ requeriment, caldria regular els supòsits d'intercanvi automàtic i intercanvi espontani d'informació, tot seguint la terminologia de la Directiva 2011/16/UE del Consell, de 15 de febrer de 2011, relativa a la cooperació administrativa en l'àmbit de la fiscalitat.

b) La col·laboració en la lluita contra el frau fiscal

Juntament amb els protocols d'intercanvi d'informació tributària, seria convenient que entre l'ATC i l'AEAT es desenvolupés un programa d'actuacions coordinades en la lluita contra el frau fiscal, de manera que la residència del contribuent no constitueixi un factor que pugui dificultar el descobriment de les conductes contraries a la legislació tributària espanyola o catalana.

Resum i conclusions

1. Principis rectors de la futura Administració tributària de Catalunya

1.1. La primera conclusió del nostre informe és que no és possible esdevenir un Estat sense disposar de la capacitat de gestionar els impostos que paguen els ciutadans. El Govern de la Generalitat ha de poder decidir el model de gestió tributària i fixar el sentit de la política fiscal que més li convé a Catalunya.

1.2. A diferència del model espanyol, el model català de gestió tributària hauria de fomentar la cooperació entre el sector públic i el sector privat per afavorir el compliment voluntari de les obligacions fiscals dels contribuents catalans.

1.3. Per esdevenir l'autoritat pública d'un model de gestió tributària fonamentat en la confiança i la cooperació amb el conjunt dels contribuents, l'Administració tributària de Catalunya ha de respondre als principis de transparència, professionalitat, vocació de servei públic i eficiència.

1.4. Una Administració tributària transparent és aquella organització que passa comptes de la seva gestió amb la societat.

Per avaluar els resultats de l'aplicació del sistema tributari no n'hi ha prou amb presentar una memòria explicativa de les actuacions realitzades, sinó que cal introduir un paràmetre objectiu que permeti comprovar i mesurar si l'acció de l'Administració ha aconseguit incrementar la taxa de compliment voluntari.

1.5. Una Administració tributària professional ha de disposar d'una plantilla d'empleats públics especialitzats en les tasques pròpies de l'aplicació dels tributs, complementada amb experts en fiscalitat que hagin acumulat experiència en el sector privat, en la recerca o en la docència universitària.

1.6. Una Administració tributària orientada al servei públic ha de procurar reduir la conflictivitat amb els contribuents, proporcionar seguretat jurídica i cooperar amb els

intermediaris fiscals.

1.7. Una Administració tributària eficient és la que aconsegueix una alta taxa de compliment voluntari i assoleix uns bons nivells d'eficàcia en la lluita contra el frau.

1.8. Els organismes internacionals recomanen considerar al contribuent com un client i, sobretot, simplificar les tasques que recauen sobre les empreses que, en un sistema de gestió fonamentat en l'autoliquidació i en els pagaments a compte (retencions), són els operadors que veritablement s'encarreguen de la recaptació tributària, sovint amb un excés de càrregues burocràtiques.

2. Característiques orgàniques de la futura Administració tributària de l'Estat propi

2.1. L'Agència Tributària de Catalunya ha de ser la peça principal de l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi.

Es tracta de l'organització pública responsable de l'aplicació del sistema tributari per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les obligacions tributàries dels contribuents subjectes a la jurisdicció fiscal de la Generalitat de Catalunya, i, si escau, de sancionar les irregularitats que es produeixen.

2.2. Els organismes públics que, juntament amb l'Agència Tributària de Catalunya, haurien de conformar l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi són: el Consell Fiscal de Catalunya, l'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya, la Direcció General de Tributs i la Junta de Tributs de Catalunya.

2.3. El Consell Fiscal de Catalunya és l'organisme que hauria de facilitar una interlocució permanent entre les Administracions tributàries i les organitzacions que representen els diferents col·lectius en els que s'agrupen els professionals de l'assessorament fiscal, a fi d'establir procediments de cooperació efectiva, de convenir criteris comuns d'interpretació de la normativa tributària i, sobretot, de reduir la conflictivitat en les relacions entre Administració i contribuent, millorant la confiança recíproca i la seguretat jurídica en benefici de l'eficàcia del sistema.

2.4. L'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya seria l'organisme responsable de la formació tècnica del personal que forma part dels òrgans de gestió tributària. També es podria encarregar de gestionar els processos de selecció de personal, d'organitzar els cursos d'actualització tributària i de promoure la realització d'estudis en matèria fiscal, publicant les estadístiques de resultats i d'objectius.

2.5. La Direcció General de Tributs ha de ser l'organisme que proporcioni els criteris interpretatius de la normativa tributària als òrgans executius encarregats de l'aplicació dels tributs, a fi d'aconseguir una uniformitat en el tractament jurídic de les diferents qüestions que plantegin els contribuents catalans.

2.6. La Junta de Tributs de Catalunya hauria d'agrupar en una única instància tots els procediments de revisió en via administrativa dels actes de contingut tributari dictats pels diferents òrgans i organismes que configuren l'Administració tributària de Catalunya.

2.7. A fi d'incrementar el prestigi de la revisió en la via administrativa (que és més econòmica i accessible pel conjunt dels ciutadans que la via judicial), és indispensable aprofundir en el caràcter arbitral dels òrgans encarregats de fiscalitzar jurídicament els actes de l'Administració tributària.

2.8. Disposar d'una duana eficient i ben organitzada constitueix un factor de dinamització de l'economia d'un territori. Caldria trobar l'equilibri entre la intensitat del control i la celeritat en la gestió dels procediments duaners, no fos cas que un excés de supervisió demorés indegudament l'entrada o la sortida de mercaderies amb els conseqüents costos per les empreses importadores o exportadores de Catalunya.

2.9. Els dos factors indispensables per a organitzar la gestió duanera són, d'una banda, els empleats públics responsables de tramitar les declaracions d'importació i d'exportació i, d'una altra, el sistema informàtic que reculli les dades del tràfic internacional de mercaderies. En ambdós casos, la Generalitat de Catalunya haurà d'estar en condicions de mobilitzar tant els recursos humans com tecnològics necessaris per assegurar un trànsit fluït i segur per les duanes de Catalunya, doncs una economia oberta i dinàmica com la catalana no es pot permetre cap disfunció en l'entrada i, sobretot, en la sortida de mercaderies i productes amb destinació als mercats exteriors.

3. Objectius i característiques de la futura organització de les funcions d'aplicació dels tributs

3.1. En un sistema de gestió tributària fonamentat en l'autoliquidació, és el contribuent qui assumeix el pes de realitzar totes les tasques tècniques i jurídiques que requereix la determinació del deute tributari.

3.2. Si es vol assolir un alt percentatge de compliment voluntari, a banda de simplificar les normes fiscals, l'Administració tributària ha de facilitar als contribuents les eines tecnològiques i els serveis d'assistència i tutoria fiscal que els permetin atendre degudament les obligacions que la llei els imposa.

3.3. A Catalunya ja existeixen diferents xarxes d'oficines capacitades per atendre el conjunt dels contribuents catalans, malgrat que cadascuna d'elles s'integra en una estructura institucional diferenciada.

La xarxa d'oficines públiques capacitades per a prestar un servei d'assistència i atenció als contribuents de Catalunya la formen: a) Les oficines de les Diputacions provincials, sobretot les de la Diputació de Barcelona; b) Les oficines de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC), principalment a nivell de delegacions provincials; c) Les oficines de les administracions de l'Agència Estatal de Administració Tributaria (AEAT); d) I les oficines dels Ajuntaments que mantenen uns serveis propis de gestió dels impostos locals.

3.4. Juntament amb les oficines públiques, en el desplegament de la futura Administració tributària catalana cal comptar: a) Amb les oficines dels Registres de la Propietat, que actualment s'encarreguen de la gestió de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes jurídics documentats i de l'Impost de Successions i Donacions; b) I amb les oficines de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació que podrien desenvolupar una funció molt rellevant en la gestió de l'Impost de Societats.

3.5. Com veurem amb més detall a la conclusió 7.10, en el model futur d'Administració tributària de Catalunya caldrà integrar la xarxa d'oficines de l'ATC i de l'AEAT, i coordinar-la amb la resta de xarxes d'oficines públiques (sobretot les de les Diputacions provincials), tot respectant l'exercici de les competències i funcions de cadascuna d'elles.



3.6. Per millorar els resultats de la gestió tributària ordinària sense incórrer en uns costos d'administració excessius, caldrà comptar amb la cooperació del conjunt dels intermediaris fiscals, amb qui seria convenient establir mecanismes permanents d'intercanvi d'informació i de conciliació de criteris interpretatius, a fi de promoure el compliment voluntari de les obligacions tributàries.

3.7. En el model actual de gestió tributària en el que predomina l'autoliquidació no hi ha pròpiament una gestió administrativa dels diners que els particulars i les empreses transfereixen a l'Estat, doncs la funció de rebre els ingressos tributaris la realitzen les entitats de crèdit, en la seva condició de col·laboradores en la recaptació tributària.

3.8. Des d'una perspectiva estrictament econòmica, els autèntics recaptadors dels impostos són els empresaris que, a més dels seus propis tributs, són els encarregats de practicar les retencions sobre les rendes del treball, i de repercutir l'IVA i els Impostos Especials de fabricació (IIEE), entre d'altres.

3.9. Des de la perspectiva financera, per organitzar la recaptació en període voluntari dels pagaments que fan els contribuents catalans, a mig termini, sembla indispensable reconduir el flux de la tresoreria tributària al Banc Central de Catalunya. Mentrestant, aquesta funció es podria organitzar per mitjà de les diferents entitats privades de crèdit que operin a Catalunya en tant que col·laboradores en la recaptació dels impostos de la Generalitat.

3.10. Des de la perspectiva administrativa, per organitzar els serveis de recaptació és necessari disposar d'una xarxa d'oficines on es puguin resoldre les diferents incidències que sovint es presenten en el moment d'efectuar el pagament dels deutes tributaris, sobretot pel que fa a les sol·licituds d'ajornaments i/o fraccionaments, ingressos indeguts, o a les sol·licituds de compensació o de suspensió del període de pagament.

3.11. Per organitzar la gestió del cobrament dels deutes tributaris impagats cal disposar de la informació patrimonial dels contribuents catalans i de l'organització necessària per a gestionar un important volum d'expedients en els que es donen una gran quantitat d'incidències que requereixen decisió de l'autoritat pública, i que sovint presenten una vessant litigiosa.

3.12. Els mitjans personals, materials i tecnològics existents avui a Catalunya, sobretot integrats als organismes autònoms de les Diputacions provincials, podrien ser suficients per

assumir la gestió de la recaptació executiva dels deutes tributaris dels contribuents catalans.

3.13. El control administratiu del correcte compliment de les obligacions tributàries és una activitat de verificació i comprovació *a posteriori* de les decisions que han pres els contribuents en el moment de fer efectives les seves obligacions fiscals. Per tant, atès el volum de les declaracions tributàries que s'han de comprovar cada any fiscal, es tracta d'una activitat intensiva en l'ús de les tecnologies d'anàlisi i encreuament de dades.

3.14. Segons el model de control tributari de l'Estat espanyol, l'AEAT organitza aquesta funció diferenciant: a) D'una banda la comprovació massiva (o extensiva), que realitzen els òrgans de gestió tributària; b) I, de l'altra, la comprovació singular (o intensiva), que realitzen els òrgans de la Inspecció dels tributs.

Aquest model d'organitzar el control del compliment és vàlid, i respon a les diferents possibilitats de combinar els recursos humans i tecnològics segons les característiques del contribuent o dels objectius de l'acció pública.

3.15. El descobriment d'activitats econòmiques no declarades (economia submergida), és una funció que requereix l'ús de tècniques d'investigació i de seguiment de persones i capitals.

3.16. Aconseguir la col·laboració de les autoritats fiscals internacionals i dels operadors econòmics domèstics (sobretot de les entitats financeres) són aspectes essencials per a organitzar una investigació tributària eficaç.

3.17. Per organitzar un dispositiu eficaç de lluita contra la delinqüència fiscal, a banda d'incorporar empleats públics experts en la lluita contra el frau, la Generalitat de Catalunya podria crear una unitat de policia fiscal dins del cos de Mossos d'Esquadra.

4. L'estructura informàtica de la futura Administració tributària de Catalunya

4.1. Al segle XXI el factor estratègic del poder fiscal és la informació. Per aquest motiu, l'Administració tributària de Catalunya hauria de disposar dels instruments tecnològics necessaris per a desenvolupar una gestió electrònica dels procediments d'aplicació dels tributs.



4.2. Un sistema informàtic capacitat per a gestionar tota la informació tributària dels contribuents catalans hauria d'integrar quatre components: a) Una base de dades i un cens de contribuents, b) Un programa d'anàlisi i tractament de la informació amb gran capacitat de processament; c) Un dispositiu de tramitació integrada dels procediments d'aplicació dels tributs; d) I, finalment, un portal electrònic de relació amb els contribuents.

4.3. Una base de dades fiscals pròpia és la principal mancança de l'Administració tributària de Catalunya i el repte més difícil d'aconseguir sense la col·laboració de l'Estat espanyol. Els requeriments principals per a la construcció d'aquesta base de dades són tres: a) L'obtenció de les dades fiscals dels contribuents catalans; b) El sistema d'emmagatzematge i d'estructuració de la informació; c) i finalment, la protecció de les dades que garanteixi la confidencialitat.

4.4. Sigui quina sigui l'opció tecnològica que s'esculli cal preveure que el sistema informàtic evolucionarà, tant pel que fa al volum de dades i d'usuaris, com pel que fa als programes de gestió, de manera que cal aprofitar l'oportunitat per incorporar a Catalunya les solucions més avançades i flexibles del moment, que permetin l'actualització constant dels sistemes a fi de maximitzar el rendiment de la informació que es gestiona.

4.5. Hom podria considerar la possibilitat d'aprofitar com a dispositiu hàbil per tramitar els diferents procediments d'aplicació dels tributs el sistema informàtic del que l'ATC disposa actualment (GAUDI), degudament evolucionat i millorat. Tanmateix, cal valorar, en qualsevol cas, la conveniència d'implementar un sistema informàtic alternatiu.

4.6. Des de la perspectiva del contribuent, el dispositiu principal de la gestió tributària moderna és el que es coneix com a Seu Electrònica, entesa com una plataforma informàtica on es concentren tots els procediments i gestions de caràcter tributari que faciliten la relació no presencial entre l'Administració tributària i el contribuent.

4.7. El Servei d'Informàtica tributària de Catalunya ha de ser el centre tecnològic encarregat de crear, mantenir i explotar la base de dades fiscals, el cens de contribuents catalans i el portal electrònic de relació amb els ciutadans. Sense un nucli de personal informàtic especialitzat en la gestió del sistema tributari que organitzi els canals de recollida de la informació amb transcendència fiscal que es genera a Catalunya (i a fora de Catalunya), no es podran desenvolupar les funcions de control de compliment de les obligacions tributàries

dels contribuents catalans.

5. Estimació dels costos de funcionament de la futura Administració tributària de Catalunya

5.1. D'acord amb el cost mitjà de la recaptació tributària als països de l'OCDE, per una recaptació potencial de 70.000 milions d'euros (incloses les cotitzacions socials), podríem estimar els costos totals d'administració del sistema tributari de Catalunya en uns 750 milions d'euros. No obstant, l'objectiu de la futura Agència Tributària de Catalunya hauria de ser assolir els índexs d'eficiència que li permetessin desenvolupar les seves funcions públiques d'acord amb un pressupost de despesa al voltant dels 400 milions d'euros.

5.2. Si, per a estimar els costos de manteniment de la futura estructura tributària catalana, apliquem una taxa del 20 per cent respecte els costos de gestió de l'AEAT, resulta que el pressupost a destinar pel futur desplegament de l'Administració tributària catalana es situaria entre els 260 i els 280 milions d'euros, només per a gestionar els impostos de titularitat estatal. A aquesta quantitat caldria afegir el pressupost actual de funcionament de l'ATC i els costos derivats de la gestió de les cotitzacions a la Seguretat Social.

5.3. Si a la plantilla d'empleats públics de l'AEAT a Catalunya s'hi afegeixen els empleats de l'ATC, més el personal de les Oficines Liquidadores, i el personal dels quatre organismes autònoms de les Diputacions provincials, resulta que a Catalunya, sense comptar els empleats públics dels organismes de la Seguretat Social i els dels ajuntaments que disposen de serveis propis de gestió tributària, els recursos humans destinats a la gestió del sistema tributari superen lleugerament les 5.000 persones.

5.4. Segons la Comissió Europea, pel cap baix hi hauria d'haver uns 1.000 empleats públics dedicats a la gestió tributària per cada milió d'habitants, la qual cosa, a Catalunya ens donaria un horitzó de plantilla òptima de 7.000 a 8.000 empleats públics.

5.5. Per assumir la direcció de les tasques de comprovació, inspecció i auditoria fiscal, el Cos Superior d'Inspecció i Tècnica Tributària de l'ATC, en la seva escala d'Inspecció, hauria de comptar amb uns efectius d'entre 200 i 300 inspectors.

5.6. Per desenvolupar les tasques d'aplicació del sistema tributari, sobretot la gestió, recaptació i comprovació massiva de declarants, caldria disposar d'un Cos de Gestió Tributària que hauria de comptar amb uns 1.000 o 1.200 empleats públics, doncs la relació òptima és de 5 tècnics per cada Inspector.

5.7. Per dirigir la gestió i l'administració dels recursos humans i econòmics de l'ATC i de la resta d'organismes que configuren l'estructura institucional que descrivim en aquest capítol, caldria disposar d'uns 100 a 200 tècnics superiors de la Generalitat de Catalunya.

5.8. Per desenvolupar les funcions de lluita contra la delinqüència fiscal i control de les duanes, pensem que es necessitarien entre 300 i 500 mossos d'esquadra, amb titulació superior i que hagin estat degudament formats en aquesta mena d'activitats.

5.9. Per dotar la resta d'organismes que configuren l'Administració tributària de l'Estat propi, estimen que caldrien entre 200 i 300 empleats de nivell formatiu superior (licenciats, doctors, professors universitaris, enginyers, arquitectes, químics, entre altres).

5.10. I, finalment, per organitzar un Servei d'Informàtica propi, capaç de gestionar el dispositiu de tractament automatitzat de les dades fiscals que hem definit a l'apartat anterior, caldria disposar d'entre 200 i 300 efectius, entre enginyers, tècnics informàtics i personal de suport, als que s'hauria de formar en els procediments de gestió tributària.

5.11. El pressupost TIC d'una Administració tributària responsable de la gestió d'un sistema fiscal modern, hauria de situar-se lleugerament per sobre del 15% del total de la despesa de funcionament operatiu dels organismes públics a qui s'encomana l'aplicació del diferents tributs.

5.12. Partint d'un PIB entre els 200.000 i els 220.000 milions d'euros anuals i un cost de funcionament de l'Agència tributària de Catalunya entre 350 i 500 milions d'euros, el pressupost TIC de l'Administració Tributària de Catalunya se situaria aproximadament entre els 50 i els 80 milions d'euros anuals.

5.13. Malgrat que cap estudi dels que hem pogut consultar analitza en profunditat les inversions necessàries per a la creació d'un organisme tributari de nova planta, d'acord amb els ràtios internacionals en pressupost TIC de les grans organitzacions, podríem estimar que el pressupost inicial es situaria al voltant dels 100 milions d'euros, tant pel que fa a

l'adquisició d'equips informàtics (hardware), com a la compra de llicències (software), i també al disseny del sistema i a la formació del personal tècnic responsable de la seva implantació i manteniment.

6. Estimació del rendiment econòmic del sistema tributari català

6.1. Si per a calcular la tresoreria derivada dels impostos de titularitat estatal generada a Catalunya apliquéssim una taxa del 20 per cent sobre la recaptació bruta total obtinguda per la l'AEAT, obtindríem que el flux financer del que podria disposar la Generalitat de Catalunya es situaria entre els 40.000 i els 50.000 milions d'euros anuals. A aquesta quantitat s'hauria d'afegir la recaptació líquida obtinguda per l'ATC i, en el seu cas, la derivada de la gestió de les cotitzacions a la Seguretat Social.

6.2. Si partim que la xifra del Producte Interior Brut (PIB) de Catalunya se situa al voltant dels 200.000 milions d'euros anuals, aplicant la mitjana de pressió fiscal de l'Estat espanyol durant els últims cinc anys, obtindríem que els ingressos a recaptar, per tots els conceptes tributaris (incloses les cotitzacions a la Seguretat Social), es situarien al voltant dels 70.000 milions d'euros anuals.

6.3. Si, enlloc de la taxa espanyola, apliquéssim la taxa de pressió fiscal mitjana de la Unió Europea, obtindríem una estimació d'ingressos de la Generalitat de Catalunya al voltant de 80.000 milions d'euros.

6.4. Finalment, si apliquéssim la taxa de pressió fiscal dels països europeus que més recaptin obtindríem que el sostre de la recaptació fiscal a Catalunya estaria situat al voltant dels 100.000 mil milions d'euros anuals.

7. Característiques del futur model de gestió tributària a Catalunya

7.1. L'objectiu principal de les Administracions tributàries de qualsevol Estat democràtic és impulsar i vetllar pel compliment voluntari de les obligacions fiscals, sense descuidar les polítiques orientades al descobriment i regularització dels incompliments d'aquells que eludeixen el deure general de contribuir.



7.2. Les Administracions fiscals dels països més avançats del món, ja han superat el model tradicional de control generalitzat, i estan implantant un model de gestió tributària basat en la confiança en el conjunt dels contribuents que els permet concentrar l'acció administrativa en el control dels operadors econòmics que deliberadament es situen al marge de la llei.

7.3. Per aconseguir aquest objectiu, és indispensable impulsar un canvi des del model tradicional de control pur i de sanció exemplaritzant, cap a un nou model de cooperació amb els contribuents i els intermediaris fiscals.

7.4. Per poder distingir entre contribuents cooperadors i no cooperadors és necessari que els criteris jurídics i interpretatius de la normativa tributària que apliquen els contribuents cooperadors siguin clars i que s'expliquin als professionals i a la societat en general. Per aconseguir aquest efecte convindria que, en el futur, l'Administració tributària catalana publicés resolucions interpretatives en relació amb les qüestions que habitualment afecten a les empreses i als particulars. Aquests resolucions haurien de ser prou àmplies i detallades, elaborades i publicades a iniciativa de la pròpia Administració i estar permanentment actualitzades.

7.5. Els dividends d'assumir un model de col·laboració en la gestió del sistema tributari són:
a) un increment de la recaptació en període voluntari; b) una reducció dels costos de gestió; c) una reducció dels costos de compliment; d) una disminució de la conflictivitat; d) i, finalment, una considerable millora de la imatge social de l'Administració tributària.

7.6. Un incentiu important per aconseguir un bon nivell de compliment voluntari és que els ciutadans i les empreses tinguin la percepció fonamentada que el control tributari i la lluita contra el frau fiscal és eficient. És a dir, cal evitar que hi hagi sensació d'impunitat fiscal. Per això, disposar d'un bon sistema d'informació i de control tributari és una línia de treball necessària per millorar la moral fiscal de la societat.

7.7. Les dades sobre la recaptació fiscal a l'Estat espanyol en relació amb el PIB són molt il·lustratives del recorregut que, en termes d'eficiència en la gestió, aflorament de bases imposables i construcció de la necessària moral fiscal, es pot aconseguir sense recórrer a una major imposició sobre les bases imposables ja identificades i conegudes per l'Administració.

7.8. El diferencial entre la recaptació possible i la recaptació efectivament obtinguda (tax

gap) és un clar indicador de la importància de construir un sistema de gestió del sistema tributari amb marcades diferències en relació al que en els darrers anys ha desenvolupat l'Estat espanyol per mitjà de l'AEAT. Per tant, hi ha marge de millora, tant pel que fa a la reducció del nivell d'economia submergida, com també pel que fa a la lluita contra l'evasió fiscal.

7.9. El respecte a la seguretat jurídica ha de ser un dels eixos fonamentals de l'actuació de la futura Administració tributària catalana. La fiabilitat del sistema fiscal és un factor determinant de la capacitat d'un país o territori per atraure inversions internacionals. Per tant, la seguretat jurídica tributària és un element clau per a la competitivitat econòmica de Catalunya.

7.10. Una mesura que previsiblement donaria bons resultats seria compartir la informació fiscal amb els contribuents que col·laborin amb l'Administració tributària. Si les persones i les empreses poguessin accedir en tot moment i sense restriccions a les seves dades fiscals, podrien corregir les possibles discrepàncies (autofiscalització), alliberant els recursos humans i materials de l'Administració dedicats a aquesta tasca, que es podrien assignar a la lluita contra el frau i la delinqüència fiscal.

7.11. La realitat demostra que moltes de les irregularitats que motiven l'inici de procediments de comprovació tributària són diferències entre la informació declarada pel contribuent i la informació que els tercers han aportat a l'Administració mitjançant les denominades declaracions informatives. La depuració d'aquestes irregularitats, no només ocasiona costos interns (personal, mitjans informàtics, temps, etc...), sinó que, en la mesura que és la causa d'un gran nombre de liquidacions administratives (les famoses paral·leles), genera molta litigiositat. Per tant, una bona part dels recursos humans i materials que l'Administració tributària destina a controlar el col·lectiu de contribuents que compleixen regularment amb els seus deures tributaris es podria estalviar mitjançant un sistema d'autocontrol de les pròpies irregularitats.

7.12. L'experiència internacional demostra que una adequada gestió del risc de frau requereix segmentar els contribuents distingint amb la màxima precisió possible els que representen un alt risc d'incompliment, dels que representen un risc baix o insignificant. Els ciutadans i empreses que presentin un perfil d'incompliment haurien de ser objecte d'un major control per part de l'Administració tributària, mentre que els contribuents que es

comportin de manera transparent haurien de rebre suport i veure reduïts els seus costos de compliment.

7.13. A fi de facilitar l'actuació dels professionals que desitgen col·laborar amb l'Administració tributària, caldria plantejar la possibilitat d'introduir un supòsit d'exempció de la responsabilitat infractora en aquells casos en els que el contribuent hagi comptat amb l'assessorament d'un intermediari fiscal sotmès a control deontològic, sempre i quan la causa de la discrepància amb l'Administració es basi en la interpretació de la normativa aplicable.

8. Primera etapa: estratègies i mesures adreçades a la preparació de l'Administració tributària de l'Estat propi

8.1. La primera fase o etapa del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi és una fase de preparació, que comprèn des del moment present fins a la constitució del nou Estat. En aquesta fase, la duració de la qual depèn de l'evolució de les circumstàncies polítiques, la celebració de la consulta o d'algun altre procediment en que es pugui conèixer la voluntat dels catalans, amb un pronunciament del poble de Catalunya favorable a la independència, representarà un moment decisiu en el procés de construcció de l'estructura institucional i funcional de la futura Administració tributària del nou Estat català, ja que acabarà de legitimar democràticament les estratègies i mesures que les institucions de la Generalitat adoptin amb aquesta finalitat. Això no vol dir que, prèviament, les institucions de la Generalitat, si aquest es el seu capteniment polític, no puguin prendre, amb les degudes proporcions, mesures tendents a enfortir les competències i els recursos de l'Agència Tributària de Catalunya que podrien ser vàlides, no només per a un escenari polític d'independència, sinó també per qualsevol altre que pugui comportar un increment de l'autogovern de Catalunya.

Aquesta primera etapa es desenvoluparà sota la legalitat fiscal espanyola. Per a preparar l'Administració tributària de l'Estat propi hi ha dos aspectes respecte als que caldria dedicar els principals esforços organitzatius i els recursos econòmics disponibles a la primera fase del procés. Un és el desenvolupament orgànic i funcional de l'AGT i, l'altre, és la creació d'un cens de contribuents i d'una base de dades que permeti una gestió eficient de les

obligacions fiscals dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

8.2. Les estratègies i mesures que pot adoptar el Govern de la Generalitat de Catalunya en aquesta primera fase dependran del grau de col·laboració que s'obtingui de l'Estat espanyol.

8.3. En un escenari de col·laboració institucional es podran adoptar mesures de caràcter bilateral, juntament amb d'altres de caràcter unilateral. Les primeres són aquelles que requereixen l'exercici de funcions i competències de titularitat estatal. Les segones són aquelles que pot adoptar la Generalitat per anar preparant l'estructura de la seva pròpia Administració tributària.

8.4. En un escenari de manca de col·laboració institucional o, fins i tot, d'oposició per part dels diferents Poders de l'Estat espanyol, les úniques mesures que es podran adoptar pel Govern de la Generalitat de Catalunya per preparar la futura implementació de l'Administració tributària de l'Estat propi són les de caràcter unilateral, i sempre que respectin la legalitat vigent.

8.5. Els principals avantatges d'aconseguir la col·laboració de l'Estat espanyol en el procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi serien: a) No hi hauria risc d'alteració o discontinuïtat en el desenvolupament de la funció pública tributària; b) Els costos de contractació i formació de personal es reduirien; c) Es podria disposar immediatament de la dotació de mitjans materials, informàtics i xarxa d'oficines que actualment l'AEAT té desplegades a Catalunya; d) I, sobretot, es tindria accés a les dades dels contribuents catalans.

8.6. En un context polític en el que les dues parts de la negociació (sobretot l'Estat espanyol) es comprometessin a culminar una transició fiscal dins d'un període raonable de temps (que nosaltres situaríem en un màxim de dos anys), el factor principal a considerar és la continuïtat en les relacions jurídic-tributàries, de manera que es pugui conduir un procés en el que de mica en mica una Administració (la catalana) passi a exercir les funcions de l'altra (l'espanyola), sense que el contribuent percebi cap mena de modificació en les pràctiques fiscals vigents, més enllà de la substitució dels organismes responsables de dirigir la gestió del sistema tributari.

8.7. En la fase prèvia a la constitució de l'Estat propi, i en un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol, el principal instrument legislatiu per atribuir a la Generalitat la condició

d'autoritat fiscal respecte als impostos de titularitat estatal que es meriten a Catalunya seria la cessió o delegació de les competències normatives i d'aplicació dels sistema tributari vigent.

8.8. L'objectiu principal de la primera etapa del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi és disposar d'una organització pública capacitada per assumir la gestió de tots els impostos que paguen els contribuents catalans. Amb aquesta finalitat, convé que la Generalitat de Catalunya vagi atribuint competències i reforçant els mitjans personals, econòmics i tecnològics de l'ATC a fi que estigui preparada per desenvolupar les funcions d'aplicació dels tributs d'acord amb els criteris i objectius exposats a la primera part.

En un escenari de col·laboració amb l'Estat espanyol, per aconseguir que l'ATC esdevingui la principal autoritat del sistema tributari de Catalunya cal transferir-li les competències d'aplicació dels impostos de titularitat estatal i els corresponents mitjans personals, econòmics i tecnològics, a fi que, el més aviat possible, assumeixi les funcions que actualment desenvolupa l'AEAT. Per tant, les mesures a adoptar conjuntament amb l'Estat tindran per finalitat principal organitzar el traspàs dels mitjans personals, materials i tecnològics actualment té despleats a Catalunya.

8.9. No obstant, si l'Estat refusés fer les transferències esmentades a l'ATC directament però adoptés una actitud de col·laboració o en funció de quines siguin les necessitats logístiques i els terminis que es poguessin establir per a realitzar aquest traspàs, amb caràcter instrumental i provisional, es podria constituir el Consorci Tributari previst a l'Estatut d'Autonomia de 2006 a fi de coordinar la transició entre ambdues Administracions, d'acord amb el principi de continuïtat en les relacions amb els contribuents.

En qualsevol cas, independentment de quina sigui la via escollida per a organitzar la substitució de l'ATC en les funcions d'aplicació dels tributs que actualment desenvolupa l'AEAT, des del primer moment, caldrà facilitar a la Generalitat de Catalunya l'accés a la tresoreria tributària, a fi que pugui atendre amb normalitat els seus pagaments sense necessitat d'esperar la transferència de recursos per part de l'Estat espanyol.

8.10. Un cop la Generalitat de Catalunya hagi assolit la condició d'autoritat fiscal del sistema tributari català, seria el moment d'integrar el funcionament de les diferents oficines públiques i òrgans de gestió tributària en una mateixa xarxa i en un mateix entorn virtual. Per

aconseguir aquest objectiu caldria adoptar, entre d'altres, les següents mesures:

- a) Coordinar la xarxa d'oficines de l'ATC, de l'AEAT i dels Organismes Autònoms de recaptació de les Diputacions provincials.
- b) Integrar les Dependències regionals de Gestió, Inspecció i Recaptació de l'AEAT i les àrees d'Aplicació dels tributs i de Recaptació de l'ATC.
- c) Transferir a la Generalitat de Catalunya la gestió de les Duanes: Port, aeroport i frontera terrestre.
- d) Transferir a la Generalitat de Catalunya la gestió del Cadastre Immobiliari.
- e) Integrar els sistemes informàtics de cada nivell d'Administració a fi que puguin compartir les dades fiscals i els diferents programes de gestió i aplicació dels tributs.

8.11. En aquesta fase prèvia a la constitució de l'Estat propi i en un escenari de col·laboració, per facilitar l'accés de la Generalitat de Catalunya a la tresoreria tributària que avui generen els impostos de titularitat estatal que paguen els contribuents catalans, caldria que, prèvies les modificacions legals pertinents, les entitats bancàries que operen al territori català dipositessin els diners que reben a les seves oficines en concepte de pagaments d'impostos estatals en un compte restringit diferenciat segons el lloc d'origen de l'ingrés, i que el saldo recollit es transferís a un compte a disposició de la Generalitat de Catalunya.

8.12. Una peça important en el desplegament institucional de l'Estat propi que cal anar preparant a la primera fase del procés és el Banc Central de Catalunya ja que, a banda de poder centralitzar el flux de la tresoreria tributària dels contribuents catalans, podria emetre Deute Públic destinat a cobrir temporalment el diferencial de recaptació que s'obtidria en condicions normals.

8.13. Durant la primera fase del procés de creació de l'Administració tributària de l'Estat propi, l'objectiu estratègic prioritari del Govern de la Generalitat de Catalunya hauria de ser l'accés a la informació dels contribuents catalans, a fi de disposar de la base de dades que necessitarà per assumir la gestió del sistema tributari a implementar en el moment en que s'assoleixi la sobirania fiscal.

8.14. La prioritat de la Generalitat de Catalunya ha de ser la de preparar el seu propi cens de



contribuents i, per això, si l'Estat espanyol no li cedeix la informació que necessita, pot aprofitar la que es troba dispersa a les diferents bases de dades a les que pot accedir sense autorització explícita, i completar-la amb una campanya social dirigida a que siguin els propis ciutadans i empreses de Catalunya els qui voluntàriament facilitin a la Generalitat una còpia de les declaracions que presentin a l'AEAT, tot i que l'eficàcia d'aquesta mesura dependrà naturalment del grau de col·laboració que aquells estiguin disposats a prestar.

8.15. Per dirigir, impulsar i preparar el dispositiu informàtic de la futura Administració tributària de Catalunya és fonamental crear el Servei d'Informàtica de Catalunya, dotant-lo de recursos humans i econòmics suficients per a planificar i posar en pràctica els canals d'obtenció d'informació i els programes d'explotació i tractament de les dades fiscals dels contribuents catalans. Per tant, d'acord amb les estimacions de personal i d'inversions que cal fer per a posar en marxa un dispositiu informàtic com el que la futura Agència tributària de Catalunya necessitarà, durant la primera etapa del procés, convé planificar i definir els requeriments tècnics d'aquest sistema i, sobretot, seleccionar i formar a les persones que, des del primer moment, han d'assumir-ne la direcció tècnica.

8.16. Malgrat que, com s'ha dit, la Generalitat hauria d'anar reforçant l'ATC, es pot pensar en la prestació consorciada de determinats serveis amb les Diputacions provincials. De fet, el text del Conveni Marc signat el dia 19 de setembre de 2012 entre el Govern de la Generalitat i les quatre Diputacions provincials de Catalunya recull la voluntat de constituir un Consorci que permeti aprofundir en els mecanismes de cooperació en la gestió tributària amb l'objectiu de donar un servei integral als contribuents de Catalunya, unificant les xarxes d'oficines de l'ATC i dels quatre Organismes Autònoms a qui s'encomana la recaptació dels impostos de les Corporacions Locals¹¹⁴.

La figura del Consorci fiscal entre les Administracions públiques catalanes podria resultar d'utilitat per integrar les capacitats operatives dels organismes no estatals que exerceixen funcions tributàries a Catalunya, de manera que, respectant l'estructura orgànica, les competències i les funcions de cadascun d'ells, es puguin coordinar estratègies comunes, definir uns objectius compartits, racionalitzar els costos de gestió i, el que és més important,

¹¹⁴ Segons la motivació del Conveni Marc signat pel Conseller d'Economia i Coneixement i els Presidents de les Diputacions Provincials de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona: "[...] És per això que la col·laboració que s'aprova en aquest conveni té com a objectiu crear una finestreta única per als ciutadans per a tots els tributs administrats a Catalunya i homogeneïtzar i millorar de manera progressiva els procediments d'aplicació i procediments tributaris, de tal manera que pugui fer les seves gestions tributàries en tota la xarxa territorial que els ens signants tenen. Tot això sota els principis d'eficiència, eficàcia i economia que es pretén en la signatura".



maximitzar el rendiment dels recursos humans, materials i tecnològics a fi de prestar un millor servei al contribuent i d'augmentar l'eficiència en la recaptació dels impostos que gestionen.

8.17. En un primer moment, la prestació consorciada de determinats serveis podria facilitar el primer desenvolupament orgànic de la futura Administració tributària de Catalunya, sobretot en tot allò que fa referència a la xarxa d'assistència als contribuents catalans (amb l'efectiva implantació de la finestreta única).

De fet, l'efectiu desplegament del que es coneix com a *finestreta única*, ja sigui en la seva dimensió presencial a les oficines dels diferents organismes que s'integrin al Consorci, ja sigui en la seva dimensió virtual, utilitzant una plataforma informàtica comuna, no només facilitarà la relació amb els contribuents catalans i simplificarà les seves gestions, sinó que a més a més, permetrà fer palesa l'existència d'una organització tributària de matriu catalana preparada per assumir la gestió d'un sistema tributari complex i, d'aquesta manera, evidenciar la determinació del Govern de la Generalitat de Catalunya a construir l'Administració tributària de l'Estat propi.

En un primer moment, també es podria encarregar a les diputacions, de manera transitòria i mitjançant un conveni amb la Generalitat, la recaptació executiva dels tributs d'aquesta darrera (ara en mans de l'AEAT), utilitzant de forma integrada els sistemes informàtics existents.

8.18. Per aconseguir disposar dels professionals experts en la lluita contra el frau que necessitarà la futura Agència Tributària de Catalunya, hi ha diferents alternatives.

La primera és incorporar els inspectors d'Hisenda i els tècnics tributaris que actualment formen part de la plantilla de l'AEAT a Catalunya. La segona és la selecció i formació del personal al servei a la Generalitat de Catalunya o de les Administracions locals catalanes que manifestin interès en integrar-se a la futura Administració tributària, i demostrin condicions suficients per assumir les tasques pròpies del control del compliment. Per això, a la primera fase, convé constituir els cossos de funcionaris (sobretot el de gestió) que permetin organitzar les persones que progressivament es vagin incorporant a la Generalitat de Catalunya per a desenvolupar les tasques de control del compliment de les obligacions fiscals dels contribuents catalans.

I, finalment, també caldria contemplar la possibilitat d'incorporar professionals que hagin adquirit experiència en el sector privat (assessors fiscals, gestors tributaris, empleats de banca, agents de duanes, etc...), i que desitgin prestar els seus serveis a l'Administració tributària de Catalunya.

8.19. Per organitzar la lluita contra la delinqüència fiscal organitzada es podria oferir als membres del cos de Mossos d'Esquadra, que tinguessin la formació acadèmica adequada, la possibilitat de formar-se com a policia fiscal i dedicar-se al control de les duanes, al desmantellament de les trames de frau fiscal, a la prevenció del blanqueig de capitals, i a la investigació d'altres delictes de contingut patrimonial (fraus de subvencions, corrupció, etc...).

8.20. Per preparar l'ordenament jurídic que regularà el sistema tributari de Catalunya, a la primera fase, seria convenient: a) elaborar una proposta de reforma fiscal que tingui en compte les especificitats del model social i econòmic de Catalunya; b) identificar quins podrien ser els preceptes claus de cadascuna de les normes fiscals espanyoles actualment vigents que s'haurien de modificar des del començament, a fi de facilitar la transició entre el sistema tributari espanyol i el sistema tributari català; c) i preparar la relació de Tractats i Convenis internacionals als que, tan aviat com sigui possible, la Generalitat de Catalunya haurà d'adherir-se a fi de normalitzar les relacions fiscals amb la resta de països del nostre entorn.

8.21. La Generalitat de Catalunya hauria de prestar el servei de gestió dels pagaments tributaris amb destí a l'AEAT que li demana una part de la ciutadania i de les entitats públiques i privades de Catalunya, respectant escrupolosament la normativa tributària vigent a l'Estat espanyol a fi que aquesta decisió no comporti per als contribuents catalans cap mena d'infracció o retard en el compliment de les seves obligacions tributàries.

9. Segona etapa: estratègies i mesures adreçades a la implementació de l'Administració tributària en el context de sobirania fiscal

9.1. La segona fase del procés de creació de l'Administració tributària de l'Estat propi és la que comença a partir del moment en que la Generalitat de Catalunya assoleixi la sobirania



fiscal. Per tant, es desenvoluparà d'acord amb la normativa que aprovi el Parlament de Catalunya.

9.2. La voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya constitueix l'actiu principal per l'èxit del procés polític de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi.

9.3. A partir del moment que el Parlament de Catalunya aprovi les normes jurídiques que conformen el sistema tributari català, la seva efectivitat dependrà essencialment de la voluntat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya d'acatar i complir la normativa catalana.

9.4. En els primers moments, un factor determinant de la viabilitat del procés de construcció unilateral de l'Administració tributària de l'Estat Propi serà la posició que adoptin els empresaris catalans, doncs les empreses són els autèntics recaptadors dels impostos que paguen els contribuents catalans i, per tant, qui de debò pot decidir el destí del flux financer (la tresoreria) que permeti mantenir en funcionament l'aparell institucional de la Generalitat de Catalunya.

9.5. Atès que, en els primers moments d'entrada en vigor de la legislació tributària catalana, la Generalitat de Catalunya difícilment disposarà de tots els recursos humans, materials, jurídics i tecnològics necessaris per a exercir una força institucional suficient per fer front a l'incompliment de les obligacions tributàries que les lleis que el Parlament de Catalunya puguin establir, la consciència fiscal dels contribuents catalans és el factor clau i estratègic per l'èxit d'una hipotètica ruptura amb la legalitat fiscal espanyola.

9.6. Si la consciència fiscal dels contribuents catalans es tradueix en una significativa millora en el percentatge de compliment voluntari de les obligacions tributàries respecte el que a hores d'ara obté l'Estat espanyol a Catalunya, es simplificarà moltíssim la construcció de l'estructura administrativa responsable de l'aplicació del sistema tributari català, doncs no és el mateix organitzar la gestió tributària des d'una perspectiva de control i de desconfiança generalitzada, que fer-ho en un entorn de confiança i cooperació amb la societat civil.

9.7. En els primers moments de funcionament de l'Administració tributària de l'Estat propi, a fi de garantir que el flux tributari no s'aturi i que les obligacions fiscals dels contribuents catalans es compleixin amb total normalitat, cal preveure la possibilitat de declarar transitòriament aplicables una bona part de les lleis tributàries i dels reglaments vigents abans d'assolir la sobirania fiscal.

9.8. Des de la perspectiva institucional, el sentit de les accions a emprendre pel Govern de la Generalitat de Catalunya a la segona fase del procés de construcció de l'Administració tributària de l'Estat propi, en bona mesura dependrà de la feina feta a la primera fase del procés i, particularment, del grau desenvolupament orgànic i funcional que hagi assolit l'Agència Tributària de Catalunya.

9.9. Si en el moment d'assolir la sobirania fiscal el Consorci fiscal amb les diputacions provincials de Catalunya és una realitat, l'Agència Tributària de Catalunya podrà ampliar la seva xarxa d'oficines per prestar un servei d'assistència i atenció presencial als contribuents que compregui tot el territori català, i al mateix temps, desenvolupar en tota la seva extensió la funció de recaptació dels deutes tributaris.

9.10. Pel que fa a l'organització de les funcions de control tributari, atès que el factor temporal ja no exigeix la immediatesa pròpia de la gestió ordinària, hi haurà temps suficient per incorporar i formar el personal necessari (inspectors i tècnics) a qui s'encomanarà revisar la legalitat de les autoliquidacions presentades pels contribuents catalans i, sobretot, per localitzar, descobrir i, si escau, sancionar a tots aquells contribuents que han intentat eludir el seu deure de contribuir.

9.11. Davant la previsible insuficiència d'empleats públics especialitzats en les tasques d'aplicació dels tributs, per completar la plantilla de l'ATC i dels altres organismes de l'Administració tributària de Catalunya, caldria contemplar la possibilitat d'incorporar professionals del sector privat que ja disposin dels coneixements i de l'experiència necessària per a exercir les funcions de gestió, liquidació, comprovació, inspecció i recaptació dels impostos que integrin el sistema tributari de Catalunya.

9.12. En les primers moments de funcionament del sistema tributari català cal garantir la continuïtat en les relacions jurídiques establertes en els períodes impositius immediatament anteriors a la sobirania fiscal de Catalunya. Per això, seria convenient: a) assumir la gestió de les obligacions tributàries pendents; b) establir transitòriament un període de prescripció més llarg; c) i regular la concurrència de jurisdiccions fiscals.

9.13. Es prioritari disposar de personal especialitzat en la gestió de les duanes i desenvolupar el programari necessari per atendre les obligacions de gestió econòmica, i d'estadística que demana la Unió Europea. Per això, en previsió que no s'obtingui la

col·laboració de l'Estat espanyol, la Generalitat de Catalunya hauria d'adreçar-se a altres Estats (particularment als membres de la Unió Europea) per que li facilitin els tècnics que, en cas de necessitat, podrien posar en funcionament el dispositiu de gestió del trànsit internacional de mercaderies.

9.14. Seria convenient disposar d'efectius del cos de Mossos d'Esquadra que, arribat el moment, estiguin en condicions d'assumir la seguretat dels recintes duaners i de perseguir el contraban de mercaderies. De la mateixa manera, atès que els productes procedents dels mercats exteriors han de ser sotmesos a controls tècnics de qualitat, sanitat i seguretat, caldrà disposar d'una xarxa de laboratoris d'anàlisi que, a manca de personal funcionari experimentat en aquesta mena de tasques, puguin donar una resposta ràpida i eficient a les necessitats del despatx duaner.

9.15. En els primers moments de funcionament de l'Administració tributària de Catalunya, caldrà preveure alguns dels aspectes que permetin garantir la continuïtat entre els sistemes tributaris espanyol i català. Concretament, s'hauria d'estudiar la conveniència d'adoptar alguna o algunes de les següents mesures:

- a) Declarar l'aplicació transitòria de la normativa fiscal espanyola vigent.
- b) Assumir la gestió de les obligacions tributàries pendents.
- c) Establir transitòriament un període de prescripció més llarg.
- d) I, finalment, regular la concurrència de jurisdiccions fiscals.

9.16. Per facilitar la transició entre la jurisdicció fiscal espanyola i la catalana, d'acord amb els procediments habituals de la comunitat internacional, és necessari que el Parlament de Catalunya aprovi un llei de l'Impost sobre la Renda de no Residents (IRNR), on es determinin amb precisió els punts de connexió que justifiquin que una renda percebuda per una persona física o jurídica no resident al territori català quedi sotmesa a la legislació fiscal de Catalunya i, per tant, es pugui exigir el pagament de l'impost corresponent, i a l'inrevés.

9.17. La normativa catalana sobre la tributació de no residents ha de preveure un règim fiscal que sigui igual que el més favorable dels continguts en els convenis de doble imposició subscrits fins al moment per l'Estat espanyol, amb l'excepció de les rendes percebudes per persones físiques o jurídiques residents en territoris de baixa tributació i/o que no



intercanviïn informació tributària (els col·loquialment coneguts com a paradisos fiscals) respecte als quals s'han de seguir en tot moment les pràctiques que aconsella l'OCDE.

9.18. Una vegada s'hagi completat el procés d'implantació del sistema tributari català, l'Administració tributària de Catalunya quedarà integrada en la xarxa internacional d'Administracions fiscals amb les que haurà de col·laborar. Aquesta col·laboració administrativa, indispensable per el desenvolupament de les funcions d'aplicació dels tributs en un món globalitzat, resultarà particularment necessària respecte l'Administració tributària de l'Estat espanyol.

Aquest informe sobre "*L'Administració tributària de Catalunya*" ha estat elaborat pel Consell Assessor de la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros



Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari



Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol

**Informe
número 3**

Barcelona,
20 de desembre de 2013



Generalitat de Catalunya
**Consell Assessor
per a la Transició Nacional**



Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol

**Informe
número 3**

Barcelona,
20 de desembre de 2013

Índex

1. Objecte de l'informe	5
1.1. Justificació	5
1.2. Antecedents	7
1.3. Propostes	9
2. Models per a una futura cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol	11
2.1. Consideracions generals	11
2.2. Possibles models de cooperació amb finalitats generals	15
Proposta A. Un Consell Ibèric	15
Proposta B. Un Consell Catalano-Espanyol	16
2.3. Espais de cooperació amb finalitats específiques	18
2.3.1. Les competicions esportives	19
2.3.2. La recepció d'emissions de ràdio i televisió	21
2.3.3. Les organitzacions socioeconòmiques	22
Les patronals	23
Els sindicats	24
Les Cambres de Comerç	24
Propostes generals	25
2.4. La cooperació regional: l'Arc Mediterrani	26



3. La cooperació entre territoris de llengua i cultura catalanes	28
3.1. Consideracions generals	28
3.2. Criteris i propostes	30
Proposta A. Creació d'una entesa de la Llengua Catalana	32
Proposta B. Consolidació de l'Institut Ramon Llull	34
Annexos	35
1. Els models de relació entre Estats	35
2. Organitzacions de caràcter transfronterer	38
3. Organitzacions transfrontereres no governamentals	41
4. Les organitzacions de caràcter cultural i lingüístic	43

Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol

1. Objecte de l'informe

1.1. Justificació

1. El Procés de Transició Nacional que podria portar Catalunya a esdevenir un Estat independent ha de ser entès com una gran oportunitat per establir un nou marc de relacions de cooperació estretes i constructives amb l'Estat espanyol a partir del reconeixement mutu dels dos estats, en la que hauria de ser una futura relació lleial entre iguals. En cap cas, doncs, la independència no es pot entendre com l'expressió d'una voluntat d'aïllament o de desconexió respecte de l'entorn polític, econòmic i cultural al qual es pertany, avui més extens que mai. Tot al contrari, aquest procés s'orienta a permetre que Catalunya sigui present amb veu i personalitat pròpia en l'escena internacional. Per tant, seria absurd concebre aquesta independència com una via de ruptura amb Espanya. Primer, perquè en un món globalitzat l'aïllament és inconcebible. Però, encara més, perquè tal i com es pot desprendre de les manifestacions explícites i majoritàries dels actors públics i privats que intervenen en el procés, hi ha la voluntat explícita d'enfortir els vincles històrics i actuals, col·lectius i personals que existeixen entre els dos territoris.

2. En realitat, aquest propòsit és coherent amb allò que històricament havia buscat el catalanisme polític al llarg dels darrers més de cent vint-i-cinc anys, a través de les diverses propostes pacífiques, dialogades i lleials que havia fet per intentar assolir una bona acomodació dins del mateix Estat espanyol. Unes iniciatives, d'altra banda, permanentment orientades a la regeneració i la modernització d'un Estat que ha tingut dificultats per incorporar-se als corrents més avançats de cada moment. I, precisament, ha estat la



frustració continuada d'aquesta voluntat d'acord explícita i insistent el què ha portat els catalans a voler, en aquest tombant de la Història, a explorar un camí alternatiu. Els catalans aspiraven a què l'encaix fos realitzat necessàriament en un pla d'igualtat en dignitat nacional entre tots els pobles d'Espanya i sense que se n'haguessin de ressentir les possibilitats de prosperitat econòmica, social, cultural i lingüística de cada part. Tanmateix, la frustració d'aquella via no implica pas la renúncia a voler establir en el futur una relació cooperativa satisfactòria i estable feta, ara sí, en pla d'igualtat.

3. El propòsit d'aquest informe, per tant, és el d'explorar futures fórmules de cooperació de Catalunya amb l'Estat espanyol, ajustades a les exigències dels nous temps i als nous marcs polítics, econòmics, socials i culturals als quals pertanyen. En aquest sentit, l'informe parteix del supòsit que, sigui quin sigui el desenvolupament del procés, tard o d'hora, i una vegada conclòs, caldrà establir un marc efectiu de relacions de col·laboració entre els estats d'Espanya i de Catalunya. Encara més quan, fins i tot en casos de separacions traumàtiques, l'experiència històrica demostra que, en general, al cap d'un temps es restableixen les relacions de cooperació. Un marc, doncs, que no tan sols hauria de reafirmar el millor dels antics vincles existents, sinó que sobretot fos capaç d'aprofundir-los i ampliar-los.

4. Aquest informe, temporalment, se situa en un període posterior al procés d'independització que, tant si s'ha realitzat de manera acordada com si no, tard o d'hora, reclamarà el restabliment de relacions. Una altra hipòtesi no pot ser contemplada, ni que sigui perquè en el context socioeconòmic actual els desacords ja no depenen tampoc exclusivament de la voluntat de les parts. Ara bé, el fet d'anticipar possibles formes de cooperació es deu al propòsit de dibuixar escenaris desitjables de futur que contribueixin a desdramatitzar la transició i a orientar els passos cap a una resolució del procés el més positiva possible per a tothom. En aquest sentit, seria un error llegir-lo com si es tractés de voler imposar res a ningú abans d'hora. Òbviament, qualsevol forma de cooperació futura haurà de ser resultat d'un pacte consensuat entre totes les parts. Però es pot considerar del tot legítim, encara que sigui per anticipació, que una de les parts ja mostri fins a quin punt aspira a fer possibles uns vincles de millor qualitat democràtica que els actuals.

5. Molt en particular, aquest informe també s'interessa pel sistema de relacions de cooperació que seria desitjable que s'establissin entre els territoris de parla i/o cultura catalanes que restarien dins l'Estat espanyol, sense oblidar que cal comptar amb el fet que

n'hi ha d'altres que es troben als estats francès i italià. Actualment ja existeixen institucions que a través de diverses iniciatives –sovint precàries i no exemptes de conflictivitat– han anat formalitzant projectes de col·laboració amb resultats positius. Però el nou marc polític permetrà –i obligarà– a revisar-ne la naturalesa política i jurídica i, si escau, a proposar nous projectes d'interès comú.

6. Ni que sigui una objecció, també cal deixar dit que quan l'informe es refereix a territoris de llengua i/o cultura compartides, es parla de la hipòtesi d'unes futures relacions establertes en pla d'igualtat entre estats i entre administracions territorials que tenen les seves capacitats polítiques autònomes de decisió. Per tant, les consideracions i propostes que aquí es fan només són realitzables en la mesura que totes les parts implicades les vulguin i acordin. En aquesta hipòtesi de futur ja no hi hauria d'haver lloc per a cap supòsit d'imposició d'uns territoris per sobre dels altres; hauria de ser evident el respecte a la personalitat diferenciada de cadascun i hauria de permetre superar, al més aviat possible, les velles malfiances de “pancatalanisme” que han condicionat fins ara tots els intents de col·laboració.

1.2. Antecedents

1. Per bé que és la primera vegada a la història contemporània d'Espanya i de Catalunya que es planteja tan obertament, i amb tant recolzament popular, un procés de transició política de naturalesa secessionista, la consciència de les dificultats de relació i encaix de la nació catalana a Espanya és llarga i, per tant, no sorprèn que amb el temps s'hagin anat succeint moltes i molt diverses propostes per resoldre el vell contenciós. Per no anar més enrere, es poden esmentar les idees federalistes de Francesc Pi i Margall a la segona meitat del segle XIX o, més endavant, el catalanisme federalista de Valentí Almirall. Igualment, cal tenir present l'iberisme regionalista i catalanista de finals de segle XIX i principis del XX, pel qual desfilen –amb proximitats diverses– des d'Enric Prat de la Riba a Joan Maragall. I, és clar, en el pla pròpiament polític, cal citar l'Estatut de 1932, que no sabem cap a on hauria conduït si hagués pogut tenir un desenvolupament més llarg.

2. Més recentment, i després dels anys foscos de la dictadura franquista, l'Estat de les Autonomies que va néixer com a resultat del procés de transició a la democràcia de la segona meitat dels anys setanta del segle XX, també és una sortida forçada principalment

per les reivindicacions catalanes per trobar una solució relativament nova a un vell problema. Però l'Estatut de Catalunya de 1979 naixerà amb greus mancances emmarcades en la Constitució espanyola de 1978 que es posen de manifest ben a primera hora: només cal recordar l'intent de cop d'Estat de 1981 –fonamentalment, resultat d'una reacció anta autonomista– que va ser seguit per una Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autòmic (LOHPA) el mateix any i que, si bé va ser declarada parcialment inconstitucional, va desvelar quina seria a partir de llavors la voluntat restrictiva de l'Estat espanyol en relació a les expectatives de desenvolupament competencial de la Generalitat de Catalunya. Unes limitacions que s'agreugen amb els anys i que la reforma estatutària de 2006 tampoc no podrà superar, particularment, després de la ferida mortal que suposà en termes de reconeixement i d'autogovern la sentència del Tribunal Constitucional de 2010.

3. Així mateix, cal esmentar els diversos intents d'establir fórmules per debatre i afavorir les bones relacions entre Espanya i Catalunya des del món intel·lectual, que mai no acabaren de reeixir. En són exemple els intercanvis epistolars i visites entre Miguel de Unamuno i Joan Maragall. I es podria fer referència a la invitació-homenatge a Barcelona, el març de 1930, als més de cent intel·lectuals espanyols per agrair-los que el 1924 s'haguessin expressat en defensa de la llengua i la cultura catalanes davant de la dictadura de Miguel Primo de Rivera. També a partir de 1964 se celebraren uns *Coloquios Cataluña-Castilla* clandestins, liderats entre d'altres per Marià Manent i Pedro Laín Entralgo, als quals s'afegí més endavant Dionisio Ridruejo, destinats a “crear un clima de comprensió mútua, de ponderació i autenticitat que tant necessita la qüestió Catalunya-Castella”, i dels quals se n'arribaren a celebrar sis. El primer es va fer a l'Ametlla del Vallès, el segon el 1965 a Toledo incorporant bascos, gallecs i valencians, i així fins al sisè del 1971, a Llinars del Vallès, en el qual participà Josep Benet amb una ponència molt discutida sobre l'estructura política – autonomia, federalisme o confederalisme– en una Espanya democràtica.

4. Amb la Generalitat ja restaurada, es pot citar l'“Encontre d'intel·lectuals espanyols i catalans de Sitges”, de desembre de 1981, organitzat per la mateixa Generalitat de Catalunya, amb papers tan destacats per part espanyola com el del filòsof José Luis López Aranguren, que ja advertí de la “rarsa” que ell representava davant de l'ofensiva centralista del moment i a la que es volia fer front amb la trobada. I encara es podria recordar l'intercanvi *Catalunya/ Espanya. Un diàleg amb futur*, organitzat per la *Fundación Encuentro* i l'INHECA a El Poular (Madrid) i Aiguablava (Girona) el 1998. Tots aquests encontres han



estat expressió de malestars diversos i de la recerca voluntariosa –generalment d’iniciativa catalana– de solucions a través del diàleg i el pacte. Però cal constatar que en la darrera dècada, en aquest terreny del pensament i paral·lelament a l’allunyament polític, Catalunya ha perdut capacitat d’interlocució amb la intel·lectualitat espanyola, amb molt escasses i particulars excepcions. Un silenci que es va fer especialment palès en la manca de resposta arran de l’editorial signat per tota la premsa catalana el novembre de 2009 amb el títol *La dignitat de Catalunya*, que ja advertia de les possibles greus conseqüències davant l’amenaça de sentència que es preveia per part del Tribunal Constitucional.

5. Amb tot això, el que es vol fer observar és que el procés sobiranista actual no deriva d’una voluntat capriciosa secessionista –“particularista” o “tribal” com dirien alguns dels seus crítics–, sinó tot el contrari. Catalunya es debat en la recerca d’un nou escenari donat el fracàs de tots els intents anteriors per trobar una acomodació justa i estable, en el marc espanyol, de la seva personalitat diferenciada. Per això, en un cert sentit, l’objectiu d’aconseguir la independència tal com és formulat de manera majoritària, a més de voler-la posar al servei de la prosperitat i la justícia social de Catalunya, de la seva identitat lingüística o de la seva ambició cultural, segueix sent també –de manera indestruïble– el de la resolució positiva del contenciós històric de les seves relacions amb Espanya.

6. En definitiva, el Procés de Transició Nacional no es pot construir “contra” l’Estat espanyol, com a mera fugida provocada per un sentiment de greuge o bastint el futur sobre el ressentiment. Al contrari, per bé que bona part dels catalans s’hagin pogut sentir humiliats en la seva dignitat nacional per un Estat que no ha convertit la diversitat plurinacional en un valor propi, l’emancipació política respecte d’Espanya s’hauria de produir de manera propositiva i constructiva. I això significa que des de Catalunya caldria ser especialment curós d’observar en tot moment un capteniment amistós envers l’Estat espanyol.

1.3. Propostes

1. L’informe es divideix en dues parts ben definides. A la primera part es contemplen tres àmbits possibles de cooperació entre estats. Primer es fa una proposta ambiciosa de cooperació multilateral que, a més d’incloure l’Estat espanyol i Catalunya, contempla la inclusió de la resta d’estats de la península Ibèrica. En segon lloc, s’estudia una proposta de



simple relació bilateral. Per últim, es fa referència a la cooperació regional coneguda com a Arc Mediterrani. Totes les propostes estan fonamentades en models existents en l'òrbita geopolítica a la que pertany Catalunya i que ja han estat degudament experimentades. Inevitablement, algunes de les propostes van més enllà dels actuals límits de l'Estat espanyol, simplement per la raó que avui dia hi ha marcs més generals d'interrelació que els pròpiament definits per les fronteres estatals. A més, també es detallen les circumstàncies que podrien acompanyar les futures relacions de l'Estat espanyol amb Catalunya en alguns dels terrenys en els quals aquesta relació pot tenir més rellevància social com són les competicions esportives, la recepció d'emissions de ràdio i televisió o la cooperació entre les organitzacions econòmiques.

2. A la segona part, el document proposa una reflexió, també oberta, sobre el nou marc de cooperació que es podria establir entre els territoris de llengua i cultura catalanes. És un àmbit que desborda les fronteres estrictes de l'actual Estat espanyol, i que inclou territoris a l'Estat francès i l'italià. També aquí l'objectiu final és el de proposar fórmules que permetin superar el cúmul de dificultats i malentesos creats històricament, en molt bona part i precisament, a remolc de les tensions polítiques entre l'Estat espanyol i Catalunya. En la mesura que les primeres resistències estiguessin resoltes, hauria de ser possible trobar fórmules que normalitzessin les relacions entre aquests territoris de llengua i cultura comunes, tal com és propi en el marc d'altres llengües i cultures.

3. L'informe es completa amb uns annexos en els quals es descriuen breument els casos que han servit de referència, i s'esmenten diverses organitzacions que ja treballen per a la cooperació interterritorial en els diversos nivells considerats.

2. Models per a una futura cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol

2.1. Consideracions generals

1. La situació geoestratègica de Catalunya dins de la península Ibèrica –a bastament estudiada per geògrafs com Pierre Deffontaines o historiadors com Jaume Vicens Vives– i, d'altra banda, la seva llarga pertinença a l'Estat espanyol, han conformat una estretíssima xarxa de relacions en tots els àmbits. Més enllà de les dependències polítiques, i a tall d'exemple, es poden considerar entre d'altres:

- Els moviments demogràfics: només al llarg del segle XX, més de tres milions de persones nascudes a la resta de l'Estat espanyol es van desplaçar a Catalunya.
- Les interdependències comercials: el 2012 Catalunya exporta a la resta d'Espanya per valor de 49.000 milions d'€ -el 34 per cent de la seva producció-, i importa mercaderies de la resta d'Espanya per valor de 26.000 milions d'€ (Interreg, 2013).
- Els profunds vincles culturals: un 50,7 per cent dels catalans de 14 i més anys té el castellà com a "llengua d'identificació" personal (Informe de Política Lingüística 2012).

2. Així mateix, el procés de globalització –dit també de mundialització–, ha fet que aquests vincles s'hagin estès a la resta del món, i molt particularment a la Unió Europea, a la que pertanyem des de 1985, és a dir, fa prop de trenta anys. En aquest cas, els intercanvis de tot tipus i les formes de cooperació també han estat creixents (només en el terreny comercial, el 2012 Catalunya exportava el 40,2 per cent de la seva producció a l'estranger, superant el 34 per cent exportat a la resta d'Espanya (Interreg, 2013).

3. És també com a precedent d'aquesta progressiva globalització i la corresponent minimització del paper de la frontera que, particularment a l'Europa de després de la Segona Guerra Mundial, van començar a aparèixer múltiples fórmules de cooperació interestatal, fins i tot abans de la creació de l'anomenat Mercat Comú. Ara mateix, si parem atenció als



països als quals Catalunya és comparable per població, territori o PIB –Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, Irlanda, Noruega, Portugal, Suècia i Suïssa, o fins i tot els Països Baixos–, dos formen part del Benelux, quatre participen al Consell Nòrdic o al Consell d'Estats del mar Bàltic, un altre al Consell Britànic-Irlandès i vuit són membres de la UE. De manera que si bé és cert que l'Estat encara és l'agent fonamental de la interacció política, social i cultural, en canvi és clar que la seva sobirania s'utilitza cada vegada més per facilitar la cooperació i no per garantir la protecció dels mercats interiors o l'aïllament dins les pròpies fronteres. I, precisament, a la vista d'aquesta disminució progressiva de la importància de les fronteres clàssiques i del desenvolupament de la capacitat d'interrelació, en el marc d'un aprofundiment de les polítiques europees comunes que comporten cessió de competències –en moneda, ara també en les polítiques pressupostàries d'endeutament i properament en les financeres, laborals, fiscals... –cal considerar molt seriosament si, en una perspectiva de futur, fórmules com la federació o la confederació d'estats, políticament molt costoses, no deixaran pas a aquests nous models de cooperació entre estats, molt més funcionals i eficients, acomodats a la pluralitat d'escales i geografies, en un nou paradigma que ha estat qualificat d'antiwestfalià.

4. Potser per les raons abans esmentades, es pot explicar que un dels casos més recents i significatius de secessió acordada, la de Txèquia amb Eslovàquia el 1993, no suposés cap problema especial. Després d'un anomenat “divorci de vellut” –en referència a l'anterior “revolució de vellut” que havia viscut l'antiga Txecoslovàquia el 1989–, les economies respectives no van patir cap daltabaix significatiu i van seguir cadascuna el seu propi creixement. Però, sobretot, l'entrada simultània a la Unió Europea el 2004 va acabar dissolent els esculls que quedaven en relació a temes com la ciutadania i el moviment transfronterer de persones. Des del punt de vista lingüístic segueix sent habitual el coneixement de les dues llengües a cada territori –més el txec a Eslovàquia–, i la rivalitat en esports com el futbol o l'hoquei sobre gel ha donat lloc a uns “campionats federals” i fins i tot a la consideració de reunificar en el futur les respectives seleccions nacionals.

5. Paral·lelament, doncs, a aquestes estretes xarxes de relació, i com a resultat de la pertinença i l'obertura a altres espais polítics, econòmics, culturals i del coneixement, la signatura de tractats i acords ha comportat un extraordinari relaxament del caràcter separador de les velles fronteres. La funció separadora de la frontera –de barrera tancada i vigilada– ha anat donant lloc a la d'un espai obert de cooperació i interrelació. Tractats com



els de Schengen, signats el primer el 1985 i el segon el 1995 amb l'objectiu de garantir la lliure circulació de béns, serveis, capitals, treballadors i viatgers, fins i tot han desmantellat físicament en molt poc temps els vells controls policials fronterers. Però sobretot les polítiques europees a favor de les relacions transfrontereres han multiplicat els projectes de col·laboració i han reduït de manera significativa els vells obstacles entre estats. En aquest sentit, esmentem tot un seguit d'exemples reeixits a l'Annex 2, en diversos àmbits i a escales molt diferents. I cal afegir que a aquests acords s'hi solen afegir països que, com Noruega o Suïssa, sense pertànyer a la Unió Europea, també volen i poden gaudir dels seus avantatges.

6. De fet, cada vegada més, els geògrafs entenen el territori com un procés i no com un contenidor. L'economia global, els intercanvis culturals, la mobilitat de persones i mercaderies, ja no es guien atenent les fronteres polítiques dels estats-nació, sinó que determinen una pluralitat de geografies i d'escales que els transcendeixen. És per això que, en els darrers anys, també a la Unió Europea s'ha anat passant d'aquelles primeres polítiques de suport al desenvolupament regional a unes noves polítiques d'estímul a la creació de xarxes que donen sentit a l'existència de distintes formes d'agrupació en funció dels objectius de desenvolupament, definint noves àrees com la Regió del mar Bàltic o la Regió del Danubi, entre d'altres. És en aquesta línia que el 2006 la UE va crear un nou instrument legal per a la col·laboració regional i macroregional anomenat EGTC (*European Grouping for Territorial Cooperation* o Agrupació Europea de Cooperació Territorial), que permet a tota mena d'ens públics –municipals, regionals, estatals...– establir formes i àmbits de cooperació sense necessitat d'establir tractats internacionals, i que en l'actualitat ja en són més d'una vintena. Es pot dir, en un cert sentit, que el nou model allibera les regions acollides a l'EGTC dels lligams amb els estats i desdibuixa la força de les fronteres polítiques.

7. Vista des d'aquesta perspectiva, doncs, la independització de Catalunya d'Espanya no hauria de comportar dificultats insalvables per arribar a un grau de relacions i intercanvis semblant a l'actual. I molt especialment si la negociació de la separació no posa en qüestió la continuïtat de Catalunya dins de la UE. Però, fins i tot en l'hipotètic cas que Catalunya en quedés temporalment fora, amb tal que el nou Estat català s'adherís a tractats com l'esmentat de Schengen, al de l'EFTA (Associació Europea de Lliure Comerç), a organitzacions europees i internacionals que són considerades en altres informes d'aquest



Consell i a les noves xarxes i espais que van més enllà de la UE, un cop acomodats a les noves regles de joc, els intercanvis entre Catalunya i l'Estat espanyol haurien de tornar a fluir progressivament tan bé com fins ara.

8. En altres informes d'aquest Consell es consideraran de manera tècnica qüestions com una possible doble nacionalitat per a aquells catalans que no vulguin renunciar a la seva nacionalitat espanyola prèvia. També caldrà resoldre com s'articularien jurídicament en el futur els drets de ciutadania dels actuals residents a Catalunya que no volguessin acollir-se a la nova nacionalitat catalana, o els dels catalans que ara no hi resideixen però volguessin tenir-ne la nacionalitat. I serà decisiu trobar les millors fórmules de respecte a les minories nacionals, culturals i lingüístiques que determinarien la hipotètica realitat d'una Catalunya independent. Però és notori que també en aquests terrenys caldria trobar les solucions jurídiques per tal de no violentar les voluntats individuals, procurar acomodar els sentiments de pertinença, no posar dificultats a la lliure circulació de les persones i, sobretot, ser exemplars en el respecte a la diversitat i les minories.

9. Ara bé, com s'ha dit, l'objectiu d'aquest informe no és limitar-se a afirmar que, de bé a bé, les xarxes de relacions polítiques, comercials, culturals o en l'àmbit individual no quedarien especialment afectades per les noves realitats estatals, sinó que vol proposar escenaris de millora substantiva i de formes de cooperació més estretes i menys plenes de suspicàcies que les actuals. És en aquest sentit que es presenten uns models de cooperació inspirats en d'altres que ja existeixen, i que més que no pas com a models tancats, cal veure sobretot com a il·lustració de les noves oportunitats que podria oferir la independència de Catalunya.

10. Cal recordar finalment, tal com ja havia estat dit, que per entendre l'ambició del tipus de propostes que es fan es compta amb que el Procés de Transició Nacional, més enllà de la separació inicial, hauria d'acabar provocant una transformació radical en la manera com es conceben cada una de les nacions polítiques, l'espanyola i la catalana i, per tant, hauria d'implicar l'abandonament de les antigues cultures fonamentades en una relació desigual d'imposició i submissió. Certament, és impossible ara mateix fer prediccions sobre com podria canviar el projecte de nació espanyola després de la independització de Catalunya, i de com afectaria als equilibris respecte de les altres nacionalitats i regions –per fer servir els termes constitucionals espanyols– que resten al seu interior. I tampoc és possible saber fins a quin punt Catalunya sabria assumir ràpidament un sentit d'estat que fins ara no ha pogut demostrar i, per tant, si se sentiria prou segura com per emprendre els grans objectius de

cooperació que aquí se suggereixen. Tanmateix, a la vista de la rapidesa i radicalitat dels canvis polítics que s'han vist des de finals de segle passat, tampoc res no impedeix suposar que la capacitat d'acomodació a un nou escenari pot acabar sent més accelerat i planer que no sembla ara mateix. Encara més, el fet de proposar objectius ambiciosos, per bé que ara sembli que s'assenyalen horitzons excessivament llunyans, és una manera d'afavorir la voluntat d'encarar el futur positivament. L'existència dels escenaris de cooperació que es proposen, doncs, per a uns podria significar no quedar entotsolats en sentiments de frustració col·lectiva, i per als altres podria significar no caure en una eufòria excessiva que fes perdre de vista les forces limitades que tindria un nou Estat com Catalunya.

2.2. Possibles models de cooperació amb finalitats generals

Proposta A. Un Consell Ibèric

La primera proposta és la més ambiciosa, però per aquesta mateixa raó més defensable en virtut dels objectius de cooperació interterritorial que es pretenen. Es tractaria de proposar la creació d'un Consell Ibèric, a l'estil del *The Nordic Council* (Annex 1.2), format pels quatre estats de la península: Espanya, Portugal, Catalunya i Andorra. La seva justificació ve donada, a part dels llaços previs de diferent naturalesa, pels interessos comuns en tots els terrenys i la possibilitat de buscar una fórmula de cooperació que, afavorint-los, reforqués la capacitat d'influència, especialment dins de la UE. El Consell Ibèric –amb dades de 2012– reuniria una població de més de 57 milions d'habitants i acumularia un PIB superior als 1.196.000 milions d'€, amb un PIB per càpita superior als 21.000€.

El Consell Ibèric, seguint el model del Consell Nòrdic, podria tenir la següent estructura:

- Un Consell de Parlamentaris, representant els respectius parlaments, en una proporció aproximada a la població de cada estat. Els seus acords serien recomanacions que per tal de tenir efectes haurien de ser assumides posteriorment per cada parlament i pels governs estatals.



- Un Consell de Ministres orientat a la cooperació intergovernamental, constituït pels primers ministres o presidents de govern de cada estat, per bé que a les sessions ordinàries hi participaria el Ministre per a la Cooperació ibèrica de cada territori. La presidència del Consell de Ministres podria ser rotatòria.
- Una Secretaria General permanent.

Les matèries de la seva competència, que podrien ser objecte de treball en comissions constituïdes *ad hoc*, podrien ser les següents:

- Les polítiques ambientals, energètiques i hidràuliques.
- Les polítiques de seguretat i defensa.
- Les polítiques de cooperació cultural, esportiva i de comunicacions.
- Les polítiques industrials, comercials i financeres.
- Les polítiques agrícoles i de pesca.
- Les polítiques d'infraestructures.
- Les polítiques migratòries.
- Les polítiques educatives, de salut i recerca.

Si se seguís l'exemple del *Council of the Baltic Sea States* (Annex 1.3), es podria considerar la possibilitat d'establir un segon nivell d'associació definint un estatus d'observador, amb països com el Marroc o altres territoris amb qui convingués establir-hi formes particulars de cooperació, més enllà de la Unió Europea.

Proposta B. Un Consell Catalano-Espanyol

La segona proposta troba la seva inspiració en el vell model –però renovat des del 2008– que ofereix el *Benelux* (Annex 1.1) i que reuneix tres estats en un acord de cooperació fonamentalment econòmica. A més, també té en compte, en part, l'experiència recent de *The British-Irish Council* (Annex 1.4), que permet formes de cooperació entre estats i regions en una fórmula flexible i asimètrica. Es tractaria, en definitiva, de proposar la creació d'un Consell entre l'Estat espanyol i l'Estat català, amb l'objectiu de buscar les màximes sinèrgies



de cooperació entre els dos països.

El funcionament institucional, també seguint els models citats, es podria basar en:

- Un Consell de Ministres, constituït per ministres permanents de cada país. Es reunirien periòdicament, ocupant la presidència de manera alternativa. L'aplicació de les decisions preses hauria de ser assumida posteriorment per cada executiu.
- Una Assemblea Interparlamentària de caràcter consultiu, amb diputats d'ambdós parlaments.
- Unes Comissions Permanents de Treball per a cadascun dels grans àmbits d'actuació que s'haguessin establert en el Tractat, constituïdes paritàriament per parlamentaris dels respectius parlaments.
- Una Secretaria General permanent.

El Consell Espanyol-Català es crearia a través d'un Tractat que en determinaria el funcionament i les competències i que, lògicament, hauria de respectar les normatives derivades de la pertinença comuna a la UE, si fos el cas. Només a tall indicatiu, les competències i les respectives comissions podrien tractar els següents àmbits:

- Cooperació monetària i financera.
- Cooperació industrial i comercial.
- Cooperació en agricultura i pesca.
- Cooperació duanera i fiscal.
- Cooperació en salut, educació i recerca.
- Cooperació cultural, esportiva i en mitjans de comunicació.
- Cooperació mediambiental, particularment en energia i aigua.
- Cooperació en infraestructures.
- Cooperació en temes de defensa i seguretat.
- Cooperació en temes migratoris.

En un model més agosarat, però també més aprofundit, es podria intentar seguir l'esquema



flexible del Consell Britànic-Irlandès i donar cabuda específica a determinades regions a l'Assemblea Interparlamentària Consultiva del Consell amb una representació específica de cada territori, tot respectant el caràcter paritari interestatal.

2.3. Espais de cooperació amb finalitats específiques

Si bé l'informe s'ha de mantenir necessàriament en un pla general, és notori que hi ha alguns àmbits específics que són especialment sensibles a la resolució que es doni a aquests marcs de col·laboració entre estats. I és cert que, en molts casos, les relacions que se situen en aquests àmbits poden ser perfectament resoltes al marge de les propostes anteriors les quals, per la seva ambició, pressuposen un recorregut temporal que podria excedir la necessitat d'una resposta més ràpida. Per aquesta raó, també sense voluntat d'exhaustivitat i més aviat a tall d'exemple, se'n tracten alguns d'especialment significatius.

Cal tenir en compte, també, que a causa de les normatives de moltes organitzacions internacionals, les representacions són obligatòriament estatals, i això fa que les associacions catalanes, fins ara, en moltes ocasions hagin hagut de ser presents a través de la corresponent entitat o federació espanyola. Hi ha excepcions –les que associa la Federació d'Organitzacions Catalanes Internacionalment Reconegudes, FOCIR (Annex 4.10) –, si bé que aquestes pertanyen principalment als àmbits de la cultura, el coneixement, l'esport i la joventut. Cal suposar que, per bé que una Catalunya sobirana permetria automàticament una representació directa a tots els organismes internacionals, la llarga tradició de relació amb l'antic àmbit estatal i el fet de compartir, com a veïns, un mateix espai físic, també donaria lloc a múltiples formes de cooperació bilateral de caràcter sectorial, especialment en matèries com l'abastament d'energia, recursos hidràulics, transports terrestres, medi ambient, sanitat, comerç, fiscalitat, seguretat, etc. Aquestes relacions bilaterals sectorials, que es donen amb profusió entre estats que comparteixen fronteres, podrien ser complementàries o si escau alternatives a les relacions de cooperació analitzades a l'epígraf 2.1.

En particular, aquí s'han escollit tres àmbits ben diversos però tots ells rellevants. En primer lloc, el món de l'esport pel fet que teixeix una estreta relació entre clubs i territoris, i que en



cas d'una Catalunya independent canviaria substancialment les dinàmiques actuals. En segon lloc, la ràdio i la televisió, que tenen un paper determinant en l'establiment dels espais de comunicació nacional i que, per tant, caldrà acomodar a la nova realitat política. Finalment, tractem molt breument el cas d'algunes organitzacions socioeconòmiques, que si bé ara no es caracteritzen per tenir desenvolupat un marc de relacions bilaterals dins d'Espanya, en canvi, en les noves circumstàncies que aquí s'estudien, podrien ser especialment convenients. L'exercici que es fa aquí, dut a terme per part dels agents que hi estan implicats, caldria estendre'l també en el futur al món universitari i de la recerca, a l'àmbit dels intercanvis culturals com el cinema o les arts plàstiques, i a tots aquells camps sectorials que, per la seva concreció i especificitat, escapen als objectius dels informes del CATN.

2.3.1. Les competicions esportives

1. Un dels àmbits que alimenta més sensibilitats a l'hora d'establir vinculacions emocionals i simbòliques entre els ciutadans, el territoris i l'Estat que els representa, és el de les competicions esportives. Cal adonar-se que, paradoxalment, la competició esportiva no desenvolupa tant un esperit de confrontació i divisió com un sentiment de pertinença a un sol espai de relació. És per això que a l'hora d'imaginar una nova realitat estatal per a Catalunya, una de les primeres qüestions que es formulen és la de com quedaria afectat l'espai de les competicions esportives.

2. Amb tot, i en primer lloc, s'ha de dir que pel sol fet d'esdevenir un estat independent, de manera quasi automàtica –després dels pertinents processos de petició d'ingrés–, s'accediria a la presència internacional en aquelles competicions en què es participa amb representacions estatals. En concret, Catalunya podria participar en els Jocs Olímpics amb els esportistes que haguessin optat per pertànyer a la selecció nacional catalana de la seva disciplina esportiva. Així mateix, també podria participar en els campionats mundials de futbol o de qualsevol altra especialitat en les quals pogués formar equips nacionals.

3. A més dels factors emocionals lligats a les competicions esportives, que els confereixen una gran popularitat, no es pot perdre de vista la dimensió econòmica que té el món de l'esport, tant per la magnitud del valor del mercat professional d'esportistes i pels ajuts estatals que es destinen a la seva preparació i a l'organització de competicions, com per



l'impacte de l'esport en les audiències –i, per tant, en els ingressos publicitaris– dels mitjans de comunicació. D'altra banda, la participació directa en els esdeveniments esportius internacionals representa una gran oportunitat per als esportistes, per als mateixos clubs i, lògicament, per a l'economia i la projecció internacional del país que hi participa.

4. En el cas de l'esport, tanmateix, cal tenir molt present que malgrat la simbologia política que proporciona la competició entre seleccions nacionals, els actors principals són clubs privats, i que les competicions també són organitzades per associacions privades nacionals i internacionals. Per tant, la participació a cada competició no ve exclusivament determinada pels límits administratius sinó que respon als interessos dels clubs. Només a tall d'exemple és pot esmentar que el Mònaco de futbol juga a la lliga francesa, mentre que el Swansea i el Cardiff juguen a l'anglesa, tot i que Gal·les té lliga pròpia. Igualment, el Toronto Raptors canadenc juga a la NBA nord-americana. En el nostre entorn, diversos equips d'Andorra juguen a la lliga espanyola, i fins i tot un modest equip de la Vall d'Aran -el Bossost de futbol– pot jugar a la lliga francesa. I, encara, en rugbi, el Dragons Catalans de Perpinyà juguen a la *Superleague* anglesa i un dels equips dels Enginyers de Poble Nou ha jugat diverses temporades a la lliga del comtat anglès de Hertfordshire. És a dir, les divisions estatals –ja ara– no representen cap obstacle formal per a la cooperació esportiva entre clubs i lligues.

5. En definitiva, cal comptar que els interessos econòmics i esportius dels clubs, i els dels mitjans de comunicació especialitzats, acabaran determinant la més que probable continuïtat de la participació dels clubs en competicions espanyoles o catalanes, segons l'esport i allà on estigui més arrelat. Per això, i sense voler entrar a prejutjar decisions que hauran de prendre els clubs i els mateixos esportistes en el seu moment, res no impediria, per exemple, que el FC Barcelona, el RCD Espanyol i la resta d'equips que ara participen a lligues espanyoles, seguissin participant a la mateixa Lliga de Futbol Professional com, molt probablement, seria de l'interès d'uns i altres. Sense oblidar, és clar, que la celebració de competicions d'àmbit europeu regides, com en el cas del futbol, per organitzacions també privades com la FIFA o la UEFA, poden esdevenir cada vegada més rellevants i, en el futur, modificar els models de competició actuals.

2.3.2. La recepció d'emissions de ràdio i televisió

1. El reconeixement de Catalunya com a Estat independent atribuiria al nou Estat la gestió, planificació, administració i control de l'espectre radioelèctric, que és considerat un bé de domini públic. Particularment, una vegada que fos membre de la Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT), s'haurien d'adjudicar les noves llicències dels diferents serveis de comunicació a través dels concursos corresponents. A Catalunya tots aquests processos recaurien inicialment en mans de l'actual Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) que, en el marc d'un estat independent, podria encara evolucionar fins a convertir-se en una autoritat reguladora que aglutinaria totes les competències audiovisuals i en telecomunicacions, en el sentit que estableix l'Agenda Digital Europea (ADE) i seguint un model similar al de l'*Office of Communications britànic* (OFCOM).

2. Des de la perspectiva d'aquest informe sobre les formes de cooperació entre els dos estats, el que interessa és considerar quines presències i intercanvis es podrien produir entre els diversos operadors de ràdio i televisió presents a l'actual espai de comunicació català, sobretot en la perspectiva d'oferir el servei públic que els ciutadans hipotèticament podrien demandar, tenint en compte les audiències de partida. Sigui com sigui, cal tenir present que, d'una banda, els avenços tecnològics faciliten cada vegada més que els usuaris tinguin accés a continguts emesos des de qualsevol lloc del món i, de l'altra, que caldrà tenir en compte el marc legislatiu en el que previsiblement es trobaria Catalunya dins de la Unió Europea i que estableix criteris com els de la Directiva de Serveis de Comunicació Audiovisual (DSCAV).

3. Una proposta convenient podria ser la següent:

- Des de la constitució del nou Estat i mentre es negocia l'entrada a la UIT i finalment es resol la convocatòria dels concursos per a la distribució de les noves llicències, el més raonable seria autoritzar provisionalment la prestació de serveis als operadors audiovisuals que fins a aquell moment emetien a Catalunya. Per tant, d'entrada, es mantindria obert l'accés a les programacions que es reben actualment; això sí, restant des d'aquell moment sota els criteris reguladors de l'organisme competent.

- Tanmateix, per bé que d'entrada no són previsibles grans canvis respecte els operadors actuals, la resolució futura dels nous concursos hauria d'incidir en alguns condicionaments com ara la producció de continguts en llengua catalana o l'obligació d'invertir part dels ingressos en produccions al propi territori, com ja és ara condició en l'àmbit espanyol. I, en qualsevol cas, tots els mitjans ja estarien sota la competència directa del CAC, i molt particularment en el compliment de la normativa sobre continguts (pluralisme, tractament de les minories, protecció de menors, etc.).
- En relació a les emissions del prestador públic espanyol (RTVE), seria aconsellable negociar la signatura d'un acord transfronterer amb l'Estat espanyol amb l'objectiu d'establir la reciprocitat entre la recepció de les seves emissions i assegurar, com a mínim, la recepció de les emissions del prestador públic català als territoris de l'Estat espanyol de parla catalana (Illes Balears, País Valencià i Franja de Ponent).
- Hi ha un terreny on és difícil fer previsions, perquè no existeixen encara estudis aprofundits, que és el del mercat publicitari en què es desenvolupen els mitjans audiovisuals. És molt previsible que els canvis que es produirien en aquest mercat a causa de la creació del nou Estat –per exemple, per les normatives lligades a l'ús de la llengua pròpia del país, o senzillament per l'acomodació dels missatges a la idiosincràsia dels consumidors locals– també influïrien en la futura composició, oportunitats i rellevància dels operadors.
- No cal dir que en cas de l'existència d'un marc més ampli de cooperació entre els estats espanyol i català com els suggerits anteriorment –un Consell Catalano-Espanyol, per exemple–, aquest marc de cooperació audiovisual podria ser molt més ampli, no limitat a l'intercanvi d'operadors i de continguts, sinó també extensiu al terreny del desenvolupament tecnològic, de la capacitat industrial i de la recerca en aquest camp.

2.3.3. Les organitzacions socioeconòmiques

1. Un àmbit completament diferent és el de les organitzacions socioeconòmiques, que determinen uns espais –l'empresarial, laboral i comercial– en els quals les interrelacions són



estretíssimes. Però donat que l'activitat es desenvolupa dins d'un mateix espai normatiu, fins ara sembla que no s'ha sentit la necessitat de desenvolupar estratègies de cooperació interterritorial dins del propi Estat espanyol. A més, la preeminent relació vertical entre les organitzacions socioeconòmiques fa que en l'actualitat, i en la major part de casos, pràcticament no es pugui parlar de bilateralitat entre aquestes, i encara menys en el pla autonòmic.

2. En aquest sentit, és de preveure que, cenyint-nos a les organitzacions, el fet que Catalunya fos un estat independent faria necessari l'establiment d'aquestes relacions bilaterals. A més, donaria accés a una representació internacional que ara queda en mans de l'organització estatal. Per tant, més que no pas salvaguardar formes de cooperació ara inexistents, el nou estatus polític de Catalunya podria ser una ocasió per establir-les per primera vegada. A les línies següents es consideraran, de manera diferenciada, patronals, sindicats i cambres de comerç.

Les patronals

Les patronals catalanes no tenen establertes relacions formals directes ni amb altres patronals autonòmiques, ni amb les europees i d'altres àmbits internacionals. El marc de cooperació institucional sempre passa, obligatòriament, per la seva pertinença a la *Confederación Española de Organizaciones Empresariales* (CEOE) a través de Foment del Treball. Això no és obstacle per a possibles intercanvis informals entre elles, però sempre vinculats estrictament al desenvolupament de projectes concrets –a Catalunya, especialment els que promou la CECOT i la PIMEC–, i que tant es poden referir al marc espanyol com a l'internacional.

L'únic marge de representació internacional directa de les organitzacions empresarials es produeix a nivell sectorial –per exemple, entre gremis- o en iniciatives concretes d'impuls autonòmic com és la presència en els Quatre Motors d'Europa (Annex 2.8). Des d'aquest punt de vista, la independència de Catalunya no representaria cap dificultat de relació exterior, simplement perquè, per ara, les patronals catalanes no poden sostreure's a la seva dependència espanyola. Tot el contrari, a més de poder ser directament presents a les organitzacions internacionals, podrien establir relacions bilaterals directes amb patronals d'altres països.



Així mateix, les patronals catalanes es podrien plantejar una relació bilateral amb la CEOE, tot i que el seu caràcter fortament institucional fa que aquesta organització, fonamentalment, s'ocupi de ser present en els òrgans de l'Estat espanyol; és a dir, a més de seixanta consells, fundacions i instituts públics. A part de l'àmbit local, només és present en dues institucions supraestatals europees: el *BusinessEurope* (una organització de federacions empresarials amb 41 membres de 35 països) i el Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) de la UE, i en quatre organismes internacionals com són l'Organització Internacional del Treball (OIT), l'Organització Internacional d'Employadors (OIE), la *United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronics Business /UN/CEFACT* i el *Business and Industry Advisory Committee to the OECD* (BIAC).

Els sindicats

En relació als dos principals sindicats a Catalunya, la UGT i CCOO, si bé estan vinculats a les respectives organitzacions estatals, al contrari de les patronals, ambdós tenen una notable autonomia de funcionament. La relació de caràcter federal amb les organitzacions estatals fa preveure que, en cas d'una Catalunya independent, aquests sindicats no veurien especialment afectat en el seu funcionament. En tot cas, com que la seva pertinença a les organitzacions sindicals internacionals es fa actualment a través de les organitzacions espanyoles –la Confederació Europea de Sindicats i la Confederació Sindical Internacional–, en el futur, ambdós sindicats serien presents directament a les organitzacions internacionals esmentades.

Les Cambres de Comerç

Les Cambres de Comerç són corporacions de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, orientades a la promoció de l'activitat econòmica i la prestació de serveis a l'empresa. A Catalunya hi ha les de Barcelona, Girona, Lleida, Manresa, Palamós, Reus, Sabadell, Sant Feliu de Guíxols, Tarragona, Tàrrrega, Terrassa, Tortosa i Valls. Existeix un Consell General de Cambres de Comerç de Catalunya, on la de Barcelona hi ostenta la presidència. També hi ha un *Consejo Superior de Cámaras*, d'àmbit estatal, on hi ha representades les 85 cambres espanyoles. En l'actualitat, però, i en concordança amb el procés generalitzat de recentralització estatal, a *las Cortes* hi ha en tràmit un Projecte de Llei de cambres oficials de comerç en el qual es proposa la creació de la Cambra d'Espanya per tal que actuï com a

màxima representació de totes les cambres. Aquest nou model, que seria d'adscripció obligatòria per a totes les empreses –encara que de finançament voluntari– estaria regida per un plenari d'elecció indirecta i constituït, en un 85 per cent dels seus representants, a proposta de l'Administració, dels quals més del 50 per cent pertanyerien a l'Administració General de l'Estat.

Les Cambres catalanes, però, sí que tenen relacions amb organismes internacionals com l'Assemblea de Cambres de Comerç del Mediterrani (ASCAME), l'*Eurochambres* (que agrupa 1500 cambres de 36 països), la *Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio* (AICO) o la *International Chamber of Commerce* (ICC), on la Cambra de Barcelona ocupa la Secretaria del Comitè espanyol. També participen en l'*Enterprise Europe Network* (EEN), una xarxa europea orientada a les petites i mitjanes empreses. En un estat independent, no sembla que hagués d'afectar aquest marc de relacions i, certament, les cambres catalanes podrien establir relacions directes amb les cambres espanyoles a través d'algun nou organisme. Un exemple de relacions transfrontereres entre cambres l'ofereix la Cambra de Comerç BIHARTEAN (Annex 2.5), fruit de l'associació de cambres de Guipúscoa i de Baiona, seguint el model de l'Agrupació Europea d'Interès Econòmic (AEIE).

Propostes generals

Des de la perspectiva d'aquest informe, es considera pertinent tenir en compte tant la possibilitat d'establir relacions bilaterals entre patronals com entre sindicats i cambres de comerç. L'existència de dos estats seria una oportunitat per millorar la reorganització de les empreses que tinguin centres de producció a cada territori i la redefinició dels marcs de relació laboral que els regulen. Sembla lògic que aquesta circumstància afavoreixi l'aparició de formes de cooperació entre organitzacions que representin els seus interessos. Un fet que estaria particularment justificat en el cas que es creés algun dels consells abans suggerits, en els quals es discutirien polítiques comunes en l'àmbit laboral. L'existència de polítiques de cooperació econòmica, comercial i laboral, tant en un hipotètic Consell Ibèric com en un Consell Català- Espanyol, doncs, donarien lloc a la conveniència d'actuacions conjuntes, pactades en cadascun dels sectors per a la defensa conjunta dels seus interessos.

2.4. La cooperació regional: l'Arc Mediterrani

Si bé se situa en un marc completament diferent del de les relacions bilaterals o multilaterals entre estats, aquest informe no podia ignorar precisament un dels espais més rellevants de cooperació regional. Efectivament, una de les expressions més clares d'aquestes noves realitats territorials de caràcter econòmic que no observen les fronteres tradicionals dels estats, és l'anomenat Eix o Arc Mediterrani. Tal com s'ha dit, les fronteres econòmiques ja no són estrictament les dels estats. Avui dia hi ha xarxes entre punts que no necessàriament tenen una continuïtat física, i existeixen corredors (*urban corridors*) que esdevenen motors de desenvolupament econòmic i d'innovació tecnològica.

En l'actualitat, aquest arc ja és una realitat fàctica des del punt de vista de la cooperació econòmica. I si no ha desenvolupat tot el potencial que conté és per les dificultats que precisament hi ha posat l'Estat espanyol en no impulsar com calia el desenvolupament i l'adequació a les necessitats i oportunitats d'infraestructures de transport, especialment les terrestres. Així mateix, és un eix que ha estat impulsat des de la societat civil, principalment per l'Institut Ignasi Villalonga (Annex 3.1) a través de la creació de l'Euroregió de l'Arc Mediterrani, EURAM (Annex 3.2) i que, particularment pel que fa a la connexió de ports, aeroports i eix ferroviari, ha estat reivindicat per FERRMED, una iniciativa empresarial establerta a Brussel·les el 2004 (Annex 3.3).

També existeixen estructures públiques dins d'aquest espai com és la Comunitat de Treball dels Pirineus (Annex 2.1), i més particularment, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània (Annex 2.2). Tanmateix, no sembla que els estats als que pertanyen les regions implicades els donin el suport que els caldria. De manera molt especialitzada, cal destacar projectes com l'Hospital Transfronterer de la Cerdanya (Annex 2.3) en el qual participen la Generalitat de Catalunya i el Govern francès, o el Centre de Coordinació Policial i Duanera del Pertús, amb la participació de les policies francesa, espanyola i catalana (Annex 2.4).

Aquest tipus d'enfocament macroregional és el que ara mateix es prioritza a la Unió Europea. En particular, es coneixen ja els bons resultats que estan donant els projectes de la regió del Mar Bàltic (EUSBSR) –que inclou vuit països de la UE– i de la regió del Danubi (EUSDR) –que vincula nou països de la UE i cinc que no hi pertanyen. Es tracta d'estratègies que inclouen objectius diversos de tipus mediambiental, de transport per mar,

de subministrament energètic, de desenvolupament econòmic i de seguretat i lluita contra el crim. Els projectes mobilitzen tant els fons europeus com institucions financeres i organismes no governamentals. Actualment s'està preparant un nou pla estratègic per a la regió Adriàtica-Jònica (EUSAIR) –formada per quatre països de la UE i quatre que no en són–, i que ha d'estar a punt el 2014. Són projectes que no demanen fons addicionals ni una legislació específica, però en els quals la coordinació, el treball en xarxa i el paper de mediador que hi fa la Comissió estan donant bons resultats. Fins al punt que, lògicament, estan forçant a canviar i acomodar-hi els enfocaments nacionals. En el balanç que en fa la Comissió Europea, s'observa que ambdues experiències també estan ajudant a millorar la cooperació entre països veïns. L'èxit d'aquests plans estratègics macro-regionals exigeixen, doncs, un alt compromís polític.¹

És a la vista de l'èxit d'aquest tipus de polítiques de desenvolupament macroregional que un espai com el definit per l'Arc Mediterrani, que va de l'Andalusia Oriental, passant per Múrcia i Alacant fins a Lió, ha d'acabar sent un marc privilegiat de les estratègies de cooperació entre Catalunya i els estats veïns. Un tipus de col·laboració que, com s'indicava abans, no tan sols no necessita la signatura de tractats internacionals, sinó que permet participar-hi sense ni tan sols formar part de la UE. I és per aquesta raó que sembla obvi que una hipotètica independència de Catalunya no tan sols no hauria de ser cap obstacle per a participar en les noves estratègies europees, sinó tot al contrari: Catalunya ha demostrat a bastament que aquest és el seu espai prioritari de desenvolupament al qual, sense cap mena de dubte, hauria de dedicar totes les energies necessàries.

¹ Per a més informació es pot consultar:

www.ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/macro_region_strategy/index_en.cfm

www.danube-region.eu

www.balticsea-region-strategy.eu

www.ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/adriatic_ionian/index_en.cfm

3. La cooperació entre territoris de llengua i cultura catalanes

3.1. Consideracions generals

1. És un fet que els àmbits d'ús de la llengua i de creació i expressió de la cultura catalanes, com és habitual amb altres llengües i cultures, no s'ajusten exactament a les divisions territorials administratives i polítiques d'allà on arrelen i es desenvolupen. És per aquesta raó que, com també és el cas d'altres espais culturals i lingüístics d'arreu del món, en els territoris de llengua i cultura catalanes –i entre les persones que les usen, practiquen o estudien, siguin on siguin–, al llarg dels temps s'han creat organitzacions amb el propòsit de mantenir l'intercanvi i la cooperació entre aquests territoris i individus, amb la perspectiva d'assegurar-ne la pervivència, el desenvolupament, el coneixement, la promoció i el benefici mutu.

2. En el marc europeu és molt destacable el cas del tractat de cooperació entre Bèlgica i Països Baixos per a la Unió de la Llengua Neerlandesa (*Nederlandse Taalunie*. Annex 4.1), considerat ja fa temps pels experts com un bon model a seguir. També destaquen el Consell Nòrdic de les Llengües, un organisme específic del Consell Nòrdic que, tot i que agrupa llengües diverses, estableix polítiques rellevants de cooperació cultural. I, encara, en un àmbit més general, és ben coneguda l'Organització Internacional de la Francofonia (*Organisation Internationale de la Francophonie*. Annex 4.2) que agrupa els estats on hi ha una presència significativa de parlants francòfons, o bé aquells que hi volen ser presents per raons històriques, interessos compartits o proximitat territorial.

3. Més enllà d'algunes declaracions formals, l'Estat espanyol s'ha mostrat refractari, en tots els àmbits, a l'atribució de valor i al reconeixement de la riquesa que suposa la diversitat cultural i lingüística existent dins del seu territori. A la pràctica, les polítiques estatals espanyoles s'han centrat gairebé en exclusiva en el foment de la llengua i la cultura castelleses a través de la creació i el suport decidit a l'*Instituto Cervantes*. Probablement, és per això que no existeixen estructures públiques estatals de reconeixement, diàleg i promoció de la seva diversitat lingüística i cultural interna. I les institucions que tenen



aquests objectius solen ser de caràcter privat o bé d'iniciativa pública autonòmica, amb restriccions a les quals es farà referència posteriorment.

4. Per atendre aquest buit institucional públic d'àmbit estatal, ja fa anys que existeixen una multitud d'organitzacions d'iniciativa privada que intenten atendre les necessitats d'aquest sector. Des de la ja clàssica *Galeusca* (Annex 4.8) en defensa de les llengües gallega, basca i catalana, passant per les associacions professionals que no es limiten als territoris administratius com són l'Associació d'Escriptors en Llengua Catalana (Annex 4.7) i acabant amb organismes supraestats com la Xarxa Vives d'Universitats (Annex 4.9). Una menció a part mereix l'Institut d'Estudis Catalans (Annex 4.6), tant per la seva història i la seva significació acadèmica, com per la particularitat de la seva base jurídica i el paper d'autoritat lingüística, que serà tractat més endavant.

5. També les institucions públiques catalanes han intentat respondre a aquesta conveniència de cooperació, malgrat els obstacles formals. D'una banda, cal recordar que la Constitució espanyola prohibeix la federació de comunitats autònomes i posa limitacions a les relacions entre comunitats autònomes (art. 145.1), les formes de cooperació entre les quals han d'estar establertes en els Estatuts respectius (ara recollides als articles 12 i 178 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006; article 59 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 2006 i els articles 5, 35, 118 i 119 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears de 2007), supòsits que han de rebre, a més, l'autorització de les Corts Generals. D'altra banda, més enllà dels obstacles jurídics, les instrumentalitzacions polítiques de les realitats lingüístiques i culturals (la resistència a acceptar l'evidència de la unitat de la llengua catalana, per exemple, o les acusacions de suposades voluntats annexionistes o "pancatalanistes"), han representat una dificultat afegida gens menyspreable.

6. La Generalitat de la Catalunya, en particular o de manera col·legiada, ha promogut la creació d'organismes públics amb voluntat de cooperació formal entre comunitats autònomes, com l'Institut Ramon Llull (Annex 4.3) el qual té l'objectiu de promoció exterior de la llengua i cultura catalanes en el conjunt dels territoris que les comparteixen i que, efectivament, va comptar amb el Govern de les Illes Balears des dels seus inicis el 2002, fins que el 2012 se'n va retirar. En canvi, és cert que s'hi han anat incorporant alguns municipis valencians. Per la seva banda, la Fundació Ramon Llull (Annex 4.4), de caràcter interestatal, s'ha pogut constituir des d'Andorra, i treballa en col·laboració estreta amb l'Institut Ramon Llull per a l'estudi, promoció i defensa de la llengua i cultura catalanes.



7. Sigui com sigui, en el marc d'una Catalunya independent, no tan sols no tindria cap sentit renunciar a aquests espais de cooperació territorial i entre institucions, entitats i persones en l'àmbit de la llengua i la cultura que se situen més enllà de les fronteres administratives, sinó que el nou estatus polític hauria de ser convertit en una gran oportunitat per fer possible allò que fins ara ha tingut dificultats evidents per posar-se en pràctica.

3.2. Criteris i propostes

En primer lloc, convé establir uns criteris clars sobre els quals s'hauria de bastir la cooperació en el terreny de la llengua i la cultura, tenint en compte que, a part d'una concreció territorial, aquestes són realitats que traspassen la materialitat física de l'espai i s'estenen arreu sense atendre les fronteres administratives. Aquests criteris podrien ser els següents:

- Convindria distingir clarament entre les lògiques polítiques i les culturals, cadascuna de les quals –ara quedaria perfectament establert– té àmbits de naturalesa diferenciada. Per una banda, hi ha la comunitat política, de clares fronteres administratives, i de l'altra les diverses comunitats lingüístiques i culturals (per la seva naturalesa, amb límits territorials poc definits) que desborden l'espai administratiu. En aquest sentit, l'Estat català hauria d'atendre, en primer lloc, els drets lingüístics i culturals de tots els seus ciutadans en tota la seva diversitat, participant activament en els organismes de promoció d'aquestes llengües i cultures. Un compromís amb el plurilingüisme equitatiu, tanmateix, que ja té una llarga tradició a Catalunya, amb iniciatives com les promogudes per Linguapax i Linguamón, i amb la Declaració Universal dels Drets Lingüístics – inicialment promoguda pel PEN Club Internacional i el Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions (CIEMEN)–, signada precisament a Barcelona el 6 de juny de 1996.
- Simultàniament, convindria que s'adoptés una actitud proactiva respecte de la defensa i promoció de la llengua i la cultura catalanes, que li són específiques, mantenint els actuals organismes de col·laboració –o proposant-ne de nous– i posant-los a disposició de tot l'espai lingüístic i cultural.



- Malgrat que aquesta qüestió s'hauria de circumscriure al marc general de relacions entre Catalunya i l'Estat espanyol, i tenint en compte que el principi de partida de la cooperació sempre hauria de ser el de la reciprocitat, pel que fa a la llengua i cultura castellanés seria desitjable que, per atendre els interessos de la comunitat castellanoparlant, s'establissin relacions formals, per exemple, amb *l'Instituto Cervantes*.
- S'hauria de fer el mateix en el cas d'altres comunitats culturals i lingüístiques presents a Catalunya. Així, per proximitat i tradició, pel fet que la comunitat francòfona de nacionalitat francesa o de països africans a Catalunya és molt nombrosa –un 15 per cent de la població catalana parla francès– o pels interessos derivats dels intensos intercanvis comercials, podria ser desitjable que Catalunya s'incorporés a la Organització Internacional de la Francofonia.
- Tota organització a favor de la cooperació entre territoris de llengua i/o cultura catalanes hauria de ser molt escrupolosa en el respecte de les voluntats i les especificitats de cada participant. És obvi que no es pot forçar cap voluntat política i que qualsevol fórmula que s'establís hauria de ser consensuada prèviament. En qualsevol cas, aquest principi de no predominança es podria aconseguir afavorint una participació paritària dels membres dels possibles organismes. Particularment, seria desitjable que els participants més petits es veiessin afavorits pel model de col·laboració.
- Seria fonamental que les diverses formes de cooperació possessin l'èmfasi, principalment, en els interessos comuns, i molt en concret en la defensa i promoció d'un mercat lingüístic i cultural comú que beneficiés tothom, amb independència d'on es produïssin els béns a intercanviar. Per posar un altre àmbit, es podrien establir condicions especialment favorables en els intercanvis dins l'espai educatiu –especialment l'universitari– i de recerca, en el sanitari i en el comunicatiu, àrees en què actualment ja hi ha una intensa relació i on seria convenient que l'establiment del nou estatus polític no suposés ara una dificultat per a la seva continuïtat. En aquest sentit, caldria evitar posar l'accent en objectius de tipus identitari o polític per no reproduir antigues reticències.
- Òbviament, tots els possibles projectes haurien de tenir com a referència el marc europeu, tant des del punt de vista normatiu com des del punt de vista dels



models que ofereix i facilita, en el sentit que s'ha descrit abans. És a dir, es tractaria de fomentar l'establiment de tota mena de xarxes de geometria variable en funció dels objectius concrets de cada projecte.

En conseqüència, amb voluntat exploratòria i indicativa –i si es vol, per mostrar les enormes possibilitats que restarien obertes– més que no pas per tancar altres possibles alternatives, i si es tenen en compte els diversos documents existents en aquest terreny que aconsellen aquest tipus de vies, es fan dues propostes de creació d'organismes nous i de potenciació i reforma dels existents.

Proposta A. Creació d'una entesa de la Llengua Catalana

Es proposa la creació d'un organisme públic de cooperació lingüística i cultural entre els estats amb territoris en els quals s'usa la llengua catalana en qualsevol de les seves denominacions i variants.

Seguint el model d'eficàcia provada de la Unió de la Llengua Neerlandesa, aquesta Entesa – el nom podria adoptar altres expressions com Aliança, Lliga, Consorci, Unió o fins i tot Coalició, si es volgués utilitzar el terme emprat per la UNESCO per als acords per a la promoció de la diversitat cultural– hauria de ser resultat d'un tractat signat entre els cinc estats (Andorra, Espanya, França, Itàlia i Catalunya). En el cas d'Espanya –com en el de Bèlgica amb la seva Unió– la representació podria cedir-se a les ara Comunitats Autònomes de València, Illes Balears i Aragó. En el de França, la representació podria recaure en el Consell General del Departament dels Pirineus Orientals, i a Itàlia en la ciutat de l'Alguer. Caldria estudiar si la seva definició i objectius s'acomoden a algun dels models de la UE – com l'abans esmentat *European Grouping for Territorial Cooperation* (EGTC)– si és que fes falta superar possibles obstacles jurídics entre els estats.

L'Entesa de la Llengua Catalana podria estar constituïda per:

- Un Comitè de Govern format per membres del màxim nivell, responsables del afers culturals dels respectius governs –un per cada territori–, que proposarien les



polítiques de cooperació en llengua i cultura les quals, per ser efectives, haurien de ser assumides amb posterioritat pels governs de cada àmbit administratiu.

- Una Comissió Interparlamentària que estudiaria les propostes del Consell de les Lletres i la Cultura i, si esqueia, les elevaria al Comitè de Govern.
- Una Autoritat Lingüística, de caràcter científic, que hauria de seguir corresponent a la Secció Filològica de l'Institut d'Estudis Catalans, assegurant que, com ara, hi fossin representats experts de tots els territoris on hi ha presència de la llengua catalana.
- Un Consell de les Lletres i la Cultura, amb la participació d'experts, creadors i productors i també de les organitzacions tant públiques com no governamentals de defensa i promoció de la llengua i la cultura catalanes. Entre d'altres, l'Institut Ramon Llull; la Federació Ramon Llull; la Institució de les Lletres Catalanes; l'Associació d'Escriptors en Llengua Catalana; la Xarxa Vives d'Universitats i encara d'altres com Òmnium, Acció Cultural del País Valencià, Obra Cultural Balear, CIEMEN, Linguapax, Centre Unesco de Catalunya, PEN català, etc.
- Una Secretaria General.
- El finançament podria acomodar-se a la dimensió demogràfica dels parlants de cada territori.

Les finalitats principals de l'Entesa de la Llengua Catalana serien:

- La cooperació en l'estudi, el coneixement, la difusió i l'ús correcte de la llengua catalana en les seves variants.
- La promoció de la literatura catalana i de totes les formes de creació cultural que s'expressin en aquesta llengua.
- La promoció d'un veritable i eficient mercat lingüístic i cultural en llengua catalana en el conjunt dels territoris que hi participen.

El procés d'establiment d'aquesta Entesa de la Llengua Catalana, a causa de la seva gran ambició, podria aconsellar una implementació per fases, començant amb la creació del Consell de les Lletres i la Cultura, la maduració del qual, amb el temps, podria culminar en la signatura del tractat final entre els estats corresponents.



Proposta B. Consolidació de l'Institut Ramon Llull

Convindria consolidar l'Institut Ramon Llull com el gran instrument de projecció de la llengua i la cultura catalanes arreu del món, tal com va ser projectat des del seu començament.

Així doncs, en el moment que fos possible, caldria completar la participació dels governs de tots els territoris on la llengua i/o cultura catalanes hi són presents. És a dir, a més de Catalunya, Andorra, les comunitats autònomes de l'Aragó, les Illes Balears, i València, el departament dels Pirineus Orientals i l'Alguer. No cal dir que facilitaria aquesta consolidació el fet que existís un Consell Espanya-Catalunya o un Consell Ibèric com els proposats anteriorment, i s'hagués signat un tractat com el suggerit de "Entesa de la Llengua Catalana".

Annexos

1. Els models de relació entre Estats

A Europa existeixen diverses experiències d'estructures de relació interestatal, alguna de les quals amb una llarga durada i bons resultats. Les més rellevants i estables són les següents:

1.1. *Benelux*

El primer pas d'aquesta unió dels estats de Bèlgica, Països Baixos i Luxemburg es va gestar pels respectius governs a l'exili a finals de la Segona Guerra Mundial. Primer es van signar un tractat monetari (Londres, 1943) i un de duaner (1944). Així, la Convenció del Benelux, s'aprovà a la Haia i va entrar en vigor l'1 de gener de 1948. El febrer de 1958 van signar un tractat d'unió econòmica. El 1965, es va crear el Tribunal de Justícia del Benelux, amb jutges dels tres alts tribunals de cada estat. El 2005 es va signar un tractat creant l'Organització del Benelux per a la Propietat Intel·lectual, en vigor des de 2006. I el 2007 va demanar participar com a una única entitat política a la *World Cup* de 2018 de la FIFA.

Amb un territori de 76.657 km², el Benelux reuneix una població de 28,4 milions d'habitants. Té la secretaria general a Brussel·les. L'assemblea parlamentària està constituïda per 21 membres del parlament holandès, 21 del belga i 7 del de Luxemburg. El Comitè de Ministres té capacitat de decisió en els terrenys establerts pel Tractat, capacitat per signar convenis, fer recomanacions i establir directives que, en tots els casos cal que els respectius estats incorporin a les respectives legislacions.

El tractat original tenia una validesa per 50 anys que expirava el 2010, i va ser substituït per un "Tractat de revisió del Tractat d'establiment de la Unió Econòmica del Benelux", signat el 2008, en el qual s'incorporaren nous temes de cooperació com la seguretat. Després d'un procés de simplificació, s'hi estableixen cinc institucions pròpies: el Comitè de Ministres; el Consell del Benelux; el Parlament; el Tribunal de Justícia i la Secretaria General. A més, es manté l'Organització per a la Propietat Intel·lectual.

<http://www.benelux.int/>

1.2. *The Nordic Council*

El Consell Nòrdic, creat el 1952 també com a reacció a la Segona Guerra Mundial, amb l'objectiu de disposar d'un mercat laboral comú i facilitar el moviment lliure de persones, és l'organisme interparlamentari oficial de la Regió Nòrdica. Està format per 87 membres dels parlaments dels països i regions que en formen part: Dinamarca, Finlàndia, Noruega i Suècia (amb 20 membres cadascun), Islàndia (amb 7 parlamentaris) i Illes Feroe, Grenlàndia i Aland amb dos membres que s'han d'incloure dins els 20 de l'estat del qual formen part. Aquest Consell fa dues reunions anuals i té la seu a Copenhagen. El 1971 va crear un Consell Nòrdic de Ministres que coordina el dia a dia de la política per a la cooperació nòrdica. La representació recau en el Primer Ministre, per bé que hi solen participar els ministres de Cooperació Nòrdica.

Les competències d'aquest Consell abasten temes de sostenibilitat ambiental, cultura, ciència, benestar, seguretat, etc. No té poder formal per ell mateix i cada govern implementa les decisions que s'hi han pres. No tracta temes de cooperació militar pel fet que Dinamarca, Noruega i Islàndia formen part de l'OTAN i la resta són països neutrals. Des de 1970 disposa del *Nordic Industrial Fund* i del *Nordtest and the Nordic Investment Bank*. I des de 1983 disposa d'un Consell Nòrdic per a la Política Científica. Les llengües de treball són el danès, el noruec i el suec, però a les reunions es disposa de traducció simultània al finès, l'islandès i l'escandinau. El pressupost del Consell Nòrdic de 2010 va ser de 4 milions d'€, que es distribueix segons el PIB de cada país. El pressupost del Consell Nòrdic de Ministres, pel mateix any, va ser de 122 milions d'€.

El 2013, el primer ministres d'Islàndia va declarar que en cas que Escòcia esdevingués independent, seria benvinguda com a membre del Consell Nòrdic.

<http://www.norden.org>

1.3. *Council of the Baltic Sea States*

El Consell dels Estats de la mar Bàltica va ser creat el 1992 per a la cooperació intergovernamental en medi ambient, desenvolupament econòmic, energia, educació i cultura i seguretat civil. En són membres Dinamarca, Estònia, Finlàndia, Alemanya, Islàndia,



Letònia, Lituània, Noruega, Polònia, Rússia, Suècia i un representant de la Comissió Europea. Hi participen els ministres d'afers exteriors. El secretariat permanent està situat a Nyborg, Dinamarca.

A més dels membres, el CBSS té 10 països amb estatus d'Observadors, entre els quals hi ha Espanya, i té establertes relacions amb 16 *Partners* Estratègics. Fruit d'aquesta voluntat de col·laboració és, per exemple, l'acord d'intercanvi entre 225 universitats que es coordina des de la Universitat d'Uppsala. El CBSS no té pressupost propi.

<http://www.cbss.org>

1.4. *The British-Irish Council*

Arran de l'Acord de pau de Divendres Sant o de Belfast, del 10 d'abril de 1998, es va crear el Consell Britànic-Irlandès (BIC) amb l'objectiu de promoure una relació positiva entre els habitants de les illes i per facilitar l'existència d'un fòrum per a la consulta i la cooperació. El BIC va celebrar la seva primera sessió a Londres el desembre de 1999 i té el secretariat permanent a Edimburg. En són membres els representants dels governs irlandès, britànic, escocès, gal·lès, de l'Illa de Man, dels estats de Jersey i de Guernsey i de l'executiu d'Irlanda del Nord. És a dir, en són membres de governs estatals i regionals amb estatus polítics diversos. En total, aplega una població de més de 68 milions d'habitants.

El Consell es reuneix dos cops l'any amb els primers ministres i altres membres dels governs, i s'organitza en grups de treball amb agenda pròpia. Les seves àrees de treball són la planificació territorial, la demografia, la inclusió digital, l'energia, el medi ambient, l'habitatge, la primera infància, la inclusió social, el transport, la drogoaddicció, les llengües minoritàries, la cooperació interparlamentària, la cultura, el turisme, l'esport, l'educació, la Unió Europea i temes relatius a l'empresonament i la llibertat condicional. Els acords es prenen per consens, tot i que no són vinculants. També existeix una Assemblea Parlamentària Britànica-Irlandesa, amb la mateixa composició que el BIC.

<http://www.britishirishcouncil.org/>

2. Organitzacions de caràcter transfronterer

A més de les grans organitzacions esmentades, existeix un enorme quantitat d'acords de cooperació interestatal especialitzades, tant per raó de la pròpia relació fronterera com dins de les polítiques que promou la UE. Com es veurà, en pocs casos es pot entendre la frontera com un obstacle, sinó que sol esdevenir per ella mateixa un espai de relacions intenses que són la raó de la creació d'un gran nombre d'organitzacions que les regulen i intensifiquen els intercanvis.

La política regional europea afavoreix la creació de tota mena de projectes de cooperació, vinculats als fons estructurals que s'hi dediquen. Les tres vies principals són aquestes:

- L'Objectiu de Cooperació Territorial Europea, en el seu capítol transfronterer, també anomenat Interreg. Es tracta d'un programa d'ajuts als projectes de superació de les fronteres interiors de la Unió. A Catalunya li toca el Programa Operatiu de Cooperació Territorial Espanya-França-Andorra.
- L'Agrupació Europea d'Interès Econòmic (AEIE). Es tracta d'una figura jurídica regulada des de 1985, per al foment de la cooperació econòmica d'agents privats o públics en tot l'espai europeu.
- *L'European Grouping for Territorial Cooperation* (EGTC). És una figura recent del dret europeu (2006) que facilita les cooperacions territorials transfrontereres plenament integrades i temàticament obertes. Permet que aquestes accions de cooperació tinguin plena capacitat jurídica i autonomia financera.

En posarem alguns exemples vinculats al nostre entorn geogràfic més proper, sense ànim d'exhaustivitat.

2.1. Comunitat de Treball dels Pirineus

Impulsada pel Consell d'Europa, l'abril de 1983 naixia la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP), que aplega un consorci de quatre comunitats autònomes espanyoles (Aragó, Navarra, País Basc i Catalunya), tres regions administratives franceses (Aquitània, Migjorn-Pirineus i Llenguadoc-Rosselló) i Andorra. Gràcies al Tractat francoespanyol de Baiona, des

de 1995 és una entitat jurídica de dret públic espanyol. El seu objectiu és la contribució al desenvolupament de les regions del massís pirinenc, afavorint la cooperació transfronterera. El 2005 van signar una Convenció Interadministrativa de Cooperació Transfronterera que ha permès crear el Consorci del CTP.

Els seus àmbits de treball són la qualitat de vida dels ciutadans, la millora del transport, el desenvolupament econòmic, la joventut, la preservació del medi natural i el turisme sostenible, entre d'altres. Aplega un territori de 211.941 km² i una població de prop de 18 milions d'habitants. La pàgina web ofereix versions en francès, espanyol, eusquera, català i occità.

www.ctp.org

2.2. Euroregió Pirineus-Mediterrània

Organització de cooperació entre Catalunya, Balears, Migdia-Pirineus i Llenguadoc-Rosselló. El 2006 l'Aragó va suspendre la seva participació a l'organisme. Actua com a lobby a Brussel·les en qualitat d'EGTC, amb l'objectiu de crear un pol de desenvolupament estable basat en la innovació i la integració social i econòmica del territori i per contribuir a la construcció d'una Europa unida, solidària i propera als ciutadans. L'Euroregió representa més de 14 milions d'habitants (2010). La secretaria general és a Barcelona.

www.euroregio.eu/

2.3. Hospital Transfronterer de la Cerdanya

Primer centre d'atenció sanitària transfronterer d'Europa, integrat per la Generalitat de Catalunya i el Govern francès, reunits en una fundació convertida en EGTC. L'objectiu del projecte és millorar l'accés als serveis sanitaris de les comarques de la Cerdanya i el Capcir. Atendrà una població estable de 30.000 habitants i puntes de 150.000 en períodes turístics.

<http://www.hcerdanya.eu>

2.4. Centre de Coordinació Policial i Duanera del Pertús

Plataforma de cooperació entre les policies francesa, espanyola i els Mossos d'Esquadra, amb algunes activitats finançades per Interreg, creat el 2002 i al que es van incorporar els Mossos l'any 2007.

També existeix un projecte finançat per la UE (FEDER) de Cooperació territorial operativa Espanya-França-Andorra 2007-2013, signat entre la *Gendarmerie* de la regió Llenguadoc-Rosselló, la Guàrdia Civil de la 7a zona de Catalunya i la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra de Catalunya. El seu objectiu és el foment del treball en temes conjunts, millorar el coneixement dels idiomes d'ambdós costats de la frontera, la cooperació operativa per millorar l'eficiència en la prevenció i persecució de delictes i el desenvolupament de sistemes d'intercanvi d'informació.

2.5. Cambra de Comerç BIHARTEAN

Es tracta d'una xarxa transfronterera per fomentar les relacions empresarials entre les cambres de comerç de Guipúscoa a Euskadi i de Baiona al País Basc francès, a través d'una AEIE

<http://www.bihartean.com/>

2.6. *Mission Opérationelle Transfrontalière*

És un organisme francès que integra administracions d'arreu d'Europa (la Generalitat de Catalunya i Andorra en són membres) per promoure projectes transfronterers davant dels estaments estatals francesos i les institucions europees.

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/>



2.7. Assemblea de Regions d'Europa

L'ARE va ser creada el 1985 per tal d'afavorir el treball conjunt de les regions europees i tenir un paper actiu en la construcció europea. És la xarxa més gran de regions, i hi participen 230 regions de 35 països. Catalunya va participar en la seva creació, i el president Jordi Pujol la va presidir entre 1992 i 1996. Té la seu a Estrasburg.

<http://www.aer.eu/>

2.8. Quatre Motors d'Europa

Organització creada el setembre de 1988 a Stuttgart, on té la seu, pels presidents de Baden-Württemberg, Roine-Alps, Llombardia i Catalunya. El seu objectiu és la cooperació econòmica i la contribució a la internacionalització de les regions i els seus ciutadans en tel marc de la UE. Els seus projectes estan relacionats amb temes com la societat civil i la participació ciutadana, la formació professional o la protecció climàtica.

<http://www.4motors.eu>

3. Organitzacions transfrontereres no governamentals

També mereixen atenció algunes organitzacions de caràcter privat que fan lobby a la Unió Europea a favor de potenciar les relacions de l'Eix Mediterrani i, en particular, del corredor ferroviari.

3.1. Institut Ignasi Villalonga d'Economia i Empresa (IIVÉE)

L'Institut Ignasi Villalonga d'Economia i Empresa (IIVÉE) és una institució que agrupa empresaris, professionals i institucions de Catalunya, Andorra, el País Valencià, les Illes Balears i a la Catalunya Nord amb la intenció de fomentar la cooperació entre les regions del



Mediterrani nord-occidental. L'IIVEE ha dedicat més de deu anys a treballar en projectes de vital importància, com ho ha demostrat ser el de l'eix mediterrani i la necessitat de coordinar esforços entre les economies catalana, valenciana, balear, d'Andorra i de la Catalunya Nord a favor de les infraestructures de transport que connecten i vertebreren aquest territori amb els principals mercats europeus.

<http://www.iivee.org>

3.2. Euroregió de l'Arc Mediterrani (EURAM)

L'EURAM és una iniciativa que neix de l'Institut Ignasi Villalonga d'Economia i Empresa, Formada per un eix amb similituds econòmiques i socials, l'Euroregió de l'Arc Mediterrani (Euram) està formada, principalment, pels territoris de Catalunya, el País Valencià, les Illes Balears, Andorra i la Catalunya Nord. Duu a terme un gran nombre d'iniciatives de cooperació i activitats de lobby, en les quals participen de vegades institucions públiques de diferents nivells, grups de regions o agrupacions de ciutats, associacions civils i empreses o xarxes d'empreses enfront d'altres institucions, per resoldre problemes concrets que afecten les persones o les empreses.

<http://euroregioeuram.eu>

3.3. FERRMED

És una associació sense ànim de lucre constituïda a Brussel·les l'agost de 2004. Va ser creada a iniciativa del món empresarial per a contribuir a la millora de la competitivitat europea a través de la promoció dels "estàndards FERRMED" de potenciació de les connexions dels ports i aeroports amb els seus respectius hinterlands i impulsar el Gran Eix Ferroviari Escandinàvia-Rin-Roine-Mediterrani Occidental. És una organització liderada des de Catalunya per fer lobby pel corredor mediterrani.

<http://www.ferrmed.com>

4. Les organitzacions de caràcter cultural i lingüístic

Internacionals

4.1. *Nederlandse Taalunie* (Unió de la Llengua Neerlandesa)

El 1980, els regnes de Bèlgica i dels Països Baixos van signar una Convenció que creava la Unió de la Llengua Neerlandesa amb l'objectiu de "integrar, en el sentit més ampli del terme, els Països Baixos i la Comunitat Neerlandesa de Bèlgica en el domini de la llengua i les lletres". Un domini que s'entén en el sentit de l'estudi científic de la llengua en tant que mitjà d'expressió, l'estudi de les lletres en tant que art, l'ensenyament de la llengua en tant que vehicle de les relacions socials. La *Nederlandse Taalunie* actua com a autoritat lingüística en tot el domini del neerlandès, que és parlat per 23 milions de persones (fonamentalment als Països Baixos i a Bèlgica, però també als territoris de Sud-Amèrica de Curaçao, Surinam, Aruba i St. Martin) i que és llengua oficial de la Unió Europea.

Aquest tractat únic al món és considerat pels experts com a exemplar en la defensa, estudi i promoció d'una llengua en un àmbit interestatal. La Unió disposa dels següents òrgans: un Comitè de Ministres format per dos membres de cada part, principalment els ministres d'educació i cultura flamenc i holandès, que determinen la política lingüística de la Unió; una Comissió Interparlamentària paritària amb almenys catorze membres, la meitat de cada parlament; un Consell per la Llengua i les Lletres Neerlandeses, format per experts en aquests camps, i un Secretariat General. La Unió és finançada en una proporció de dos terços pels Països Baixos i un terç per Bèlgica. A més dels recursos públics, es finança per partners públic-privats.

<http://taalunie.org/nederlandse-taalunie-0>

4.2. *Organisation internationale de la Francophonie*

La Francofonia és una organització internacional creada el 1970 (amb el nom formal *d'Agence de Coopération Culturelle et Technique*, que des de 2005 és *l'Organisation internationale de la Francophonie*) i representa els països i regions que tenen la llengua francesa com a primera llengua, on hi és habitual o també on hi ha una notable vinculació amb la cultura francesa. Comprèn 57 estats membres –dels quals, tres com a “associats”– i vint observadors. El seu objectiu és la promoció de la llengua i la cultura franceses, intensificant la cooperació entre els seus membres. Es calcula que al món hi ha uns 220 milions de parlants francòfons, però els estats membres tenen uns 890 milions d'habitants.

L'estructura de l'organització està constituïda per:

- El Secretariat General, elegit per quatre anys a la Cimera biennal.
- La Cimera, que és la màxima autoritat, constituïda pels caps d'Estat.
- La Conferència de Ministres, de la qual són membres els ministres d'Afers Estrangers i que n'assegura el funcionament entre Cimeres.
- El Consell Permanent de la Francofonia, format pels ambaixadors dels estats membres, presidits pel Secretari general.
- L'Assemblea de Parlamentaris, amb representació de 77 parlaments.
- L'Agència de la Francofonia, que és l'encarregada de gestionar els programes culturals, científics, tècnics, i econòmics i legals que es decideixen a les Cimeres. També disposa de cinc Agències especialitzades: universitària, d'alcaldes, de funcionaris, TV5 Monde i la Universitat Senghor d'Alexandria.

Els objectius de la Francofonia queden ben establerts a la seva Carta, actualitzada per la Conferència ministerial del 23 de novembre de 2005 a Antananarivo (Madagascar): “La Francofonia, conscient dels lligams que crea entre els seus membres el fet de compartir la llengua francesa i valors universals, i desitjant posar-los al servei de la pau, la cooperació, la solidaritat i el desenvolupament estable, té per objectius afavorir: la instauració i desenvolupament de la democràcia, la prevenció, la gestió i la regulació dels conflictes, i el



suport a l'Estat de dret i als drets de l'Home; la intensificació del diàleg de les cultures i les civilitzacions; l'acostament dels pobles per al seu coneixement mutu; el reforçament de la solidaritat a través d'accions de cooperació multilateral en vista d'afavorir l'expansió de les seves economies; i la promoció de l'educació i de la formació.”

<http://www.francophonie.org/>

Àmbit lingüístic i cultural català

Públiques

4.3. Institut Ramon Llull

L'IRL és un organisme públic per a la promoció exterior de la llengua i la cultura catalanes. Va ser creat el 2002 com a consorci entre el Govern de la Generalitat i el Govern Balear. Els seus àmbits d'actuació són els estudis acadèmics, la traducció literària, el pensament escrit en català i totes les formes de producció cultural. Es regeix per una Junta Rectora, presidida rotatòriament pels president del govern de la Generalitat de Catalunya i de les Illes Balears, de la qual formen part diversos representants d'organitzacions com l'Institut d'Estudis Catalans, la Xarxa d'Universitats Lluís Vives, la Institució de les Lletres Catalanes, l'Institut d'Estudis Baleàrics, entre d'altres. Així mateix, té un Consell de Direcció i un director.

En l'àmbit acadèmic, té acords amb més de 150 centres i universitats on es fan estudis catalans. També promou la traducció a altres idiomes d'obres literàries i de pensament, amb suport als editors que les publiquen. En el terreny de l'art, difon la literatura catalana i promou la presència d'artistes de Catalunya en l'àmbit internacional. Té oficines a Berlín, Londres, Nova York i París.

<http://www.llull.cat>

4.4. Fundació Ramon Llull

La Fundació Ramon Llull es va constituir a Andorra el 2008 com a fundació pública entre el Govern d'Andorra i l'Institut Ramon Llull. El 2009 s'hi va incorporar el Consell General dels



Pirineus Orientals, la ciutat de l'Alguer i l'Associació Xarxa de ciutats valencianes Ramon Llull. Es regeix per un patronat, la presidència del qual és exercida pel cap de Govern d'Andorra. Disposa d'un Consell Assessor format per tècnics i professionals, i d'un director o gerent responsable de la gestió econòmica, administrativa, operativa, i d'executar els acords presos per la Fundació. Els actuals estatuts són del gener de 2010.

La FRL té com a finalitat l'estudi, promoció i defensa de la llengua catalana; la projecció exterior de la llengua i la cultura catalanes; vetllar pel compliment de la legislació sobre la llengua i col·laborar amb l'Institut Ramon Llull en aquells objectius coincidents.

<http://www.fundacionramonllull.cat>

4.5. Institució de les Lletres Catalanes

La ILC és una entitat autònoma del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, creada el 1987. El seu antecedent és l'organisme homònim creat el 1937, en plena guerra civil, per escriptors fidels a la República. El 2011 se'n van reformar els Estatuts per la cessió d'algunes de les seves competències a l'Institut Ramon Llull i a l'Institut Català d'Indústries Culturals.

És regida per una Junta de Govern, el degà o degana, un Consell Assessor i la direcció. Tant la Junta com el Consell estan integrants per representants de les associacions professionals del sector i per l'administració. La seva funció és promoure la literatura i la lectura, protegir i difondre el patrimoni literari català i donar suport als escriptors en llengua catalana i a les associacions del sector.

Cultura.gencat.cat/ilc

4.6. Institut d'Estudis Catalans

L'Institut d'Estudis Catalans és una organització creada el 1907 per la Diputació de Barcelona a iniciativa d'Enric Prat de la Riba. Té personalitat jurídica de dret públic amb base privada. El seu paper és el mateix de les acadèmies científiques, i per això forma part de la Unió Acadèmica Internacional des de 1922. Particularment, és l'autoritat lingüística



legitimada per tots els sectors culturals de les terres de llengua catalana. Una condició, d'altra banda, reconeguda per la Generalitat de Catalunya des de 1980 i reforçada per la Llei 1/1998 de Política Lingüística. Segons el seus estatuts, renovats el 2001, el seu àmbit d'actuació s'estén a totes les terres de llengua i cultura catalanes.

L'IEC està organitzat en 5 seccions acadèmiques i, actualment, per 29 societats filials. Els òrgans de govern són el Ple, el Consell Permanent i el President. Cada secció és formada per un màxim de 28 membres, i és regida per un Consell Permanent propi.

www.iec.cat

No governamentals

4.7. Associació d'Escriptors en Llengua Catalana

És una entitat professional que aplega els escriptors i escriptores en llengua catalana. Va ser fundada el 1977 i actua en el conjunt dels territoris de parla catalana. La seva creació havia estat suggerida a les conclusions del Congrés de Cultura Catalana celebrat del 1975 al 1977.

Els seus objectius són la defensa dels interessos professionals davant dels organismes públics i les institucions culturals; la organització d'activitats sobre l'ofici d'escriure; la promoció i representació dels seus autors i autores, i el manteniment de la seva presència al món cultural nacional i internacional. L'AELC compta amb més de 1.300 associats.

<http://www.escriptors.cat/>

4.8. Galeusca

Referida al conjunt de l'Estat, hem de mencionar a una iniciativa entre gallecs, bascos i catalans, l'anomenada Galeusca, nascuda en un acte polític celebrat l'11 de Setembre de 1923, per coordinar les reivindicacions de totes tres nacions. Va ser convocada pels partits Estat Català, Acció Catalana i membres dels moviments galleguista i basc, i també se l'anomenà Triple Aliança. Després de la Guerra Civil, es renovà el pacte a Mèxic entre

exiliats de totes tres comunitats culturals. Tanmateix, és a partir de 1984 que el nom Galeusca és recuperat per a donar nom a l'encontre anual de les associacions d'escriptors de les tres llengües que s'ha celebrat fins ara de manera ininterrompuda. El 2008 es formalitza la creació d'una Federació Galeusca, formada per l'Associació d'Escriptors en Llengua Catalana, la *Asociación de Escritores en Lingua Galega* i l'*Euskal Idazleen Elkarte*. Els seus objectius són la representació, promoció i defensa dels escriptors en aquestes tres llengües; la coordinació entre els seus membres per a la defensa dels drets professionals; l'actuació davant dels organismes públics; l'impuls de la normalització del fet literari, i el foment de les relacions amb altres federacions o associacions relacionades amb la producció literària.

http://www.escriptors.cat/?q=galeusca_cronologia

4.9. Xarxa Vives d'Universitats

Institució sense ànim de lucre, creada l'octubre de 1994 a Morella, que actualment aplega 21 universitats de quatre estats europeus, que formen el que es pot considerar una regió universitària transfronterera de l'Europa Mediterrània. En formen part administracions públiques i privades, i ofereix serveis per a la cooperació en xarxa entre les seves universitats: gestió de projectes, suport a la recerca i mobilitat, divulgació del coneixement i organització d'activitats formatives. En conjunt representa 500.000 estudiants, 40.000 professors i 10.000 PAS. Així mateix, posa en contacte 12 parcs científics i tecnològics.

La Xarxa Vives és regida per un Consell General format per tots els rectors en igualtat de representació del qual en depèn la presidència semestral rotatòria, una Comissió Permanent amb representants de totes les universitats, disset Comissions de Treball i una Secretaria Executiva.

www.vives.org

4.10. Federació d'Organitzacions Internacionalment Reconeixudes (FOCIR)

Es tracta d'una organització no governamental creada el 1995 per a la concertació de les associacions catalanes interessades en el foment de la seva presència internacional. És una entitat d'informació i serveis als seus associats, i un centre d'estudis sobre la diplomàcia pública i la paradiplomàcia.

Algunes organitzacions internacionals estableixen la condició prèvia de representar un Estat per tal de poder-ne ser membre. La FOCIR agrupa aquelles organitzacions catalanes que ja tenen una representació internacional, i aquelles que volen iniciar un procés de reconeixement internacional. Actualment, en formen part una setantena d'entitats, sobretot del món de l'esport, la cultura, la ciència, la joventut i col·legis professionals, entre d'altres.

La FOCIR es regeix per uns estatuts aprovats el 2010 i s'organitza en una Assemblea General, una Junta Directiva i el Secretariat

www.focir.cat

Aquest informe sobre “*Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol*” ha estat elaborat pel Consell Assessor de la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt



Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez


Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari



Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya

**Informe
número 4**

Barcelona,
20 de desembre de 2013



Generalitat de Catalunya
**Consell Assessor
per a la Transició Nacional**



Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya

**Informe
número 4**

Barcelona,
20 de desembre de 2013

Índex

Introducció	5
Objectiu de l'informe	5
Procés d'autodeterminació	5
Estructura de l'informe	7
1. Argumentari de la internacionalització	8
1.1. Permissibilitat del dret a l'autodeterminació en el Dret i la jurisprudència internacionals	11
1.2. Legitimació del procés d'autodeterminació	14
1.3. Dos perills: el greuge fiscal i l'hostilitat cap a l'Estat espanyol	24
1.3.1. Greuge econòmic	24
1.3.2. Hostilitat envers l'Estat espanyol	25
2. Algunes consideracions sobre la diversitat d'audiències internacionals	26
3. Conclusió i línies operatives	33

Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya

Introducció

Objectiu de l'informe

La internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació que han endegat els ciutadans de Catalunya i les institucions polítiques que els representen té dos objectius:

- a) justificar aquest procés davant dels actors internacionals (estats, institucions i organitzacions internacionals, actors no estatals i mitjans de comunicació estrangers)
- b) establir una política de comunicació amb aquells actors tant per explicar el procés polític d'autodeterminació que es desenvolupa a Catalunya com per preparar l'estadi de reconeixement de Catalunya com a Estat independent.

Procés d'autodeterminació

El procés d'autodeterminació actual i, per tant, la seva justificació i legitimació, inclou propostes polítiques molt diverses (per procediment, naturalesa i, d'acord amb les darreres enquestes ciutadanes, grau de suport públic) que van des de la voluntat de consultar la seva ciutadania sobre l'estatus futur del país, sense prejudicar el resultat de la consulta, fins a l'eventual secessió de Catalunya i la seva constitució com a Estat independent si així ho volen els seus ciutadans.

Tot i això, és a dir, tot i que consulta i independència constitueixen dos fets plenament diferenciats, a l'hora de formular un discurs de justificació i una estratègia de comunicació des de Catalunya, cal tenir en compte tres consideracions:

- Tot i que el Govern de Catalunya ha decidit prioritzar un discurs de justificació de la consulta, tot mantenint-se neutral sobre l'estatus final de Catalunya i la possibilitat de crear un Estat independent, la creació d'un discurs i d'una estratègia comunicativa internacionals per part del Govern de Catalunya haurà d'anar orientada també a explicar la legitimitat d'una eventual secessió. Ni la realització d'un referèndum o consulta, almenys aquella que es derivi d'un pacte explícit o implícit amb l'Estat espanyol, ni tampoc el seu resultat equivalen a una declaració d'independència, no afectarien immediatament la comunitat internacional i podrien, per tant, arribar a mantenir-se com un afer relativament intern. Tanmateix, considerant que la consulta va dirigida a plantejar la possibilitat de crear un Estat sobirà i, per tant, d'esdevenir un nou membre de la comunitat internacional, el Govern català ha d'estar preparat per donar explicacions sobre aquesta darrera possibilitat. Naturalment, la necessitat de justificar-se a nivell internacional es farà més intensa si, degut a l'oposició del Govern espanyol a celebrar una consulta, el Govern català decideix celebrar unes eleccions de caràcter "plebiscitari" per mesurar el suport dels ciutadans de Catalunya a la independència.
- La justificació general del procés d'autodeterminació davant del món internacional, tant si fa referència només a la consulta com si implica una decisió de secessió, té (i ha de tenir a l'hora de desenvolupar-la públicament) una certa unitat i coherència internes. Com s'argumenta en aquest informe, tot i que amb alguns matisos, els mateixos principis, tant jurídics com purament doctrinals, que justifiquen la celebració de la consulta davant la comunitat internacional legitimen la creació d'un Estat propi. És cert, però, que la comunitat internacional és, tant per interessos com per ideals, heterogènia. Per això, és aconsellable que el Govern de Catalunya moduli el seu discurs de justificació del procés d'autodeterminació en funció de les audiències a les que s'adreça en cada moment.
- El discurs de legitimació internacional ha de tenir correspondència amb l'argumentari intern, és a dir, amb les raons que fan servir la ciutadania i les

institucions polítiques per justificar una consulta i una eventual secessió de Catalunya.

Estructura de l'informe

Aquest informe sobre la internacionalització del procés es divideix en tres parts:

La primera part desenvolupa un argumentari o discurs de justificació del procés actual:

- Examina quines són les raons que han dut a iniciar l'actual procés d'autodeterminació a Catalunya;
- Escateix com encaixen aquestes raons amb la doctrina (legal i filosòfica) que utilitza la comunitat internacional per determinar quins casos d'autodeterminació són acceptables i quins no;
- Proposa quins són els arguments més vàlids que cal utilitzar als fòrums internacionals;
- Aplica aquests arguments al cas de Catalunya (defensa la coherència interna de la justificació exterior i la seva correspondència amb el discurs polític intern a Catalunya).

La segona part reflexiona sobre el tipus d'actors internacionals als qui s'hauria d'adreçar aquest discurs de legitimació i les seves preocupacions particulars i com poden afectar aquestes darreres al procés català.

Finalment, la tercera part integra una conclusió operativa que resumeix algunes de les idees centrals de les dues primeres parts, i alhora, enumera les actuacions i estratègies a fer per informar els actors internacionals i generar aliats o almenys estats i actors ben predisposats a acceptar la decisió catalana de crear un Estat propi.

L'encaix jurídic d'una Catalunya independent a la Unió Europea i a la comunitat internacional s'examina en informes separats i, per tant, no és objecte d'anàlisi d'aquest informe.

1. Argumentari de la internacionalització

El procés d'autodeterminació de Catalunya, (des de la celebració de la consulta fins a l'eventual constitució d'un Estat sobirà), exigeix elaborar un discurs que el justifiqui per tal de: legitimar-lo, obtenir el reconeixement internacional de Catalunya com a Estat sobirà, i assolir l'acceptació i la integració de Catalunya en aquelles organitzacions i institucions internacionals que siguin de l'interès dels ciutadans de Catalunya.

Tal com es desenvolupa en detall més endavant, l'informe recomana que el Govern i el Parlament de Catalunya expliquin i justifiquin el procés d'autodeterminació combinant tres tipus d'argumentacions basades, respectivament, en els principis democràtic, d'autodeterminació nacional, així com en el remei o últim recurs davant la manca de solució que tenen les aspiracions d'autogovern de Catalunya dins del marc espanyol. Mentre que els tres tipus d'arguments són rellevants en la fase de la consulta, el tercer tipus resulta especialment significatiu en la fase d'internacionalització posterior a la consulta als ciutadans de Catalunya. En aquest sentit, caldria posar l'èmfasi en què després d'haver-se intentat, per part de les institucions catalanes, comptabilitzar les aspiracions d'un autogovern efectiu i la pertinença a l'Estat espanyol:

- L'autonomia que ofereix l'Estat espanyol es troba per sota de les aspiracions catalanes: a la pràctica l'autonomia que té la Generalitat és una autonomia política molt limitada i de caire essencialment administratiu, sense capacitat real per fixar polítiques pròpies d'acord amb els interessos dels catalans. A més, l'autonomia administrativa és cada cop de més baixa qualitat en la mesura que l'Estat conserva una Administració potent que gestiona els fenòmens socials de major relleu econòmic i social, tot al·legant que es tracta de realitats d'abast territorial superior al d'una comunitat autònoma o afirmant que les mesures afecten a l'ordenació general de l'economia;
- El caràcter de minoria nacional permanent de Catalunya dins d'Espanya fa impossible incrementar aquesta autonomia pels procediments majoritaris estàndards en una democràcia;

- Aquesta situació de minoria implica que fins i tot l'autonomia actual no està garantida (la majoria pot alterar-la unilateralment sense que hi hagi cap mecanisme polític o jurídic de protecció efectiva);
- De fet, l'Estat central incompleix sistemàticament els acords de concessió d'autonomia (i intervé en totes les competències, exclusives o no, atribuïdes a l'autonomia catalana);
- Aquesta falta de garanties queda reflectida, entre d'altres àmbits, en la discriminació fiscal i cultural (manca de simetria en el reconeixement dels béns lingüístics i culturals propis; intervenció en matèria educativa contra els criteris d'una majoria superior al 80 % dels parlamentaris catalans).

Aquesta defensa del procés d'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta, el que els teòrics actuals defineixen com "*remedial-right - only theory of secession*", té diversos avantatges:

- Encaixa bé amb el procés polític que ha dut una gran majoria dels catalans a exigir ser consultats sobre el futur de Catalunya: haver constatat l'esgotament de la via autonomista com a mecanisme per fer possible l'acomodació a Espanya.
- És la justificació teòrica del procés d'autodeterminació més estricta o exigent a nivell doctrinal: demana condicions, que s'analitzen més endavant, que altres justificacions potencials (l'exercici de l'autodeterminació com a aplicació del principi de la democràcia i com a dret inherent a ser una nació); i, per tant, és més sòlida a nivell internacional (en la mesura que també integra les altres justificacions).
- És la justificació que probablement planteja menys problemes jurídics: no obliga a retrotraure's a una Catalunya autònoma o sobirana en la història sinó que es pot articular al voltant d'un subjecte legal reconegut a l'ordenament constitucional espanyol però que alhora rep un tracte sistemàticament subsidiari (que, en les circumstàncies actuals del cas de Catalunya, sembla que no es pot corregir sense l'exercici de l'autodeterminació).
- Permet subsumir-hi greuges fonamentals (econòmics, lingüístics i culturals) sense convertir-los en la primera justificació de l'autodeterminació.



- En general, compta amb la comprensió i empatia de la comunitat internacional per dues raons: en concret, als països de forta tradició constitucional i democràtica perquè compleix el requisit de demostrar que la via constitucional existent ha quedat esgotada; i en general perquè, en imposar límits estrictes en l'exercici de l'autodeterminació, en minimitza l'ús i, per tant, redueix el desordre i la inestabilitat que podrien derivar-se d'un exercici de l'autodeterminació generalitzat al sistema internacional.

L'apel·lació a l'autodeterminació com a últim recurs per garantir l'autogovern de Catalunya es pot integrar amb els altres dos grans arguments de defensa del procés d'autodeterminació: el principi de radicalitat democràtica i el principi del dret de totes les comunitats nacionals (i Catalunya s'ha autodefinit com a nació en diverses declaracions parlamentàries i en el mateix preàmbul de l'Estatut aprovat l'any 2006) a decidir el seu estatus polític. Tanmateix, el primer tipus de justificació és més "robust" com a discurs internacional¹.

A més de legitimar el procés d'autodeterminació, el Govern de Catalunya ha d'evitar dos marcs conceptuals perillosos (tant filosòficament com a nivell de "màrqueting polític"): el primer és el del greuge fiscal; i el segon és el de l'hostilitat envers l'Estat espanyol.

Tot i que és cert que Catalunya pateix uns desequilibris fiscals gravíssims, aquest cas no té res a veure amb el de la regió de la Padània i, per tant, qualsevol identificació dels dos casos seria primer, equivocada, i segon, molt costosa per la causa catalana a nivell internacional. El dèficit fiscal ha de ser entès (i explicat) com un símptoma de la manca de garanties que pateix l'autogovern de Catalunya – i no com el motor del procés d'autodeterminació. D'altra banda, mostrar cap hostilitat envers l'Estat espanyol seria també una equivocació. Ben al contrari, cal subratllar que el procés és pacífic i democràtic tant perquè parteix de la gent – és "*bottom/up*" – com perquè aspira a resoldre per la força de les urnes l'atzucac polític en què es troba Catalunya. En aquest sentit, l'Informe núm. 3 d'aquest Consell Assessor desenvolupa un conjunt de propostes per establir un marc de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol.

¹ Bona part dels arguments justificatoris de la consulta desenvolupats a l'Informe núm. 1 del CATN "La consulta sobre el futur polític de Catalunya" poden ser utilitzats de manera complementària als enunciat en aquest informe.



Per tal d'elaborar un argumentari o discurs de justificació davant de la comunitat internacional, aquesta part de l'informe s'estructura de la següent manera:

- Primer s'examinen els paràmetres internacionals (dret internacional i doctrina jurisprudencial) que defineixen el dret a l'autodeterminació: descriu breument els casos d'autodeterminació explícitament regulats al dret internacional i discuteix la permissibilitat (no regulada) d'exercir l'autodeterminació d'una manera unilateral.
- En segon lloc, i a la llum de l'anàlisi fet en el punt anterior, es plantegen les possibles justificacions del dret d'autodeterminació (especialment en casos de secessió unilateral), es recomana una estratègia de justificació (vàlida per a tot el procés d'autodeterminació, des de la consulta a la independència) i s'aplica al cas de Catalunya.
- Finalment s'alerta sobre els marcs conceptuals que cal evitar internacionalment.

1.1. Permissibilitat del dret a l'autodeterminació en el Dret i la jurisprudència internacionals

L'autodeterminació com a principi central en l'àmbit internacional, ja estipulat a les acaballes de la Primera Guerra Mundial pel president nord-americà Wilson, va ser reconegut formalment amb la fundació de les Nacions Unides l'any 1945. L'article 1(2) de la Carta fundacional va incloure, entre els seus principis mestres, el de "desenvolupar relacions d'amistat entre les nacions basades en el respecte de la igualtat de drets i de l'autodeterminació dels pobles (...)". Aquest darrer principi tornava a ser confirmat a l'article 55. I al capítol XII sobre territoris no autònoms de la mateixa Carta, l'article 76 (b) va establir la possibilitat d'un "desenvolupament gradual [dels territoris sota administració fiduciària] cap a l'autogovern o la independència, sempre considerant les circumstàncies particulars de cada territori i els seus pobles i els desitjos lliurement expressats dels pobles interessats (...)".

Com a dret (amb capacitat per crear obligacions a tercers), l'autodeterminació ha rebut, per contra, un tractament més limitat. Per examinar el dret d'autodeterminació, cal distingir entre

secessions pactades i secessions unilaterals.

El dret internacional no prohibeix les secessions pactades. Una secessió pactada entre la regió que vol autodeterminar-se i l'Estat central s'entén com un afer pròpiament intern. Probablement l'única restricció és el principi *utis possideti* de respecte a les fronteres estatals existent abans del procés d'autodeterminació². La doctrina formal més elaborada sobre secessions pactades és de dues menes. D'una banda, el dret de secessió es reconeix i regula en alguns (pocs) textos constitucionals, com la constitució d'Etiòpia. D'altra banda, hi ha l'acceptació per part del Tribunal Suprem del Canadà de la possibilitat de negociar una reforma constitucional per permetre la secessió del Quebec en la seva coneguda "Opinió" (dictamen) de 1998,³ completada per la regulació d'aquell procés a la *Clarity Act* aprovada pel parlament canadenc l'any 2000 en resposta a l'opinió del TSC.⁴ L'acord entre els governs britànic i escocès de 15 d'octubre de 2012 és l'altre exemple de regulació de la secessió pactada – especialment el punt 30 del memoràndum que acompanya l'acord.

El dret de secessió unilateral només està regulat explícitament pel dret internacional en casos de descolonització. La Declaració sobre la Concessió d'Independència als Països i Pobles Colonials, aprovada per l'Assemblea General de Nacions Unides el desembre de 1960 (Resolució 1514 de l'Assemblea General), afirmà que "tots els pobles tenen el dret a l'autodeterminació" i que "en virtut d'aquest dret determinen lliurement el seu estatus polític i persegueixen lliurement el seu desenvolupament econòmic, social i cultural" (provisió operativa núm. 2). L'article 1 dels dos Pactes Internacionals, el de Drets econòmics, socials i culturals i el de Drets civils i polítics, de 1966, afirmaren el dret de tots els pobles a la "seva lliure determinació" de manera que "en virtut d'aquest dret, determinen lliurement la seva condició política". Una nova Declaració de les Nacions Unides sobre els Principis de Dret Internacional Relatius a les Relacions i Cooperació Amistoses entre Estats de 1970 (Resolució 2625) va precisar que el dret d'autodeterminació reconegut per les Nacions

² D'acord amb el principi d'*uti possideti*, el procés d'autodeterminació (d'un territori dins d'un Estat) no pot qüestionar les fronteres estatals existents a l'hora d'iniciar-se el procés d'autodeterminació (Sentència del Tribunal Internacional de Justícia sobre la disputa fronterera entre Mali i Burkina Fasso (1986 ICJ 554 (desembre 22)). El principi *uti possideti* s'ha aplicat també, en el cas iugoslau, a les fronteres internes d'una federació.

³ *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.

⁴ *Clarity Act S.C. 2000, c.26*. El parlament de Quebec, que no reconeix la validesa d'aquesta llei, ha aprovat la seva pròpia llei regulant l'exercici del dret d'autodeterminació. *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. RLRQ c E -20,2 (2001)*.



Unides es referia a situacions colonials, és a dir, a aquells “estats que [no] es regien per un govern representatiu de tot el poble pertanyent al territori sense distincions de raça, religió o color”⁵.

Permissibilitat del dret de secessió unilateral. El reconeixement del dret de secessió unilateral per a casos de descolonització no equival, però, a la seva prohibició en altres supòsits.

A la seva “Opinió” consultiva sobre la independència de Kosovo de 28 de juny de 2010, el Tribunal Internacional de Justícia (TIJ) indica que les Nacions Unides han reconegut directament l’existència d’un dret a l’autodeterminació entre els pobles “sotmesos a la subjugació, a la dominació o a l’explotació estrangeres”. Però, alhora, constata que “[també] ha succeït que d’altres declaracions d’independència han estat preses fora d’aquest context” (§79), és a dir, sense acollir-se necessàriament a les Declaracions de Nacions Unides de 1960 i 1970, com en el cas de la independència de Bangladesh respecte del Pakistan l’any 1974 o en el de la divisió de Iugoslàvia i el reconeixement dels seus estats successors per part de la comunitat internacional.

A l’“Opinió” de 2010, el TIJ recorda:

- a) Que les fonts del dret d’autodeterminació són múltiples, en part regulades directament per les Nacions Unides (i clarificades per la pròpia jurisprudència del Tribunal) i en part fruit de la pràctica quotidiana i flexible de la comunitat dels estats;
- b) Que al Tribunal no li pertoca ni produir noves normes de dret internacional ni, a la llum de les normes ja existents, delimitar els processos i condicions sota els que els pobles poden exercir el seu dret a l’autodeterminació;
- c) Que, en el cas examinat sobre la secessió de Kosovo, al Tribunal no se li va demanar en cap cas “si el dret internacional conferia a Kosovo un dret positiu de declarar unilateralment la seva independència ni (...) si el dret internacional confereix en general a entitats situades a l’interior d’un estat existent el dret de separar-se’n unilateralment” (§56).

⁵ La Declaració de 1970 va establir que el dret d’autodeterminació no podia qüestionar el principi internacional d’integritat territorial. La seva provisió 6 estableix que “qualsevol intent de trencar parcialment o totalment la unitat nacional i la integritat territorial d’un país és incompatible amb els propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides” (provisió núm. 6).

Fetes aquestes consideracions, el TIJ reconeix que no es pot confirmar l'existència d'un dret a l'autodeterminació més enllà del que ja ha regulat la comunitat internacional, a través de les institucions que la representen. Però, alhora, també afirma que no hi ha cap regla internacional que prohibeixi l'exercici de l'autodeterminació (§79) i que, per tant, la declaració d'autodeterminació de Kosovo no vulnera cap norma jurídica internacional. En definitiva, el Tribunal entén que l'exercici del dret d'autodeterminació no crea l'obligació de reconeixement per part dels estats existents però que és certament permisible⁶.

Aquesta permissibilitat només desapareix si la declaració d'autodeterminació unilateral es fa amb “un recurs il·lícit de la força o a d'altres violacions greus de normes de dret internacional” (§81).

Considerant la flexibilitat del dret internacional, és a dir, la manca de prohibicions al dret d'autodeterminació, el debat polític vindrà determinat per la capacitat de justificar el seu exercici per part dels ciutadans de Catalunya i facilitar el seu posterior reconeixement – i de fer-ho guiat pel debat normatiu que s'ha generat sobre aquesta qüestió. En els propers punts de l'informe s'examina aquest debat i s'articula quina és l'estructura de discurs exterior que pot tenir més capacitat de convenciment i d'èxit fora de Catalunya.

1.2. Legitimació del procés d'autodeterminació

Una defensa del procés d'autodeterminació ha d'integrar les raons que han dut, la ciutadania i el Govern de Catalunya, a triar aquest camí amb un conjunt de principis sòlids que siguin acceptables per part dels diversos agents de la comunitat internacional (diplomàtics, governs, institucions i organitzacions internacionals) i que comptin, com a mínim, amb la comprensió i l'empatia dels mitjans i de l'opinió pública dels altres països.

La defensa d'aquest procés es fonamenta en tres gran principis: l'autodeterminació com a

⁶ Aquesta decisió del TIJ és clarament liberal en un sentit ampli perquè arriba a subordinar el principi general d'integritat territorial, reconegut explícitament als acords de Rambouillet (signats en el seu moment per resoldre el conflicte amb Sèrbia) i a la Resolució 1244 (sobre la intervenció de Nacions Unides a Kosovo), que incloïen el compromís genèric de respectar la integritat de la República federal de Iugoslàvia, al dret d'autodeterminació de Kosovo (§95 i §§ 114-118).

exercici del dret a decidir democràticament dels pobles; l'autodeterminació com a dret inherent a la naturalesa de Catalunya com a nació i l'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació sistemàticament injusta.

Aquests tres principis són vàlids (pel cas de Catalunya) i poden ser utilitzats alhora – amb alguna variació en l'èmfasi de l'explicació segons l'audiència internacional (com s'examina a la segona part de l'informe). En tot cas, el darrer argument és, per les raons examinades a continuació, més estricte i, per això mateix, més sòlid davant dels actors més reticents de la comunitat internacional.

A. Autodeterminació per aplicació d'un principi democràtic

Especialment en societats liberal-democràtiques, l'autodeterminació es justifica d'una manera gairebé intuïtiva, ja que respon al principi democràtic basat en:

- 1) La legitimitat de l'autoritat política basada en el consens dels governats, considerats com a unitat de decisió col·lectiva (demos) –incloent la capacitat d'una població de decidir constituir-se com a tal unitat; i
- 2) L'autonomia moral dels individus. D'aquesta manera, el dret a constituir un Estat independent es considera un dret primari dels individus d'una col·lectivitat territorialitzada, sempre i quan es compleixin determinades condicions contextuais, tals com la facticitat del nou estat (econòmica, política, etc), la facticitat de l'estat anterior, que es garanteixin els drets de les minories, i que no es generi una significativa inestabilitat internacional.

B. Autodeterminació com a dret inalienable d'una comunitat nacional

El dret d'autodeterminació es recolza aquí en un dret a la sobirania que es deriva directament del caràcter de comunitat nacional d'un determinat col·lectiu.

Atesa la força de la democràcia com a principi de legitimació política, avui en dia els dos principis (A i B) tendeixen a combinar-se per justificar un procés d'autodeterminació en dues passes seqüencials: (1) una comunitat nacional és dipositària última, per la seva condició de "nació", de la seva sobirania; (2) aquesta comunitat té, en aplicació d'un principi democràtic, el dret a exercir aquesta sobirania (de forma pacífica, entre altres).

Aquest argument “democràtic” té diversos avantatges:

- Té molta acceptació a Catalunya a nivell ciutadà i ha estat utilitzat, amb èxit, pel Govern, pel parlament i pels partidaris de celebrar la consulta.
- Lliga bé amb el consens liberal i democràtic que preval a bona part del món.
- Es recolza en una doctrina important que es troba sobretot al dictamen del TS canadenc.
- Es pot fonamentar en les declaracions, repetides, del Parlament de Catalunya de reservar-se el dret d'autodeterminació.

Alhora, però, té diversos punts febles. El primer és conceptual. El segon, d'ordre estratègic, sembla sobretot important per a l'etapa que es dibuixa després de la consulta o per un procés en què la consulta no hagi estat possible:

El primer obstacle és que el principi democràtic exigeix, per a la seva aplicació, la definició del subjecte sobirà. Aquest subjecte, però, no és formalment sobirà (aquesta és la raó d'encetar el procés d'autodeterminació) i, per tant, els contraris a la consulta a Catalunya sovint li neguen el caràcter de comunitat nacional – i oscil·len entre afirmar Espanya com a única nació i entre acceptar solament l'autodeterminació a nivell de cada individu per separat. Aquest entrebanc és menor per a Catalunya: com ja hem indicat abans, el Parlament ha fet repetides declaracions de sobirania o de conservació del dret d'autodeterminació; i compta amb una llarga sèrie d'enquestes que mostren amplíssimes majories a favor de fer la consulta a Catalunya i, per tant, si més no implícitament, de reconeixement de Catalunya com a subjecte polític diferenciat. Tanmateix, per reforçar la justificació de perquè la consulta es fa ara i no abans (p.e., el 1978), és aconsellable afegir l'argument de la secessió com a últim recurs.

La segona feblesa és de caire estratègic. L'aplicació del principi democràtic, especialment si no hi hagués acord amb l'Estat espanyol, crea (o reforça) un precedent a nivell internacional important. Com que legitima les separacions sense exigir-ne un esforç de justificació, redueix el cost de secessió i, per tant, augmenta la possibilitat que hi hagi més secessions al món. En un context internacional volàtil, si més no en algunes regions del món, l'apel·lació a la democràcia podria despertar preocupació o hostilitat entre els estats ja reconeguts.



C. L'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta

D'acord amb aquest principi o línia argumental, l'autodeterminació es defensa com a últim recurs per posar remei a injustícies greus i persistents que no s'han pogut solucionar dins del marc polític existent. Tot i que no hi ha acord complet sobre quines situacions poden ser qualificades com a injustícies greus, aquestes són (per ordre de més a menys acord doctrinal):

1. Violacions massives de drets humans.
2. Annexions i ocupacions militars injustes – particularment aquelles que es van produir després de la prohibició expressa de guerres de conquesta territorial l'any 1945.
3. Violacions, per part de l'estat central, de les aspiracions d'autogovern i dels acords d'autonomia territorial interna; aquestes violacions inclouen (3.1) la impossibilitat de conciliar demandes (raonables) d'autonomia regional amb l'estructura de l'estat i (3.2) la intervenció i qüestionament (sistemàtic) de l'autonomia territorial per part de l'estat central malgrat els pactes formals existents.
4. La minoria nacional o territorial com a minoria permanent en un estat democràtic. Pel seu estatus de minoria permanent, un grup nacional no pot tenir mai garanties que els acords autonòmics es compliran per part de la majoria. (Aquesta situació es relaciona amb – i pot ser complementària a – les clàusules (3.1) i (3.2)). L'únic remei possible a aquesta situació és la modificació de les relacions entre la majoria i la minoria territorials fins a posar-les en un pla d'estricta igualtat, concedint l'estatus de plena sobirania a la minoria nacional.

Com ja s'ha indicat abans, la comunitat internacional no demana (ni exigeix) cap justificació concreta per autodeterminar-se: l'únic que cal és complir amb els requisits procedimentals recollits, entre altres llocs, a l'opinió del TIJ de 28 de juny de 2010 (procés democràtic i pacífic). Tanmateix, sembla raonable explicar i justificar la consulta i el procés polític de Catalunya. En aquest sentit, utilitzar el principi d'autodeterminació com a últim recurs o remei (“*remedial-right-only secession*”) implica autoimposar-se un nivell d'exigència més alt que els



principis de democràcia i de dret nacional. Per altra banda, aquesta defensa del procés d'autodeterminació té avantatges importants: es correspon a l'experiència històrica i política catalana d'esgotament de totes les altres vies d'encaix amb l'Estat espanyol i els motius expressats entre els ciutadans de Catalunya; emfatitza la voluntat de Catalunya de contribuir a reforçar el dret internacional i a compatibilitzar el seu procés (legítim) d'autodeterminació amb el manteniment d'un sistema internacional estable i governat per normes predibles; s'afegeix o suma les altres dues justificacions de secessió: la democràtica i la de caràcter nacional inalienable de secessió.

Tanmateix, com és el cas de les dues primeres justificacions (A i B), l'argument d'últim recurs també té punts febles. En primer lloc, i com ja s'ha esmentat abans, no hi ha un consens complet sobre quines són les causes que legitimen l'autodeterminació com a últim recurs. En segon lloc, a la part que l'utilitza li correspon provar (és a dir, té la càrrega de la prova de) l'existència del tractament injust que justifica l'autodeterminació.

Aplicació a Catalunya

D'acord amb la discussió anterior, el discurs d'internacionalització de Catalunya s'hauria d'estructurar d'acord a la següent lògica que combina els tres principis examinats abans en una cadena argumental que emfatitza l'autodeterminació com a últim recurs però que en cap cas abandona els principis democràtic i de comunitat nacional:⁷

- a) Després d'haver intentat sistemàticament i sense èxit conciliar la seva personalitat nacional pròpia amb la pertinença a l'Estat espanyol, Catalunya exerceix el dret a l'autodeterminació com a últim recurs o solució per assolir, en primer lloc, el seu ple reconeixement nacional i el nivell d'autogovern al que aspiren els seus ciutadans i, en segon terme, per acabar amb una situació de discriminació fiscal sistemàtica i de desprotecció lingüística i cultural.
- b) L'autodeterminació, dirigida a establir una Catalunya sobirana, ha de permetre garantir uns drets polítics i jurídics que el sistema polític espanyol no garanteix (i que no ha garantit de manera continuada, fins i tot després de la transició a la

⁷ La justificació de Catalunya utilitzaria les clàusules 3 i 4 de la llista desenvolupada abans. Les clàusules 1 i 2 semblen de difícil aplicació. Vegi's tanmateix la referència a possibles violacions de drets humans més avall.



democràcia). Aquesta sobirania no exclou la possibilitat d'establir mecanismes confederals amb Espanya – això sí, en estrictes termes d'igualtat.

- c) Històricament, i quan les circumstàncies polítiques espanyoles ho han permès, Catalunya ha mostrat una voluntat constant d'organitzar-se com a comunitat política diferenciada i de recuperar les seves institucions polítiques i fiscals abolides diverses vegades (anys 1714, 1923 i 1939).
- d) També històricament Catalunya ha intentat combinar aquesta voluntat d'autonomia amb la seva integració a l'Estat espanyol. El tipus de solució utilitzada, federalista o autonomista, que ha variat en funció del període històric i de les forces polítiques que l'han proposat, es correspon amb les solucions habituals fetes servir en diversos països plurinacionals al món, com ara el Canadà, Bèlgica, el Regne Unit o l'Índia. I es remunta com a mínim a mitjans segle XIX – amb els esquemes federatius de la I República espanyola impulsats per polítics catalans.
- e) A la darrera transició democràtica a l'Estat espanyol, la Constitució Espanyola (CE) de 1978 va establir mecanismes per concedir una certa autonomia política a Catalunya (i a d'altres territoris i regions de l'Estat espanyol). Tanmateix, com a resultat de l'estratègia de crear un ampli consens per fer possible la transició política i per evitar la confrontació amb aquells sectors socials, polítics i militars que havien col·laborat amb la dictadura i que comptaven amb suports polítics i coactius considerables per amenaçar tot el procés polític del moment, la Constitució es va redactar en termes deliberadament ambigus pel que feia referència a l'organització territorial d'Espanya. Per exemple, l'article 2 CE va fer servir els termes “nacionalitats i regions” per referir-se a les possibles comunitats nacionals de l'Estat espanyol que volguessin accedir a una certa autonomia política i va reservar el terme “nació” per a Espanya. Els constituents no van enumerar les comunitats autònomes i en cap cas van especificar quines tenien naturalesa de “nacionalitat”. De la mateixa manera, llistava un conjunt de competències mínimes per als governs autonòmics i alhora establia procediments oberts per procedir a la delegació de competències per part del govern central. El text constitucional no va fixar l'estructura del sistema de finançament territorial.
- f) El caràcter obert de la Constitució espanyola o, en altres paraules, la seva naturalesa

de “contracte incomplet”, sempre ha fet dependre la seva concreció i desenvolupament de qui controla les institucions fonamentals de l'Estat espanyol (Corts, Executiu i Tribunal Constitucional)

- g) En compliment de les possibilitats obertes per la Constitució, l'any 1979 es va aprovar un Estatut d'Autonomia que concedia una certa dosi d'autogovern a Catalunya. Tanmateix, el desplegament de l'Estatut va ser lent i incomplet, en bona mesura dependent de la correlació de forces a les Corts espanyoles i no de l'aplicació estricta dels acords jurídics continguts a l'Estatut mateix.
- h) Com examina en detall l'“Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'estat i la Generalitat de Catalunya”, emès per l'Institut d'Estudis Autonòmics⁸, l'administració central ha continuat intervenint en totes les matèries i poders de la Generalitat, fins i tot aquelles que tenen la naturalesa d'exclusives. Com indica aquest informe, “les duplicitats normatives [per part de legislador estatal i autonòmic] es produeixen indistintament i amb la mateixa extensió i intensitat tant en els àmbits en els quals la Generalitat té competències exclusives com en aquells en què les té compartides” (conclusió cinquena, p. 309). Aquestes “duplicitats normatives, generalitzades i normalment intenses, sumades a la prevalença que el Tribunal Constitucional dóna als títols competencials de l'Estat i als actes d'exercici d'aquests títols (...) reforcen la preeminència del legislador estatal sobre els autonòmics i, sobretot, consoliden la tendència a atribuir a l'Estat la fixació de les polítiques públiques generals i sectorials que tenen una capacitat efectiva de transformació”, situen els legisladors autonòmics en una “posició (...) d'extraordinària feblesa” i converteixen la Generalitat de Catalunya en “una autonomia de baixa qualitat, més propera a una simple autonomia administrativa que no pas a una autonomia veritablement política” (conclusió dotzena, p.313-314)
- i) Per tal de posar remei a aquesta situació d'invasió competencial (i de discriminació fiscal), el Govern de la Generalitat, amb el suport de gairebé el 90 per cent dels diputats del Parlament de Catalunya, va aprovar un projecte de reforma estatutària l'any 2005. El nou Estatut va tenir per objectiu ampliar i, sobretot, intentar evitar, fins

⁸ “Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya; problemes competencials i d'eficàcia” Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, octubre de 2012.

on fos jurídicament possible, la invasió de les competències de la Generalitat, fent servir un text d'una gran prolixitat i detall, i resoldre un greuge fiscal sistemàtic. Aquell text, però, va ser esmenat considerablement per les Corts espanyoles i, un cop refrendat pels ciutadans de Catalunya, novament rebaixat pel Tribunal Constitucional espanyol l'any 2010. La sentència del Tribunal Constitucional no només va desactivar per complert les millores que introduïa l'Estatut pel que fa al reconeixement de la identitat nacional de Catalunya i a la llengua, a les competències –és a dir al poder polític— i al finançament, sinó que a més, tot rebaixant la funció constitucional que havien tingut fins aquell moment els Estatuts, va concloure que les seves disposicions, especialment les relatives a les competències i al finançament, no vinculen jurídicament al legislador estatal, són simples pactes polítics que no limiten la llibertat del legislador de l'Estat a l'hora de delimitar l'abast de les seves competències o de fixar les seves preferències en l'àmbit del finançament. En definitiva, després d'aquesta sentència, el control jurisdiccional –per part dels tribunals i especialment del TC— de l'actuació estatal esdevé jurídicament incert: no existeixen paràmetres jurídics clars que assegurin la possibilitat d'exercir un control jurídic mínimament segur i previsible de l'actuació de l'Estat.

- j) El procés de reforma estatutària i la sentència del Tribunal Constitucional són la prova més fefaent que Catalunya ha fracassat en el seu intent d'obtenir un reconeixement i un alt grau d'autogovern en un Estat autènticament plurinacional. A més a més, demostren que els ciutadans de Catalunya, com a col·lectiu amb aspiracions territorials pròpies, tenen un caràcter permanent de minoria a Espanya i que no poden esperar obtenir garanties polítiques i jurídiques adequades dins de l'Estat espanyol. Utilitzant mecanismes efectivament democràtics (en el sentit estricte de votacions al si dels diversos poders de l'Estat), la majoria pot en qualsevol moment modificar i reduir les competències de la Generalitat fins a fer-les trivials.
- k) Són exemples concrets de la falta de garanties polítiques del sistema actual: el dèficit fiscal amb Espanya⁹; el volum baix de les inversions públiques de l'estat i

⁹ El dèficit fiscal gira al voltant del 8% del PIB català segons estimacions del propi Govern espanyol l'any 2008 basades en el criteri del flux monetari coincidint amb diversos estudis acadèmics i el de la pròpia Generalitat de Catalunya, elaborat per la conselleria d'Economia i Finances.

l'incompliment sistemàtic en l'execució dels plans aprovats;¹⁰ el fet que, com a conseqüència del sistema de finançament i de l'acció pressupostària de l'Estat espanyol, es trenqui el principi d'ordinalitat (Catalunya passa en el rànquing autonòmic de renda per càpita de la 5a posició abans d'impostos a la 9a després de transferències, ajustades les xifres per la paritat de poder adquisitiu),¹¹ i les decisions dirigides a convertir el català en una llengua progressivament marginal.

- l) Una reforma federal, que estengués l'autogovern de manera idèntica a tots els territoris: (i) no és factible perquè no hi ha demanda entre l'electorat espanyol per fer-ho (les enquestes actuals mostren, al contrari, una onada creixent contra el sistema autonòmic actual) i (ii) no garantiria l'autonomia a Catalunya perquè aquesta continuaria tenint un estatus minoritari (fins i tot en un suposat senat federal).
- m) Davant d'aquesta realitat, l'única solució possible seria concedir a Catalunya poder per vetar aquelles normes o intervencions espanyoles que perjudiquessin els interessos catalans. Aquest poder de vet és precisament el que es dona entre estats sobirans. És precisament per assolir-lo que Catalunya ha decidit iniciar, un cop més com a últim recurs per posar remei a una situació íntinsicament injusta, l'actual procés d'autodeterminació.
- n) Aquest procés d'autodeterminació es recolza, en darrer terme, en la voluntat d'una comunitat nacional d'exercir el principi d'autodeterminació reconegut en el dret internacional (com la Carta de Nacions Unides i els Pactes aprovats per aquella organització i esmentats abans) de manera democràtica i pacífica.

Algunes consideracions addicionals

Com s'ha indicat abans, la llista de condicions que permet exercir el dret de secessió com a últim recurs o "*remedial right*" no es troba plenament consensuada entre els mateixos partidaris d'aquesta justificació de l'autodeterminació. En les interpretacions més estrictes, el

¹⁰ L'any 2005 la ràtio del capital públic en relació amb el PIB de Catalunya se situava en un 47,2%, mentre que a Espanya aquesta ràtio era del 67,2%. Vid. Paula Salinas, "L'estoc de capital públic a Catalunya", Papers de treball 4/2011, Departament d'Economia, Generalitat de Catalunya.

¹¹ Dades tretes del "Balance Económico Regional de Autonomías y Provincias de los años 2000 a 2010" (FUNCAS).



dret de secessió sembla justificar-se si hi ha:

- 1) una violació sistemàtica de drets humans,
- 2) una ocupació militar injusta
- 3) i la violació dels acords de concessió d'autonomia per part de l'estat central i la impossibilitat d'articular un sistema alternatiu federatiu o de sobiranes compartides.

El raonament articulat als punts a)-n) anteriors es dirigeix a explicar davant la comunitat internacional que el requisit 3) es compleix a Catalunya i que aquesta ha intentat repetides vegades encaixar dins d'Espanya sense èxit. Cal esmentar, però, que, tot i que el requisit "d'una violació sistemàtica de drets humans" s'entén normalment com a violacions de drets humans estrictament individuals (per ex. persecució o discriminació per raons ètniques o religioses), hi ha precedents internacionals que estenen el concepte de drets individuals a la pròpia cultura fins al punt d'incloure el dret de la comunitat pròpia a controlar la seva terra i recursos naturals.¹²

En la doctrina sobre secessions, l'autodeterminació exercida com a últim recurs constitueix la justificació més estricta per legitimar el dret d'autodeterminació. D'acord amb aquesta posició, no n'hi ha prou amb demostrar una voluntat d'autodeterminació perquè la comunitat internacional accepti el procés d'autodeterminació (sempre que es faci pacíficament i democràticament) i la possible secessió. Cal, un cop més, que existeixi una situació injusta que només pot ser redreçada mitjançant l'exercici del dret d'autodeterminació. En tot cas, però, cal fer diverses puntualitzacions:

- En primer lloc, la utilització del concepte de "recurs últim" no vol dir que no hi hagi hagut casos de secessió basats en l'aplicació del principi democràtic i acceptats per la comunitat internacional.
- El propòsit d'aquest informe i en particular, d'aquesta secció, és argumentar que la decisió de defensar el procés de secessió com a "recurs últim" implica adoptar la justificació més estricta o exigent de la doctrina internacional i, per tant, construir

¹² Aquest és el cas de Lubicon Lake Band v. Canada. Communication Núm. 167/1984 (1990), UN Doc. Sup. Núm. 40 (A/45/40) – i en particular les remissions que es fan al punt 6.3 d'aquesta comunicació.

una defensa particularment sòlida i atractiva del nostre cas davant de la comunitat internacional.

- La comunitat internacional adopta o bé una posició neutral (normalment entre els països de més tradició democràtica) o contrària (entre dictadures o països amb minories nacionals especialment conflictives) davant dels processos d'autodeterminació. En general, l'opinió pública i els seus representants només s'impliquen activament, i no sempre, en processos d'autodeterminació que responen a violacions massives de drets humans. Per tant, cal reforçar el nostre discurs internacional i subratllar que Catalunya es troba davant d'un cul de sac polític: tant pel seu estatus permanent de minoria com pel fracàs dels múltiples intents que s'han fet amb bona voluntat ("*good will*") per superar aquesta condició sense separar-se d'Espanya.
- De fet, aquest lògica argumental s'adiu amb l'estructura interna del primer informe del CATN sobre la consulta: la Generalitat de Catalunya està interessada, en el mateix procés, a seguir la legalitat i a demostrar que vol esgotar totes les vies possibles de negociació abans de contemplar altres possibilitats perquè el poble de Catalunya pugui exercir el dret d'autodeterminació. Si l'Estat espanyol es nega per raons estrictament polítiques, a permetre la consulta, demostrarà novament (i definitivament) que l'autodeterminació és l'única solució per posar remei a una situació injusta. Si l'Estat espanyol finalment acceptés fer una consulta, aleshores el procés d'autodeterminació entraria de ple dins del concepte de secessions pactades i es produiria, fins a la declaració final de separació, com a afer estrictament intern.

1.3. Dos perills: el greuge fiscal i l'hostilitat cap a l'Estat espanyol

1.3.1. Greuge econòmic

El greuge econòmic (dèficit fiscal, baix nivell d'infraestructures, regulador favorable a les grans empreses estatals...) és un fet innegable: no solament per la seva magnitud absoluta



sinó també relativa (en relació a altres regions europees). Ha estat un component important de la mobilització popular dels darrers anys. I és un símptoma de l'estatus minoritari de Catalunya que ens ha abocat al procés d'autodeterminació. No es pot deixar de fer servir com un dels indicadors per explicar perquè s'ha arribat a aquesta situació. Tanmateix, el cas dels catalans no es limita a qüestions fiscals i de fet no és l'eix de la justificació internacional (ni tampoc interna) del procés endegat.

La bandera del greuge econòmic, si es fa servir sola, té un component que faria apropar-nos al cas d'una altra Padània fins a identificar el patriotisme i la voluntat de ser dels catalans amb una forma col·lectiva i exacerbada d'egoisme econòmic. De fet, això és el que desitgen els contraris al procés d'autodeterminació. En un context europeu de tensions distributives importants, Catalunya no pot aparèixer com un agent "insolidari" (sobretot quan aquest no ha estat mai el cas). Això plantejaria una hostilitat considerable en un ampli espectre de l'opinió pública europea: l'esquerra en general i els països de renda per càpita més baixa.¹³

1.3.2. Hostilitat envers l'Estat espanyol

El nacionalisme, entès com a afirmació excloent cap als altres, té mala premsa a Europa des de la Segona Guerra Mundial. El catalanisme no ha estat mai excloent i el moviment actual simplement demana llibertat sense cap hostilitat envers l'Estat espanyol (llevat, potser, de minories marginals).

Cal ser pro-actius en aquest sentit. En primer lloc, cal explicar el caràcter pacífic i essencialment democràtic del procés – subratllant que en els darrers anys ha estat un autèntic procés popular ("*bottom-up*") i que els polítics actuen com a fiduciaris del país més que mai. En segon lloc, cal evitar qualsevol acte o paraula hostil envers l'Estat espanyol. En tercer lloc, cal considerar si Catalunya vol/pot oferir mecanismes per "compensar transitòriament" l'Estat espanyol – és a dir, si vol pactar una reducció progressiva del dèficit fiscal per a esmoreir el xoc de la separació. Aquest procés no pot estructurar-se com un joc

¹³ Com a botó de mostra sobre les motivacions de l'opinió pública, vegi's per exemple la darrera enquesta de l'ObSERvatori de MyWord para la Cadena SER" de setembre de 2013, que indica que el greuge fiscal no és la raó fonamental darrera de la majoria favorable a la independència de Catalunya. En un vot sense qualificacions de cap mena, el 52% dels enquestats votarien sí i el 24% votaria no (la resta no sap, no contesta o no votaria). Si Catalunya obtingués un concert econòmic com el basc, el 46,8% votaria sí (una caiguda de 5 punts) i el 27% no.

de suma zero entre Catalunya i Espanya. Finalment, en la línia de l'Informe núm. 3 d'aquest Consell, un eventual Estat català hauria d'oferir a l'Estat espanyol un marc de relacions cooperatives estretes i constructives.

2. Algunes consideracions sobre la diversitat d'audiències internacionals

Tot i que el Govern de Catalunya ha de plantejar un discurs internacional internament coherent i basat en principis sòlids – preferentment d'acord amb les línies presentades al punt 1 de l'informe – cal recordar que la comunitat internacional és heterogènia, tant en els seus interessos com en les seves idees. Això fa recomanable modular el discurs internacional en funció de l'interlocutor específic del Govern català en cada moment. Aquest exercici de modulació del discurs no és contradictori amb l'estratègia general exposada al punt 1 de l'informe – i de fet reforça algunes de les recomanacions ja recollides en aquell apartat. En aquest sentit, aquest segon punt recull un conjunt d'orientacions que pel seu caràcter general i sintètic no tenen altra pretensió que contribuir a orientar la política de comunicació del Govern de Catalunya.

Per adaptar el discurs internacional a situacions concretes, sembla convenient dividir els possibles interlocutors internacionals en diversos blocs polítics o “culturals”, identificar la seva posició general sobre el dret a l'autodeterminació i fer diverses recomanacions de caire estratègic per minimitzar les seves reticències i incrementar la seva neutralitat i/o empatia cap al procés.

Els àmbits anglo-americà, escandinau i bàltico-eslau són relativament oberts al reconeixement del dret d'autodeterminació, sobretot perquè tots ells han viscut i/o acceptat processos d'autodeterminació.

Al món anglo-americà i en particular, als Estats Units, hi ha una llarga tradició liberal en política internacional. Tot i que aquest corrent s'inspira en la doctrina wilsoniana de 1918, una part important del món conservador americà ha passat a vincular la difusió de la democràcia (i, per tant, de l'autodeterminació de manera implícita) amb la pacificació

definitiva del sistema internacional (doctrina Bush-Rice). Certament, aquesta tradició liberal conviu als Estats Units amb altres doctrines – de caire realista (on se subratlla l'interès nacional) o aïllacionista. La rellevància política d'aquestes posicions varia amb cada administració presidencial i amb la conjuntura internacional. La presidència Obama combina una posició liberal i multilateralista (i, per simpatia amb els principis del dret internacional, oberta a processos pacífics d'autodeterminació) amb un cert component aïllacionista o de reducció estratègica dels compromisos de l'administració anterior. Dins d'aquest marc general, l'exercici de l'autodeterminació no deixa d'entendre's com un procés inherentment desestabilitzador – sobretot si es produeix de manera unilateral. Àfrica i el Pròxim Orient estan dividits en estats creats per les potències occidentals, sovint amb fronteres arbitràries. La majoria d'aquests països inclouen una multiplicitat d'ètnies i grups religiosos – molts d'ells infrarrepresentats al govern o directament exclosos. Un reconeixement lax del dret d'autodeterminació podria servir de detonant a situacions de per si explosives i incrementaria les obligacions internacionals d'uns Estats Units cada cop menys interessats a intervenir internacionalment.

Al Regne Unit hi preval, sobretot després de la separació d'Irlanda, una forta tradició liberal en aquesta qüestió. Aquesta tradició, que arrenca de l'hegemonia liberal als territoris de la "*celtic fringe*" al segle XIX (una hegemonia heretada pels laboristes al segle XX), explica la gestió pacífica del cas escocès. Aquesta tradició tolerància s'ha estès entre els ex dominis britànics. El Canadà va legislar explícitament els procediments per facilitar la consulta i separació del Quebec. Canadà, Austràlia i Nova Zelanda han construït una legislació força protectora de les seves comunitats indígenes en les darreres dècades, que en algunes ocasions incorpora referències explícites a acords i convenis internacionals. Com als Estats Units, la reticència més important al dret d'autodeterminació es deriva de les seves repercussions sobre l'estabilitat política al món.

El món escandinau ha presenciado dues secessions pacífiques (Noruega i Islàndia), – un fet històricament excepcional perquè la immensa majoria de separacions es produeixen en caure sistemes imperials –, i una afirmació molt forta del principi de la democràcia i de la idea de sobirania parlamentària. Entre els països escandinaus, el nivell d'oposició al dret d'autodeterminació varia segons la història de cada nació. Els suecs i danesos són els més reticents, potser perquè en diferents moments històrics van controlar tota la regió escandinava. En tot cas, més enllà d'aquestes restes d'imperialisme subconscient, la posició



escandinava respecte al dret d'autodeterminació ve molt determinada pel tipus d'internacionalisme militant que cultiven – recordem que les seves contribucions a la cooperació són les més altes del món en termes relatius. Els països escandinaus justifiquen l'exercici del dret d'autodeterminació com una solució a situacions de pobresa i/o explotació i a situacions de conflicte armat i violacions massives de drets humans. Això els aboca instintivament a qüestionar la necessitat de l'autodeterminació a una regió, com Catalunya, que identifiquen com a pròspera. El moviment pro-autodeterminació pot córrer el risc de ser imaginat com un moviment “burgès”, purament fiscal i insolidari. La recomanació general de construir el procés com a últim recurs i la recomanació del punt 1.3.1, dirigida a evitar tota equivalència amb la Padània són fonamentals en aquests casos.

Els països que ocupen el corredor bàltic i la part central d'Europa de l'Est poden ser els més oberts a reconèixer un nou estat a Europa – la seva història al segle XX ha estat definida per múltiples ocupacions i una voluntat tossuda de reafirmació nacional. La separació pacífica de Txèquia i Eslovàquia reforça l'acceptació d'una secessió pacífica com un fet completament legítim. Hi ha només dues possibles dificultats en aquests casos: en primer lloc, la UE és la garantia institucional de la seva existència i, per tant, no recolzaran res que posi en perill la Unió; en segon lloc, alguns països contenen minories nacionals i una nova separació es podria interpretar com un exemple que posa en qüestió *l'status quo* al que l'Europa oriental va arribar a finals del segle XX. Catalunya ha de subratllar el seu compromís amb Europa i ha d'evitar qualsevol referència a un discurs sobre l'Europa dels pobles.

A Alemanya el principi d'autodeterminació és entès, com a Escandinàvia, com un principi raonable del dret internacional – probablement més al sud i sud-est que al nord i a l'est per raons històriques: Alemanya va ser unificada per Prússia al segle XIX després de derrotar els partidaris (bàsicament catòlics) d'un procés alternatiu d'unificació liderat per Àustria. Al sud es manté viva, a més a més, la memòria d'una Alemanya organitzada sobre unitats independents fins ben tard. Finalment, el sud és econòmicament més dinàmic i, des d'un punt de vista fiscal, contribuent net. En tot cas, però, l'adhesió al principi d'autodeterminació és, en comparació al món anglo-americà, més cerebral i menys espontània. És possible que això es degui a que Alemanya no conté casos d'autodeterminació interna. Al capdavall, van ser els Aliats els que van “autodeterminar” i constitucionalitzar Alemanya. A l'Alemanya contemporània sempre ha predominat una voluntat d'unificació o reunificació i no d'escissió.

La resistència amb què molts alemanys reaccionen davant de les demandes catalanes (i del dret d'autodeterminació) té a veure sobretot amb dos fets: el primer és la memòria del règim nazi i l'Holocaust; el segon, més pragmàtic, és el projecte europeu. S'analitzen aquests dos punts a continuació:

- L'Holocaust va ser el resultat d'un període d'exacerbació nacionalista en resposta als ressentiments provocats per la guerra de 1914 i les reparacions imposades en el Tractat de Versalles. La resposta alemanya de la postguerra va consistir a reprimir conscientment la idea d'una "essència alemanya" que havia estat central a l'hora de justificar les dues guerres mundials. Aquesta visió particularista d'Alemanya va ser substituïda pel concepte de "ciutadania constitucional" ancorada en un sistema federal i un poder executiu feble. Els Aliats van cultivar activament la repressió de la idea romàntica de "germanisme" fins a la consolidació del projecte europeu. La reunificació d'Alemanya l'any 1990 no es va construir mediàticament com el resultat natural de la tendència d'estats i nacions a coincidir (l'explicació estàndard del segle XIX) sinó com a símbol de la reconciliació europea i com a recuperació d'un espai nacional comú dins d'una Europa amb capacitat de contrapesar el poder alemany. En qualsevol cas, Alemanya projecta constantment el seu passat sobre la resta d'Europa. Aquest passat ha estat reinterpretat amb una estructura binària: nació/passat; constitució/progrés. Per això mateix, tota exaltació de la diferència nacional genera malestar a Alemanya i hom prefereix parlar de "patriotisme constitucional". També per això els mitjans espanyols intenten explícitament construir i vendre un discurs que entengui Espanya com un espai amb "ciutadans constitucionals" i on les afirmacions de diferències internes es conceptualitzen com a distorsions "nacionalistes". El propòsit no és reconciliar Espanya amb si mateixa sinó esborrar la idea de plurinacionalitat i utilitzar l'ombra d'un passat culpable a Alemanya per fer-la "participar" en l'estabilització d'un cert estatus quo polític a Espanya.

Hi ha diversos elements que ajuden a mitigar la interpretació del catalanisme com un moviment "nacionalista" excloent: el caràcter pacífic del procés d'autodeterminació; la resposta hostil del Govern espanyol a la petició de la consulta; la proximitat informativa (això explica la resposta neutral dels polítics

alemanys i la tranquil·litat dels empresaris alemanys); i la simpatia de certs estrats intel·lectuals cap a comunitats culturals minoritàries.

- L'autodeterminació catalana podria afectar el projecte europeu en dues direccions: política i econòmica.
 - a) El problema estrictament polític es podria derivar de l'impacte que una autodeterminació catalana podria tenir, per un efecte contagi, sobre el nombre d'estats de la Unió i d'Europa en general. Aquest problema sembla menor. Amb algunes excepcions, les fronteres europees són sòlides. Després de l'onada d'independències de la dècada dels noranta, les fronteres de l'Europa de l'Est són estables: les minories nacionals "problemàtiques" (p.e. hongaresos fora d'Hongria) són escasses. A l'Europa occidental hi ha dos grans casos: Flandes, que es resoldrà pacíficament (si és que ho fa mai) i potser el País Basc. El recurs a l'autodeterminació com a últim remei defensat en aquest informe està dirigit, precisament, a particularitzar el cas de Catalunya i a autoimposar-se i imposar un nivell d'exigència molt alt en tot procés de secessió.
 - b) En el context de crisi econòmica dels darrers anys, el procés català podria veure's com una font d'inestabilitat (sobretot degut a la manca de cooperació de l'Estat espanyol) per tres raons: l'exclusió de Catalunya de la Unió Europea i la creació d'incertesa en una regió important per a inversors i venedors alemanys; la decisió del Govern espanyol de crear (o d'amenaçar de crear) inestabilitat per forçar els estats europeus a refredar el procés català – de la mateixa manera que el Govern grec va utilitzar la possibilitat del caos per forçar el seu rescat; i la intensificació de la crisi econòmica i política d'una Espanya sense Catalunya, sobretot si l'Estat espanyol es nega a negociar amb Catalunya i, com a resultat, ha de fer front sol a les obligacions adquirides com a titular del deute del regne d'Espanya.

La probabilitat que Catalunya s'autoexclouï de la Unió és mínima considerant l'europeisme àmpliament majoritari dels catalans. La possibilitat d'una exclusió automàtica és, d'altra banda, incerta. D'una banda, l'Estat espanyol s'ha compromès a vetar Catalunya (acció que d'entrada implicaria el seu reconeixement com a Estat) apel·lant a l'art. 49 TUE. Tanmateix,



no podem descartar que les amenaces d'exclusió fetes a priori no es compleixin a posteriori. A més, el mateix art. 50 estableix que tota separació de la UE exigeix un procés de negociació i, per tant, sembla indicar que la no pertinença immediata és molt problemàtica.¹⁴ Davant d'aquest supòsit: (i) el Govern de Catalunya ha d'insistir en el procés democràtic i pacífic que segueix; (ii) ha de capgirar l'amenaça espanyola i suggerir a Europa que aquesta exclusió seria exclusivament deguda a la posició espanyola; i (iii) ha d'explorar vies alternatives d'integració als mercats europeus (via acords bilaterals amb la UE o via EFTA).

L'estratègia del Govern espanyol de crear resistència i la resposta ciutadana a Catalunya poden arribar a crear una situació de gran inestabilitat financera (inclosa la possibilitat d'un "corralito"): de fet, aquesta possibilitat es fa servir a Espanya per dissuadir Catalunya d'avançar en el procés d'autodeterminació. El Govern de Catalunya hauria de:

- 1) Explicar i denunciar aquesta estratègia espanyola;
- 2) Indicar que l'Estat espanyol pot ser el més perjudicat (perquè els seus fonaments econòmics són pitjors)
- 3) Convidar a les institucions europees a actuar com a mitjanceres en aquest procés
- 4) Preparar un pla de contingència per mantenir la liquidesa del sistema econòmic, si és possible amb la col.laboració d'institucions exteriors.

La intensificació de la crisi espanyola, en una doble vessant psicològica i econòmica, és un factor que cal calibrar seriosament. La incapacitat de l'Estat espanyol de respondre davant del procés d'autodeterminació i, sobretot, la seva incapacitat d'explicar les arrels del problema i el caràcter plurinacional de l'estat poden abocar, en un cas de separació, a una crisi en la psicologia col·lectiva dels espanyols molt significativa: aquesta crisi tindria un impacte no menyspreable sobre el sistema polític espanyol. Catalunya no pot fer-hi gaire per evitar-la. Des del punt de vista econòmic, la sortida de Catalunya tindria un efecte negatiu (però no exagerat) sobre la hisenda espanyola: les transferències netes de Catalunya a Espanya equivalen al 8-10% del PIB català però només al 2% del PIB espanyol. Com es proposava al punt 1.3.2, una possibilitat és oferir un procés esglaonat de reducció de

¹⁴ Vegi's, en aquest sentit, David Edward, "EU Law and the Separation of Member States", *Fordham International Law Journal*, 36 (juliol 2013)

transferències durant els anys posteriors a la independència.

Si alguna cosa defineix la cultura política francesa és la dificultat per comprendre el fenomen del pluralisme nacional. De fet, i potser per una simple raó d'auto-emmirallament, França és un país que accepta la construcció imaginària d'Espanya com a nació més antiga d'Europa. En altres paraules, i fent servir algunes de les expressions que s'han utilitzat no fa gaire des de l'Estat espanyol, una Catalunya independent és vista com impossible perquè s'entén que és impossible. Aquesta forma d'entendre Espanya pot ser més important a l'hora de gestionar la reacció francesa que l'impacte que el cas català pugui tenir sobre determinades minories lingüístiques a França: amb la dubtosa excepció de Còrsega, l'Estat francès és un estat complet, sòlid, amb una identificació perfecta entre fronteres i identitat nacional. Les preocupacions de França coincideixen amb les de caire pragmàtic enumerades pel cas alemany, amb especial èmfasi en la gestió d'una economia intermèdia com l'espanyola.

L'actitud italiana és complexa. Tot i la descentralització regional iniciada l'any 1975, Itàlia té una matriu de nació-estat decimonònica. Malgrat els moviments padanis, el nord d'Itàlia té una influència molt gran sobre Roma. Tot això fa molt difícil per als italians tenir cap empatia amb el cas català: el paral·lel Barcelona/Milà, Madrid/Roma és automàtic, tot i que la correlació de forces a cada Estat és completament diferent. Aquests dos fets dificulten la transposició del cas català a paràmetres italians. Naturalment, la crisi italiana (incapacitat política de reformar el país i progressiu deteriorament de la competitivitat del teixit industrial) intensifica el sentiment contrari entre la classe política italiana a qualsevol canvi que pugui crear incertesa al sud d'Europa.

Pel que fa a la resta d'actors internacionals, cal esperar oposició o almenys un reconeixement lent per part de Rússia i Xina. Àfrica es mourà al compàs dels Estats Units. Israel pot acceptar Catalunya ràpidament (i actuar com a amic al món – però això depèn de nosaltres mateixos). Tot i la seva relació estreta amb Espanya (per raons culturals i econòmiques), Llatinoamèrica no té cap raó per bloquejar el reconeixement de Catalunya. Tanmateix, sembla aconsellable treballar a fons les relacions amb els països hispanoamericans, sobretot de la mà del reconeixement cultural (inclòs o sobretot esportiu) de Catalunya en aquell subcontinent. La llunyania de tots aquests actors també implica que la seva capacitat d'influir-nos i d'influir Espanya durant el procés d'autodeterminació sigui molt baixa i que la seva reacció es combini amb els seus càlculs sobre problemes territorials interns i l'impacte sobre la balança exterior amb Espanya.

3. Conclusió i línies operatives

Tot i que ja s'han fet recomanacions argumentals específiques als dos primers punts d'aquest informe, aquest punt conclou subratllant novament les línies mestres de la interacció de Catalunya amb l'exterior i fent algunes propostes operatives:

- a) Caldria utilitzar una justificació exigent de l'autodeterminació. Més concretament, això implica:
 - Desenvolupar una defensa no trivial del procés polític actual: convindria que el Govern i el Parlament de Catalunya expliquessin i justificuessin el procés d'autodeterminació combinant tres tipus d'argumentacions basades, respectivament, en els principis democràtic, d'autodeterminació nacional, així com en el remei o últim recurs davant la manca de solució que tenen les aspiracions d'autogovern de Catalunya dins del marc espanyol. Mentre que els tres tipus d'arguments són rellevants en la fase de la consulta, el tercer tipus resulta especialment significatiu en la fase d'internacionalització posterior a la consulta als ciutadans de Catalunya. En aquest sentit, caldria posar l'èmfasi en que després d'haver-se intentat, per part de les institucions catalanes, comptabilitzar les aspiracions d'un autogovern efectiu i la pertinença a l'Estat espanyol:
 - Subratllar la dimensió pacífica i democràtica del procés;
 - Renunciar a qualsevol referència a l'Europa dels pobles.
- b) Caldria explicar el problema del greuge fiscal en el context de falta de garanties polítiques i evitar tota explicació que permeti titllar els catalans d'insolidaris.
- c) Caldria plantejar amb transparència la possibilitat que el procés polític català pugui desestabilitzar l'Estat espanyol i Europa. Aquesta possible inestabilitat tindria dues causes: en primer lloc, el rebuig del Govern espanyol a negociar un acord de secessió; en segon lloc, els efectes econòmics i potser psicològics a Espanya d'una Catalunya independent. La primera causa aconsella implicar la Unió Europea en el procés català un cop aquest es posi en marxa definitivament. L'experiència històrica mostra que la partició amigable de Txecoslovàquia va evitar cap mena d'efecte

traumàtic sobre els seus estats successors i sobre Europa. De la mateixa manera, els acords entre Londres i Escòcia tenen com a objectiu reduir els costos de transició, i les incerteses que se'n puguin derivar. La segona causa (els efectes estrictes sobre Espanya) demanen un conjunt d'intervencions que es resumeixen al punt següent.

- d) Caldria oferir a l'Estat espanyol un marc institucional que permeti mantenir un conjunt de relacions de cooperació estables i constructives ¹⁵. Caldria examinar la conveniència de pactar amb l'Estat espanyol un període de transició econòmica durant el qual Catalunya reduiria les seves aportacions econòmiques gradualment.
- e) Com a complement de l'explicació sobre el perquè de l'autodeterminació, el Govern de Catalunya ha de desenvolupar un discurs proactiu sobre el rol o rols que Catalunya ha de tenir al món. Tot i que a aquest Consell no li pertoca determinar una possible política exterior catalana, aconsellem fer un discurs internacional organitzat al voltant "d'idees-força" que assoleixin un consens relativament ampli entre els catalans i de propostes que es recolzin sobre aquelles contribucions més reeixides del país:
- Europeisme – entès com a compromís per enfortir la governança democràtica d'Europa. Pel seu pes poblacional (petit) i per la seva obertura econòmica, a Catalunya li interessa un espai europeu fort, entès en dos sentits:
 - En primer lloc, un espai obert i competitiu, on tant les empreses com els ciutadans de Catalunya puguin exportar, trobar "partners" econòmics i polítics, crear sinèrgies en recerca i innovació, atraure i alhora enviar talent.
 - En segon lloc, una Europa (de mena "quasi-federal") amb una estructura de governança forta, dotada de reguladors i institucions judicials que assegurin la creació d'un espai econòmic competitiu sense monopolis i sense empreses que puguin capturar els reguladors estatals, que puguin combatre la corrupció a nivell nacional i que puguin defensar una democràcia de qualitat a tot el continent. A

¹⁵Vegis l'Informe núm. 3 CATN, " Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol".

Catalunya li interessa reforçar el procés de construcció europea per tres raons: el seu europeisme intrínsec, el seu dinamisme civil i la seva mida. Com a país molt més petit que els grans estats europeus, que tenen els incentius i la força relativa per pressionar i fins i tot manipular les institucions comunitàries, Catalunya està ben situada per a col·laborar en una Europa on les institucions supranacionals tinguin una independència i un protagonisme alts.

- Catalunya com a agent de canvi a la Mediterrània. Darrerament, la Mediterrània ha passat a ser una de les àrees més inestables, tant des d'un punt de vista econòmic com polític. Tant per la seva posició geogràfica com pels seus llaços amb l'àrea (migratoris, energètics, culturals, comercials), Catalunya pot convertir-se en un agent implicat en la reducció d'aquesta inestabilitat: incentivant la inversió d'empreses catalanes a l'àrea i com a pol exportador de recerca cap al Sud; concentrant tota l'ajuda de cooperació en aquell espai; multiplicant els ajuts per formar investigadors i professionals joves del nord d'Àfrica i món àrab (i reenviar-los als seus països d'origen – a l'estil del programa nordamericà Fulbright) i participant en els processos negociadors per resoldre els grans conflictes (internacionals i interns) de l'àrea.

Per desenvolupar i executar aquests objectius, Catalunya compta amb uns actius històrics que cal fer explícits a l'hora de relacionar-se amb estats i agents internacionals: una societat plural, que ha estat capaç d'integrar amb èxit diverses onades migratòries i de gestionar la diversitat lingüística; un país-ciutat que, sense renunciar a la seva identitat cívica i nacional, és vista per la comunitat internacional com un espai obert, capaç d'entendre la multiplicitat d'interessos i d'identitats del món actual.

- f) El Govern de la Generalitat hauria de desplegar un pla executiu per explicar el procés de Catalunya, per rebatre posicions negatives i, si és factible, per crear amics o aliats.

Aquesta estratègia de contactes i comunicació té diverses dimensions:



- Reforçar institucionalment l'estratègia d'internacionalització, atès que l'acció exterior esdevindrà en aquesta fase del procés un àmbit prioritari de l'acció de govern.
- Creació d'un grup d'experts – que podrien contribuir a la creació d'un futur servei d'afers exteriors.
- Intensificació de l'estratègia de contactes i comunicació:
 - Desenvolupar la diplomàcia estàndard, entre el Govern de Catalunya i els representants d'altres estats i organitzacions internacionals. Aquesta acció hauria d'incloure la participació en els grans debats internacionals.
 - Facilitar els contactes entre membres destacats de la societat civil catalana i representants d'altres estats, parlamentaris estrangers, entre altres.
 - Establir contactes entre la Generalitat i membres de la societat civil d'altres països (escriptors, comunicadors, entre d'altres.) Tots els contactes, coordinats pel Govern català, es poden produir a l'exterior (visites públiques o privades) o a Catalunya.
 - Potenciar la comunicació amb mitjans estrangers, opinió pública no catalana, entre altres. Aquesta activitat ha d'incloure: viatges i conferències de membres del Govern de Catalunya a llocs claus de l'estranger; creació proactiva de llaços amb periodistes estrangers (aquí el Govern català ha de passar a “substituir”, abocant-hi més recursos, accions que fins ara ha fet la societat civil catalana); creació d'un punt d'informació àgil per a contestar totes les preguntes i dubtes que sorgeixin al voltant del procés d'autodeterminació (des de perquè s'ha produït fins a les vies legals de la consulta o les conseqüències d'una Catalunya sobirana per a l'euro).

Aquestes activitats han d'aprofitar tots els esforços privats ja en marxa a Catalunya.



- g) Més enllà de l'activitat diplomàtica i paradiplomàtica del Govern de Catalunya, caldria estructurar i utilitzar tota la xarxa de catalans a l'estranger (per exemple, centres catalans a l'exterior) amb tres objectius: mobilització, informació (a les seves societats) i suport financer (potser necessari si es produeix un procés de transició complex).

Aquest informe sobre “*Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya*” ha estat elaborat pel Consell Assessor de la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García



Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas
Secretari



Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya

**Informe
número 5**

Barcelona,
20 de desembre de 2013



Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya

**Informe
número 5**

Barcelona,
20 de desembre de 2013

Índex

1. Objecte de l'informe	7
2. La importància de la seguretat i de les tecnologies de la informació i les comunicacions	8
3. Els aspectes de les TIC a tenir en compte durant el procés de la Transició Nacional	10
4. La seguretat lògica: la ciberseguretat	11
4.1. Descripció	11
4.2. La ciberseguretat lògica en el context internacional i europeu	12
4.3. La ciberseguretat lògica a Catalunya	13
4.3.1. Els objectius de protecció de ciberseguretat	14
4.3.2. Els eixos d'actuació de la ciberseguretat	15
4.3.3. Les funcions de la ciberseguretat	16
4.4. Escenaris de col·laboració i riscos	19
4.5. Alternatives	19
5. El marc legal de les TIC	20
5.1. El marc competencial i les telecomunicacions	20
5.2. Les comunicacions electròniques: el marc de regulació europeu	21

5.3. Les infraestructures crítiques: objecte de protecció prioritària	21
5.4. El sector TIC: legalitat vigent a l'Estat espanyol	22
6. Els actius que cal protegir	26
6.1. El sector audiovisual	26
6.1.1. La televisió i la ràdio	26
6.2. El sector de les telecomunicacions	33
6.2.1. La telefonia fixa i mòbil (veu)	34
6.2.2. Internet	36
6.2.3. Xarxa RESCAT	40
6.3. El sector del transport	42
6.3.1. El transport aeri	42
6.3.2. El transport marítim	44
6.3.3. El transport ferroviari	47
6.3.4. El transport per carretera / logística	49
6.4. Els serveis essencials	50
6.4.1. Els serveis públics essencials	50
6.4.2. Les dades dels serveis públics de les administracions catalanes	53
6.4.3. El servei postal: correus	54
6.4.4. Els serveis financers	57
6.4.5. Els serveis d'emergència	59
6.4.6. El subministrament energètic	60
6.4.7. Els projectes especials per garantir els serveis essencials	61

7. El lideratge i la gestió de les TIC	61
8. El paper de la comunicació 2.0 en el procés de Transició Nacional	62
9. Resum i conclusions	63

Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya

1. Objecte de l'informe

L'objecte d'aquest informe és doble. D'una banda, analitza els riscos relacionats amb la seguretat de les comunicacions electròniques, així com les estratègies i mesures que el Govern de la Generalitat hauria d'adoptar en el procés de Transició Nacional per fer-los-hi front. I, de l'altra, planteja les mesures que caldria prendre per tal de subrogar-se en la posició que ocupa l'Estat en relació a les TICS que són avui de titularitat o que gestiona l'Estat espanyol.

L'informe constata la importància vital que han assolit les tecnologies de la informació i de la comunicació (en endavant les TICS) en les societats modernes i la necessitat conseqüent de garantir en tot moment el seu funcionament i, de manera molt especial, el de les que denominem estructures crítiques per la seva transcendència estratègica en la vida d'aquestes societats.

A partir d'aquesta constatació inicial, analitza els elements que cal tenir en compte a l'hora de detectar els riscos que poden amenaçar el normal funcionament de les TICS i, al mateix temps, prendre les mesures necessàries per garantir aquest funcionament durant el procés de Transició Nacional i els primers mesos de funcionament del nou Estat, naturalment si la seva constitució fos l'opció adoptada pels ciutadans de Catalunya.

Analitzats els riscos des de la triple perspectiva de les competències i la seguretat física i cibernètica de les infraestructures, l'informe passa a examinar els principals actius a protegir, tot distingint, en cada cas, els escenaris de col·laboració i no col·laboració amb l'Estat.

En el darrer epígraf es fa referència a les comunicacions basades en Internet i xarxes socials que, com és sabut, tenen un paper cada vegada més rellevant com a mitjà d'informació i comunicació.

2. La importància de la seguretat i de les tecnologies de la informació i les comunicacions

Les infraestructures relacionades amb les TIC són necessàries per al bon funcionament dels serveis bàsics destinats a la població i dels sistemes de producció de la nostra societat. Qualsevol interrupció no desitjada, ja sigui deguda a desastres naturals, fallades tècniques o atacs deliberats, tindria greus conseqüències en el funcionament dels serveis o en els fluxos de subministrament.

L'alt grau de desenvolupament de les societats occidentals suposa al mateix temps una feblesa. Les societats desenvolupades i altament tecnificades depenen en extrem d'una sèrie de serveis anomenats essencials, sense els quals no se'n pot garantir la subsistència: aigua, electricitat, sistemes de transport, telecomunicacions, etc. Es tracta de serveis que requereixen infraestructures crítiques, en el sentit que el seu funcionament esdevé indispensable per garantir-ne la provisió i no permeten solucions alternatives, per la qual cosa la seva pertorbació o destrucció tindria un greu impacte sobre els serveis essencials. Per això mateix, han de ser objecte d'una especial protecció.

En l'actualitat hi ha multitud de reptes que afecten la seguretat d'aquestes infraestructures. Per aquest motiu, i en el marc de les prioritats estratègiques dels estats, es fa imprescindible, d'una banda, la identificació i catalogació d'aquestes prioritats i, d'altra, dissenyar plans que contemplin les mesures més eficaces de prevenció i protecció destinades a reduir, i fins i tot anul·lar, els perills que afecten aquestes infraestructures.

L'àmbit de les TIC no és aliè a aquesta situació. Les TIC agrupen els elements i les tècniques utilitzades en el tractament i la transmissió de la informació, la informàtica, Internet i les telecomunicacions. Les TIC abasten dos tipus d'infraestructures:

- Els sistemes d'informació: conjunt d'infraestructures i tecnologies que emmagatzemen informació i dades,
- Les xarxes de comunicació: conjunt d'infraestructures i tecnologies que transporten aquestes dades.

Per tant, com qualsevol altra infraestructura (viària, ferroviària, de sanejament, aèria, etc.) les infraestructures de les TIC també es dissenyen per proporcionar connectivitat, en l'esfera de les comunicacions electròniques. A més, en la mesura que també representen una infraestructura crítica, requereixen de polítiques actives que les protegeixin i les dotin dels mecanismes de seguretat que garanteixin la seva disponibilitat. Tanmateix, les infraestructures de les TIC esdevenen molt més vulnerables pel fet que estan interconnectades i en depèn el bon funcionament d'altres infraestructures físiques, tant en els sistemes d'informació, ja siguin en les seves xarxes de comunicació.

Connectivitat, disponibilitat i seguretat són els factors determinants a l'hora d'entendre el funcionament d'aquesta mena d'infraestructures i de garantir la continuïtat dels serveis que presten.

Durant el procés de Transició Nacional, un dels primers i més importants reptes hauria de ser el de mantenir la continuïtat de les TIC necessàries per al funcionament dels serveis del nostre país.

Garantir la continuïtat dels sistemes d'informació i les xarxes de telecomunicacions seria relativament fàcil si hi ha voluntat de col·laboració tant per part del govern de l'Estat espanyol com dels operadors privats en telecomunicacions. Un entorn de col·laboració amb l'Estat podria permetre que aquest fes el traspàs de competències i responsabilitats de gestió de forma ordenada i sense posar en risc els serveis. En aquest traspàs també es podrien tenir en compte els aspectes econòmics associats a les autoritzacions de l'ús de l'espectre que les operadores aporten a l'estat i que, a partir de cert moment, eventualment gestionaria el govern del nou Estat. Naturalment, en cas de no col·laboració, la tasca de la Generalitat per assolir la continuïtat dels serveis amb forta dependència TIC esdevindria més complexa.

3. Els aspectes de les TIC a tenir en compte durant el procés de la Transició Nacional

Com ja s'ha esmentat, existeixen uns riscos que poden posar en perill el correcte funcionament de les infraestructures TIC. Aquests riscos són els que cal valorar a l'hora de treballar conjuntament amb l'Estat espanyol, per tal que no esdevinguin un impediment real per a la continuïtat dels serveis de telecomunicacions. Aquesta valoració s'ha de fer essencialment en relació a tres aspectes:

- Les competències i els contractes: l'Estat espanyol té competències sobre els serveis de comunicacions, algunes infraestructures crítiques i, en conseqüència, sobre les empreses privades que gestionen els serveis associats. L'Estat té competències que li permeten garantir les infraestructures crítiques en àmbits com l'Administració pública, l'aigua, l'alimentació, l'energia, l'espai aeri, la indústria química, la indústria nuclear, les instal·lacions d'investigació, la salut, el sistema financer i tributari, les tecnologies de la informació i les comunicacions, o els transports. A més, és el titular de les radiofreqüències, de l'Autoritat aeroportuària, de l'espai aeri, entre d'altres. Seria essencial poder garantir que, durant el traspàs de les competències i contractes, no quedin buits legals ni buits de servei que afectin el normal funcionament del país.
- La seguretat física: tant en un escenari de col·laboració com de no col·laboració caldria que ambdós governs vetlessin per la integritat física de les infraestructures.
- La seguretat cibernètica: les infraestructures TIC també es podrien veure amenaçades per atacs informàtics. Aquesta mena d'atacs constitueixen el risc que cal tenir més en compte, no només pel mal que poden provocar sinó perquè, en ser una actuació silenciosa i anònima, la seva autoria és difícil de demostrar. Tanmateix, tot Estat disposa de serveis d'intel·ligència que poden actuar a través d'Internet en favor i defensa dels seus interessos. Per tant, caldria col·laborar amb l'Estat espanyol per poder rebutjar actuacions bel·ligerants a través de la xarxa

contra les infraestructures TIC. Les actuacions bel·ligerants a través de la xarxa s'englobarien en el concepte de "ciberseguretat".

4. La seguretat lògica: la ciberseguretat

4.1. Descripció

Les comunicacions i les infraestructures crítiques que les suporten tenen un alt nivell de dependència de l'aspecte tecnològic. Per aquesta raó, a banda dels atacs de tipus físic, la legislació europea contempla els atacs de tipus lògic, comunament plantejats sota el concepte de ciberseguretat.

Fins ara, els tecnòlegs s'han orientat a l'eficàcia en l'operació d'aquests sistemes i a la creació de serveis amb importants beneficis per a la societat; ara, però, el nou repte és la protecció d'aquests beneficis. Cal protegir especialment la xarxa dels virus, cucs, zombis, hackers i la resta d'amenaces conegudes. A tall d'exemple, el Centre de Seguretat de la Informació de Catalunya (CESICAT) arriba a aturar al voltant de 2 milions d'incidents mensuals.

Cal preveure, doncs, la possibilitat d'atacs o sabotatges dirigits contra la xarxa, per tal d'intentar paralitzar les infraestructures de comunicacions, CPD's, sistemes d'informació, energia, mitjans de comunicació, serveis financers, logístics o de distribució d'energia, aigua o gas. Avui dia, tots aquests serveis estan connectats a la xarxa i no poden funcionar sense ella, de manera que són vulnerables, en major o menor mesura, als atacs dels ciberdelinqüents o hackers.

En conseqüència, cal preparar-se per actuar com un antivirus en tot aquest procés, i reforçar-ne la protecció. A hores d'ara, les infraestructures catalanes estan protegides pels CERTs¹, integrats per persones, màquines i programes que en garanteixen la protecció vint-

¹ CERT és l'acrònim de *Computer Emergency Response Team*, o el que és el mateix, Equip de Resposta a Incidents Informàtics.

i-quatre hores al dia, els set dies de la setmana. En l'àmbit de la Generalitat hi ha més de 100.000 ordinadors i milers de servidors i equips de comunicacions –en total al voltant de 300.000 màquines– que fan que el dia a dia funcioni. En aquests casos de xarxes complexes només es poden protegir aquests entorns amb eines automatitzades controlades per persones que les vigilen contínuament. Catalunya disposa d'una entitat, el CESICAT, que en té la responsabilitat.

Malgrat que Catalunya disposa des de l'any 2009 d'un Pla Nacional d'Impuls de la seguretat de les TIC a Catalunya, el seu desplegament és encara incomplet des de la perspectiva de les amenaces existents en el ciberespai. Les limitacions i delimitacions geopolítiques, la multiplicitat d'agències i competències a nivell europeu, estatal i autonòmic, compliquen l'escenari i per aquesta raó, caldria que Catalunya preveís una estratègia en ciberseguretat i desenvolupés la seva capacitat de protecció dels interessos privats i públics contra les amenaces del món virtual.

4.2. La ciberseguretat lògica en el context internacional i europeu

La Unió Europea està liderant el desenvolupament d'una estratègia de seguretat europea mitjançant l'agenda Digital que dona cobertura, en el *Pilar III Trust and Security*, a les accions directrius per als temes de ciberseguretat i privacitat en la xarxa. L'estratègia en ciberseguretat a la Unió Europea i la proposta de Directiva europea sobre mesures per a l'assoliment d'un nivell comú més elevat en la seguretat de la xarxa i de la informació defineixen un marc programàtic on encabir la nova creació d'organismes, com el *European Cybercrime Centre* (EC3), l'Oficina Europea per a la Lluita contra el Fraud (OLAF), el *Computer Emergency Response Team* (CERT-EU), l'organisme per a la protecció de les infraestructures crítiques, l'*European Public-Private Partnership for Resilience* (EP3R) o l'Agència Europea de la Seguretat de la Xarxa i les Informacions (ENISA).

Els mateixos països europeus estan desplegant diferents estratègies, polítiques i organismes per a donar resposta a les seves necessitats nacionals de protecció.

Així mateix, l'OTAN considera que la segona amenaça potencial en la seguretat dels països

membres, després d'un atac nuclear, és l'atac a la xarxa. Així es va explicitar a la *Chicago Summit Declaration* del maig de 2012².

Al gener de 2011, segons les autoritats canadenques, els sistemes de contrasenyes del Ministeri de Finances van ser víctimes d'un ciberatac procedent de màquines instal·lades a la Xina.

4.3. La ciberseguretat lògica a Catalunya

Catalunya ha estat capdavantera a Espanya en la creació de Centres de resposta a

² Exemples d'atacs informàtics:

2011 - Canadà atacat des de la Xina

Al gener de 2011, segons les autoritats canadenques, els sistemes de contrasenyes del Ministeri de Finances van ser víctimes d'un ciberatac procedent de màquines instal·lades a la Xina.

2010 - Iran

A finals de setembre de 2010, l'Iran també va registrar un atac a les centrifugadores del programa d'enriquiment d'urani -programa nuclear iranià-. El troià, virus o programa infiltrat va rebre el nom de Stuxnet.

2008 – Geòrgia

A l'agost de 2008, durant el conflicte bèl·lic de Rússia, Ossètia del Sud, Geòrgia, es van produir ciberatacs per part de Rússia, orientats cap a llocs governamentals.

2007 - Estònia

El 2007 Estònia va culpar les autoritats de Rússia de diversos atacs continuats que van afectar a mitjans de comunicació, bancs i diverses entitats i institucions governamentals. Actualment la seu de l'organisme de ciberdefensa de l'OTAN està situada a Estònia.

2003 - Taiwan

El 2003, Taiwan va rebre un possible atac del qual va culpar les autoritats de la Xina. No hi ha proves, però va deixar sense servei infraestructures com hospitals, la Borsa i alguns sistemes de control de trànsit. El suposat atac va provocar un caos progressiu i amb una aparent organització que, a més d'un atac de denegació de servei, va incloure virus i troians.

Actualment la unitat encarregada de la ciberdefensa xinesa és una unitat de l'exèrcit comandada per un general i compta amb 20.000 efectius coneixedors de tots els idiomes, inclòs el català.

1999 Kosovo.

Els ciberatacs també van jugar un paper important durant la intervenció dels aliats en la guerra de Kosovo.

incidents (CERTs), Agències de protecció de dades (Apdcat), Certificats digitals (Catcert) i desplegament de l'estratègia de seguretat (CESICAT).

En aquest marc, a l'hora de dissenyar futur plans o estratègies de ciberseguretat, caldria tenir presents els objectius a protegir, els eixos d'actuació i les funcions de la ciberseguretat següents:

4.3.1. Els objectius de protecció de ciberseguretat

Un eventual document que contempli, en forma d'estratègia o de document similar, la ciberseguretat a Catalunya hauria de cercar almenys els objectius de protecció següents: a) les comunicacions del Govern i dels serveis públics; b) les infraestructures crítiques i el seu entorn TIC; i c) les dades dels ciutadans. Tot plegat, impulsant la confiança i seguretat en les TIC de ciutadania i administració.

Concretament, la protecció de les comunicacions del Govern i dels serveis públics s'orienta a garantir tant les comunicacions que rep la població, de forma regular i continua, per tal de satisfer certes necessitats d'interès general, com les comunicacions internes i com, finalment, els serveis bàsics de les administracions. Cal recordar que les TIC donen suport al correcte desenvolupament d'aquests serveis i esdevenen el mitjà principal per al govern electrònic, l'administració electrònica i la participació ciutadana.

Pel que fa a la protecció de les infraestructures crítiques, n'hi hauria prou a reiterar que d'elles depenen el bon funcionament i la fiabilitat en la prestació de determinats serveis, alguns de primera necessitat, com l'aigua, la sanitat o l'energia. Qualsevol mal funcionament d'aquests serveis, encara que fos per un breu espai de temps, tindria conseqüències greus i imprevisibles.

Finalment, pel que fa la protecció de les dades dels ciutadans, recordem que la seva gestió, explotació i tractament són cabdals per a la provisió dels serveis públics. A més, contenen informació sensible i que cal protegir (diu qui som, quines capacitats i habilitats tenim, estudis, salut...). Caldria doncs assegurar el seu ús, però també la seva protecció, que constitueix un dret fonamental.

4.3.2. Els eixos d'actuació de la ciberseguretat

Són quatre els eixos principals d'actuació que permeten desenvolupar els objectius que s'acaben d'exposar. Naturalment, alguns d'aquests eixos estan relacionats amb altres polítiques públiques vinculades a la seguretat i a la defensa, per la qual cosa, caldria establir les corresponents sinergies i coherència entre polítiques públiques. Per tant, ens limitem a enumerar els eixos d'actuació o dimensions que en principi caldria considerar.

- Govern i serveis a la societat

Caldria garantir la seguretat del ciberespai català vinculat a la capacitat i viabilitat del Govern i l'Administració per a dur a terme les seves funcions. Per tant, les actuacions s'haurien d'orientar a la protecció de la xarxa i de la informació del Govern i l'Administració, així com a la definició i promoció d'estàndards de seguretat i la seva translació a la compra pública de TIC.

- Intel·ligència

Per intel·ligència s'entén en les societats modernes el conjunt de resultats derivats d'avaluar, integrar i analitzar informacions sensibles, segons el context prèviament definit, i la seva conversió, mitjançant diversos instruments, en coneixement útil.

Els dominis d'intel·ligència creixen constantment al món actual i es poden diferenciar en dos grans apartats: intel·ligència civil o de govern; intel·ligència de seguretat, que inclou el subcomponent militar. També s'utilitza el concepte d'informació.

En el cas que ens ocupa, el ciberespai, hom busca generar intel·ligència sobre intencions, operacions i capacitats internes i externes.

- Seguretat i defensa

Inclou, en el camp del ciberespai, la capacitat de generar protecció i prevenció contra la totalitat d'amenaques imminents i la robustesa de l'entorn TIC actual i futur. En aquest punt, la distinció entre seguretat i defensa queda difuminada. En tot cas, de comú acord amb les eventuais estratègies de seguretat, caldria "securitzar" els interessos nacionals, tot preservant –amb mesures diverses de contenció i protecció– les infraestructures crítiques i el

rebuig d'atacs cibernètics contra els esmentats interessos. A tall d'exemple, la protecció busca disposar de filtres que rebutgin les comunicacions procedents de dispositius catalogats (en funció de dades d'intel·ligència) com a perilloses o procedents de llistes negres contrastades.

- Forces de l'ordre

Com és obvi, la ciberseguretat implica una relació estreta amb les forces d'ordre públic, per tal de prevenir, perseguir i detenir persones o organitzacions que cometen delictes. Naturalment, la tasca bàsica és el cibercrim, és a dir, els delictes informàtics, una tasca que implica respecte a l'Estat de dret i col·laboració amb el poder judicial.

4.3.3. Les funcions de la ciberseguretat

Per garantir un desenvolupament correcte de la ciberseguretat, cal implementar un seguit de funcions comunes, però també cal preveure funcions específiques per a cadascun dels quatre eixos d'actuació. Concretament:

- Funcions comunes o generals:

Entre d'altres, col·laboració, monitorització, resposta a incidents, difusió de resultats i generació d'informes, recollida d'informació, anàlisi de la informació, exercici i formació.

- Funcions específiques per a cada eix d'actuació:

El quadre que segueix presenta els 4 eixos i algunes funcions pròpies de cadascun d'ells, que s'expliciten posteriorment. Per facilitar la comprensió, les enumerarem per funcions, indicant-ne en cada cas els eixos d'actuació que en resulten afectats

Taula 1. Funcions de ciberseguretat específiques de cada eix d'actuació

Govern i serveis a la societat	Intel·ligència
<ul style="list-style-type: none"> • Estratègia • Protecció de sistemes • Coordinació públic – privat • Coordinació intel·ligència exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • Recerca i desenvolupament • Qualificació de les amenaces i identificació dels atacs • Coordinació # intel·ligència exterior
Seguretat i defensa	Forces d'ordre públic
<ul style="list-style-type: none"> • Recerca i desenvolupament • Investigació • Interrupció d'activitats il·lícites • Coordinació públic – privat 	<ul style="list-style-type: none"> • Estratègia • Investigació • Interrupció d'activitats il·lícites

Més específicament:

- Estratègia

Funcions que afecten el Govern i els serveis que presta l'Administració a la societat i les forces d'ordre públic. Cal considerar les funcions actuals, atribuïdes des de la seva creació al CESICAT, i les que en el futur es puguin atribuir al Govern i a l'Administració. També cal definir estratègies compartides en la lluita contra el ciberdelicte (forces d'ordre públic).

- Recerca i desenvolupament

Les tasques de recerca i desenvolupament afecten fortament, atesa la relació amb la intel·ligència, als principals problemes de seguretat o d'anàlisi de la informació.

En el camp de la seguretat i de la defensa, el principal factor a tenir en compte és que les tecnologies TIC estan evolucionant constantment i exponencial en relació a allò que pot afectar les amenaces, riscos, la vulnerabilitat i les eines per a tractar-les. Altrament dit, la detecció i resposta a un atac potencial requereix, atesa l'evolució tecnològica, de capacitat

de recerca i desenvolupament de noves eines i solucions.

- Qualificació de les amenaces i identificació dels atacs

Al·ludim a una funció, vinculada amb la intel·ligència, que dona suport a la resta d'eixos d'actuació i, especialment, a la relacionada amb les forces d'ordre públic, atès que identificar i qualificar de forma primerenca una amenaça o atac (per tant, la correcta identificació, atribució i origen de l'amenaça o l'atac) són claus per a la seva resolució positiva.

- Investigació

La investigació és consubstancial a la tasca dels cossos policials, tant per a investigar delictes informàtics com per funcions pericials. Quant a la seguretat, calen capacitats molt evolucionades (Forense Digital) per poder determinar les accions portades a terme per eventuais atacants, les debilitats pròpies i la capacitat de persistir en els atacs. Aquest capacitat forense s'ha de posar a disposició de les forces d'ordre públic.

- Interrupció d'activitats il·lícites

Resulten òbvies per a les forces d'ordre públic (evitar o aturar un delicte informàtic quan aquest s'està portant a terme) i per a la seguretat (estar en condicions de detectar i contenir un eventual atac a un servei o infraestructura crítica).

- Protecció de sistemes

Actualment en té competències el CESICAT, però se'n poden atribuir a d'altres instàncies.

- Coordinació públic-privat

Afecta a l'eix del Govern i a la prestació de serveis a la societat civil, atès que la relació amb l'entorn privat és pròpia del Govern i Administració, i també a l'eix de la seguretat i de la defensa.

- Coordinació intel·ligència exterior

Les funcions d'intel·ligència avui estan força internacionalitzades, amb àmbits de cooperació i, per tant, caldrà assegurar aquesta coordinació i la corresponent tramesa d'informació.

4.4. Escenaris de col·laboració i riscos

Catalunya hauria de desplegar una estratègia integral per tal de fer front a la lluita contra les diferents i múltiples tipologies de ciberamenaces que existeixen a tot el món i que tenen una tendència creixent.

Així mateix, en el progressiu desplegament de capacitats en ciberseguretat per part de l'administració catalana en el moment de la Transició Nacional, caldria mantenir la ja existent col·laboració amb organismes de l'Estat espanyol, com ara, el *Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación* – INTECO i el *Centro Criptológico Nacional* - CCN-CERT , així com d'altres organismes a nivell europeu, com ara, el Centre de Resposta a Incident (CERT-EU) o l'Agència Europea de la Seguretat de la Xarxa i les Informacions (ENISA). Cal ser conscients que qualsevol grup de ciberactivistes (hackers) contraris al procés podria dur a terme actuacions bel·ligerants contra els sistemes de la Generalitat o les infraestructures crítiques. L'escenari seria òbviament més complex en un context de no col·laboració o bel·ligerància.

4.5. Alternatives

Caldria que Catalunya desplegués una estratègia en ciberseguretat, amb polítiques i una organització adequades, i on les capacitats de defensa i prevenció fossin claus i on aquestes capacitats poguessin adoptar accions de contenció si fos necessari per la seguretat dels sistemes.

Dins de l'estratègia de seguretat, cal fer especial esment a la protecció de les infraestructures crítiques per tal d'evitar casos com els descrits anteriorment.

5. El marc legal de les TIC

5.1. El marc competencial i les telecomunicacions

Malgrat que les comunicacions electròniques funcionen en un mercat liberalitzat seguint normatives de la Unió Europea (UE), cada Estat regula el marc legal aplicable al seu territori. A l'Estat espanyol les telecomunicacions es troben regulades en la Llei 32/2003, de 3 de novembre, General de Telecomunicacions (LGTEL), la qual ha de ser respectada per tots els operadors. En aquesta Llei es regulen, entre d'altres, el servei universal que fixa els drets dels ciutadans a rebre serveis mínims, l'adjudicació de l'espectre per operar xarxes mòbils o els serveis de ràdio i els títols habilitants per operadors de xarxes. En tot cas, cal tenir present que el Govern espanyol té previst aprovar una nova llei de telecomunicacions que pot alterar en bona mesura el marc jurídic actual.

La creació d'un nou Estat implicaria l'aprovació de noves lleis com a resultat de la seva sobirania i la seva capacitat de regulació. Val a dir que l'entorn de col·laboració amb l'Estat espanyol seria essencial per a dur a terme un traspàs competencial i establir un marc jurídic que donés seguretat als operadors durant el procés.

La creació d'un nou marc legal en telecomunicacions no es produiria de forma immediata l'endemà d'una eventual constitució del nou Estat català. El marc legal del dia després de la creació del nou Estat s'hauria de regir, d'entrada, pel principi de continuïtat que pressuposaria que els operadors mantindrien els seus títols habilitants, és a dir, els seus drets d'ús de l'espectre radioelèctric que fan possible les xarxes mòbils. Així, doncs, el marc legal continuaria sent la LGTEL, ja que caldria evitar situacions de buit legal que afectessin els serveis als ciutadans i empreses. Tot i això, a mig termini l'exercici sobirà de creació d'un nou marc legal seria irrenunciable. Aquesta situació i la pròpia capacitat del nou Estat d'aplicar sancions per incompliments dels contractes dels operadors faria que la continuïtat dels serveis no es veiés amenaçada.

5.2. Les comunicacions electròniques: el marc de regulació europeu

L'any 1997, la Comissió Europea iniciava un període de reflexió en relació amb les implicacions, sobretot d'ordre jurídic, que suposava la convergència entre els sectors de telecomunicacions i de l'audiovisual així com la publicació d'un Llibre Verd sobre la convergència dels sectors de telecomunicacions, mitjans de comunicació i tecnologies de la informació i sobre les seves conseqüències per a la reglamentació; dins de la perspectiva de la societat de la informació europea. Calia, dins de la perspectiva de la societat de la informació europea, adaptar els marcs reguladors existents en aquell moment al nou entorn tecnològic. Avui, podem dir que la convergència tecnològica és ja una realitat.

Una de les adaptacions necessàries, fruit de la convergència tecnològica, va ser la modificació de l'objecte de regulació. El nou marc regulador, aprovat per la Unió Europea el 2009, ja no contempla només les telecomunicacions, la televisió i Internet, sinó que ha establert un marc regulatori adaptat al nou entorn: les comunicacions electròniques.

La Unió Europea ha adoptat normatives, i n'adoptarà de noves, destinades al bon funcionament del mercat interior europeu de les comunicacions. El darrer exemple és una proposta de Reglament de la UE per a la reducció de costos de desplegament de xarxes de comunicacions electròniques de banda ampla.

Però la Unió Europea no té competències en tots els àmbits i en tot cas persegueix la regulació unitària del mercat interior europeu a través de l'harmonització de les normatives dels Estats membres. Per aquesta raó, i davant la creació d'un nou Estat, caldrà adoptar una nova Llei General de les Comunicacions electròniques que complementi les necessitats de funcionament del mercat interior europeu amb els objectius de desenvolupament de la nostra economia, territori i cultura dins del nou entorn de l'economia digital.

5.3. Les infraestructures crítiques: objecte de protecció prioritària

Després dels esdeveniments de l'11 de setembre de 2001 l'escenari de la seguretat mundial



va patir canvis significatius. A partir d'aquest moment es van fer paleses les implicacions que la destrucció o alteració de certs objectius podrien tenir sobre la vida, la salut i el benestar dels ciutadans i el funcionament dels estats. S'inicia un nou tractament de la seguretat sobre aquests objectius, es deixa de banda el concepte tradicional i se n'incorpora un altre de completament nou. Efectivament, fins a aquella data la seguretat era una competència pública i exclusiva de l'Estat. Ara es té present que les infraestructures crítiques estan majoritàriament en el sector privat, i per tant, aquest sector n'és també responsable.

En el cas dels Estats Units i després de l'11S es va reaccionar amb la creació del Departament de Seguretat Interior i una nova i àmplia regulació en aquesta matèria. A nivell europeu la iniciativa va sorgir sobretot arran del atemptats a Madrid de l'11 de març de 2004.

A partir d'aquestes primeres passes, la Comissió Europea va elaborar una estratègia global sobre protecció d'infraestructures crítiques, amb propostes per millorar la prevenció, preparació i resposta dels estats europeus enfront a atemptats terroristes.

Posteriorment va aprovar-se la Directiva 2008/114/CE del Consell de 8 de desembre de 2008 sobre la identificació i designació d'infraestructures crítiques europees i l'avaluació de la necessitat de millorar la seva protecció, la qual va entrar en vigor el 12 de gener de 2009.

Aquesta Directiva estableix, entre d'altres coses, que la responsabilitat principal i última de protegir les infraestructures crítiques correspon als Estats membres i als operadors de les mateixes, i insta la implantació d'una sèrie d'iniciatives i actuacions per part dels Estats per a la seva transposició a les legislacions nacionals.

5.4. El sector TIC: legalitat vigent a l'Estat espanyol

El marc legal en matèries diverses ha evolucionat en una complexa combinació d'estatuts i regulacions legals, regles judicials i la pràctica real. Tanmateix, no es estrany trobar llacunes, conflictes i inconsistències entre les diferents parts que donen forma a un marc legal i en conseqüència al procés en sí.

Com en d'altres àmbits materials, el marc legal estatal relatiu al sector de les TIC ha

experimentat un canvi notable, no exempt de llacunes i inconsistències, provocades en part pel fet que es tracta d'un sector caracteritzat per la celeritat de l'actualització tecnològica.

Així mateix, cal tenir en compte que els serveis de comunicació audiovisual (radiofònics, televisius i connexos i interactius) són serveis d'interès general que es presten en l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees i del dret a comunicar i rebre informació, entre d'altres (art. 22.1 de la Llei 7/2010, de 31 de març, General de la Comunicació Audiovisual - LGCA). En conseqüència, la prestació d'aquests serveis resta lligada a l'exercici de drets reconeguts constitucionalment (art. 20.1a i d de la CE) de manera que una eventual impossibilitat de prestar els serveis de comunicació audiovisual podria comportar la vulneració d'aquests drets. Això no obstant, la mateixa CE estableix mecanismes per poder suspendre el seu exercici tot declarant l'estat d'excepció o de setge (art. 55.1). Per tant, i també d'acord amb l'art. 21 i 32.3 de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge (LOEE), no s'hauria de descartar que això pogués afectar el correcte funcionament de les emissions de ràdio i televisió, entre d'altres. Aquest supòsit només es podria produir, lògicament, en l'etapa prèvia a la constitució de l'Estat català³.

³ En efecte, l'article 55.1 de la CE estableix que els drets reconeguts en l'article 20, apartats 1 a) i d), entre d'altres, podran ser suspesos quan sigui acordada la declaració de l'estat d'excepció o de setge en els termes que preveu la CE. Així, l'apartat 3 de l'article 116 de la CE determina que l'estat d'excepció serà declarat pel Govern mitjançant un decret acordat en un Consell de Ministres, prèvia autorització del Congrés dels Diputats. L'autorització i la proclamació de l'estat d'excepció haurà de determinar expressament els efectes d'aquest, l'àmbit territorial al qual s'estengui i la durada, que no podrà excedir de trenta dies, prorrogables per un termini igual amb els mateixos requisits.

D'acord amb l'article 13 de la LOEE, el Govern podrà sol·licitar del Congrés dels Diputats autorització per declarar l'estat d'excepció "cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo" (apartat 1). A aquests efectes, el Govern remetrà al Congrés una sol·licitud d'autorització que contindrà els extrems següents (apartat 2):

- Determinación de los efectos del estado de excepción, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita, que no podrán ser otros que los enumerados en el apartado 1 del art. 55 de la Constitución.
- Relación de las medidas a adoptar referidas a los derechos cuya suspensión específicamente se solicita.
- Ámbito territorial del estado de excepción, así como duración del mismo, que no podrá exceder de treinta días.

Per la seva banda en relació al sector de les telecomunicacions la Llei 32/2003, General de Telecomunicacions estableix les principals condicions sota les quals les entitats privades poden prestar serveis de telecomunicacions i regula també les condicions en les quals el Govern i les principals institucions estatals gestionen i regulen un servei d'interès públic i, en relació amb el cas d'estudi, en el seu article 4 preveu que:

“1. Las redes, servicios, instalaciones y equipos de telecomunicaciones que desarrollen actividades esenciales para la defensa nacional integran los medios destinados a ésta, se reservan al Estado y se rigen por su normativa específica”.

És rellevant mencionar aquesta disposició principalment pel fet que no totes les infraestructures de telecomunicacions queden sotmeses al règim de la LGTEL sinó que n'hi ha que queden reservades a l'Estat i tenen com a finalitat la defensa nacional, principalment infraestructures de caire militar o d'infraestructures crítiques. Cal tenir en compte aquestes infraestructures ja que el bloqueig o interrupció de determinats serveis (principalment inalàmbrics) podria venir també per les interferències que es poguessin causar des

-
- La cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que la Autoridad gubernativa esté autorizada para imponer, en su caso, a quienes contravengan las disposiciones que dicte durante el estado de excepción.

El Congrés debatrà la sol·licitud d'autorització tramesa pel Govern i la pot aprovar “en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma” (apartat 3).

Finalment, d'acord amb l'article 21 de la LOEE “la Autoridad gubernativa podrá suspender todo tipo de publicaciones, emisiones de radio y televisión, proyecciones cinematográficas y representaciones teatrales, siempre y cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo 20, apartados 1, a) y d), y 5 de la Constitución. Igualmente podrá ordenar el secuestro de publicaciones (apartat 1). Això no obstant, “el ejercicio de las potestades a que se refiere el apartado anterior no podrá llevar aparejado ningún tipo de censura previa” (apartat 2).

D'altra banda, l'apartat 4 de l'article 116 de la CE estableix que l'estat de setge serà declarat per la majoria absoluta del Congrés dels Diputats, a proposició exclusiva del Govern. El Congrés en determinarà l'àmbit territorial, la durada i les condicions.

D'acord amb l'article 32 de la LOEE, el Govern podrà proposar al Congrés dels Diputats la declaració de l'estat de setge “cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios” (apartat 1). Així mateix, “la correspondiente declaración determinará el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio” (apartat 2).

Finalment, l'apartat 3 de l'article 32 estableix que “la declaración podrá autorizar, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción, la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido que se reconocen en el apartado 3 del artículo 17 de la Constitución”.

d'aquestes infraestructures.

Seguint amb l'anàlisi de la normativa i d'aquest article 4 de la LGTEL cal fer esment també al seu apartat cinquè que determina:

“5. El Gobierno, con carácter excepcional y transitorio, podrá acordar la asunción por la Administración General del Estado de la gestión directa de determinados servicios o de la explotación de ciertas redes de comunicaciones electrónicas, de acuerdo con el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, para garantizar la seguridad pública y la defensa nacional”.

En relació amb aquesta previsió per tal de garantir la seguretat pública o bé la defensa nacional el Govern de l'Estat espanyol pot acordar la gestió directa de determinats serveis de comunicacions electròniques o bé sotmetre'ls a les seves instruccions. Des d'aquesta perspectiva les mesures tècniques a aplicar en aquest sector no són conegudes, malgrat que anirien alineades als objectius que es determinin, per exemple pel cas de la seguretat pública cabria l'ús de les infraestructures per difondre missatges d'emergència i per a la protecció de la població.

D'alta banda, la mateixa LGTEL també tracta aquesta possible imposició a través del servei públic definit a l'article 25. En particular el seu apartat primer determina que:

“1. El Gobierno podrá, por necesidades de la defensa nacional, de la seguridad pública o de los servicios que afecten a la seguridad de las personas o a la protección civil, imponer otras obligaciones de servicio público distintas de las de servicio universal a los operadores”.

És aquest argument el que es podria fer servir per intervenir el normal funcionament dels serveis de les operadores de telecomunicacions. Deixant de banda les agressions externes a la sobirania que no correspondrien amb el cas d'estudi, cal recórrer a la Llei Orgànica 4/1981 de l'Estat d'excepció (LEE), on es regulen els estats d'alarma, excepció i setge. D'aquests tres el que podria encaixar amb la situació que es planteja seria el de l'estat de setge que es defineix a l'article 32 de la LEE, com s'ha indicat anteriorment.

A mode de conclusió es pot afirmar doncs que el govern espanyol podria imposar mesures d'actuació excepcionals als operadors autoritzats a prestar serveis a nivell de l'Estat

espanyol, en l'etapa prèvia a la creació d'un Estat català. Sens perjudici d'això és difícil determinar les mesures concretes que es podrien imposar ja que no hi ha precedents.

6. Els actius que cal protegir

En aquest apartat es descriuen i analitzen els diferents actius que podrien quedar afectats a conseqüència d'un mal funcionament dels sistemes de comunicacions electròniques.

Aquests actius, bàsics per a garantir el funcionament de l'eventual nou Estat català, es troben en els sectors de l'audiovisual, de les telecomunicacions i dels transports, i en l'àmbit dels serveis essencials.

A l'hora de triar els actius més importants es fa prevaldre el criteri de dependència que tenen respecte de les comunicacions electròniques o sistemes d'informació.

6.1. El sector audiovisual

L'àmbit audiovisual està format per la transmissió del senyal de televisió i radio, des de la seva emissió en els diferents centres de producció audiovisual o radiofònica, fins l'arribada als aparells de televisió o ràdio de les llars.

La televisió i la ràdio comparteixen la tecnologia mitjançant la qual es transporta el senyal des dels centres emissors fins els receptors finals.

6.1.1. La televisió i la ràdio

6.1.1.1. Descripció

La radiodifusió terrestre és el mètode tradicional de lliurament del senyal de TV i FM per ones de ràdio transmesa a través de l'espai obert. Els senyals són la TDT, la FM i la DAB (tecnologia de ràdio digital actualment en proves).

A Catalunya, el punt principal de distribució del senyal de TDT, de FM i de DAB, és la Torre

de Collserola (propietat de la Societat Torre de Collserola S.A. que té per objecte social la construcció i explotació del complex).

La Torre de Collserola rep el senyal de les diverses televisions (privades i públiques), l'empaqueta per a cada múltiplex (conjunt de canals) i el difon tant a l'àrea metropolitana com a la resta de centres emissors que conformen la xarxa de distribució del senyal, i als quals s'orienten les antenes de les llars per tal de rebre'l. De forma semblant actua la ràdio digital (DAB), per bé que actualment el servei es troba restringit a l'àmbit de la Torre de Collserola. En el cas del senyal de FM, es distribueix de la mateixa forma fins arribar al receptor (transistor domèstic, portàtil, de cotxe, etc...)

La Torre de Collserola (situada a l'Àrea Metropolitana que concentra el 60% de la població total de Catalunya) distribueix els seus senyals, mitjançant radioenllaç i fibra òptica, als 8 centres reemissors principals de Catalunya. Tots ells permeten abastir el 85% de la població de Catalunya. Fins arribar al 99,6% de la cobertura actual resten a la vora de 500 Torres més que cobreixen la resta del territori i que distribueixen el senyal de TDT mitjançant radioenllaços i en algun cas via satèl·lit.

Pel que fa a la resta de tipologies de televisions (satèl·lit, cable i Internet) la seva penetració és inferior, però cal tenir-les presents.

- La televisió per satèl·lit, el senyal de la qual es lliura a les llars a través del transport via satèl·lit. Els satèl·lits d'Astra (19,2° est) –empresa luxemburguesa-, d'Eutelsat (Hot Bird 13° est) –empresa francesa- i d'Hispasat (30° oest) –empresa espanyola-, són els que principalment trameten canals en obert⁴.
- El centre de control d'Abertis Telecom i de pujada del senyal als satèl·lits d'Hispasat està a les rodalies de Madrid. Però el senyal es pot pujar als satèl·lits d'Hispasat i també als d'Astra des de molts altres llocs del món.
- La televisió per cable és una forma de proveir el senyal de televisió directament a les llars mitjançant cable coaxial, parell de coure o fibra òptica. Cal dir que tots els aparells de TV que estan connectats al cable també poden veure la TDT i que la seva penetració és baixa.

⁴ El centre de control d'Abertis Telecom i de pujada del senyal als satèl·lits d'Hispasat està a les rodalies de Madrid. Però el senyal es pot pujar als satèl·lits d'Hispasat i també als d'Astra des de molts altres llocs del món.

- La televisió per Internet tradueix els continguts en un format que pot ser transportat per ADSL, fibra òptica o altres tecnologies anomenades protocols d'Internet (Internet Protocol – IP). Per aquest motiu també es coneguda com a televisió IP. Actualment, encara no hi ha un alt grau de penetració d'aquests canals, no pas per una mancança tècnica dels receptors (televisors intel·ligents), sinó per la manca d'hàbit dels espectadors que opten encara majoritàriament per l'oferta en TDT. Seria especialment interessant que les televisions catalanes estiguessin preparades per emetre a través d'Internet per tot el món.

6.1.1.2. El marc competencial

Sens perjudici de les competències atribuïdes a la Generalitat en els art. 137 i 140 de l'Estatut de Catalunya, l'espectre radioelèctric és un bé de domini públic, la titularitat, gestió, planificació, administració i control del qual és competència de l'Estat espanyol, d'acord amb la Constitució i l'article 43 de la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions (LGT). Aquesta gestió s'exerceix de conformitat amb el que disposen el títol V de l'esmentada Llei i els tractats i acords internacionals dels quals Espanya n'és part, atenent la normativa aplicable de la Unió Europea (UE) i les resolucions i recomanacions de la Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT) i d'altres organismes internacionals.

Així mateix, l'article 5 del Reglament de desenvolupament de la LGT, pel que fa a l'ús del domini públic radioelèctric, aprovat pel Reial Decret 863/2008, de 23 de maig (Reglament LGT), estableix que “a fi d'aconseguir la utilització coordinada i eficaç del domini públic radioelèctric, el Ministre d'Indústria, Turisme i Comerç, a proposta de l'Agència Estatal de Radiocomunicacions, ha d'aprovar el Quadre Nacional d'Atribució de Freqüències (CNAF) per als diferents tipus de serveis de radiocomunicació, d'acord amb les disposicions de la UE, de la Conferència Europea d'Administracions de Correus i Telecomunicacions (CEPT), i del Reglament de radiocomunicacions de la UIT, i definir l'atribució de bandes, subbandes, freqüències, canals i els circuits radioelèctrics corresponents, així com les altres característiques tècniques que puguin ser necessàries.”

Mitjançant l'Ordre IET/787/2013, de 25 d'abril, el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme va aprovar el CNAF que, pel que fa als serveis de comunicació audiovisual (radiodifusió sonora i televisió), estableix unes bandes de freqüències tot remetent-se als corresponents Plans Tècnics Nacionals, l'elaboració del quals és una facultat assignada al Govern de l'Estat en

relació amb la gestió del domini públic radioelèctric, d'acord amb l'article 44 de la LGT.

En definitiva, els serveis de comunicació audiovisual es transmeten dins de les bandes de freqüències que s'assignen internacionalment per a aquesta finalitat i, posteriorment, l'Estat Espanyol defineix l'atribució de bandes, subbandes, freqüències, canals i els circuits radioelèctrics corresponents, així com les altres característiques tècniques que puguin ser necessàries, mitjançant el CNAF i, en determinats supòsits, tenint en compte els corresponents Plans Tècnics Nacionals que, pel que fa a la ràdio i la televisió, són els següents:

- El Pla Tècnic Nacional de Radiodifusió Sonora en Ones Mitjanes (hectomètriques) aprovat per Reial decret 765/1993, de 21 de maig i modificat per la Resolució de 23 d'abril de 2002⁵.
- El Pla Tècnic Nacional de Radiodifusió Sonora Digital Terrenal aprovat per Reial decret 1287/1999, de 23 de juliol, modificat pels Reials decrets 776/2006, de 23 de juny, i 802/2011, de 10 de juny i complementat per les Ordres de 23 de juliol de 1999, de 24 d'agost de 1999, de 15 d'octubre de 2001 i de 13 de juliol de 2011⁶.
- El Pla Tècnic Nacional de la Televisió Digital Terrestre aprovat per Reial decret 944/2005, de 29 de juliol, modificat pels Reials Decrets 920/2006, de 28 de juliol i 365/2010, de 26 de març i complementat per l'Ordre ITC/2212/2007, de 12 de juliol.

⁵ La nota d'utilització UN-1 del CNAF estableix que la banda de freqüències 526,5 a 1606,5 kHz s'utilitzarà exclusivament per les entitats habilitades per la prestació dels serveis de radiodifusió sonora en ona mitjana. Aquestes entitats habilitades són: la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola, S.A., a través de la Sociedad Mercantil Estatal Ràdio Nacional d'Espanya (RNE) i les persones físiques o jurídiques mitjançant el títol habilitant atorgat per l'Estat per l'explotació en gestió indirecta.

⁶ La nota d'utilització UN-96 del CNAF estableix que la banda de freqüències 195 a 223 MHz s'utilitzarà exclusivament per les entitats habilitades per la prestació dels serveis de radiodifusió sonora digital terrenal. Aquestes entitats habilitades són: la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola, S.A., a través de la Sociedad Mercantil Estatal RNE; les persones físiques o jurídiques mitjançant títol habilitant atorgat per l'Estat per l'explotació en gestió indirecta en les xarxes de cobertura estatal; els Ens Públics amb competència en la matèria de les Comunitats Autònomes; les persones físiques o jurídiques mitjançant concessió administrativa atorgada pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes per l'explotació en gestió indirecta en les xarxes de cobertura territorial autonòmica; les persones físiques o jurídiques mitjançant concessió administrativa atorgada pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes per l'explotació en gestió indirecta en una demarcació de cobertura local.

- El Pla Tècnic Nacional de la Televisió Digital Local aprovat per Reial decret 439/2004, de 12 de març, modificat pels Reials decrets 2268/2004, de 3 de desembre i 944/2005, de 29 de juliol i complementat per l'Ordre de 30 de desembre de 2004⁷.
- Pla Tècnic Nacional de Radiodifusió Sonora en Ones Mètriques amb Modulació de Freqüència aprovat per Reial decret 964/2006, d'1 de setembre⁸.

6.1.1.3. Escenaris de col·laboració i riscos

Com ja s'ha dit, d'acord amb la normativa vigent, l'espai radioelèctric és un bé de domini públic estatal i, en conseqüència, en la transició cap al nou Estat, l'escenari desitjable és el de col·laboració amb el govern espanyol, per tal de fer el traspàs de les competències i freqüències radioelèctriques, així com de les llicències habilitants dels operadors audiovisuals i els drets i deures econòmics associats.

En el cas de no existir una voluntat de col·laboració, l'Estat espanyol podria interferir tècnicament la difusió audiovisual, de tal manera que dificultés l'emissió de continguts. Això seria factible a través d'Abertis Telecom, el qual disposa de l'adjudicació de transport i

⁷ Les notes d'utilització UN-35 i UN-36 del CNAF estableixen que la banda de freqüències 470 a 862 MHz (canals radioelèctrics 21 a 69) s'utilitzarà per les entitats habilitades per la prestació dels serveis de televisió amb tecnologia digital. Aquestes entitats habilitades són: la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola, S.A., mitjançant la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española (TVE); les societats anònimes mitjançant títol habilitant atorgat per l'Estat per l'explotació en gestió indirecta en una xarxa de cobertura estatal -Antena 3 de Televisión, S.A. (A3), Sogecable, S.A. (C4), Gestevisión-Telecinco, S.A. (T5), Gestora de Inversiones Audiovisuales La Sexta (L6), Gestora de Televisión Net TV, S.A. i Veo Televisión, S.A.-; els Ens Públics amb competència en la matèria de les Comunitats Autònomes que han obtingut el títol habilitant per la gestió directa de la televisió en un múltiple digital d'àmbit territorial autonòmic; les persones físiques o jurídiques mitjançant títol habilitant atorgat pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes per l'explotació en gestió indirecta en un múltiple digital de cobertura territorial autonòmica; els municipis i les organitzacions territorials insulars mitjançant títol habilitant atorgat pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes per l'explotació en gestió indirecta en una demarcació de cobertura local; les persones físiques o jurídiques mitjançant títol habilitant atorgat pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes per l'explotació en gestió indirecta en una demarcació de cobertura local.

⁸ La nota d'utilització UN-17 del CNAF estableix que la banda de freqüències 87,5 a 108 MHz s'utilitzarà exclusivament per les entitats habilitades per la prestació dels serveis de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència. Aquestes entitats habilitades són: la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola, S.A., mitjançant la Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España (RNE); els Ens Públics amb competència en la matèria de les Comunitats Autònomes (emissores FM autonòmiques); les Corporacions Locals mitjançant títol habilitant atorgat pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes (emissores FM municipals); les persones físiques o jurídiques mitjançant títol habilitant atorgat pels òrgans competents de les Comunitats Autònomes, o en el seu cas per l'Estat, per l'explotació en gestió indirecta.

difusió del senyals audiovisuals, en aquells canals de TDT o ràdio que utilitzen les cadenes públiques i privades de Catalunya,.

Es podrien produir interferències electròniques en les bandes utilitzades per la difusió de la TDT i FM, ja siguin induïdes mitjançant antenes mòbils desplegades o mitjançant avions especialitzats que són capaços de generar interferències sota l'espai que sobrevolen.

6.1.1.4. Alternatives

Per garantir l'emissió de la TDT el primer que s'ha d'assegurar és la generació de continguts i senyals, a continuació el transport d'aquest senyal al centre emissor i finalment la difusió d'aquest senyal a la població. En aquest sentit cal disposar d'alternatives. A Catalunya tenim la possibilitat de duplicar tant la generació de continguts i senyal, com el transport i fins i tot la difusió. Per a la generació de continguts i elaboració del senyal hi ha empreses que actualment ja realitzen aquestes activitats per les seves pròpies necessitats o per als seus clients. També existeixen alternatives en el transport del senyal amb fibra i radio fins a Collserola: La Generalitat té fibres que arriben a Collserola i que connecten TVC , CatRadio i els principals punts de la ciutat de Barcelona.

En teoria una altra alternativa seria executar el pla de recuperació de desastres, consistent en duplicar amb instal·lacions alternatives, els centres de control i emissió de radiofreqüència. Tanmateix cal reconèixer que la inversió econòmica que requeriria aquest pla de recuperació en les circumstàncies actuals el fa poc viable a la pràctica.

En tot cas, davant d'una "interferència" estatal pel que fa a l'emissió dels canals de TDT i FM públics i privats de Catalunya, caldria tenir en compte que:

- Tot i que l'espai radioelèctric és un bé de domini públic estatal, Catalunya, atès que atorga els títols habilitants, pot gestionar aquella part que s'ubica sobre els seu territori.
- Els prestadors de serveis de comunicació audiovisual catalans tenen el dret a prestar el servei i, en conseqüència, tenen també el dret d'accés a les xarxes electròniques per poder-lo prestar.
- Els serveis de comunicació audiovisual radiofònics, televisius i connexos i interactius són serveis d'interès general que es presten en l'exercici del dret a la



lliure expressió d'idees, del dret a comunicar i rebre informació. Aquests drets tenen reconeixement i protecció constitucional.

- La pròpia normativa estatal atorga al servei de comunicació audiovisual públic la condició de servei essencial d'interès econòmic general.

Finalment, en relació amb els prestadors de serveis de comunicació audiovisuals estatals que emeten a Catalunya, el Govern de la Generalitat hauria de seguir mantenint la situació actual pel que fa als prestadors privats mitjançant un acord amb Abertis Telecom i, d'altra banda, mitjançant la signatura d'un acord transfronterer amb l'Estat Espanyol pel que fa a l'emissió dels prestadors públics.

Així mateix, en aquest context, el CTTI⁹ -empresa pública creada per llei el 28 de desembre de 1993, i adscrita al Departament d'Empresa i Ocupació- seria l'encarregada de vetllar per l'estricta compliment de les obligacions que Abertis Telecom té assumides en virtut del Contracte d'Arrendament d'Infraestructures (CAI) i dels contractes de prestació de serveis de transport i difusió dels senyals televisius i radiofònics de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals i, en definitiva, del manteniment dels serveis públics de comunicació audiovisual.

Analitzades les estratègies i mesures per fer front a situacions de risc, cal analitzar també les estratègies i mesures que hauria d'adoptar el nou Estat per tal de poder exercir les competències que avui exerceix l'Estat espanyol. En efecte, en el supòsit que Catalunya esdevingués un estat independent, per tal d'elaborar el seu propi CNAF, hauria de sol·licitar l'adhesió a l'UIT. Aleshores, com a Estat membre de l'UIT, podria definir l'atribució de bandes, subbandes, freqüències, canals i els circuits radioelèctrics corresponents, així com les altres característiques tècniques que poguessin ser necessàries.

Així mateix, i de manera paral·lela, la Generalitat hauria de regular el domini públic radioelèctric (l'espectre radioelèctric), el domini públic de numeració (els números assignats a la telefonia), el segment espacial (òrbites dels satèl·lits) i el domini públic radioelèctric terra-espai (enllaços ascendents i descendents entre les estacions terrenes i els satèl·lits),

⁹ El Govern de la Generalitat va constituir el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) per integrar tots els serveis informàtics i de telecomunicacions de l'Administració en una única estructura. Per tant, el CTTI és el responsable de garantir la direcció, planificació, gestió i control dels sistemes d'informació i dels serveis de telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya. Alhora que dissenya, construeix, coordina i desplega els projectes que la Generalitat li encarrega per desenvolupar i fer créixer la Societat del Coneixement.

tot assumint-ne la titularitat, la gestió, la planificació, l'administració i el control. Això comportaria que Catalunya podria crear xarxes de comunicacions electròniques pròpies¹⁰. En aquest sentit, es podria analitzar la conveniència o no de crear una entitat pública específicament encarregada de gestionar directament la xarxa i prestar serveis de transport i de difusió del senyal audiovisual o, en el seu cas, de fer-ho mitjançant la gestió indirecta a través d'una entitat privada, prèvia la corresponent concessió administrativa.

6.2. El sector de les telecomunicacions

Realitzar una trucada telefònica des de casa mitjançant el mòbil, consultar el correu electrònic, etcètera, són serveis de telecomunicacions que se suporten en xarxes. Les xarxes de telecomunicacions es componen de nodes (equips electrònics situats dins d'edificis especialitzats) i connexions entre nodes. Són usualment sistemes de transmissió de senyals basats en fibra òptica, que connecten els edificis. Els clients finals es connecten als nodes mitjançant cable de coure o fibra òptica des de les llars, o també mitjançant ones electromagnètiques que permeten la connexió a les antenes de telefonia mòbil (aquestes antenes, estacions base en l'argot del sector, es connecten amb els nodes).

Les xarxes públiques que donen actualment servei a Catalunya formen part de xarxes d'abast estatal, gestionades i operades des de centres de gestió situats majoritàriament a Madrid. Aquests centres de gestió poden desconnectar nodes de la xarxa, desconnectar antenes, deixar fora de servei els clients dins d'un node, tallar les interconnexions entre nodes de manera total o parcial. Podríem dir que la xarxa és "esclava" del centre de gestió. Aquesta situació és important per tal d'avaluar correctament la situació.

¹⁰Xarxa de comunicacions electròniques. Sistemes de transmissió i, si escau, els equips de commutació o encaminament i d'altres recursos que permetin el transport de senyals mitjançant cables, ones hertzianes, mitjans òptics o d'altres mitjans electromagnètics amb inclusió de les xarxes de satèl·lits, xarxes terrestres fixes i mòbils, sistemes de tendals elèctrics, en la mesura que s'utilitzin per a la transmissió de senyals, xarxes utilitzades per a la radiodifusió sonora i televisiva i xarxes de televisió per cable, independentment del tipus d'informació transportada.

6.2.1. La telefonia fixa i mòbil (veu)

6.2.1.1. Descripció

La telefonia, tant la fixa com la mòbil, es basa en l'ús del sistema de numeració, que integra uns dels dominis públics del camp de les telecomunicacions.

Aquest sistema de numeració té un prefix identificatiu de l'Estat, el qual és assignat per la ITU (Unió Internacional de Telecomunicacions) – a Espanya, com és conegut, li correspon el número 34- i un conjunt de números que identifiquen l'emissor de la trucada i el receptor. L'encaminament d'aquesta trucada fins al seu receptor requereix d'unes tecnologies i acords d'intercanvi d'aquestes trucades entre operadors de telecomunicacions dels diferents països, que estan regulats internacionalment. No són aliens a aquesta problemàtica els números especials, com per exemple emergències (112) o informació de l'administració (010 o 012). L'Estat és el titular del domini públic de numeració i n'atorga el seu ús a les empreses autoritzades a prestar el servei de telefonia.

Pel que fa a la veu a la xarxa de telefonia mòbil es transmet a través d'una xarxa d'estacions base, interconnectades per xarxes de fibra òptica o per radioenllaços, propietat dels operadors autoritzats (Telefónica, Orange, Vodafone i Yoigo), els quals reben i emeten les trucades dels telèfons mòbils que es troben en el seu abast, a través de l'emissió d'ones a una determinada freqüència assignada per l'Estat, ja que és el l'ens competent.

Tanmateix, l'evolució de la tecnologia de telefonia mòbil fins a l'actual 3G o 4G, també permet la connexió a Internet (transmissió de dades).

6.2.1.2. Marc competencial

La liberalització de les comunicacions telefòniques suposa que aquestes funcionin en tant que les operadores funcionin. Aquestes operadores segueixen les regulacions internacionals que marca la Unió Internacional de les Telecomunicacions. Per tant, la Generalitat no té cap competència sobre la telefonia. Però l'Estat tampoc no té potestat per fer que els telèfons deixin de funcionar.

6.2.1.3. Escenaris de col·laboració i riscos

Durant el procés de Transició Nacional caldria acordar amb l'Estat espanyol el manteniment del prefix estatal +34 fins que l'eventual Estat català esdevingués membre de la ITU, la qual hauria d'atorgar un nou prefix internacional per al territori de Catalunya. Un entorn de col·laboració amb l'Estat espanyol donaria seguretat a les operadores.

De fet, no existeix cap instrument legal que permeti que l'Estat pugui forçar a les operadores a suspendre els serveis de telefonia. Les operadores importants, que poden mantenir el sistema de comunicacions telefòniques, són internacionals i cotitzen a borsa. Amb tota seguretat la pressió de l'Estat espanyol sobre aquest tipus d'empreses seria infructuosa. Per tant, es pot considerar poc probable que es materialitzi el principal risc identificat, que seria no poder establir l'encaminament de les trucades en general, però especialment als serveis d'emergències o institucionals (112, 061, 080, 010, 012, ...).

Com en altres casos, tampoc aquí no existeixen mecanismes jurídics per poder impedir el funcionament d'alguns punts d'interconnexió de les operadores, llevat del cas que es declarés un estat d'excepció. Altra cosa és que es puguin produir accions de sabotatge. També cal tenir en compte els interessos privats que interactuen en aquest àmbit, que depenen dels seus accionistes i no de les instruccions de l'administració estatal.

En el cas de la telefonia mòbil, igual que en el de la TDT i ràdio, també ens podríem trobar amb interferències electròniques en les freqüències utilitzades per les operadores de telefonia mòbil, induïdes mitjançant antenes mòbils desplegades o mitjançant els avions especialitzats en els atacs electrònics, capaços de generar interferències sota l'espai que sobrevolen. Tanmateix, l'acció d'aquesta mena d'avions només pot acotar-se a espais limitats, de manera que no esdevé un risc real, a menys que es focalitzi sobre espais especialment rellevants.

Un dels riscos que cal tenir en compte és la inestabilitat en les comunicacions que eventualment es podria produir arran de sabotatges a la xarxa, provocant caigudes de nodes territorials, numeracions selectives o d'altres.

Fins i tot es podrien impedir totes les comunicacions, tret de l'accés al 112. Intentar impedir aquestes accions és força complicat i exigiria desendollar els nodes dels sistemes de gestió i la capacitat d'operar localment. Malgrat aquesta situació, les xarxes de titularitat de la

Generalitat podrien reconfigurar-se i mantenir-se actives.

Aquesta situació d'excepcionalitat només es podria mantenir durant un període de temps curt, donada l'afectació a les persones i empreses. Per això seria necessari un estudi en profunditat de les alternatives d'emergència basades en xarxes pròpies i serveis internacionals.

És important assenyalar que per donar continuïtat al servei, tant de la xarxa fixa com de la mòbil, és necessari disposar de fibra òptica i d'interconnexió amb els operadors situats a Catalunya o a fora de Catalunya.

Els terminals via satèl·lit, especialment serveis basats en operadors internacionals com Inmarsat, es podrien veure afectats per interferències generades localment, és a dir, a prop dels terminals.

6.2.1.4. Alternatives

En el cas de la telefonia, no caldrien actuacions específiques, ja que les operadores garantirien el funcionament.

El que sí que caldrà fer, en cas que Catalunya esdevingués un nou Estat, és integrar-se a la ITU i demanar un codi de país per les trucades internacionals. En aquest sentit caldria que el Govern establis relacions amb la ITU el més aviat possible.

6.2.2. Internet

Internet és una xarxa pública i global d'ordinadors interconnectats mitjançant el protocol d'Internet (IP) i que envien les dades de l'emissor al receptor i viceversa. Internet és la unió de moltes altres xarxes ja siguin acadèmiques, comercials o de les administracions. Per tant, caldria prestar especial cura alhora de determinar el possible impacte d'un tall d'aquest servei.

L'accés a les xarxes de dades, majoritàriament Internet, es fa mitjançant els parells de coure o cables de fibra òptica que connecten els edificis dels clients, llars o empreses, o des dels terminals mòbils tipus smartphone o enrutadors habilitats per connexions de ràdio.

Malgrat que són xarxes diferents de les esmentades en l'apartat de telefonia, comparteixen el primer tram, coure / fibra o connexió terminal –antena. Això implica que els propietaris d'aquest primer tram controlen l'accés.

El mercat d'Internet està compost per diferents proveïdors (*Internet Service Providers, ISP*) i està més atomitzat que el dels serveis de telefonia. Tot i això la majoria de clients pertanyen als grans operadors (Telefònica, Vodafone, Orange ...). Els Operadors alternatius no disposen de xarxes pròpies per interconnectar-se amb el nodes d'intercanvi i fan servir les infraestructures (fibra òptica) dels grans operadors.

A Catalunya hi ha algunes infraestructures específiques, que les diverses xarxes existents utilitzen (acadèmiques, comercials, de l'administració, privades, etc.) per intercanviar-se la informació, que garanteixen que l'emissor i el receptor es connectin i comuniquin. Si aquests punts, pel motiu que sigui, deixen de fer aquesta funció, el tràfic es talla i els serveis es deixen de prestar. Són el que anomenem nusos de connexió.

La connexió a Internet es produeix, per tant, des de i cap a un proveïdor d'Internet que està connectat a un d'aquests nusos de comunicacions. Les diferents tecnologies que permeten la connexió entre el nostre dispositiu (fix o mòbil) amb el proveïdor d'Internet són les següents: Fibra òptica, ADSL (parell de coure), Internet mòbil (3G, 4G), WiMAX i connexió per satèl·lit. A continuació fem una breu descripció de cadascun d'ells.

- Fibra òptica

La fibra òptica és la principal tecnologia per la connexió a Internet, ja que la seva alta capacitat permet altres formes de connexió (3G, 4G, Wimax).

Avui per avui l'extensió del cable i fibra òptica pel territori fa difícil el sabotatge o la tallada massiva de cables, tot i així, cal garantir la integritat física d'alguns punts estratègics, ja siguin nusos de comunicació o punts únics de sortida i/o entrada de les Telecomunicacions.

- Internet mòbil (EDGE, 3G, 4G)

L'evolució de la tecnologia de telefonia mòbil fins a l'actual 3G o 4G permet la connexió a Internet (dades) d'uns telèfons cada cop més potents i amb incomputables aplicacions.

Per aquest motiu els operadors de telefonia mòbil interconnecten les seves antenes amb

xarxes de fibra òptica per tal de garantir una velocitat d'intercanvi d'informació major que si s'utilitzessin ones convencionals. En aquest cas és molt important garantir que els dispositius mòbils disposin de connexió. Per posar en relleu la seva importància, n'hi ha prou en recordar el paper que han tingut en les denominades primaveres àrabs.

- ADSL

L'ADSL és la tecnologia emprada per fer arribar Internet mitjançant els cables de coure que utilitza la telefonia fixa.

- WiMAX

En aquells indrets de major dificultat d'accés, tot i arribar-hi la telefonia fixa, no és possible accedir a Internet amb el cablejat de parell de coure, per la qual cosa la connexió a Internet arriba mitjançant el que s'anomena WiMAX. Aquesta tecnologia utilitza les ones per fer arribar la connexió des d'una antena emissora fins a les antenes receptores de les llars, les quals són capaces de descodificar el senyal. Les antenes de WiMAX, solen estar connectades a xarxes de fibra òptica, com en el cas de les antenes de telefonia mòbil.

- Connexió per satèl·lit

El darrer tipus de connexió a Internet que s'utilitza, tot i que en menor grau, és la connexió per satèl·lit. Mitjançant una antena parabòlica, el proveïdor d'Internet fa arribar la connexió a través del satèl·lit.

- Els nusos de comunicacions

Els nusos de comunicacions, com ja s'ha dit anteriorment, són els punts on s'intercanvien la informació de les diferents xarxes i proveïdors d'Internet. És poden associar amb la idea de les portes de sortida cap a Internet. Els proveïdors d'Internet intercanvien dades als NAP (*Network Access Points*). Els més importants només accedeixen els gran operadors a escala global com Vodafone , ATT, Verizon , Telefónica , Orange i altres d'aquest nivell . El principal de l'Estat Espanyol és l'HISPANIX, que és a Madrid.

La Generalitat disposa del CATNIX, el nus de comunicacions neutre que està situat a la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) i on s'intercanvien el tràfic de dades les diverses operadores. S'hauria de dimensionar el CATNIX per suportar el tràfic amb origen i destinació

Catalunya.

6.2.2.1. Riscos

Els nusos de comunicació estan connectats a Internet sense cap jerarquia establerta i, en la seva majoria, estan en mans d'empreses privades. Això garanteix, com en el cas de la telefonia, que tot i que algun nus de comunicació pogués deixar de donar servei per sabotatge, Catalunya no deixaria d'estar connectada a Internet. Es podrien produir col·lapses o lentitud de la xarxa de forma local, però de forma legal no es pot desconnectar tot Catalunya d'Internet.

Ara bé, al marge de la legalitat es podrien produir sabotatges, apagades d'equips electrònics o atacs informàtics que podrien generar algunes situacions puntuals de col·lapse de la xarxa d'Internet a Catalunya.

Com en el cas de la telefonia, els centres de gestió podrien desconnectar totalment o parcialment les xarxes. La majoria d'operadors alternatius fan servir els ADSL de Telefónica, els quals depenen del seu sistema de gestió.

En definitiva, en aquest àmbit seria necessari establir els mateixos escenaris de col·laboració amb l'Estat espanyol que en el cas de xarxes de telefonia, de cara a garantir l'estabilitat dels agents i operadors. Però cal ser conscients que, en un entorn de desacord, també es produirien els mateixos riscos que en el cas de xarxes de telefonia. Això no obstant, la major diversificació d'operadors i proveïdors de fibra, fins i tot les fibres òptiques de la xarxa pròpia de la Generalitat, permetrien una sortida a Internet. Aquestes fibres haurien de protegir-se d'eventuals talls provocats en el seu recorregut o en els edificis de concentració i de pas.

També es podria considerar el risc de censura, tal i com existeix, per exemple, a la Xina. Però cal tenir en compte que a tota la UE, les telecomunicacions estan liberalitzades, i seria molt difícil implantar un sistema de censura a la xarxa.

6.2.2.2. Alternatives

La situació de contingència per garantir la connectivitat a Internet passa per tenir prevista la possibilitat de fer circular el tràfic d'Internet de tot Catalunya a través del CATNIX, el punt

neutre de connexió a Internet de la Generalitat de Catalunya.

Actualment totes les operadores tenen algun enrutament de tràfic a través del CATNIX. És fonamental, doncs, que Telefònica, com a principal proveïdor de serveis d'Internet a Catalunya, s'afegeixi a aquest nus de comunicació neutre

L'accés a Internet via satèl·lit no té les mateixes capacitats que la fibra òptica però es una alternativa a considerar, especialment per distribuir continguts a servidors d'arreu el món. Per accedir al satèl·lits existeixen equips mòbils de desplegament ràpid (*fly away*) que són difícilment interceptables. Només es podria plantejar dur a terme la connexió a Internet de forma massiva, per tecnologia satèl·lit, a través de l'estació de Granada del Penedès, però degut al seu estat d'abandonament, avui en dia no seria viable.

A banda dels riscos i les seves alternatives, durant el procés de Transició Nacional, l'eventual constitució d'un Estat català també exigiria prendre altres decisions de relleu. Per exemple, i igualment en el cas de les xarxes fixes i mòbils, caldria fer la separació de la xarxa d'àmbit català i la implementació dels seus sistemes propis de gestió i operació. L'intercanvi de dades entre operadors s'hauria de fer al CATNIX.

A diferència de la telefonia, la numeració, és a dir, les adreces IP, és més flexible i el període transitori estaria més lligat al pas del domini .es (webs amb adreça acabada en .es (Espanya) a .cat (Catalunya)). Recordem que Catalunya malgrat no ser un Estat, ja va aconseguir fa un anys un domini propi .

Caldria garantir la sortida a Internet i per tant caldria tenir capacitat i fibra al CATNIX i als punts d'intercanvi de tràfic alternatius a Barcelona. També caldria garantir que aquests punts d'intercanvi estiguessin connectats al món a través d'interconnexions internacionals amb fibra o satèl·lit com a últim recurs.

6.2.3. Xarxa RESCAT

6.2.3.1. Descripció

La Xarxa RESCAT és la xarxa de telecomunicacions que utilitzen el cos de Mossos d'Esquadra, les policies locals i alguns dels cossos d'emergència de Catalunya (SEM,

Agents Rurals, Bombers). La xarxa està sostinguda per una infraestructura de titularitat pública, operada per l'empresa privada Abertis Telecom.

6.2.3.2. Marc competencial

La Xarxa RESCAT opera sobre unes freqüències atorgades per l'Estat a la Generalitat de Catalunya. És aquesta qui estableix la concessió de la gestió de la xarxa a l'operadora Abertis per tal que ofereixi el servei. És a dir, la Generalitat és el client i, per tant, qui paga a Abertis per mantenir el servei de la Xarxa RESCAT.

6.2.3.3. Escenari de col·laboració i riscos

L'escenari de col·laboració en aquest apartat està restringit al traspàs de la titularitat de la freqüència que utilitza la xarxa RESCAT a l'Administració catalana, que ja gestiona l'esmentada freqüència.

En un escenari de no col·laboració, i igual que en altres apartats anteriors, es podríem produir interferències electròniques en les bandes utilitzades per la Xarxa RESCAT, ja siguin mitjançant antenes o mitjançant uns avions especialitzats en atacs electrònics capaços de generar interferències sota l'espai que sobrevolen.

També es podria considerar, per bé que remotament, la retirada de l'autorització de l'Estat per a l'ús de les freqüències, amb la generació de la necessitat que el futur Govern de la Generalitat aprovés novament aquesta autorització en ús de les capacitats que li proporcionaria succeir l'Estat en aquesta àmbit.

Cal tenir present que RESCAT fa servir freqüències compartides amb la policia nacional espanyola i que aquesta té una xarxa paral·lela a RESCAT activa i funcionant a Catalunya. Per tant, si la policia espanyola activa la seva xarxa amb noves freqüències i més potència que RESCAT, podria provocar seriosos problemes per funcionar, sobretot a la ciutat de Barcelona.

6.2.3.4. Alternatives

De la mateixa manera que amb els serveis audiovisuals, les alternatives per garantir la Xarxa RESCAT passarien per tenir el control operatiu de la Torre de Collserola i els repetidors



principals al territori.

El col·lectiu de radioaficionats es podria considerar una altra xarxa especial. Els radioaficionats són un conjunt d'usuaris degudament autoritzats, que utilitzen diversos tipus d'equips de radiocomunicació per a comunicar-se amb altres radioaficionats d'arreu del món per al servei públic, la recreació i formació.

6.3. El sector del transport

Aquest sector és altament dependent de les comunicacions electròniques. En aquests casos parlem sobretot de les instal·lacions radioelèctriques d'ajuda a la navegació aèria, marítima o ferroviària. El transport per carretera, tot i no tenir aquesta dependència per a la navegació, si que es podria veure afectat per una pèrdua d'informació sobre les comandes, compres, destins de mercaderies, etc.

6.3.1. El transport aeri

6.3.1.1. Descripció d'infraestructures claus

El transport aeri es recolza en instal·lacions radioelèctriques d'ajuda a la navegació. Existeixen determinades instal·lacions que tenen constituïdes servituds radioelèctriques per assegurar l'adequat funcionament de les estacions que garanteixen la comunicació entre els avions i la Torre de control o entre els mateixos aparells.

A Catalunya, els aeroports tenen una Torre que controla l'enlairament i l'aterratge dels avions a les dependències aeroportuàries, però també existeix el Centre de Control de Barcelona, seu de la Direcció Regional de Navegació Aèria Est, una instal·lació de vital importància per a la navegació aèria. Aquest centre controla el trànsit i aproximació als aeroports del territori que li és assignat.

6.3.1.2. Marc competencial

En l'àmbit de les comunicacions electròniques que s'utilitzen per a la gestió de l'espai aeri, l'Estat té totes les competències. Estan regulades pel Reial Decret 57/2002, de 18 de gener,

pel qual s'aprova el Reglament de Circulació Aèria. La normativa de circulació aèria incorporada a aquest Reial decret no és més que l'adaptació a l'ordenament espanyol de les modificacions que l'Organització d'Aviació Civil Internacional (OACI) ha anat introduint en el Conveni de Chicago.

6.3.1.3. Riscos

En aquest cas seria molt important la col·laboració amb l'Estat per poder dur a terme un traspàs ordenat i segur de la gestió de les freqüències i centres de control, donada la rellevància que tenen les comunicacions per a la seguretat en la navegació aèria. Seria també convenient establir acords de col·laboració amb els altres estats limítrofes.

El principal risc és el tancament de l'espai aeri només sobre Catalunya i la paralització conseqüent de l'aeroport del Prat. Existeixen alternatives tècniques per suplir aquesta mancança, en el supòsit que el Govern ho considerés necessari. En cas contrari, només amb el control físic de la instal·lació es podria garantir el funcionament. Cal dir, però, que seria altament improbable que l'Estat tanqués l'espai aeri sobre Catalunya, ja que estaria incomplint les normatives d'aviació civil internacional i creant un caos a nivell continental, tal i com va passar el 2009 amb la vaga de controladors. En aquest sentit cal tenir en compte el fet diferencial que un Estat no pot tancar l'espai aeri unilateralment sense provocar una reacció internacional.

6.3.1.4. Antecedents

En els recents processos d'independència hi ha exemples de casos de canvi de sobirania sobre un determinat espai aeri que han provocat seriosos conflictes, però també n'hi ha d'altres en els quals el traspàs de sobirania a les noves autoritats es va produir de manera pacífica i pactada.

El traspàs de control de comunicacions equival al traspàs del control de la infraestructura, i en el cas de Catalunya el seu èxit dependria de com es negociï el traspàs de l'Estat espanyol (avui d'Aena) al nou Estat català de la gestió de control de l'espai aeri català.

Durant aquest traspàs cal tenir en compte que el control de l'espai aeri dependria, tant durant les fases de vol com d'aproximació, del centre de control, mentre que en l'enlairament o l'aterratge ho faria només dels sistemes del propi aeroport.

6.3.2. El transport marítim

6.3.2.1. Descripció

Bàsicament els sistemes de radiocomunicacions marítimes estan orientats a la comunicació entre vaixells i els ports i al rescat. Conviuen junts els sistemes civils i els militars, que per la seva naturalesa, son xifrats.

Els equips que ofereixen aquests serveis són els següents:

- Radio i Navtex (amb les bandes de freqüència en MF, HF i VHF) (Radiotelègraf)
- Satèl·lit (COSPAS-SARSAT, Balises, Inmarsat)
- Transponedors de Radar

En ser elements de seguretat de la vida humana i del tràfic marítim nacional i internacional, i pel fet que Catalunya es troba en un indret geogràfic estratègicament clau en el pas de vaixells per la Mediterrània, així com un centre de distribució logística per Espanya i Europa, és poc probable la seva interferència. Cal remarcar que les interferències en les comunicacions via satèl·lit són pràcticament impossibles.

A priori totes les comunicacions són secretes i està totalment prohibida la divulgació o utilització del contingut sense l'express consentiment de l'emissor. Qualsevol persona que escolti els missatges emesos i no en sigui el seu destinatari té l'obligació de guardar el secret del seus continguts. En les comunicacions marítimes totes les comunicacions són en obert, és a dir, no estan encriptades. Tant l'emissor com el receptor tenen l'obligació d'identificar-se verbalment o digitalment. Les comunicacions de seguretat o emergència tenen prioritat sobre totes les altres.

- NAVTEX

És un sistema per transmetre i rebre informació de text: avisos de navegació, meteorològics, urgència o seguretat, a través de la impressió telegràfica de banda estreta. Aquestes informacions es transmeten des de les estacions base costeres a equips específics embarcats en els vaixells. El NAVTEX està pensat per difondre aquesta informació dins els límits de les aigües costeres (400 milles -740 Km).

- Sistemes de satèl·lits
 - INMARSAT

Es tracta d'un sistema de satèl·lits, el propòsit del qual és proporcionar l'espai per a les comunicacions marítimes via satèl·lit amb l'objectiu de millorar les comunicacions d'auxili i seguretat de la vida humana al mar, la gestió dels vaixells, els serveis de correspondència pública i els de ràdio localització. Inmarsat està dividit en dues societats: una pública, destinada als sistemes d'auxili, i una privada que ofereix sistemes de telecomunicacions a tot el globus terraquí. El sistema està compost per 4 satèl·lits en òrbita geostacionària a 36.000 Km orbitant en l'equador i al voltant de la terra, amb 4 satèl·lits de reserva i ofereix cobertura entre els 70° N i els 70° S. Existeixen altres sistemes de comunicació satel·lital, com el GLONASS, que orbita zenitalment i ofereix cobertura en els pols Nord i Sud.

- COSPAS-SARSAT

El seu significat és *Cospas: Space System for Search and Distress Vessels – Sarsat: Search and Rescue Satellite-Aided*.

És un sistema satèl·lit dissenyat per localitzar radiobalises. Aquestes radiobalises retransmeten al satèl·lit el senyal d'auxili i la seva posició als centres de control de missions de rescat. Aquests senyals fets servir pel rescat tant en terra, mar o aire.

- Transponedors de Radar (RESAR)

Són equips que, a bord d'un vaixell o aeronau, i fins i tot en el cas de naufragis, responen en rebre un senyal de radar (d'un altre vaixell o avió) per descobrir la seva posició i així facilitar el rescat.

6.3.2.2. Marc competencial

Les competències en ports són de de la Generalitat de Catalunya, a excepció dels Ports autònoms de Barcelona i Tarragona que són de titularitat de l'Estat espanyol, malgrat que en els seus òrgans de govern hi ha una representació del Govern de Catalunya.

Les competències en radiofreqüència son exclusives de l'Estat espanyol, com ja s'ha dit anteriorment en aquest document.

6.3.2.3. Escenaris de col·laboració i riscos

En aquest àmbit, un escenari de col·laboració permetria un traspàs ordenat de competències, assumint els sistemes de salvament marítim amb tots els seus actius terrestres, marítims i aeris.

En el cas de l'espai marítim, és prou coneguda l'operativa de ràdio i radar per part dels operadors del sector, ja siguin navilieres, vaixells o ports i, donada la poca velocitat dels vaixells, es poden fer servir mètodes alternatius. La possibilitat de generació d'interferències que afectin les comunicacions és baixa, donat el seu abast, la multiplicitat de canals existents i la utilitat d'aquestes comunicacions en el salvament de persones. Seria poc probable que es produís aquesta situació. Un cas molt diferent seria l'aturada de les TIC que operen en els ports i que podria suposar un seriós problema pel que fa a l'entrada i repartiment de mercaderies a través d'aquestes infraestructures. En aquest cas, caldria estudiar vies alternatives, que no són de l'abast de les TIC, per a aconseguir resoldre el problema,.

Quant al sistema de rescat marítim es podria descartar, d'entrada, una aturada o sabotatge donada la seva importància estratègica en la protecció de la vida humana en cas d'accident o necessitats en el mar.

Les comunicacions de dades en el vaixells, pel fet de ser realitzades via satèl·lit, són en la pràctica molt difícilment interferibles o intervenibles.

6.3.2.4. Alternatives

En cas d'interferències en les radiocomunicacions, es poden fer servir multiplicitat de bandes i canals que permetrien esquivar-les, i a més cal tenir en compte que són fàcilment localitzables i identificables.

Alternativament tots els vaixells coneixen sobradament la utilització de llums, senyals i sons per poder-se comunicar entre ells i els ports.

6.3.3. El transport ferroviari

6.3.3.1. Descripció i emplaçaments

Igual que en el transport aeri i marítim, el transport ferroviari usa una xarxa de comunicació específica per coordinar el trànsit ferroviari. Actualment, per poder circular, tots els trens depenen de la informació que arriba al centre de control via fibra òptica.

Les xarxes ferroviàries de Catalunya (FGC, Metro, Rodalies de Catalunya i Tram) són infraestructures bàsiques per a la mobilitat de persones i béns. En conseqüència, una alteració en el seu funcionament podria generar greus problemes. Els elements fonamentals a considerar, per a cadascuna d'aquestes xarxes, són:

- Els centres de comandament
- Els dipòsits de material mòbil
- Les estacions principals i nusos ferroviaris

Els Centres de Comandament són els centres des dels quals es controlen i gestionen totes les operacions i sistemes necessaris per al desenvolupament de l'explotació ferroviària de les línies. Si bé es pot plantejar, en les diferents xarxes, una explotació amb comandaments locals, la capacitat en aquest cas queda dràsticament reduïda.

Aquests centres consisteixen en un conjunt de sales interconnectades que concentren els equips i les persones que garanteixen l'explotació. El temps de reposició d'aquestes instal·lacions és de l'ordre de tres mesos.

En aquests centres es disposa dels següents elements:

- Equips centrals, xarxa de comunicacions
- Sistema de control de tràfic centralitzat
- Sistema de control d'estacions, que inclou tots els elements d'interfonia existents a les estacions amb el propi centre
- Sistema central d'alarmes d'estacions i cotxeres
- Sistema de ràdio-comunicacions tren-terra i telefonia alternativa

- Sistema d'informació al client
- Sistema de subministrament d'energia

Els dipòsits de material mòbil són recintes on s'estaciona una part significativa del material mòbil dels diferents operadors, normalment associats a tallers de manteniment o àrees de servei (neteja, repostatge). Una petita part de les flotes s'estaciona en altres llocs (per exemple en terminals, per facilitar l'inici del servei), però en un nombre clarament insuficient per garantir el servei si per algun motiu el dipòsit queda bloquejat o queda danyat el material mòbil. En qualsevol cas, a banda dels riscos de sabotatge, també seria problemàtic, per poder garantir el servei, que hi hagués interferències que no permetessin un bon funcionament de les comunicacions.

Les estacions estratègiques són nusos d'especial importància a la xarxa de FGC. Existeixen, també, altres serveis sensibles de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya amb possibles elements a considerar com a crítics en àmbits comarcals si les TIC es veiessin afectades i no en garantissin el servei.

6.3.3.2. Escenaris de col·laboració i riscos

En un entorn de col·laboració, quan es produeixi el traspàs de les infraestructures ferroviàries entre l'Estat i la Generalitat, caldria tenir en compte que hi ha centres de control actualment situats fora del territori català, com és el centre de comandament de l'AVE (situat a Saragossa). Aquests centres haurien de tenir el seu equivalent a Catalunya.

Des del punt de vista de les xarxes de comunicació i sistemes d'informació, els riscos a tenir en compte serien els relatius als centres de comandament.

Des d'una perspectiva física, caldria tenir en compte el risc de sabotatges tant d'instal·lacions crítiques com d'obstrucció d'accessos.

Per altra banda, existeixen uns riscos identificats i relacionats amb els sistemes d'informació, com poden ser la manipulació de la configuració dels ordinadors centrals de processos, l'accés no autoritzat als sistemes, la difusió de software maliciós, la modificació i l'obstrucció de la informació, la denegació de servei o robatori, la filtració i/o la interacció.

6.3.3.3. Alternatives

Per minimitzar els riscos i maximitzar les condicions de seguretat, en l'àmbit de la ciberseguretat es disposa de les mesures següents:

- Segmentació de la xarxa lògica
- Sistema de protecció de codis maliciosos
- Execució de còpia de recolzament
- Control i restricció d'accés als sistemes i a la informació segons perfil de l'usuari
- Alta disponibilitat d'equips crítics
- Control i restricció d'accessos externs

Aquests serien els primers elements a protegir

6.3.4. El transport per carretera / logística

6.3.4.1. Descripció

El transport de mercaderies per carretera ha tingut tradicionalment i continua tenint a Catalunya una notable importància en termes comparats. En aquest cas, el transport en ell mateix no té una dependència directa de les comunicacions electròniques, però sí que la tenen les empreses de distribució com Mercabarna o la Zona d'Activitats Logístiques (ZAL).

Cal destacar que totes les telecomunicacions del Servei Català de Trànsit, dels Ajuntaments i de les autopistes per a la senyalització viària, semàfors i gestió del peatges funcionen a través de fibra òptica. La seva interrupció podria complicar el correcte funcionament de les principals vies de comunicació del país.

6.3.4.2. Escenaris de col·laboració i riscos

Existeix, doncs, un risc associat a la logística necessària per fer arribar les mercaderies i els aliments als comerços. Aquesta logística podria veure's afectada per la impossibilitat d'accedir a les comandes, els destins, els continguts, etc. en cas de fallada dels sistemes d'informació per atacs informàtics, principalment.



També caldria considerar el risc d'aturada de les senyalitzacions viàries. Aquesta aturada podria ser deguda a l'atac dels sistemes d'informació que la fan funcionar o per la impossibilitat de comunicar-se amb els dispositius de senyalització (semàfors, peatges, etc.).

6.3.4.3. Alternatives

Cal considerar els principals centres de distribució de mercaderies, com Mercabarna, com infraestructures assimilables a infraestructures crítiques i, per tant, assegurar que disposin dels plans de seguretat informàtica necessaris per fer front a possibles ciberatacs.

Així mateix, els sistemes d'informació i telecomunicacions del Servei Català de Trànsit haurien d'estar securitzats per evitar la fallada per atac informàtic.

6.4. Els serveis essencials

En aquest epígraf analitzarem els problemes de ciberseguretat i la necessitat de transferència de titularitat que plantegen els serveis públics i privats que, per la seva incidència en el funcionament normal de la societat, mereixen la consideració de serveis essencials des de la perspectiva de les TICS.

6.4.1. Els serveis públics essencials

La major part dels serveis públics que presten actualment les Administracions en exercici de les competències que tenen atribuïdes estan suportats en informacions i registres de dades que determinen l'abast, l'amplitud, el qui, el com i el quan s'han de prestar.

La irrupció de les noves tecnologies de la informació han fet que molts d'aquest serveis s'hagin mecanitzat i depenguin en gran mesura de sistemes d'informació on resideixen les dades necessàries per a la seva producció, on s'hi controla els nivells de servei, on s'avaluen les polítiques aplicades i on es fan els controls legals pertinents.

Així mateix, aquesta mecanització i l'estructura actual de competències descentralitzades de les administracions públiques, fa que, cada cop més, hi hagi una major interconnexió i dependència dels sistemes d'informació de les diverses administracions.

Aquesta interconnexió i dependència entre sistemes es pot produir de les següents formes:

- Dos sistemes d'informació s'intercanvien informacions en temps real a través de processos col·laboratius. Per exemple, l'alta d'un conveni col·lectiu a l'administració laboral autonòmica dona d'alta també el conveni en el sistema d'informació de l'Estat que té la competència del registre de convenis.
- Un sistema d'informació accedeix a informacions d'un altre mitjançant processos d'accés i extracció de dades. Per exemple, la consulta de la situació tributària global d'un ciutadà s'obté gràcies a l'accés als sistemes d'informació de l'Agència Tributària (AEAT).

Tanmateix, a la pràctica alguns processos i serveis públics s'han transferit sense que les administracions receptores tinguessin els recursos tècnics necessaris per absorbir-los. En aquest sentit, encara que les administracions catalanes són de les més tecnificades, tenen molts processos que s'executen amb sistemes d'informació que governa, administra i proveeix l'Administració General de l'Estat.

Un altre factor de complexitat és que el disseny i determinació de les solucions tècniques interadministratives no estan coordinades des d'un punt de vista global, sinó que són les unitats organitzatives de cada administració les qui determinen el grau i els mecanismes tècnics en que es basarà la seva col·laboració.

Per últim, cal tenir present que el mapa de col·laboracions entre sistemes d'informació és, en aquest moments, molt complex. El nombre d'interconnexions és molt elevat i els actors, molt diversos: l'Administració General de l'Estat, la Generalitat de Catalunya, les Diputacions Provincials i els ajuntaments, l'administració de Justícia, les universitats, i molts col·legis professionals.

En l'entorn català, existeix ha una agència que té la competència de gestionar la interoperabilitat administrativa. Es tracta de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC) que pot ser un facilitador en quan a la coordinació d'un procés de garantia de serveis interconnectats.

Pel que fa a la informació (és a dir, les dades) que pertanyen a les administracions catalanes, estan emmagatzemades en els centres de processament de dades (CPD). Ens

referirem a aquestes qüestions en el següent apartat.

6.4.1.1. Escenaris de col·laboració i riscos

La prestació dels serveis públics essencials per part d'un eventual Estat català tindria com un dels principals riscos la manca d'interconnexió entre els sistemes d'informació de l'Administració de l'Estat espanyol i els de l'Administració catalana, atès que, com s'acaba de dir la Generalitat de Catalunya té avui una notable dependència dels sistemes estatals per poder exercir les seves competències. Així, en el cas d'esdevenir un nou Estat, a aquestes competències ja esmentades s'hi afegirien les que actualment exerceix l'Estat espanyol.

En un entorn de col·laboració amb l'Estat caldria establir acords d'interconnexió per evitar aquest risc. Si la col·laboració no fos possible, la Generalitat hauria d'iniciar amb urgència els processos pertinents per generar els registres i les informacions necessàries i poder prestar els esmentats serveis essencials.

6.4.1.2. Alternatives

Com s'acaba de dir, per a fer front a aquests riscos i poder assegurar la provisió dels serveis públics essencials, s'haurien de dissenyar i executar diferents línies d'actuació prèvies a aquesta transició perquè en el moment que es produïssin es pogués estar en disposició de la informació i dels seus processos de creació i gestió.

Les línies bàsiques d'actuació per a garantir aquesta disposició de sistemes serien:

- Construir el mapa d'informacions bàsiques (inventari) necessari per prestar els serveis essencials i precisar quina és actualment la d'administració competent.
- Determinar quins són els sistemes d'informació que contenen aquestes informacions, a qui pertanyen i quina dependència tenen per tal de poder fer un pla de substitució o racionalització.
- Construir sistemes bàsics que suportin els processos de generació i manteniment d'aquelles informacions que avui no es generen dins l'àmbit català.
- Definir un ens que coordini tot el procés i que sigui garant de l'arquitectura d'informació de les administracions catalanes.

6.4.2. Les dades dels serveis públics de les administracions catalanes

6.4.2.1. Descripció

Dins dels sistemes d'informació que cal protegir es troben els centres de processament de dades (CPDs). Aquests centres són instal·lacions on s'emmagatzema digitalment el gruix de la informació relativa a la prestació de serveis en el país. Aquestes dades ordenades constitueixen la informació que, degudament processada, permet el desenvolupament de les activitats bàsiques del dia a dia. Per a un Estat, les dades relatives a les persones, territori i activitat econòmica, són fonamentals per al seu desenvolupament quotidià, així com per a la programació, previsió i anàlisi en els processos de presa de decisions.

Catalunya s'està convertint en un nucli de centres de processament de dades del sud d'Europa. Des de l'inici de la crisi econòmica, per motius d'eficiència econòmica i operativa, s'han impulsat processos de concentració de dades en grans centres.

En aquest sentit les dades vitals de la Generalitat de Catalunya i dels grans consistoris de Catalunya – Barcelona i la seva àrea Metropolitana, Girona, Tarragona i Lleida- poden ser de gran importància pel manteniment dels serveis bàsics. La informació sobre serveis i processos es podria regenerar amb el coneixement sobre les dades d'una manera més o menys ràpida. Sense dades no existeix informació, i per tant coneixement, per la qual cosa la reconstrucció de processos i serveis seria molt més difícil. Estem parlant, per exemple de les propietats de les persones, però també dels títols acadèmics, els vehicles, l'història clínica o els assumptes judicials pendents, entre d'altres. Tot això, naturalment, amb ple respecte dels drets fonamentals de les persones afectades i, molt especialment, del dret a la protecció de dades.

6.4.2.2. Marc competencial

Les dades crítiques relatives a la població són propietat dels municipis encarregats de mantenir les dades sobre els padrons d'habitants, base del cens electoral.

Si bé les dades del Servei Català de la Salut suposen la major base informativa transversal de Catalunya, el control dels padrons per part dels municipis, tot i no ser la base per a la

informació fiscal bàsica, si que suposa una font de construcció d'informació essencial per a la prestació dels serveis i, si més no, d'identificació i localització de les persones.

La informació sensible sobre el territori és propietat de la Generalitat i dels diferents municipis, malgrat que en l'actualitat la informació territorial oferta per agents privats, com Google, és suficientment exacta i útil per un cas d'absència d'informació oficial.

El creuament d'informació sobre persones i territori dona lloc, per exemple, a la informació fiscal sobre el territori per l'assignació de llicències, i és bàsica per a la construcció d'un sistema tributari propi.

6.4.2.3. Escenaris de col·laboració i riscos

La pèrdua de la informació relativa a les persones és un risc greu. La pèrdua de control sobre la identitat de les persones, deixaria en una situació de vulnerabilitat els sistemes de seguretat, identificació i localització de les persones, al marge de desactivar els sistemes sanitaris, tributaris, acadèmics i de regulació de la prestació de serveis bàsics. Altrament la pèrdua del control dels padrons i censos municipals significaria la impossibilitat de creuar i construir la informació fidedigna de la població amb les dades del Servei Català de la Salut.

Pel que fa a la informació sobre el territori, si bé no tan greu, la pèrdua de les dades geocodificades de la Generalitat o dels Ajuntaments més importants, significaria la impossibilitat de localització exacta d'activitats o llocs de caràcter estratègic, com zones industrials, polígons, ports, aeròdroms o ubicacions d'interès logístic.

6.4.3. El servei postal: correus

6.4.3.1. Descripció

Les comunicacions postals han estat considerades per l'ONU com una matèria d'especial rellevància en relació amb els objectius que persegueix la pròpia Organització de promoure la cooperació internacional en els àmbits social, econòmic, cultural i educatiu, entre d'altres

Així ho posa de manifest el fet que la Unió Postal Universal (UPU) -organisme internacional que promou la cooperació i les bones pràctiques en matèria postal- està vinculada a l'ONU

en virtut d'un acord específic, formalitzat d'acord amb les previsions de l'article 57 de la Carta de les Nacions Unides. En aquest marc, la UPU ha establert, com un dels principis bàsics en matèria postal, l'anomenat "Servei postal universal" en virtut del qual la població gaudeix del dret a un servei postal universal consistent en una oferta de serveis postals bàsics de qualitat, prestats de forma permanent en tots els punts del territori i a preus accessibles; correspon als països membres determinar l'abast d'aquests serveis postals (Actes aprovades pel XXII Congrés de l'UPU, a Beijing el 15 de setembre de 1999).

En conseqüència, es pot afirmar que existeix consens en la comunitat internacional sobre la necessitat que els Estats donin satisfacció al dret dels ciutadans a un servei postal universal. És per això que una de les actuacions públiques que ha d'impulsar tot Estat de nova creació és la prestació del servei postal universal.

Per tant, si Catalunya esdevingués un Estat estaria obligada a prestar el Servei Postal Universal (SPU). En aquesta prestació les TIC hi estan directament relacionades, atès que garanteixen el servei.

A l'Estat espanyol els serveis de correus i telègrafs han estat recentment liberalitzats, per bé que la prestació del servei postal universal ha estat atorgada per l'Estat a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. per un període de 15 anys, per aplicació de la Llei 43/2010, de 30 de desembre, del servei postal universal, dels drets dels usuaris i del mercat postal.

Tot i que la correspondència postal ha retrocedit en gran mesura, empesa per la penetració dels serveis d'Internet i molt notòriament pel correu electrònic, encara no és negligible.

6.4.3.2. Marc competencial

L'Estat espanyol, com a membre de la Unió Postal Internacional (UPU), és el titular de la competència en matèria postal. La Generalitat no té cap competència i no ha actuat mai en aquest camp.

La pertinença a la UPU o el reconeixement per aquesta organització d'un determinat territori com a territori postal permet, a més a més, que la *International Organisation for Standardization* (ISO) pugui atorgar a un país o territori un codi d'Internet de país (*country code Top-Level-Domain* o ccTLD), que és un codi de dues lletres. A l'Estat espanyol li

correspon el ccTLD “.es”., a Catalunya li correspondria un altre epígraf, que podria ser l’epígraf .cat, usat des de fa temps en webs, correus electrònics i en la resta d’operacions a la xarxa.

6.4.3.3. Escenaris de col·laboració i riscos

Per mantenir el correcte funcionament del servei postal a Catalunya caldria acordar amb l’Estat el traspàs de la gestió del servei. Si no fos així, el principal risc derivaria del fet que la societat estatal prestatària del servei universal de correus podria paraitzar les seves activitats, impeditnt l’entrada i sortida de correspondència amb l’estranger i la circulació i distribució de correspondència a l’interior del país.

6.4.3.4. Alternatives

Existiria l’alternativa d’acordar amb alguna o algunes empreses privades de serveis postals la substitució dels serveis de la societat estatal mentre el Govern no organitzi el servei postal de Catalunya.

És important remarcar la necessitat de donar solució als diferents sistemes de cobrament pels serveis prestats (franqueig a màquina, franqueig mitjançant segells i acords de franqueig pagat).

Per als segells es podrien emprar les solucions habituals en casos similars. Inicialment es pot sobrecarregar segells espanyols no expedits que estiguin dipositats a Catalunya, per immediatament procedir a la impressió de segells emesos per la nova Administració. Caldria adoptar mesures per permetre el funcionament de les màquines de franqueig, que és la solució emprada per les grans emissores de correu.

Pel que fa a la sortida de correspondència cap a l’estranger i la rebuda des de l’estranger caldria atendre tots els condicionants internacionals que permeten donar el servei als correus externs i per tal que els correus estrangers distribueixin tot el que es generi a l’interior de Catalunya amb destinació a l’estranger. Hi ha alguns organismes internacionals amb els quals s’hauria de negociar i aconseguir el reconeixement i l’associació:

- UPU (Unió Postal Universal). Seu a Berna, amb 192 països associats. És un procés lent, encara que hi han vies per assolir-ho.

- Acords REIMS, pels quals els estats es paguen entre ells els serveis postals que es presten, en funció però de la qualitat de la prestació. Són acords generals, però negociats país a país, per la qual cosa caldria força temps i moltes negociacions. De fet, hauria de ser una de las primeres figures a incorporar, des del primer moment de la nova situació institucional.
- Acords IPS (Internacional Postal Services), per al seguiment en temps real dels enviaments postals. Inclou fins i tot l'establiment d'antenes de seguiment en tot el territori. Encara que és complex, no seria excessivament difícil perquè tots els països estan interessats en poder fer el seguiment o traçabilitat de determinats enviaments.
- En funció de la integració del nou Estat dins de la Unió Europea, serien necessaris els contactes directes i permanents amb les autoritats europees a Brussel·les per tractar aspectes fiscals (el tractament de l'IVA en els serveis postals és molt complex i encara no és igual a tots els països), duaners i legals (totes les modificacions de les directives postals i els efectes i desenvolupament en cada país, etc.) entre d'altres.

En quant al servei de telègraf, per bé que encara està en funcionament, el seu ús és molt reduït, per la qual cosa cal entendre que podria no ser una prioritat màxima garantir-ne el funcionament en una primera fase.

Pel que fa a l'Administració Postal, en un primer moment i en funció del cessament o no de la prestació dels serveis de correus per part de la Societat Estatal Espanyola, caldria disposar d'una entitat o direcció que coordini la posada en marxa dels serveis transitoris. Posteriorment, caldria preveure l'aprovació d'una llei postal pròpia, la creació del servei postal català, mitjançant l'atorgament de la missió de prestar el servei postal universal a una entitat i l'aprovació del finançament d'aquest servei, així com la creació d'una autoritat postal independent.

6.4.4. Els serveis financers

El sector de les TIC ha mantingut una relació estreta amb el sector financer des de l'aparició dels primers sistemes de computació, a mitjans del segle XX. Moltes de les innovacions de



les TIC han servit per millorar processos interns com la gestió transaccional, la contractació en mercats o la interconnexió amb sistemes de pagaments. Des de la irrupció dels grans ordinadors corporatius *mainframe* a finals dels anys 60, fins a les més recents aplicacions en el núvol, les TIC han anat de la mà de la banca en el seu creixement. També és notable l'evolució de la manera com les entitats financeres es relacionen amb els seus clients, on l'oferta de canals s'ha anat ampliant i avui en dia són moltes les entitats que permeten operar a través d'oficines, caixers, telèfon, Internet, etc.

La forta dependència de les comunicacions electròniques per part del sector financer pren importància en el moment en què el ciutadà interacciona amb els serveis per disposar de diners. Les oficines bancàries i els caixers estan constantment connectats a través d'Internet amb les bases de dades dels bancs

Els dos aspectes que poden afectar a la disponibilitat de serveis financers per part dels ciutadans són la custòdia de les dades per part de les entitats bancàries i la continuïtat de les operacions de les sucursals, els caixers automàtics i els datàfons en ús als terminals de punt de venda. Pel que fa a la custòdia de les dades, les principals entitats de matriu catalana compten amb replicació dels seus centres de dades.

Respecte la continuïtat de les operacions, el factor clau és la disponibilitat de les comunicacions entre els respectius serveis centrals i les seves xarxes d'oficines i caixers. En les entitats considerades, les comunicacions es porten a terme mitjançant xarxes mixtes que combinen línies privades punt a punt i xarxes VPN sobre línies públiques xDSL i XDSI. Per tant, seria aplicable tot el que s'indica en aquest document sobre la integritat dels serveis de telecomunicacions. Per altra banda, la majoria dels caixers tenen una modalitat de funcionament *offline* que els permet fer operacions –lliuraments de quantitats limitades d'efectiu- en absència de connectivitat, amb posterior compensació de les operacions quan es torna a recuperar.

Aquest tema no hauria de preocupar més enllà d'assegurar que les entitats privades tenen la seva informació protegida davant qualsevol amenaça i es troba replicada de forma segura.

Pel que fa a la Borsa de Barcelona, cal tenir present que tot el funcionament del mercat de valors espanyols està interconnectat. Per tant totes les consideracions respecte les telecomunicacions i els sistemes, també serien explicades al document serien d'aplicació pel

que fa a la Borsa. En resum, caldria garantir les telecomunicacions i la protecció contra ciberatacs als sistemes informàtics.

6.4.4.1. Escenaris de Col·laboració i Riscos

El principal risc de posar en perill el sistema financer seria l'atac informàtic a les bases de dades de les entitats o la borsa.

6.4.4.2. Alternatives

La principal alternativa seria que les entitats privades disposin dels seus plans de protecció davant d'atacs cibernètics i que en aquests incloguessin les còpies de seguretat en un altre lloc diferent al principal.

6.4.5. Els serveis d'emergència

L'accés als serveis d'emergència esdevé prioritari per garantir la normalitat en el dia a dia dels ciutadans. Ja s'han descrit parcialment alguns dels possibles problemes en les comunicacions electròniques sobre les quals es sustenten els serveis d'emergència.

Per a que el servei d'emergència funcioni amb total normalitat caldria assegurar tres aspectes:

- Connexió telefònica al 112, 061, 080, 091. És imprescindible que es pogués contactar amb els serveis d'emergència via telefònica. En aquest cas, els riscos i alternatives corresponen a les ja descrites en l'apartat 6.2.1 sobre telefonia.
- Els diferents cossos haurien de poder disposar de la xarxa RESCAT, mitjançant la qual es comuniquen entre ells, i així poder coordinar les actuacions necessàries. Pel que fa a la comunicació de veu mitjançant la Xarxa RESCAT, els riscos i alternatives associats s'han descrit en l'apartat 6.2.3. de telecomunicacions.
- Els diferents cossos haurien de poder accedir a les dades necessàries, ja sigui l'historial mèdic, les matrícules de vehicles d'un ciutadà o el seu estat judicial o legal, tot respectant la legislació sobre protecció de dades. Per a tot això cal que

les bases de dades siguin accessibles, tal i com es descriu en l'apartat 6.4.2 sobre les dades dels serveis públics de les administracions catalanes.

6.4.6. El subministrament energètic

Com passa en molts sectors de la realitat social catalana, el subministrament energètic depèn dels sistemes d'informació per mantenir la seva gestió eficient. Així mateix, cal tenir present que, si bé fan falta els sistemes d'informació per a gestionar el subministrament energètic, l'energia és necessària per al manteniment dels sistemes d'informació.

En termes generals, es pot considerar que el sector de l'energia presenta en aquesta matèria uns trets transversals comuns:

- Es tracta d'un sector en mans d'operadors privats.
- Els operadors es relacionen en règim de lliure mercat (derivat de directives europees).
- Malgrat es tracta d'un mercat lliure en quant a condicions comercials, està fortament regulat especialment en quant a condicions tècniques.
- L'operativa en lliure mercat és relativament nova (1997) i està controlada per un regulador únic.
- Majoritàriament, s'han mantingut, latents o operatives, les estructures privades i regulades d'abans de 1997.
- Es tracta d'un sector que té caràcter de "servei essencial". Això significa que, davant incidències excepcionals, la seva protecció permet que els operadors treballin de manera autònoma.

L'estudi monogràfic i detallat d'aquest sector estratègic, on les TIC hi tenen una forta rellevància, serà objecte d'un proper informe del Consell Assessor per a la Transició Nacional.

6.4.7. Els projectes especials per garantir els serveis essencials

És especialment important que l'Administració catalana pogués disposar d'una base de dades comuna de tota la Generalitat, clau per tenir un cens, per fer una targeta d'identificació ciutadana o registrar ciutadans i empreses per fer el seguiment de les seves obligacions tributàries (Agència Tributària) entre d'altres actuacions. Aquests projectes haurien d'estar impulsats políticament i per a la seva ràpida i efectiva materialització seria desitjable un entorn de col·laboració amb l'Estat espanyol, a fi que pogués traspasar totes aquelles dades necessàries per al desenvolupament dels diferents projectes i durant el temps que correspongui.

7. El lideratge i la gestió de les TIC

Del què hem dit fins ara es desprèn que en el procés de constitució d'un eventual Estat català caldria que La Generalitat prengués un seguit de mesures específiques per defensar les TIC d'incidents malintencionats que busquin pertorbar l'operativa electrònica normal dels sistemes informàtics o de les seves infraestructures de comunicacions associades. Aquesta actuació suposaria no només garantir tecnològicament la seguretat de les telecomunicacions, sinó també establir mecanismes dirigits a garantir l'abastament energètic imprescindible pel seu funcionament, així com també la seguretat física dels principals nusos de telecomunicacions.

L'abast i complexitat del problema que caldria afrontar suggereix la necessitat d'un lideratge i gestió d'alt nivell específicament dedicats a la ciberseguretat. En aquest sentit, sembla apropiat comptar amb una estructura de comandament amb responsabilitat sobre la resta d'organismes afectats (com el CTTI, l'AOC i el CESICAT) per tal de coordinar adequadament la ciberseguretat de tots els departaments del Govern i, en general, de totes les TICS que puguin afectar a la normalitat de la vida ciutadana.

Abans de l'eventual constitució del nou Estat, la Generalitat tindria ja competència per crear aquesta estructura de comandament que hauria d'actuar, en aquesta primera fase del



procés, respectant les competències de l'Estat en matèria de telecomunicacions i, com es obvi, els drets fonamentals dels ciutadans consagrats en la Constitució i les lleis.

8. El paper de la comunicació 2.0 en el procés de Transició Nacional

La comunicació a través dels mitjans digitals pot tenir un paper molt rellevant al llarg del procés de Transició Nacional.

En línies generals, la presència online dels organismes de la Generalitat mitjançant servidors web, de correu i altres tipus, que proporcionen als ciutadans informació i serveis en forma d'aplicacions, està raonablement protegida davant possibles atacs de *hacking* (intrusions de tercers per modificar-ne el contingut o el funcionament, o bé per accedir a les dades que contenen) i de DDoS (inutilització per saturació, via una quantitat desmesurada de peticions d'accés).

En tot cas, en paral·lel amb aquesta protecció dels serveis gestionats amb recursos propis, un eventual Estat català hauria d'entomar el repte de gestionar de manera estratègica tot allò que des de l'acció política i de govern està vinculat amb l'àmbit de les xarxes socials. En un moment en què una part molt important de la ciutadania s'informa i crea continguts a través de les xarxes socials, la gestió estratègica de la presència i el posicionament dels principals actors i institucions del país esdevé un tema central.

En efecte, avui una bona part dels ciutadans rep la seva informació mitjançant les xarxes socials, especialment en moments d'activitat informativa intensa. S'ha comprovat en casos tan diversos com jornades electorals, esdeveniments esportius, accidents o desastres naturals. De fet, el que circula per les xarxes socials acaba en moltes ocasions elevat a la categoria de font informativa per part dels mitjans de comunicació convencionals, incloses la ràdio i la TV, que en multipliquen la difusió. Per això és convenient assegurar una presència adient dels organismes i serveis públics catalans en les principals plataformes 2.0.

D'altra banda, atesa una hipotètica utilització de les xarxes socials per tal de generar desconcert, malfiança i descoordinació entre els actors, les institucions i la ciutadania seria

del tot convenient garantir la presència dels actors, institucions, organismes i serveis públics catalans en les xarxes socials. Les mesures que caldria prendre en consideració serien:

- Assegurar que el Govern, cadascun dels seus Departaments, el Parlament, els serveis de protecció civil i mobilitat (Mossos, Emergències, Trànsit) i els individus que puguin ser percebuts com a portaveus autoritzats, són titulars de comptes propis a les principals xarxes socials, els facin servir o no (evitant-ne suplantacions en el darrer cas).
- Elaborar un manual d'actuació per a eventuais suplantacions i segrestaments de la identitat digital, establint un contacte previ amb els gestors de les principals xarxes socials.
- Gestionar la certificació de la titularitat dels perfils i identitats digitals dels actors esmentats, amb l'objectiu de prevenir potencials dubtes de la població i els mitjans sobre l'autenticitat dels missatges que s'emetin.
- Preparar un protocol d'elaboració dels missatges (contingut, freqüència, estil...) que, dins del pla general de comunicació, s'haurien d'emetre a través de les xarxes socials, així com preveure un sistema d'atenció de consultes dels ciutadans i, si s'escau, la gestió dels rumors infundats i informacions falses.

9. Resum i conclusions

Avui en dia, les societats modernes com la catalana viuen en total dependència de la tecnologia. Accions tan quotidianes com veure la televisió, disposar d'efectiu a través del caixer automàtic, consultar les xarxes socials o fer una trucada telefònica, se suporten, en major o menor grau, en sistemes d'informació i xarxes de telecomunicacions. El que s'anomena, genèricament, tecnologies de la informació i la comunicació: les TIC.

Atès que són claus per a la normalitat de la societat, les TIC haurien de poder funcionar sense problemes rellevants i justament per poder garantir aquest funcionament en el moment culminant de la constitució del nou Estat català, si aquesta constitució fos el resultat del pronunciament del poble de Catalunya, és important establir els escenaris de

col·laboració adients amb l'Estat espanyol. Un correcte traspàs de competències i de sistemes d'informació fins ara compartits, no només donaria seguretat a la ciutadania sinó que també garantiria la tranquil·litat de tots aquells agents involucrats en les TIC, donant estabilitat tant al mercat de les telecomunicacions espanyol com al nou mercat català resultant.

Amb aquest objectiu, doncs, cal ser conscients de la importància que prendrien les TIC especialment en la fase final del procés de Transició Nacional des de tres perspectives diferents:

- Les TIC, com elements que formen part del ciberespai, caldria que fossin protegides davant les amenaces pròpies de la xarxa. Els ciberatacs són una realitat que pot desestabilitzar infraestructures, sectors econòmics i fins i tot governs.
- Les TIC son un actiu que caldria regular de forma ràpida en el moment de la Transició Nacional, respectant sempre, com és natural, els drets dels ciutadans, especialment els relacionats amb la protecció de dades personals.
- Les TIC, en tant que element essencial d'algunes infraestructures, que anomenem crítiques per la seva importància, caldria que fossin protegides d'eventuals amenaces físiques.

9.1. Ciberseguretat

Atesa la importància del ciberespai en la societat actual, el concepte de ciberseguretat cada cop és més present en els àmbits personals, professionals i, sobretot, governamentals.

Existeixen molts casos on l'atac informàtic ha fet perillar sectors econòmics, infraestructures crítiques o, fins i tot, sistemes d'informació governamentals.

Catalunya és conscient d'aquesta amenaça i des de l'any 2009 disposa d'un Pla Nacional d'Impuls de la seguretat de les TIC a Catalunya que desplega el Centre de Seguretat de la Informació de Catalunya (CESICAT).

Tot i així, no tots els objectius de protecció estan coberts de forma òptima per aquest

organisme. Si bé el perímetre i l'interior de les TIC de la Generalitat estan en constant control i seguiment pel CESICAT i existeix certa col·laboració entre aquest organisme i les forces de l'ordre (Mossos d'Esquadra), falta desplegar més capacitats en el camp de la defensa cibernètica i de la intel·ligència, entesa com a capacitat d'investigar i prevenir futurs atacs.

Per tal de reforçar aquest aspecte de la ciberseguretat en l'àmbit governamental, caldria prendre en consideració l'adopció de les mesures següents:

- El manteniment de la col·laboració amb els diferents organismes de l'Estat espanyol com el CCN-CERT i INTECO per garantir la seguretat de l'espai cibernètic comú; la garantia que els organismes encarregats del desplegament del Pla Nacional de la Seguretat de la Informació puguin defensar el país dels ciberatacs; l'obertura de converses i contactes amb altres Equips de Resposta d'Emergències Informàtiques (*Computer Emergency Response Team – CERT*) a nivell català i internacional, per tal de tenir el màxim d'aliats en aquest camp.
- La protecció de les dades públiques dels ciutadans de Catalunya, així com dels Centres de Processament de Dades (CPDs) dels quals depèn el Govern, mitjançant l'elaboració d'un Pla de Recuperació de Desastres, amb alternatives, si escau, fora de Catalunya.
- La preparació de les bases de dades per tenir un sistema electoral operatiu, uns documents d'identificació i una Agència Tributària amb les millors garanties d'idoneïtat i correcció en el tractament de les dades dels ciutadans i de les empreses.
- La creació d'una sola estructura de comandament de les TIC a Catalunya que inclogui els principals organismes amb competències en la matèria, com ara la Direcció General de Telecomunicacions i Societat de la Informació (DGTSI), el Centre de Seguretat de la Informació de Catalunya (CESICAT), el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI), l'Administració Oberta de Catalunya (AOC) i l'Agència de Protecció de Dades de Catalunya (APDCAT), entre d'altres. Aquest comandament s'hauria de coordinar amb el Consorci municipalista Localret, Diputacions, Consells Comarcals i Ajuntaments pel que fa a l'Administració Local, fent un esment especial a la coordinació amb l'Ajuntament de Barcelona per la seva potència respecte les TIC i la seva ubicació clau en el

territori. Aquesta estructura hauria d'estar dotada de mitjans personals i pressupostaris suficients. Abans de l'eventual constitució del nou Estat, la Generalitat tindria ja competència per crear aquesta estructura de comandament, que hauria d'actuar, en aquesta primera fase del procés, respectant les competències de l'Estat en matèria de telecomunicacions i, com es obvi, els drets fonamentals dels ciutadans consagrats en la Constitució i les lleis.

9.2. El marc normatiu

A la Unió Europea les comunicacions electròniques (telecomunicacions i comunicació audiovisual) funcionen en un mercat liberalitzat, però cada Estat ha regulat aquesta matèria amb la seva pròpia normativa. A l'Estat espanyol, les comunicacions electròniques estan regulades, per un cantó per la Llei 32/2003, de 3 de novembre, General de Telecomunicacions (LGTEL) i per l'altre per la Llei 7/2010, de 31 de març, General de la Comunicació Audiovisual (LGCA).

Pel que fa a l'àmbit de les telecomunicacions, l'article 4 de la LGTEL, obre la porta a que el govern espanyol pugui imposar mesures d'actuació als operadors autoritzats al·legant necessitats de defensa nacional i seguretat pública. Sens perjudici d'això, és complex determinar les mesures que es podrien imposar ja que no hi ha precedents. Actualment l'Estat està tramitant una nova llei de telecomunicacions que podria alterar aquest escenari.

En l'àmbit de la comunicació audiovisual, la LGCA reconeix els serveis radiofònics, televisius i connexos i interactius, com a serveis d'interès general que es presten en l'exercici del dret a la lliure expressió d'idees i del dret a comunicar i rebre informació, entre d'altres. Per tant, la prestació d'aquests serveis resta lligada a l'exercici de drets reconeguts en la Constitució.

Només amb la declaració de l'estat d'excepció per part del Govern espanyol, es podrien veure limitats els drets en que es basen les comunicacions audiovisuals i la llibertat de mercat de les telecomunicacions.

En l'àmbit europeu, les directrius sobre la regulació de les telecomunicacions i les comunicacions audiovisuals és més clara que la continguda en l'ordenament espanyol. Ambdós sectors estan patint una convergència tecnològica, que ha de quedar recollida

també en una convergència regulatòria.

També des de Brussel·les, es posa molt d'èmfasi en la protecció de les infraestructures crítiques. La Directiva 2008/114/CE del Consell de 8 de desembre de 2008 sobre la identificació i designació d'infraestructures crítiques europees i l'avaluació de la necessitat de la seva protecció, impulsa la generació de normatives en els estats membres per incloure tots els aspectes de protecció, tant física com cibernètica, de les infraestructures considerades crítiques.

En aquest àmbit caldria prendre en consideració l'adopció de les següents mesures:

- Coordinar amb l'Estat espanyol el traspàs ordenat de competències en matèria de les TIC, vetllant per a que en cap moment no quedi cap competència ni cap contracte en una situació d'inseguretat jurídica.
- Crear un equip legal/tècnic que iniciï el procés d'elaboració d'un avantprojecte de Llei d'Infraestructures crítiques que inclogui, entre d'altres, la seva definició des de la perspectiva de les TICS; l'obligació de les empreses gestores d'elaborar els plans de prevenció i recuperació de desastres; la protecció física i cibernètica d'aquestes instal·lacions; la col·laboració amb el cos de Mossos d'Esquadra i/o empreses de seguretat per garantir la seva integritat física i l'alineament amb el Pla Nacional de Seguretat pel que fa als ciberatacs. Igualment caldria pensar en la conveniència d'instaurar la figura del delegat del Govern en aquestes empreses, en cas d'emergència.
- Crear un equip legal/tècnic que iniciés el procés d'elaboració d'un avantprojecte de decret per regularitzar la relació amb els radioaficionats catalans com a alternativa de comunicació en cas de desastre, en coherència amb la normativa europea que contempla aquesta figura.
- Iniciar la preparació i redacció d'un avantprojecte de Llei de Comunicacions Electròniques (Telecomunicacions i Audiovisual) per tal d'assegurar la continuïtat legislativa en aquesta matèria.
- Començar a preparar els plans de numeració i freqüències que pertocarien com al nou Estat.

- En coherència amb les disposicions europees, valorar la possibilitat d'elaborar una Llei per l'òrgan regulador de les telecomunicacions (actual Comissió del Mercat de la Telecomunicacions - CMT) que en el nou Estat, i a imatge dels països europeus, hauria de ser la suma de la CMT i del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, Telecomunicacions i Audiovisual, conjuntament.
- Iniciar contactes internacionals amb l'organisme regulador de les TIC, la *International Telecommunication Union* (ITU). Així mateix, també seria recomanable establir contactes amb entitats com la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) i d'altres del sector que ajudessin a preparar els plans tècnics i la legislació, com és habitual a tot el món.

9.3. Audiovisual

La televisió i la ràdio son serveis essencials per a la informació de la ciutadania, però sobretot per a la generació d'un clima de normalitat. Per això, és molt important que el seu servei no es vegi interromput.

A Catalunya, el senyal de ràdio i televisió arriba al 85% de la població gràcies a la Torre de Collserola i a 8 centres reemissors principals. Per arribar al 99,6% de la població, ha estat necessària la instal·lació de 500 Torres addicionals.

En aquest àmbit caldria prendre en consideració l'adopció de les següents mesures:

- Coordinar amb l'Estat espanyol el traspàs de l'espectre radioelèctric per al territori català, així com els contractes i drets d'emissió dels diferents grups de comunicació.
- Garantir la seguretat de les infraestructures de telecomunicacions audiovisuals com la Torre de Collserola , els 8 centres reemissors principals i les 500 Torres reemissores disperses pel territori. Si hi hagués un marc de col·laboració, aquesta seguretat es podria garantir amb el suport de l'Estat.
- Iniciar la redacció d'un Pla de Recuperació de Desastres, preveient diverses alternatives i ponderant el seu cost elevat i les limitacions pressupostaries actuals.

9.4. Telecomunicacions

La gran majoria de ciutadans, disposa d'un telèfon mòbil, que permet la comunicació de veu i, en molts casos, també la connexió a Internet. Aquesta tecnologia es basa en xarxes i antenes operades per empreses privades degut a la liberalització del mercat de les telecomunicacions.

A part d'això, La Generalitat de Catalunya disposa d'una xarxa de fibra òptica (XFOCAT), actualment en desplegament, que connectarà la major part de les seves seus i posarà l'excedent d'aquesta xarxa a disposició de les operadores per arribar a qualsevol municipi de Catalunya. Així mateix, pel que fa a Internet, les operadores poden intercanviar les dades amb la "Xarxa de xarxes" a través de punts d'intercanvi de tràfic internet. Catalunya disposa del CATNIX com a punt d'intercanvi de dades d'Internet, on totes les operadores hi tenen connexió.

També existeix una xarxa de comunicació de veu digital i encriptable, anomenada RESCAT, que serveix per a la comunicació dels serveis d'emergència. Aquesta xarxa, utilitza les mateixes infraestructures que la xarxa audiovisual (Torre de Collserola, centres reemissors principals i 500 Torres més) per a funcionar.

En aquest àmbit caldria prendre en consideració l'adopció de les mesures següents:

- Acordar amb l'Estat espanyol el manteniment del prefix internacional +34 fins a l'obtenció del propi prefix internacional.
- Protegir la xarxa de RESCAT, tot cercant alternatives en cas de desastre.
- Protegir les comunicacions del govern, adoptant les mesures de protecció adients respecte de l'encriptació de veu i dades als nivells que correspongui.
- Desplegar amb la màxima celeritat possible la Xarxa de Fibra Òptica de Catalunya (XFOCAT), sobretot en quan als punts estratègics, back-up's
- Coordinar i elaborar un Pla de protecció de les instal·lacions de cablejat, centrals de veu i dades i Torres de telefonia mòbil i wifi, per tal de protegir-les davant de desastres dins el marc de la Llei d'Infraestructures Crítiques. Aquest Pla hauria d'incloure la protecció contra interferències i la certificació de la seguretat en les comunicacions a Catalunya.

9.5. Transports

El transport, ja sigui rodat, ferroviari, marítim o aeri, té una importància cabdal en la normalitat ciutadana i també en la d'aquells que ens visiten. Els mitjans de transport tenen, en major o menor grau, una dependència important de les TIC.

Per una banda, el transport aeri i el marítim depenen de les comunicacions electròniques per a la seva relació amb les infraestructures portuàries i aeroportuàries. Actualment, totes les comunicacions en aquests dos àmbits del sector dels transports estan totalment controlades per l'Estat espanyol. La gran dependència de normatives internacionals, les implicacions en la seguretat dels usuaris i les implicacions econòmiques que representaria un mal funcionament d'aquests transports, són circumstàncies que fan pensar que el funcionament durant la transició seria de plena normalitat.

D'altra banda, el transport ferroviari depèn de centres de control pel seu correcte funcionament, ja que la gestió manual suposaria un funcionament parcial. La seva aturada tindria efectes sobre una gran part de la població, que l'utilitza diàriament, i sobre l'economia.

Finalment, quan s'analitza el transport rodat, cal posar atenció en la senyalització viària que podria deixar de funcionar si hi hagués algun problema amb les TIC que suporten el sistema. També caldria tenir en compte que, cada cop més, el sector logístic i de distribució de mercaderies funciona amb sistemes de comandes i repartiment gestionades amb sistemes d'informació i, per tant, la fallada de les TIC posaria en perill les activitats econòmiques relacionades, per exemple, amb l'arribada d'aliments als punts de venda.

En aquest àmbit caldria prendre en consideració l'adopció de les mesures següents:

- Coordinar amb l'Estat espanyol un traspàs dels actius associats a la navegació aèria, marítima i de transport ferroviari (freqüències, centres de control, salvament marítim, etc.).
- Reforçar la vigilància dels sistemes d'informació i comunicació i les instal·lacions de telecomunicacions, dels centres de control ferroviaris i del Servei Català de Trànsit, per tal de protegir-los d'eventuals ciberatacs i sabotatges.

- Assessorar les empreses públiques i privades de logística i de subministraments per tal de garantir el seu funcionament tecnològic davant de possibles sabotatges.

9.6. Serveis essencials

Actualment, les administracions posseeixen una gran quantitat d'informació de la ciutadania que permet gestionar els serveis que presten en compliment de les competències que tenen atribuïdes. Aquesta informació i registres se suporten avui en dia en Centres de Processament de Dades (CPDs), comunament anomenats servidors. Es tracta de les dades del cens, l'historial mèdic, la situació judicial, les dades tributaries o els títols acadèmics d'una persona, entre d'altres.

Alguns dels sistemes d'informació estan sota la tutela o són propietat de la Generalitat de Catalunya o de les administracions locals (com és el cas del padró) i estan ubicats en els CPDs que l'administració catalana té contractats a empreses privades. Però d'altres estan en mans de l'Estat espanyol i la Generalitat en pot consultar els registres. S'ha detectat que fins a 150 aplicacions informàtiques necessàries per al correcte funcionament de l'Administració de la Generalitat depenen de bases de dades ubicades en sistemes d'informació de l'Estat.

Sense ser responsabilitat de l'administració, existeixen unes altres dades importants: les dades financeres dels ciutadans. Aquesta informació és bàsica, per exemple, per tal que es pugui disposar d'efectiu en un caixer, sempre i quan aquest disposi d'una connexió amb la central de l'entitat. Per tant, el sistema financer se sustenta en sistemes d'informació propis on s'emmagatzema la informació i en xarxes de telecomunicacions que connecten les diferents entitats i caixers amb la central. La protecció de les TIC del sistema financer hauria de ser prioritària de cara a garantir el desenvolupament normal de l'activitat econòmica de la ciutadania.

El Servei Postal Universal, comunament conegut com a Correus, és un dels serveis que tots els estats presten als ciutadans i que en el cas d'esdevenir un Estat caldria prestar. Actualment, la Generalitat no disposa de cap tipus de control en la gestió de correus en el territori català.

El servei d'emergències esdevé un servei imprescindible i del seu correcte funcionament en depenen serveis com ara la connexió telefònica (en aquest cas, del 112) el funcionament de la xarxa de comunicació de veu RESCAT o l'accés a les dades relatives a històries clíniques, matrícules de vehicles o estat legal dels ciutadans.

L'abastament energètic i d'aigua és també essencial. Si bé la dependència de les TIC d'aquests dos serveis és relativa, ja que es podria funcionar en mode manual, caldria conèixer i tenir a punt el seu funcionament per tal de minimitzar una eventual fallada de les TIC que hi estan relacionades.

Per tant, a l'hora de garantir els serveis públics de l'Administració, el servei de correus, els serveis financers i l'abastament energètic i d'aigua, caldria tenir en consideració l'adopció de les mesures següents:

- Coordinar amb l'Estat la disponibilitat de les bases de dades de la seva titularitat que són necessàries per a la prestació dels serveis públics a Catalunya.
- Protegir les dades públiques dels ciutadans de Catalunya, així com dels CPD's dels quals el Govern en depèn, elaborant, si escau, un Pla de Recuperació de Desastres prèvia ponderació de la seva viabilitat atesos els costos elevats i les limitacions pressupostàries actuals.
- Coordinar la ciberseguretat per tal de garantir un bon funcionament de tots els serveis públics i privats, incloses entitats financeres, transports, energia, aigua, 012, 112, i qualsevol servei essencial per a la continuïtat de la vida normal dels ciutadans.
- Coordinar les operadores de Telecomunicacions amb la finalitat d'assolir els objectius que s'acaben d'esmentar.
- Garantir la continuïtat i el manteniment de totes les aplicacions que actualment estan funcionant, que permeten al Govern realitzar les seves tasques diàries.
- Elaborar un llistat complet de les aplicacions informàtiques que en aquests moments són executades des de l'Estat espanyol i que són necessàries pel funcionament del Govern de Catalunya. Alhora, i mentre no es tingui el control

definitiu de les aplicacions, adoptar les mesures alternatives per suplir el seu funcionament i pal·liar la manca de les dades que estan dins d'elles.

- Elaborar un pla alternatiu al servei de correus estatal espanyol per tal de garantir la continuïtat dels serveis en cas de aturada de les seves activitats i preparar el traspàs de les seves competències al nou Estat Català.
- Gestionar els dominis d'Internet de la Generalitat i la seva idoneïtat i inviolabilitat a la xarxa.

9.7. Comunicació 2.0

La comunicació a través dels mitjans digitals pot tenir un paper molt rellevant al llarg del procés de Transició Nacional.

En línies generals, la presència online dels organismes de la Generalitat mitjançant servidors web, de correu i altres tipus, que proporcionen als ciutadans informació i serveis en forma d'aplicacions, està raonablement protegida davant possibles atacs de *hacking* (intrusions de tercers per modificar-ne el contingut o el funcionament, o bé per accedir a les dades que contenen) i de DDoS (inutilització per saturació, via una quantitat desmesurada de peticions d'accés).

En tot cas, en paral·lel amb aquesta protecció dels serveis gestionats amb recursos propis, un eventual Estat català hauria d'entomar el repte de gestionar de manera estratègica tot allò que des de l'acció política i de govern està vinculat amb l'àmbit de les xarxes socials. En un moment en una part molt important de la ciutadania s'informa i crea continguts a través de les xarxes socials, la gestió estratègica de la presència i el posicionament dels principals actors i institucions del país esdevé un tema central.

En efecte, avui una bona part dels ciutadans rep la seva informació mitjançant les xarxes socials, especialment en moments d'activitat informativa intensa. S'ha comprovat en casos tan diversos com jornades electorals, esdeveniments esportius, accidents o desastres naturals. De fet, el que circula per les xarxes socials acaba en moltes ocasions elevat a la categoria de font informativa per part dels mitjans de comunicació convencionals, incloses la ràdio i la TV, que en multipliquen la difusió. Per això és convenient assegurar una presència adient dels organismes i serveis públics catalans en les principals plataformes 2.0.

D'altra banda, atesa una hipotètica utilització de les xarxes socials per tal de generar desconcert, malfiança i descoordinació entre els actors, les institucions i la ciutadania seria del tot convenient garantir la presència dels actors, institucions, organismes i serveis públics catalans en les xarxes socials. Les mesures que caldria prendre en consideració serien:

- Assegurar que el Govern, cadascun dels Departaments, el Parlament, els serveis de protecció civil i mobilitat (mossos, emergències, trànsit) i els individus que puguin ser percebuts com a portaveus autoritzats, són titulars de comptes propis a les principals xarxes socials, els facin servir o no (evitant-ne suplantacions en el darrer cas).
- Elaborar un manual d'actuació per a eventuais suplantacions i segrestaments de la identitat digital, establint un contacte previ amb els gestors de les principals xarxes socials.
- Gestionar la certificació de la titularitat dels perfils i identitats digitals dels actors esmentats, amb l'objectiu de prevenir potencials dubtes de la població i els mitjans sobre l'autenticitat dels missatges que s'emetin.
- Preparar un protocol d'elaboració dels missatges (contingut, freqüència, estil...) que, dins del pla general de comunicació, s'haurien d'emetre a través de les xarxes socials, així com preveure un sistema d'atenció de consultes dels ciutadans i, si s'escau, la gestió dels rumors infundats i informacions falses.

Aquest informe sobre "*Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya*" ha estat elaborat pel Consell Assessor de la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta



Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari

