

REFLEXIONS SOBRE LA NATURA JURÍDICA DELS COMPROMISOS DE DESPESA PREVISTOS A LA DISPOSICIÓ ADDICIONAL TERCERA DE L'ESTATUT ARRAN DE LA SENTÈNCIA 31/2010, DE 28 DE JUNY

José Antonio Fernández Amor*

Entre els temes sobre els quals el Tribunal Constitucional (TC) s'ha pronunciat a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, hi ha el del finançament de la Comunitat Autònoma, el qual, entre les diverses qüestions tractades, té un pes específic. Aquest es justifica, si més no, en el fet que el grau d'autonomia política depèn directament de les possibilitats de gestionar ingressos amb els quals fer efectives les diferents competències materials.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 dedica el seu títol VI al finançament de la Generalitat, que comprèn la regulació sobre el finançament de la Generalitat, sobre els seus pressupostos i sobre el finançament local. Es completa amb la regulació que es preveu a les disposicions addicionals tercera, quarta, setena a onzena i tretzena. És objecte d'aquestes línies reflexionar sobre la decisió que ha pres el TC en relació amb la impugnació per inconstitucional de la disposició addicional tercera, apartat 1, que preveu el següent: «La inversió de l'Estat en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.»

Els recurrents fonamenten la nul·litat constitucional del precepte en tres arguments: primer, vincula indegudament les Corts Generals en l'exercici de la seva competència (art. 134.1 CE); segon, suposa un privilegi econòmic contrari a la Constitució (art. 138.2 CE), i, tercer, és incompatible amb l'assignació i la distribució equitatives de la riquesa nacional entre els diferents territoris (art. 31.2, 40.1, 131.1 i 138.1 CE). L'Advocat de l'Estat, per la seva part, proporciona al debat l'argument basat en el fet que el precepte no és més que un compromís polític que no vincula el legislador pressupostari. El Govern i el Par-

* José Antonio Fernández Amor, Unitat de Dret Financer i Tributari de la Universitat Autònoma de Barcelona.

lament de Catalunya sostenen l'altre extrem de la discussió quan entenen que l'Estatut pot incidir en la Llei de pressupostos de l'Estat sense que es vulnerin previsions constitucionals, sobretot si el que es pretén és resoldre una situació de dèficit d'inversió en infraestructures.

Davant d'aquesta controvèrsia, el TC decideix no acollir ni els arguments dels recurrents ni els arguments dels òrgans de la Generalitat per pronunciar-se sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat del precepte. La seva decisió és de caràcter interpretatiu, atès que, paral·lelament al que diu l'Advocat de l'Estat, entén que no pot tenir, «*en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado*». Desproveint-lo de qualsevol caràcter vinculant o de força jurídica, considera que estarà d'acord amb el text constitucional. Només veient-lo com una mera declaració política pot mantenir-se aquesta previsió en un text jurídic com és la Llei orgànica que conté l'Estatut d'autonomia.

Aquesta solució es fonamenta en el fet que la disposició addicional tercera, apartat 1, no pot condicionar les funcions d'examen, esmena i aprovació de les Corts Generals sobre els pressupostos generals de l'Estat. El TC es remet a dues sentències, com són la 209/1990, de 20 de desembre, i la 13/2007, de 18 de gener, per reforçar els seus arguments amb dues idees més: primer, que aquest tipus de compromisos no són un recurs que l'Estat hagi de reflectir obligatòriament als pressupostos de cada exercici econòmic, i, segon, d'acord amb l'article 149.1.14 de la CE, aquell pot decidir si és procedent la seva assignació i en quina quantia tenint en compte les necessitats de cada una d'elles i les possibilitats reals del seu sistema financer. En tot cas, la seva actuació ha de ser presidida per un principi de lleialtat constitucional que vincula tothom.

La decisió que pren el TC en aquest tema presenta, en primer lloc, el dubte de si no hagués estat més clar pronunciar-se directament sobre la constitucionalitat (mantenint la seva força jurídica) o inconstitucionalitat (mantenint la seva nul·litat) del precepte. El Tribunal opta per aportar una interpretació que, segons el meu parer, no és tal. No dóna un sentit determinant de la norma jurídica perquè els seus efectes no siguin contraris a l'ordre constitucional. Més aviat, per tal de mantenir el precepte objecte d'impugnació a l'ordenament jurídic, el desproveeix de qualsevol força jurídica, ja que un compromís de despesa, seguint els arguments del Tribunal, només pot figurar a la Llei de pressupostos generals de l'Estat per tal com, d'altra manera, es condicionen les funcions de les Corts Generals. Aquesta decisió agreuja la complexitat tècnica de l'Estatut, atès que l'operador jurídic futur haurà de diferenciar els preceptes de caire plenament jurídic dels que només reflecteixen compromisos polítics, ja que tenen di-

ferents graus de vinculació, a més del fet que poden ser modificats amb lleis ordinàries, com és el cas de la disposició addicional setena.

En segon lloc, aquest fonament jurídic suposa un argument desestabilitzador no només del finançament futur de la Generalitat sinó també de la resta de comunitats autònomes. S'hauria de fer una anàlisi que sobrepassa les intencions d'aquest comentari sobre les conseqüències de la tesi mantinguda pel TC en relació amb la natura política o jurídica dels compromisos de despesa que es preveu a l'Estatut. Aquí es pot apuntar que la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, preveu, als articles 4 a 7, una sèrie de recursos addicionals que, seguint els raonaments del TC, podrien ser considerats compromisos de caire polític fonamentats en el principi de lleialtat sense cap eficàcia vinculant, ja que no es poden condicionar les funcions d'examen, esmena i aprovació de les Corts Generals amb compromisos no previstos a la Llei de pressupostos generals de l'Estat. El mateix dubte es presenta amb els fons de convergència autonòmica de l'article 22 i següents de la Llei 22/2009, que s'articulen com una participació en els pressupostos futurs de l'Estat.

En tercer lloc, amb aquesta decisió el TC fa un pas més en la seva doctrina relativa a la validesa jurídica dels compromisos econòmics que pot adquirir l'Estat fora de les lleis pressupostàries. S'ha de recordar que a les STC 58/1985 i 210/1990, de 20 de desembre, va fixar que els convenis col·lectius signats entre el Govern i els representants dels funcionaris es troben per sota de les lleis pressupostàries en virtut del principi de jerarquia normativa. Per aquest motiu, els compromisos de despesa als quals es va arribar per aquells acords poden ser modificats per la Llei de pressupostos generals de l'Estat. Amb la doctrina que ara es comenta no només es tracta que l'Estat no està vinculat per aquell tipus d'acords, sinó que tampoc no ho està quan el compromís de despesa es troba reflectit en una llei de caire orgànic, per tal com es tractarà d'un precepte en tot cas orientador o polític.

Al meu entendre, potser el TC hauria estat més encertat i clar resolent el conflicte dins dels paràmetres propis de la regulació sobre finançament autonòmic fent una interpretació sistemàtica del precepte i no traient-li força jurídica per mantenir-lo al text, la qual cosa sembla producte de l'*horror vacui*. El sistema de finançament de les comunitats autònomes tal com s'ha reflectit a l'Acord 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, es preveu a l'article 2.1.b) de la LOFCA o regula el RDL 2/2007, de 28 de desembre,

que recull el text refós de la Llei d'estabilitat pressupostària i la LO 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària, és condicionat necessàriament pel principi d'estabilitat pressupostària i pels requeriments –que en els actuals temps de crisi econòmica són evidents– de pertànyer a la Unió Europea. En conseqüència, no es tracta tant que l'Estat no estigui compromès a reflectir als seus pressupostos previsions de despesa recollits en altres normes diferents de la llei pressupostària com que aquests compromisos es troben limitats pels requeriments esmentats previstos a l'ordenament jurídic.