

REFLEXIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COMPROMISOS DE GASTO PREVISTOS EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DEL ESTATUTO A RAÍZ DE LA SENTENCIA 31/2010 DE 28 DE JUNIO

José Antonio Fernández Amor*

Entre los temas sobre los que el Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en la Sentencia 31/2010 de 28 de junio está el de la financiación de la Comunidad Autónoma; tema que, entre las diversas cuestiones tratadas, tiene un peso específico. Este se justifica, cuando menos, por el hecho de que el grado de autonomía política depende directamente de las posibilidades de gestionar ingresos con los que hacer efectivas las diferentes competencias materiales.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 dedica su título VI a la financiación de la Generalitat, que comprende la regulación sobre la financiación de la Generalitat, sobre sus presupuestos y sobre la financiación local. Se completa con la regulación que se prevé en las Disposiciones adicionales tercera, cuarta, séptima a undécima y decimotercera. Es objeto de estas líneas reflexionar sobre la decisión que ha tomado el TC en relación con la impugnación por inconstitucional de la Disposición adicional tercera, apartado 1, que prevé: «1. La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparárá a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas».

Los recurrentes fundamentan la nulidad constitucional del precepto en tres argumentos: primero, vincula indebidamente a las Cortes Generales en el ejercicio de su competencia (art. 134.1 CE); segundo, supone un privilegio económico contrario a la Constitución (art. 138.2 CE) y, tercero, es incompatible con la asignación y distribución equitativas de la riqueza nacional entre los diferentes territorios (arts. 31.2, 40.1, 131.1 y 138.1 CE). El abogado del Estado, por su parte, proporciona al debate el argumento basado en que el precepto no es más que

* José Antonio Fernández Amor, Unidad de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Barcelona.

un compromiso político que no vincula al legislador presupuestario. El Gobierno y el Parlamento de Cataluña sostienen el otro extremo de la discusión cuando entienden que el Estatuto puede incidir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado sin que se vulneren previsiones constitucionales sobre todo si lo que se pretende es resolver una situación de déficit de inversión en infraestructuras.

Ante esta controversia, el TC decide no acoger ni los argumentos de los recurrentes, ni los argumentos de los órganos de la Generalitat para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto. Su decisión es de carácter interpretativo pues, paralelamente a lo que dice el abogado del Estado, entiende que no puede tener, «[...] en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado». Desproveyéndolo de cualquier carácter vinculante o fuerza jurídica, considera que estará de acuerdo con el texto constitucional. Solo viéndolo como una mera declaración política puede mantenerse esta previsión en un texto jurídico como es la ley orgánica que contiene el Estatuto de Autonomía.

Esta solución se fundamenta en que la Disposición adicional tercera, apartado 1 no puede condicionar las funciones de examen, enmienda y aprobación de las Cortes Generales sobre los presupuestos generales del Estado. El TC se remite a dos sentencias como son la 209/1990, de 20 de diciembre, y la 13/2007, de 18 de enero, para reforzar sus argumentos con dos ideas más: primero, que este tipo de compromisos no son un recurso que el Estado tenga que reflejar obligatoriamente en los presupuestos de cada ejercicio económico y, segundo, que de acuerdo con el art. 149.1.14 de la CE, aquel puede decidir si procede su asignación y en qué cuantía teniendo en cuenta las necesidades de cada una de ellas y las posibilidades reales de su sistema financiero. En todo caso, su actuación ha de estar presidida por un principio de lealtad constitucional que vincula a todo el mundo.

La decisión que toma el TC en este tema presenta, en primer lugar, la duda de si no hubiera sido más claro pronunciarse directamente sobre la constitucionalidad (manteniendo su fuerza jurídica) o inconstitucionalidad (manteniendo su nulidad) del precepto. El Tribunal opta por aportar una interpretación que, a mi juicio, no es tal. No da un sentido determinante de la norma jurídica para que sus efectos no sean contrarios al orden constitucional. Más bien, con el fin de mantener el precepto objeto de impugnación en el ordenamiento jurídico lo desprovee de cualquier fuerza jurídica ya que un compromiso de gasto, siguiendo los argumentos del Tribunal, sólo puede figurar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado pues, de otra manera, se condicionan las funciones de las Cortes Generales. Esta decisión agrava la complejidad técnica del Estatuto dado

que el operador jurídico futuro deberá diferenciar entre los preceptos de cariz plenamente jurídico y los que solo reflejan compromisos políticos pues tienen diferentes grados de vinculación además de poder ser modificados con leyes ordinarias como es el caso de la Disposición adicional séptima.

En segundo lugar este fundamento jurídico supone un argumento desestabilizador no solo de la financiación futura de la Generalitat sino también del resto de Comunidades Autónomas. Se tendría que hacer un análisis que sobrepasa las intenciones de este comentario sobre las consecuencias de la tesis mantenida por el TC en relación con la naturaleza política o jurídica de los compromisos de gasto que se prevén en el Estatuto. Aquí se puede apuntar que la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se Regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se Modifican Determinadas Normas Tributarias, prevé en sus arts. 4 a 7 una serie de recursos adicionales que, siguiendo los razonamientos del TC, podrían ser considerados compromisos de cariz político fundamentados en el principio de lealtad sin ninguna eficacia vinculante, pues no se pueden condicionar las funciones de examen, enmienda y aprobación de las Cortes Generales con compromisos no previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La misma duda se presenta con el Fondo de convergencia autonómica del art. 22 y siguientes de la Ley 22/2009, que se articula como una participación en los presupuestos futuros del Estado.

En tercer lugar, el TC con esta decisión da un paso más en su doctrina relativa a la validez jurídica de los compromisos económicos que puede adquirir el Estado fuera de las leyes presupuestarias. Se ha de recordar que en las SSTC 58/1985 y 210/1990, de 20 de diciembre, fijó que los convenios colectivos firmados entre el Gobierno y los representantes de los funcionarios están por debajo de las leyes presupuestarias en virtud del principio de jerarquía normativa. Por este motivo, los compromisos de gasto a los cuales se llegaron por aquellos acuerdos pueden ser modificados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Con la doctrina que ahora se comenta no solo se trata de que el Estado no está vinculado por aquel tipo de acuerdos, sino que tampoco lo está cuando el compromiso de gasto se encuentra reflejado en una ley de tipo orgánico pues se tratará de un precepto en todo caso orientador o político.

Puede ser que, en mi opinión, el TC hubiera estado más acertado y claro resolviendo el conflicto dentro de los parámetros propios de la regulación sobre financiación autonómica haciendo una interpretación sistemática del precepto y no sacándole fuerza jurídica para mantenerlo en el texto, lo cual parece producto del *horror vacui*. El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

mas tal como se ha reflejado en el Acuerdo 6/2009, del 15 de julio, para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se prevé en el art. 2.1.b de la LOFCA, lo regula el RDL 2/2007 de 28 de diciembre que recoge el Texto refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, está condicionado necesariamente por el principio de estabilidad presupuestaria y por los requerimientos –que en los actuales tiempos de crisis económica son evidentes– de pertenecer a la Unión Europea. En consecuencia, no se trata tanto de que el Estado no esté comprometido a reflejar en sus presupuestos previsiones de gasto recogidos en otras normas diferentes a la ley presupuestaria como que estos compromisos se encuentran limitados por los requerimientos mencionados previstos en el ordenamiento jurídico.