

SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA RELATIVOS A LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

M. Dolores Arias Abellán*

1. Introducción

El Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de algunos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además ha declarado constitucionales otros tantos siempre que se interpreten de acuerdo con lo previsto en la Sentencia dictada al efecto. Ambos supuestos alcanzan a la financiación tanto de la Generalitat como a la hacienda de los entes locales sobre cuyo régimen incorpora el Estatuto determinadas previsiones.

Según el fallo de la Sentencia son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos, el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del artículo 206; y el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer los tributos propios de los gobiernos locales» del apartado 2 del artículo 218. Las páginas que siguen se refieren a ambos preceptos: el primero de ellos afecta a la financiación de la Generalitat y el segundo a la hacienda local.

2. La financiación de la Generalitat

La Sentencia declara que es inconstitucional el apartado tercero del artículo 206, en el que se establece que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y la nivelación, de todas las Comunidades Autónomas, en la financiación de los servicios públicos esenciales se realizará «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar». De ese apartado tercero solo a este inciso afecta la inconstitucionalidad. No hay que olvidar que este artículo tiene como título «Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad», convirtiéndose en el precepto central de la financiación de Cataluña en la medida en que fija el régimen de las participaciones que son,

* M. Dolores Arias Abellán, catedrática de derecho financiero y tributario de la Universidad Autónoma de Barcelona.

junto a los tributos cedidos, los recursos ordinarios más importantes de la Hacienda autonómica.

El precepto parte del reconocimiento de la competencia estatal para concretar y aplicar la solidaridad interterritorial. Esta competencia está expresamente atribuida en la Constitución, el Estatuto la reconoce tal y como expresa el Tribunal realizando una interpretación sistemática de los apartados primero (no recurrido) y tercero del mismo artículo. Partiendo de este reconocimiento la norma cuestionada establece la posibilidad de ajuste de los recursos financieros de la Generalitat en garantía de esa solidaridad.

El problema está en que ese apartado tercero dispone que el ajuste debe realizarse «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar», es decir, la aportación de la Generalitat solo sería posible si los ciudadanos de todas las Comunidades Autónomas realizaran ese esfuerzo similar. Esta frase es la que se declara inconstitucional explicando el Tribunal Constitucional que «Aunque en el precepto no se concreta cuál haya de ser el contenido y alcance que tenga la expresión «esfuerzo fiscal simila», es lo cierto que establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen «un esfuerzo fiscal similar» al que haga Cataluña, prescripción esta que es determinante de la inconstitucional señalada».

Efectivamente este artículo 206 garantiza los mecanismos de nivelación y solidaridad establecidos en la CE previendo expresamente la contribución de Cataluña, tal y como reconoce el propio Tribunal en el fundamento jurídico 134, aunque entendiendo que «En este contexto, la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que solo corresponde regular al propio Estado [...]. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a la vez, las señaladas competencias y el principio de autonomía financiera de aquéllas [...]».

A la vista de esta argumentación cabe señalar, en primer lugar, que no se niega la posibilidad de uso de la variable *esfuerzo fiscal* para concretar el volumen de ingresos de una Comunidad Autónoma. En segundo lugar, que lo que no puede hacer un Estatuto es imponerla al resto de Comunidades Autónomas, aunque pueda establecerse en una norma estatutaria para, en su caso, concretar la aportación de todas las Comunidades Autónomas a la solidaridad y la nivelación garantizadas constitucionalmente. En tercer lugar, que el concepto y contenido de esa variable es competencia del Estado; por eso el Estatuto no se pronuncia, porque está fuera de su alcance.

Pero lo importante está en la fundamentación de la inconstitucionalidad: de la dicción literal de la norma enjuiciada se desprende una imposición ilegítima que vulnera la competencia estatal al disponer cómo deben actuar las Comunidades Autónomas, imposición esta que solo puede realizar el Estado. Olvida el Tribunal con esta argumentación que el propio artículo 206 en su conjunto y el artículo 201, con el título «Principios», dejan claro cuál es el marco normativo dentro del que debe concretarse el marco competencial del Estado y de la Generalitat, tal y como se reconoce en la propia Sentencia en el mismo fundamento jurídico y respecto del mismo artículo, aunque referido a la primera parte del apartado 3, del que falla la constitucionalidad. Utiliza, en este último caso, una interpretación conjunta y sistemática y no una aislada y literal al decir expresamente que «Una lectura sistemática del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el apartado 1 del mismo artículo, no impugnado [...]».

De manera que esa previsión estatutaria es inconstitucional por su naturaleza imperativa y limitativa de las competencias del Estado, que es el garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito financiero. Si esto es así, la inconstitucionalidad de la norma se basa exclusivamente en determinados términos, en particular, en el «siempre y cuando» y no en la variable *esfuerzo fiscal* en sí misma considerada y al no estar concretada podría haberse entendido que es el Estado quien únicamente puede decidir sobre su contenido y alcance y, en consecuencia, sobre su práctica aplicación dentro de los mecanismos de nivelación y solidaridad previstos en la CE.

Precisamente el artículo 206.5, que no ha sido declarado inconstitucional, se vincula al anterior en la medida en que podría entenderse que también incluye un mandato vinculante al Estado en esta materia. En efecto este precepto dispone que «El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación». No parece que haya ninguna diferencia en cuanto a la imperatividad y en cuanto al sujeto al que van dirigidos esos posibles mandatos: el Estado.

En este segundo precepto está absolutamente claro, pero en el contenido en el mismo artículo en el apartado 3, declarado inconstitucional también: en este último, el Estatuto no indica a las Comunidades Autónomas lo que tienen que hacer; es al Estado al que le indica que en el momento del ejercicio de sus competencias tendentes a la plasmación de la solidaridad interregional tenga en cuenta situaciones de igualdad respecto de una variable, el esfuerzo fiscal, sin prejuzgar qué se entiende por este último ni cómo debe valorarse esa situación de igualdad o similitud entre las Comunidades Autónomas. No parece, pues, que el Estatuto

esté incidiendo en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ni en el principio de coordinación garantizados en el artículo 156.1 de la CE.

Es más; el Tribunal dice, respecto del artículo 206.5, que: «No es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino solo expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (art. 138.1 CE). Adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas [...], excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir».

Con esta fundamentación entiende que ese precepto es manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial e indirectamente está reconociendo que esta última tiene límites para poder seguir llamándola solidaridad interterritorial, de tal manera que cabe la posibilidad de que el Estado en el ejercicio de sus competencias tenga que aplicar correctores para conseguir materializar esa solidaridad y, entre otros, están los previstos en ese artículo 206.5 que es declarado constitucional porque no recoge un mandato estatutario al Estado, que sería ilegítimo por invadir competencias, sino la plasmación concreta del deber del Estado respecto de la nivelación y la solidaridad interterritorial.

Declara su constitucionalidad siempre que se interprete en la forma en que aparece en la Sentencia «de modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto solo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos».

Interpretación no exclusivamente literal del precepto que da más relevancia al contenido de la competencia estatal que nadie discute que a los términos más o menos imperativos con los que aparezca señalados. Esta posición del Tribunal salvando la constitucionalidad del precepto podría haberse llevado a todo el artículo 206 del Estatuto, en los términos de la impugnación, haciendo hincapié en que no es una condición imperativa impuesta al Estado, no puede ha-

cerlo el Estatuto, sino un recordatorio del contenido posible de la competencia estatal sobre los mecanismos de nivelación y solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero.

3. La financiación local

También el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 218.2 del Estatuto que regula la competencia autonómica en la organización jurídica de los tributos locales. En particular recoge la posibilidad de que una ley del Parlamento catalán pueda regular los tributos locales. El precepto reconoce la competencia general en materia de financiación local, en el marco establecido en la Constitución y la normativa del Estado, y partiendo de este reconocimiento dispone en el párrafo segundo que «Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales [...]».

Pues bien, este inciso es el que, según el Tribunal, resulta inconstitucional invocando la doctrina recogida en una Sentencia anterior, la 233/1999, de 16 de diciembre, reafirmandose ahora porque «según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, “cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución”, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional “en la competencia exclusiva sobre Hacienda general (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo [...]”. Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales» (FJ 140).

Al margen de cualquier consideración respecto de la doctrina del Tribunal sobre las relaciones entre los preceptos constitucionales en los que se basa para declarar la inconstitucionalidad, y en cuyo alcance la Sentencia no entra remitiéndose a la doctrina contenida en la número 233/1999, de 16 de diciembre, hay que subrayar que la norma estatutaria no se inmiscuye en las competencias estatales, que reconoce expresamente en el número uno del mismo precepto, sino que se limita a establecer que en la medida en que eso sea posible, regular los tributos locales si la ley estatal así lo prevé, esa competencia la asume la Generalitat. No está reduciendo ni ampliando las competencias del Estado ni las de la Generalitat respecto de la financiación local, sino que partiendo del reconocimiento de esta última específica que, si es posible, esa competencia abarcaría la regulación de los tributos locales.

Tanto es así que el apartado 2 del artículo 218 dispone que: «La Generalitat tiene competencia, en el marco establecido en la Constitución y la normativa del Estado, en materia de financiación local. Esta competencia *puede incluir* la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e *incluye* la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalidad», de manera que distingue claramente, con los términos utilizados, entre aquello que si es posible se asume y lo que es asumido directamente. Lo cual no quiere decir que esto último sea constitucional.

Precisamente respecto de este último aspecto también se ha pronunciado el Tribunal, declarando su plena constitucionalidad, realizando una interpretación sistemática de todo el apartado 2 del precepto cuestionado al afirmar que, a pesar de que en una primera apreciación se pudiera pensar que no se están respetando las competencias estatales sobre la distribución de sus participaciones, es decir, de las del Estado, «Ello no obstante la consideración sistemática del precepto impugnado muestra que solo atribuye a la Generalitat tal competencia en relación con los recursos establecidos por la propia Comunidad Autónoma en su presupuesto, dado que esta facultad, al igual que las demás que se incluyen en el art. 218.2 EAC, la ostenta “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, según dispone su primer inciso».

Lo dice expresamente el propio Tribunal: todas las competencias recogidas en el apartado 2 del artículo 218 del Estatuto se ostentan en el marco establecido en la Constitución y en la normativa del Estado. No se entiende muy bien por qué después se discrimina entre unas y otras si se parte de esa consideración general que las incluye a todas. Cosa distinta es que el alcance de la competencia estatal sea tal que no quepa la posibilidad de competencia autonómica: esto es lo que parece que está concluyendo el Tribunal; es una competencia exclusiva y excluyente que imposibilita la existencia de la autonómica de tal manera que incluso expulsa del ordenamiento una norma que no atribuye competencias sino que la permite, en su caso. Puede que la propia Constitución establezca técnicas que permitan que este tipo de competencias puedan ser ejercidas por entes públicos distintos de sus titulares. Pero esta es otra cuestión.