

INCONSTITUCIONALITAT DE LES COMPETÈNCIES RELATIVES A LA POSSIBILITAT D'ESTABLIR I REGULAR TRIBUTS LOCALS PROPIS

Montserrat Peretó García*

1.

L'objecte de les línies que segueixen és comentar quin ha estat l'argument esgrimit pel Tribunal Constitucional (en endavant, TC) per declarar la inconstitucionalitat d'un determinat paràgraf de l'article 218.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (en endavant, EAC), respecte a la possibilitat que la Generalitat pogués, en l'exercici de la seva capacitat legislativa, establir i exigir tributs locals propis.

2.

El precepte esmentat tipifica: «Article 218: Autonomia i competències financeres [...] 2. La Generalitat te competència, en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, en matèria de finançament local. Aquesta competència *pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals* i inclou la capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat.»

Es declara inconstitucional l'incís assenyalat en cursiva. Aquesta declaració d'inconstitucionalitat era previsible, i això sobre la base de certa jurisprudència que havia anat dictant sobre el tema aquest mateix Tribunal. Semblava previsible, per tant, que el Tribunal no acceptaria aquesta possibilitat competencial, ja que admetre-ho hauria pogut significar que s'establissin diferents règims tributaris per als diferents municipis i en certa manera minvar el principi d'autonomia dels municipis. Sembla que es vol garantir la preservació de la unitat de l'ordenament tributari local.

En efecte, la doctrina constitucional entenia que l'establiment dels tributs de les corporacions locals ha de ser regulat per l'Estat, perquè així ho imposen «*las exigencias derivadas del principio de reserva de ley en el orden tributario*» (STC 18/1987, de 17 de febrer, FJ 4, i 233/1999, de 13 de desembre, FJ 10). I, tal

* Montserrat Peretó García, professora de dret financer i tributari de la Universitat Autònoma de Barcelona.

com anava assenyalant el TC, atesa la intervenció exclusiva i excoent de l'Estat en garantia de l'autonomia i la suficiència local, la determinació dels tributs que constitueixen recursos propis de les corporacions locals és una potestat normativa concreta de l'Estat que té com a finalitat immediata la suficiència financera d'aquestes corporacions (STC 233/1999, FJ 22).

3.

De totes maneres, i sens perjudici del que s'acaba d'exposar, la mateixa jurisprudència constitucional havia entrevist la possibilitat que les comunitats autònomes tinguessin cert marge d'intervenció normativa en l'ordenació del sistema tributari local; així, en la STC 18/1987, de 17 de febrer, en la qual s'admetia que «*las competencias estatales en materia de financiación local no implican en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las Entidades Locales de todo el Estado. Y [...] tratándose de tributos de carácter local, nada impide que las normas que los ordenen atiendan a esta diferenciación de situaciones y de finalidades a conseguir, estableciendo regímenes jurídicos que pueden ser, por lo menos, parcialmente distintos (FJ 3)*». És a dir, que dins del marge de les normes constitucionals, el mateix TC admetia que les comunitats autònomes disposessin de certs àmbits competencials per regular el sistema tributari local. Una doctrina que en cap cas no acull el TC.

4.

Els arguments que empra el Tribunal per declarar la seva inconstitucionalitat són discutibles i reiteren, en cert sentit, la doctrina que en certs supòsits havia manejat. El Tribunal no accepta els arguments de la demanda utilitzats per a la declaració d'inconstitucionalitat, considerant que el precepte atemptava als principis d'autonomia i suficiència. El Tribunal rebutja aquests arguments, encertadament, ja que deixa clar que l'article estatutari no atribueix una competència legislativa plena sobre la matèria, perquè es limita a preveure la possibilitat de crear aquests tributs propis si així ho determina el legislador estatal. Tampoc no atempta contra la suficiència financera, per tal com, segons el parer del Tribunal, no es pot entendre que l'atribució de potestat legislativa impliqui *per se* privació en els recursos locals; aquesta fonamentació manca de sentit, ja que al mateix article 217 EAC estableix la responsabilitat de la Comunitat de vetllar pels principis de suficiència i autonomia.

5.

Rebutja, doncs, els fonaments predicats pel demandant, i l'incís que és objecte de comentari es declara inconstitucional seguint la doctrina gens nova ja dictada sobre aquest tema i expressada sumàriament en línies precedents. Dues són les raons que utilitza per fonamentar aquesta declaració: en primer lloc, i segons resulta dels articles 31.3 i 133.1 i 2, la creació dels tributs de les corporacions locals sempre l'ha de realitzar el legislador estatal, potestat que, de conformitat amb paraules del Tribunal, «*tiene su anclaje en la competencia exclusiva sobre la Hacienda General (149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo*» (STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 22).

En conclusió, només l'Estat té la potestat exclusiva i excloent per crear tributs locals, i això significa, seguint el Tribunal, que no es permet la intervenció autonòmica en la creació i la regulació dels tributs propis dels ens locals. Es continua entenent, per tant, que és l'Estat el que garanteix de forma exclusiva i excloent l'autonomia i la suficiència local, i la determinació dels tributs propis de les corporacions locals és una potestat normativa concreta de l'Estat que té com a finalitat immediata garantir la suficiència financera d'aquestes corporacions (STC 233/1999, FJ 22).

6.

Entenem que els arguments que fa servir el Tribunal no eren els únics al seu abast, ja que, tal com va quedar redactat l'Estatut, s'havia d'entendre que aquesta capacitat legislativa quedava supeditada al que establís la normativa estatal. D'aquesta manera, creiem que la capacitat legislativa per establir i regular tributs propis locals quedava limitada actualment a les matèries no bàsiques i que no són, per tant, competència de l'Estat. I la situació serà la mateixa a partir de la Sentència: la legislació autonòmica no podrà incidir en la creació de tributs propis locals, però sí en la creació d'altres normes que regulin altres aspectes, com seria la gestió o la quantificació dels tributs.

7.

De totes maneres, entenem que el Tribunal podria haver interpretat el precepte de manera més àmplia, i això perquè creiem que poden existir diversos títols compe-

tencials que es podrien haver pres en consideració per no arribar a aquesta situació d'inconstitucionalitat: en primer lloc, les competències assumides per les comunitats autònomes en relació amb el règim local, ja que aquelles poden configurar, respectant els límits estatals, de la manera que més convingui a cada comunitat autònoma segons el territori. En segon lloc, les competències que l'Estatut atribueix a la Comunitat Autònoma sobre les funcions que correspon a l'Estat sobre les corporacions locals i la transferència de les quals autoritza la legislació de règim local, regulada a l'article 148.1.2 de la CE. I, finalment, les competències assumides per les comunitats autònomes respecte a la tutela financera dels ens locals.

Entenem que el legislador estatal ha de deixar un marge d'intervenció normativa a les comunitats autònomes en l'ordenació del sistema tributari local, i això significa, al nostre entendre, que l'exercici del poder tributari de l'Estat no condicioni les competències materials assumides per les comunitats autònomes en relació amb el règim local, com es va indicar en la STC 49/1995, en la qual s'afirma que: *«Ha de exigirse un ejercicio coordinado de las competencias financieras y de las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado, de modo que no se produzca un vaciamiento –material y financiero– correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y autonomía de los entes territoriales»*.

8.

D'altra banda, creiem que no sembla possible incloure dins *hisenda general* la totalitat de la hisenda local; no tota la hisenda és competència de l'Estat, sinó únicament la general, i és que, a més, quan l'Estat regula qüestions referents a l'Administració local, no ha de desconèixer la delimitació competencial existent entre l'Estat i determinades comunitats autònomes, com la catalana. I això és així perquè és una interpretació que permet harmonitzar el que disposa l'article 149.9 CE amb el que estableix l'article 149.1.18, de tal manera que correspon a l'Estat la regulació de bases de les hisendes locals.

9.

Ens estranya que el TC no hagi recordat el que va manifestar en la STC 192/2000, la qual afirma que, sens perjudici que la potestat de regular el sistema financer local correspongui a l'Estat, l'esmentada tasca es pot dur a terme *«con*

una cierta libertad de configuración», atenint-se en tot cas als límits necessaris derivats de la consagració constitucional de l'autonomia financera local. Hauria estat un bon moment per obrir altres possibilitats o un replantejament constitucional de la titularitat de la potestat legislativa que permetessin dissenyar un nou sistema financer per als ens locals.

10.

Així mateix, quan el TC fonamenta la inconstitucionalitat en l'article 133.2, que es refereix al fet que el poder tributari dels ens locals queda sotmès a la CE i a les lleis, interpreta el concepte *lleis* en sentit restrictiu, referint-se només a lleis estatals. No acull, doncs, cap altra línia d'interpretació, com és ara el lloc que ocupen els estatuts d'autonomia dins del sistema de fonts, i considera, per tant, dins del concepte de *lei* la llei autonòmica, entenent que quan l'article 133.2 ordena la subjecció de la potestat tributària de les entitats locals a les lleis no s'està al·ludint únicament a les lleis estatals, sinó també a les autonòmiques. I aquest és el sentit que es podria haver donat al precepte i que, d'altra banda, és el que entén tota la doctrina que s'ha dedicat al tema.

11.

Entenem que el Tribunal no ha volgut ni entrar a interpretar el precepte de manera àmplia. Ha preferit cloure la qüestió utilitzant la tècnica d'inconstitucionalitat respecte a la redacció que ha donat l'Estatut, referent a la possibilitat estatutària d'establiment de tributs locals propis, que implica, al nostre entendre, i com s'ha manifestat, que altres aspectes referents a la hisenda local podran ser regulats per les comunitats autònomes.