

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS COMPETENCIAS RELATIVAS A LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER Y REGULAR TRIBUTOS LOCALES PROPIOS

Montserrat Peretó García*

1.

El objeto de las líneas que siguen es comentar cuál ha sido el argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) para declarar la inconstitucionalidad de determinado párrafo del artículo 218.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC), respecto a la posibilidad de que la Generalitat pudiera, en el ejercicio de su capacidad legislativa, establecer y exigir tributos locales propios.

2.

Tipifica el mencionado precepto: «Artículo 218: Autonomía y competencias financieras [...] 2. La Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por 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 Generalitat.»

Se declara inconstitucional el inciso señalado en negrita. Declaración de inconstitucionalidad que era previsible, y ello sobre la base de cierta jurisprudencia que se había venido dictando sobre el tema por ese mismo Tribunal. Parecía previsible, por tanto, que el Tribunal no aceptaría esa posibilidad competencial, ya que admitirlo hubiera podido significar que se establecieran diferentes regímenes tributarios para los distintos municipios y en cierta manera mermar el principio de autonomía de los municipios. Parece que se quiere garantizar la preservación de la unidad del ordenamiento tributario local.

* Montserrat Peretó García, profesora de derecho financiero y tributario. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona.

En efecto, la doctrina constitucional venía entendiendo que el establecimiento de los tributos de las corporaciones locales ha de ser regulado por el Estado, porque así lo imponen «las exigencias derivadas del principio de reserva de ley en el orden tributario» (Sentencias 18/1987, de 17 de febrero, FJ 4, y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 10), y como venía señalando el TC, dada la intervención exclusiva y excluyente del Estado en garantía de la autonomía y suficiencia local, la determinación de los tributos que constituyen recursos propios de las corporaciones locales es una concreta potestad normativa del Estado que tiene como inmediata finalidad la suficiencia financiera de tales corporaciones (STC 233/1999, FJ 22).

3.

De todas formas, y sin perjuicio de lo anterior, la misma jurisprudencia constitucional había atisbado la posibilidad de que las comunidades autónomas tuvieran cierto margen de intervención normativa en la ordenación del sistema tributario local; así, en la STC 18/1987, de 17 de febrero, en la que se admitía 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). Es decir, que dentro del margen de las normas constitucionales, el mismo TC admitía que las comunidades autónomas dispusieran de ciertos ámbitos competenciales para regular el sistema tributario local. Doctrina que en ningún caso acoge el TC.

4.

Los argumentos que utiliza el Tribunal para declarar su inconstitucionalidad son discutibles y vienen a reiterar, en cierto sentido, la doctrina que en ciertos supuestos había manejado. El Tribunal no acepta los argumentos de la demanda utilizados para la declaración de inconstitucionalidad, considerando que el precepto atentaba a los principios de autonomía y suficiencia. Rebate el Tribunal esos argumentos, acertadamente, pues deja claro que el artículo estatutario no atribuye una competencia legislativa plena sobre la materia, ya que se limita

a contemplar la posibilidad de crear esos tributos propios si así lo determina el legislador estatal. Tampoco atenta contra suficiencia financiera, pues, a juicio del Tribunal, no puede entenderse que la atribución de potestad legislativa implique *per se* privación en los recursos locales; esa fundamentación carece de sentido, pues en el mismo artículo 217 EAC establece la responsabilidad de la Comunidad de velar por los principios de suficiencia y autonomía.

5.

Rechaza pues, los fundamentos predicados por el demandante, y el inciso que es objeto de comentario se declara inconstitucional siguiendo la doctrina nada novedosa ya dictada sobre ese tema, y expresada someramente en líneas precedentes. Dos son las razones que utiliza para fundamentar esa declaración: en primer lugar, y según resulta de los artículos 31.3 y 133.1 y 2, la creación de los tributos de las corporaciones locales siempre ha de realizarse por el legislador estatal, potestad, que según palabras 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 diciembre, FJ 22)».

En conclusión, sólo el Estado tiene la potestad exclusiva y excluyente para crear tributos locales y eso significa, siguiendo al Tribunal, que no se permite la intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de los entes locales. Continúa entendiéndose, por tanto, que es el Estado el que garantiza de forma exclusiva y excluyente la autonomía y suficiencia local, y la determinación de los tributos propios de las corporaciones locales es una concreta potestad normativa del Estado que tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales corporaciones (STC 233/1999, FJ 22).

6.

Entendemos que los argumentos que utiliza el Tribunal no eran los únicos a su alcance, ya que, tal y como quedó redactado el Estatuto, se debía de entender que esa capacidad legislativa quedaba supeditada a lo que estableciera la normativa estatal. De esta manera, creemos que la capacidad legislativa para establecer y regular tributos propios locales quedaba limitada actualmente a las materias no básicas y que no son, por tanto, competencia del Estado. Y la situación

va a ser la misma a partir de la Sentencia; la legislación autonómica no va a poder incidir en la creación de tributos propios locales, pero sí en la creación de otras normas que regulen otros aspectos, como sería la gestión o la cuantificación de los tributos.

7.

De todas maneras, entendemos que el Tribunal podría haber interpretado el precepto de manera más amplia y ello porque creemos que pueden existir varios títulos competenciales, que se podrían haber tomado en consideración para no llegar a esa situación de inconstitucionalidad: en primer lugar, las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, en relación con el régimen local, ya que aquellas pueden configurar, respetando los límites estatales, de la manera que más convenga a cada Comunidad Autónoma según el territorio. En segundo lugar, las competencias que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma sobre las funciones que corresponden al Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autoriza la legislación de régimen local, regulado 148.1.2 de la CE. Y por último, las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas respecto a la tutela financiera de los entes locales.

Entendemos que el legislador estatal debe dejar un margen de intervención normativa a las Comunidades Autónomas en la ordenación del sistema tributario local, y eso significa, a nuestro entender, que el ejercicio del poder tributario del Estado no condicione las competencias materiales asumidas por las Comunidades Autónomas en relación con el régimen local, como se indicó en la STC 49/1995, en la que se afirma: «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.

Por otra parte, creemos que no parece posible incluir dentro de «Hacienda general» a la totalidad de la Hacienda local; no toda la Hacienda es competencia del Estado, sino únicamente la general; y es que, además, cuando el Estado regula cuestiones referentes a la Administración local, no debe desconocer la deli-

mitación competencial existente entre el Estado y determinadas Comunidades Autónomas, como la catalana. Y eso es así porque es una interpretación que permite armonizar lo dispuesto en el artículo 149.9 CE con lo establecido en el artículo 149.1.18, correspondiendo al Estado la regulación de bases de las Haciendas locales.

9.

Nos extraña que el TC no haya recordado lo manifestado en la STC 192/2000, la cual afirma que, sin perjuicio de que la potestad de regular el sistema financiero local corresponda al Estado, dicha labor puede llevarse a cabo «con una cierta libertad de configuración», atendiéndose en todo caso a los límites necesarios derivados de la consagración constitucional de la autonomía financiera local. Hubiera sido un buen momento para abrir otras posibilidades o un replanteamiento constitucional de la titularidad de la potestad legislativa que permitieran diseñar un nuevo sistema financiero para los entes locales.

10.

Por otra parte, cuando el TC fundamenta la inconstitucionalidad en el artículo 133.2, que se refiere a que el poder tributario de los entes locales queda sometido a la CE y a las leyes, interpreta el concepto *leyes* en sentido restrictivo, refiriéndose solo a leyes estatales. No acoge por tanto, otra línea de interpretación, como es el lugar que ocupan los Estatutos de Autonomía dentro del sistema de fuentes, y considera, por tanto, dentro del concepto de *ley* a la ley autonómica, entendiendo que cuando el artículo 133.2 ordena la sujeción de la potestad tributaria de las entidades locales a las leyes, no se está aludiendo únicamente a las leyes estatales sino también a las autonómicas. Y ese es el sentido que podría haberse dado al precepto y que, por otra parte, es lo que viene entendiendo toda la doctrina que se ha dedicado al tema.

11.

Entendemos que el Tribunal no ha querido ni entrar a interpretar el precepto de manera amplia; ha preferido zanjar la cuestión utilizando la técnica de in-

constitucionalidad respecto a la redacción que ha dado el Estatuto, referente a la posibilidad estatutaria de establecimiento de tributos locales propios, lo que implica a nuestro entender, y como se ha manifestado, que otros aspectos referentes a la Hacienda local podrán ser regulados por las Comunidades Autónomas.