

SOBRE LA CONSTITUCIONALITAT DE DETERMINATS PRECEPTES DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA RELATIUS AL FINANÇAMENT AUTONÒMIC I LOCAL

M. Dolores Arias Abellán*

1. Introducció

El Tribunal Constitucional ha declarat la inconstitucionalitat d'alguns preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. A més, n'ha declarat constitucionals d'altres sempre que s'interpretin d'acord amb el que preveu la Sentència dictada a aquest efecte. Ambdós supòsits afecten tant el finançament de la Generalitat com la hisenda dels ens locals, sobre el règim dels quals l'Estatut incorpora determinades previsions.

Segons la dispositiva de la Sentència són inconstitucionals i, per tant, nuls, l'incís «sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar» de l'apartat tercer de l'article 206 i l'incís «pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals» de l'apartat segon de l'article 218. Les pàgines que segueixen es refereixen a ambdós preceptes: el primer afecta el finançament de la Generalitat, i el segon, la hisenda local.

2. El finançament de la Generalitat

La Sentència declara que és inconstitucional l'apartat tercer de l'article 206, en el qual s'estableix que l'aportació de la Generalitat a la solidaritat i l'anivellament, de totes les comunitats autònomes, en el finançament dels serveis públics essencials es realitzarà «sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar». En aquest apartat tercer, la inconstitucionalitat només afecta l'incís esmentat. No s'ha d'oblidar que aquest article té com a títol «Participació en el rendiment dels tributs estatals i mecanismes d'anivellament i de solidaritat», de manera que es converteix en el precepte central del finançament de

* M. Dolores Arias Abellán, catedràtica de dret financer i tributari de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Catalunya en la mesura que fixa el règim de les participacions que són, juntament amb els tributs cedits, els recursos ordinaris més importants de la Hisenda autonòmica.

El precepte parteix del reconeixement de la competència estatal per concretar i aplicar la solidaritat interterritorial. Aquesta competència està expressament atribuïda en la Constitució; l'Estatut la reconeix tal com expressa el Tribunal realitzant una interpretació sistemàtica dels apartats primer (no recorregut) i tercer del mateix article. Partint d'aquest reconeixement, la norma qüestionada estableix la possibilitat d'ajust dels recursos financers de la Generalitat en garantia d'aquesta solidaritat.

El problema rau en el fet que aquest apartat tercer disposa que l'ajust s'ha de dur a terme «sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar», és a dir, l'aportació de la Generalitat només seria possible si els ciutadans de totes les comunitats autònomes realitzessin aquest esforç similar. Aquesta clàusula és la que es declara inconstitucional, i el Tribunal Constitucional explica que *«[a]unque el precepto no concreta cuál haya de ser el contenido y alcance que tenga la expresión « esfuerzo fiscal», 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 ésta que es determinante de la inconstitucional señalada»*.

Efectivament, aquest article 206 garanteix els mecanismes d'anivellament i solidaritat establerts en la CE preveient expressament la contribució de Catalunya, tal com reconeix el mateix Tribunal en el fonament jurídic 134, encara que entenen que *«[e]n este contexto, la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo 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 del Estado y el principio de autonomía financiera de aquellas [...].»*

En vista d'aquesta argumentació es pot assenyalar, en primer lloc, que no es nega la possibilitat d'ús de la variable esforç fiscal per concretar el volum d'ingressos d'una comunitat autònoma. En segon lloc, que el que no pot fer un estatut és imposar-la a la resta de comunitats autònomes, encara que es pugui establir en una norma estatutària, si s'escau, per concretar l'aportació de totes les comunitats autònomes a la solidaritat i l'anivellament garantits constitucionalment. En tercer lloc, que el concepte i el contingut d'aquesta variable és competència de l'Estat, per la qual cosa l'Estatut no s'hi pronuncia, perquè és fora del seu abast.

Però l'important és la fonamentació de la inconstitucionalitat: de la dicció literal de la norma enjudiciada es desprèn una imposició il·legítima que vulnere la competència estatal en disposar com han d'actuar les comunitats autònomes, imposició aquesta que només pot realitzar l'Estat. Amb aquesta argumentació el Tribunal oblida que el mateix article 206 en el seu conjunt i l'article 201, amb el títol «Principis», deixen clar quin és el marc normatiu dins del qual s'ha de concretar el marc competencial de l'Estat i de la Generalitat, tal com es reconeix en la Sentència en el mateix fonament jurídic i respecte del mateix article, encara que referit a la primera part de l'apartat tres del qual resol la constitucionalitat. Utilitza, en aquest últim cas, una interpretació conjunta i sistemàtica i no una d'aïllada i literal en dir expressament que «*[u]na lectura sistemàtica del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el apartado 1 del mismo artículo, no impugnado [...]»*.

Així, aquesta previsió estatutària és inconstitucional per la seva naturalesa imperativa i limitadora de les competències de l'Estat, que és el garant de la solidaritat interterritorial en l'àmbit financer. Si això és així, la inconstitucionalitat de la norma es basa exclusivament en determinats termes, en particular, en el «sempre que» i no en la variable «esforç fiscal» considerada en si mateixa, i en no estar concretada es podria haver entès que és l'Estat qui únicament pot decidir sobre el seu contingut i abast i, en conseqüència, sobre la seva aplicació pràctica dins dels mecanismes d'anivellament i solidaritat previstos en la CE.

Precisament l'article 206.5, que no ha estat declarat inconstitucional, es vincula a l'anterior en la mesura que es podria entendre que també inclou un mandat vinculant a l'Estat en aquesta matèria. En efecte, aquest precepte preveu que «*[1] l'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per capita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament»*. No sembla que hi hagi cap diferència quant a la imperativitat i quant al subjecte al qual van dirigits aquells possibles mandats: l'Estat.

En aquest segon precepte és absolutament clar, però en el contingut en el mateix article en l'apartat tercer, declarat inconstitucional, també: en aquest últim, l'Estatut no indica a les comunitats autònomes el que han de fer; és a l'Estat a qui li indica que, en el moment de l'exercici de les seves competències tendents a la plasmació de la solidaritat interregional, tinguin en compte situacions d'igualtat respecte d'una variable, l'esforç fiscal, sense perjudicar què s'entén per aquest últim ni com s'ha de valorar aquesta situació d'igualtat o similitud entre les comunitats autònomes. No sembla, doncs, que l'Estatut inci-

deixi en l'autonomia financera de les comunitats autònomes ni en el principi de coordinació garantits en l'article 156.1 de la CE.

Encara més, el Tribunal diu, respecte de l'article 206.5, que *«no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo 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»*.

Amb aquesta fonamentació, entén que aquest precepte és manifestació expressa d'un principi inherent al model de solidaritat interterritorial, i indirectament reconeix que aquesta última té límits per poder continuar anomenant-la *solidaritat interterritorial*, de tal manera que hi ha la possibilitat que l'Estat, en l'exercici de les seves competències, hagi d'aplicar correctors per aconseguir materialitzar aquesta solidaritat i, entre altres, hi ha els previstos en aquest article 206.5, que és declarat constitucional perquè no recull un mandat estatutari a l'Estat, que seria il·legítim pel fet d'envair competències, sinó la plasmació concreta del deure de l'Estat respecte de l'anivellament i la solidaritat interterritorial.

Declara la seva constitucionalitat sempre que s'interpreti en la forma en la qual apareix en la Sentència: *«De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo 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.»*

Es tracta d'una interpretació no exclusivament literal del precepte que dóna més rellevància al contingut de la competència estatal, que ningú no discuteix, que als termes més o menys imperatius amb què aparegui assenyalats. Aquesta posició del Tribunal salvant la constitucionalitat del precepte es podria haver portat a tot l'article 206 de l'Estatut, en els termes de la impugnació, posant èmfasi en el fet que no és una condició imperativa imposada a l'Estat

—l'Estatut no ho pot fer—, sinó un recordatori del contingut possible de la competència estatal sobre els mecanismes d'anivellament i solidaritat interterritorial en l'àmbit econòmic i financer.

3. El finançament local

El Tribunal també ha declarat la inconstitucionalitat de l'article 218.2 de l'Estatut, que regula la competència autonòmica en l'organització jurídica dels tributs locals. En particular, recull la possibilitat que una llei del Parlament català pugui regular els tributs locals. El precepte reconeix la competència general en matèria de finançament local, en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, i partint d'aquest reconeixement estableix, en el paràgraf segon, que «[a]questa competència pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals».

Doncs bé, aquest incís és el que, segons el Tribunal, resulta inconstitucional invocant la doctrina recollida en una sentència anterior, la Sentència 233/1999, de 16 de desembre, reafirmant-se ara perquè *«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 marge de qualsevol consideració respecte de la doctrina del Tribunal sobre les relacions entre els preceptes constitucionals en què es basa per declarar la inconstitucionalitat, i en l'abast dels quals la Sentència no entra, sinó que es remet a la doctrina continguda en la Sentència 233/1999, de 16 de desembre, cal subratllar que la norma estatutària no s'immisceix en les competències estatals, que reconeix expressament en el número u del mateix precepte, sinó que es limita a establir que, en la mesura que això sigui possible, regular els tributs locals si la llei estatal així ho preveu, aquesta competència l'assumeix la Generalitat. No redueix ni amplia les competències de l'Estat ni les de la Generalitat respecte del finançament local, sinó que, partint del reconeixement d'aquesta última, especifica que, si és possible, aquesta competència inclouria la regulació dels tributs locals.

Tant és així que l'apartat segon de l'article 218 preveu que «[l]a Generalitat té 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», de manera que distingeix clarament, amb els termes utilitzats, allò que si és possible s'assumeix del que és assumit directament. La qual cosa no vol dir que això últim sigui constitucional.

Precisament el Tribunal també s'ha pronunciat pel que fa a aquest últim aspecte: n'ha declarat la plena constitucionalitat i ha realitzat una interpretació sistemàtica de tot l'apartat segon del precepte qüestionat en afirmar que, malgrat que en una primera apreciació es pogués pensar que no s'estan respectant les competències estatals sobre la distribució de les seves participacions, és a dir, de les de l'Estat, «*[e]llo no obstante la consideración sistemática del precepto impugnado muestra que sólo 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.*

Ho diu expressament el mateix Tribunal: totes les competències recollides en l'apartat segon de l'article 218 de l'Estatut s'ostenten en el marc establert en la Constitució i en la normativa de l'Estat. No s'entén gaire bé per què després es discrimina entre les unes i les altres si es parteix d'aquesta consideració general que les inclou totes. Cosa diferent és que l'abast de la competència estatal sigui tal que no hi hagi la possibilitat de competència autonòmica: això és el que sembla que està concloent el Tribunal, és una competència exclusiva i excloent que impossibilita l'existència de l'autonòmica de tal manera que fins i tot expulsa de l'ordenament una norma que no atribueix competències sinó que la permet, si s'escau. Pot ser que la Constitució mateixa estableixi tècniques que permetin que aquest tipus de competències puguin ser exercides per ens públics diferents dels seus titulars. Però aquesta és una altra qüestió.