

EL FINANÇAMENT DE LA GENERALITAT (SENTÈNCIA 31/2010, DE 28 DE JUNY)

Lluís M. Alonso González*

En els fonaments jurídics 130 a 142 de la STC 31/2010 s'enjudicia la constitucionalitat de nombrosos preceptes del títol VI de l'EAC. Analitzar en termes estrictament jurídics aquesta part de la Sentència es converteix en una tasca prou difícil, ja que, igual que succeeix amb bona part d'aquesta, els condicionaments de naturalesa extrajurídica han pesat enormement en el fons i en la forma que utilitza el TC per expressar-se. El resultat, que no sembla haver satisfet ningú, és una sentència sustentada fins a l'excés en el principi de conservació de la llei impugnada mitjançant l'abús de la doctrina de la interpretació conforme. D'altra banda, la lectura dels fonaments jurídics en qüestió revela que la capacitat dialèctica del TC ha estat, almenys en aquest cas, d'una pobresa alarmant, sobretot si es té present la rellevància de la llei impugnada, el temps emprat en el procés seguit i les lògiques expectatives que hi havia davant la posició del Tribunal. Ben mirat, la Sentència 31/2010 és més aviat curta –en l'accepció que es prefereixi prendre–, perquè destina només 146 fonaments jurídics a l'examen de 126 preceptes, molts d'ells d'enorme calat jurídic i, sens dubte, d'enorme significació política. Aquesta sensació de superficialitat planeja, sens dubte, en la part de la Sentència que analitza la regulació estatutària del finançament de la Generalitat i es fa evident quan es comprova que el TC ha deixat al marge una part substancial de la seva pròpia jurisprudència (STC 4/1981, 32/1983, 11/1984, 19/1987, 134/1987, 179/1987, 150/1990, 186/1993, 14/1998...) a l'hora de pronunciar-se. A tall d'exemple, citem l'absurda referència a la «dimensió exclusivament autoorganitzadora» que atribueix a la previsió que els òrgans economicoadministratius autonòmics puguin revisar els actes de gestió tributària dictats per l'Agència Tributària de Catalunya (FJ 133), a la qual recorre per salvar l'article 205 EAC, quan, d'una banda, en la STC 192/2000 ja es va barrar el pas a una pretensió similar plantejada llavors per la Comunitat d'Extremadura, i, d'altra banda, i definitivament, aquesta possibilitat es troba prevista avui en la LOFCA des de 2009 i

* Lluís M. Alonso González, catedràtic de dret financer i tributari de la Universitat de Barcelona.

en la més recent Llei 16/2010, de 16 de juliol, de cessió de tributs de l'Estat a Catalunya.

En ordre cronològic, ens trobem que el FJ 130 resumeix el que es poden considerar les premisses bàsiques del finançament autonòmic a l'Estat espanyol. Ressalta la competència exclusiva que en matèria d'hisenda general correspon a l'Estat (art. 149.1.14 CE), l'atribució a llei orgànica estatal per regular les competències financeres autonòmiques (art. 157.3 CE), i es reafirma que la potestat originària per establir tributs correspon a l'Estat (art. 133.1 CE). Resulta bàsic que, de conformitat amb la jurisprudència constitucional, la competència en matèria d'hisenda general comprèn la regulació no sols dels tributs de l'Estat «*sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado*» (STC 72/2003). A les comunitats els reconeix el dret a comptar amb la seva pròpia hisenda d'acord amb els principis d'autonomia financera, coordinació i solidaritat (art. 156.1 i 138.1 CE), juntament amb el de suficiència. Precisament, assegurar aquesta suficiència de recursos justifica l'actuació del Consell de Política Fiscal i Financera com a òrgan de caràcter multilateral encarregat de procurar la coordinació i la cooperació entre les parts integrants de l'Estat autonòmic (art. 149.1.14 CE).

En aquest pòrtic s'hauria pogut afegir el caràcter indisponible que per a les comunitats autònomes té la LOFCA i, per tant, limitador de les competències financeres de les comunitats (STC 37/1992 i 68/1996). La LOFCA, com a llei orgànica que avui compleix la funció que encomana l'article 157.3 la CE, es configura com l'instrument de delimitació de les competències financeres estatals i autonòmiques (STC 192/2000), instrument, òbviament, de titularitat estatal en que no s'ha de veure una manifestació del principi de jerarquia, sinó dels principis d'especialitat i competència (STC 247/2007).

La simple existència d'un cos sòlid de doctrina constitucional en matèria de finançament autonòmic fruit de tres dècades de treball feia preveure que alguns preceptes de l'EAC serien declarats inconstitucionals. Tanmateix, en decantar-se obertament per un ús extensiu i intensiu de la doctrina interpretativa, el TC ha substituït, en la majoria de les ocasions, la declaració d'inconstitucionalitat per una interpretació de la norma impugnada que li permetés romandre en l'àmbit de la constitucionalitat, encara que s'hi hagi arribat, en no pocs casos, a costa de la lletra i de l'esperit de l'esmentada norma. Per això, en aquest títol únicament són declarats inconstitucionals un incís de l'article 206.3 i un altre de l'article 218.2. Però és que tampoc no són tantes, almenys en principi, les crides a una interpretació constitucional d'altres preceptes: la dispositiva, en aquest

apartat, només es refereix a l'article 206.5 i als apartats 1 i 2, lletres a), b) i d) de l'article 210. Tot i així, la lectura de la Sentència permet apreciar que serà impossible aplicar i desplegar l'Estatut, sense comptar, com si es tractés de notes a peu de pàgina, amb els fonaments jurídics que atorguen un determinat sentit, el constitucional al cap i a la fi, a les disposicions examinades. Perquè, encara que no arribin a manifestar-se com interpretacions constitucionals en el sentit que els dóna la dispositiva, no és menys cert que quan el TC ha triat, entre les possibles, una interpretació que no flueix naturalment de la mateixa lletra del text es fa absolutament indispensable disposar de l'opinió del TC, a tall de complement indispensable i de guia amb qui conjurar l'oceà d'inseguretat jurídica en què se'ns ha embarcat.

Quan el TC retorça i espren un article impugnat per extreure de la seva essència un pòsit de constitucionalitat, es pot produir una ingerència manifesta del legislador negatiu al terreny del legislador ordinari al qual acaba per reescriure les seves tortes línies. Un exemple prísti d'aquest fenomen el brinda el FJ 135, en matèria de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, exponent de la perspectiva de bilateralitat des de la qual l'Estatut concep les relacions de Catalunya amb l'Estat (art. 210), la qual es desposseeix de la seva ambiciosa funció i es redueix a un mer complement del Consell de Política Fiscal i Financera. D'aquesta manera es preserva, tant sí com no, no solament el seu caràcter constitucional, sinó que s'evita entrar, almenys aquí, en l'espinós tema de la bilateralitat. Per connexió, es podria dir una cosa similar de la previsió que en matèria de tributs cedits fan les disposicions addicionals 7a, 8a, 9a i 10a EAC (FJ 136 i 137): mitjançant estranys raonaments que se centren en aspectes formals i procedimentals de les lleis de cessió de tributs es voreja la qüestió principal, és a dir, que una norma estatutària no es pot irrogar el poder de decidir sobre els percentatges de cessió, ja sigui per aplicació de l'article 149.1.14 o per l'article 157.3 la CE, i amb independència que la regulació dels tributs cedits, avui dia, ja recull el que estableixen aquestes disposicions addicionals (cfr. Llei orgànica 3/2009, Llei 22/2009 i Llei 16/2010, pel que fa a Catalunya).

També és cert que no són pocs els preceptes de l'EAC en què s'ha recorregut a un cert formulisme en autosubjectar-se el mandat estatutari, més en la forma que en el fons, a la Constitució i a les lleis. En aquests casos, el Tribunal troba un instrument valuós per agafar-se a aquesta declaració d'acatament a la Constitució a l'hora de valorar el contingut substantiu de la norma impugnada amb el resultat que, fins i tot si aquest és obertament contrari a l'ordre constitucional, la clàusula inicial de subjecció a la Constitució es fa prevaler per més contradictori que pugui resultar, al final, cohonestar en un mateix

precepte manifestacions oposades. Portat al límit, i sent absolutament conseqüent amb aquest criteri, s'hauria pogut prescindir de l'anàlisi completa de l'EAC. Al cap i a la fi, en el seu primer article, es proclama la subjecció de Catalunya a la Constitució i, segons s'estableix ja des del FJ 6 de la Sentència, aquesta premissa es converteix en pauta prevalent d'interpretació de la resta de l'Estatut. En el pla hisendístic, de vegades es proclama, per un costat, el respecte a l'ordre constitucional vigent encara que, per l'altre costat, fins i tot dins del mateix precepte, i quan es procedeix a detallar el seu contingut substantiu, segons el cas, es pot apreciar un cert distanciament. És el que succeeix amb les previsions relatives a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generaltat (FJ 131), amb els criteris de distribució de les participacions dels governs locals a càrrec del pressupost de la Generalitat (FJ 140), amb l'exercici de la tutela financera sobre els ens locals per part de la Generalitat (FJ 140) i amb la distribució de les participacions dels governs locals en subvencions incondicionades estatals (FJ 141 i 142).

Més ferm s'ha mostrat el TC en relació amb l'article 206.3, aquell en el qual es pretenia protegir la posició de Catalunya en el marc dels mecanismes de solidaritat de manera que l'esforç fiscal de la resta de comunitats fos similar a l'efectuat per aquesta Comunitat. Així mateix, en l'article 206.5 s'imposava a l'Estat la funció de garant en el sentit que l'aplicació d'aquests mecanismes no suposés una alteració de la posició de Catalunya en el rànquing de comunitats autònomes per rendes *per capita*. En aquesta ocasió, pel que fa a l'article 206.3, s'adverteix que només competeix a l'Estat ordenar aquestes matèries, i és que la solidaritat interterritorial és competència estatal. Tot i així, i gairebé sembla foc de distracció, l'argumentació de la Sentència (FJ 134) es basa també en el fet que el precepte estatutari pot lesionar l'autonomia financera de les altres autonomies. Quant a l'article 206.5, es considera inoperant partint de la base que Catalunya no fa, directament, aportacions als mecanismes d'anivellament ja que nodrir-los, en virtut de la competència que acabem d'assenyalar, correspon únicament a l'Estat.

Sorprèn precisament per la seva contundència la declaració d'inconstitucionalitat de l'article 218 EAC (FJ 140). És cert que la doctrina constitucional és ferma en la reserva a favor de l'Estat per a l'establiment dels tributs locals i que també a l'Estat s'atribueix, pel TC, el deure de vetllar per la suficiència de les hisendes locals (STC 19/1987, 233/1999) entre altres aspectes pertanyents a aquestes. El TC ha recorregut a la competència en matèria d'hisenda general per blindar la posició de l'Estat en aquest punt, complementant-la amb la competència en matèria de bases del règim jurídic de les administracions públiques

(art. 149.1.18 CE) i en la tutela financera. Però no és menys cert que, aquesta vegada, el text estatutari presentava una redacció més cauta que en altres ocasions. Cal observar que l'article 218.2 diu que la competència en matèria de finançament local «pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals» i això «en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat». N'hi ha prou de contrastar la fórmula legal elegida amb el to imperatiu de molts altres preceptes per apreciar que, si més no en aquest cas, la posició del TC podria haver estat més conciliadora.

Deixem per al final una referència a la disposició addicional 3a, norma important perquè estava destinada a convertir-se en el mecanisme de compensació del dèficit d'infraestructures que pateix Catalunya. Doncs bé, en aquest cas, el TC opta per buidar de contingut la disposició privant-la, en realitat, de la seva naturalesa de norma jurídica. Ho fa seguint el camí que va marcar la STC 13/2007 i, des d'aquest punt de vista, era previsible que succeís el que al final ha succeït.

Com és conegut, la disposició addicional 3a obliga l'Estat a realitzar una sèrie d'inversions a Catalunya en el pla de les infraestructures. Doncs bé, la posició del TC parteix d'una premissa lògica: si l'Estat té la competència en matèria d'hisenda general, només a ell li correspon decidir el volum i el tipus de dotacions econòmiques d'aquella naturalesa. El sorprenent és que si posem en relació les STC 13/2007 i 31/2010 ens trobem que, d'acord amb la primera, no és inconstitucional que l'Estat, en la llei de pressupostos, deixi de consignar les dotacions que es reclamen des d'un text estatutari (en aquell cas, el d'Andalusia), i, de conformitat amb la segona, no és inconstitucional que un text estatutari exigeixi a l'Estat unes consignacions pressupostàries que aquell ja veiem que no està obligat a fer. Gairebé semblaria una tira còmica, si no fos perquè, probablement sense proposar-s'ho, la solució que adopta el TC acaba per ser més colpidora per a la Comunitat Autònoma que una declaració d'inconstitucionalitat en tota regla. Implícitament, afirmar que aquest tipus de disposicions no vinculen l'Estat equival a una declaració d'irrellevància. Ens trobem, doncs, davant normes amb categoria de llei orgànica que, en realitat, no són ja ni normes jurídiques, perquè si ho fossin, tenint en compte la seva frontal oposició a la Constitució, s'haurien hagut de declarar inconstitucionals. Per salvar-les d'aquesta seriosa condemna, se les priva de contingut i de transcendència jurídica, amb la qual cosa, deixant de banda aspectes d'índole no jurídica però no precisament accessoris, la norma jurídica deixa de ser norma jurídica. Crec que als joves que s'inicien en els estudis universitaris de dret encara se'ls recomana la lectura d'un llibre introductori d'Ángel Latorre. En les primeres pàgines es fa arribar al no-

vell que, en dret, les normes poden correspondre a diversos models: imposen una prohibició, ordenen alguna cosa, concedeixen facultats, poders o drets subjectius, o faciliten l'accés a mitjans que es poden utilitzar per aconseguir els fins estimats. En endavant caldrà incorporar-hi una nova categoria: les normes irrelevantes.

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 «[l]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, tingui 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.

EFFECTES DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL MODEL DE FINANÇAMENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Núria Bosch i Roca i Maite Vilalta Ferrer*

La Sentència del Tribunal Constitucional (TC) es pronuncia en relació amb un conjunt d'aspectes referents al model de finançament autonòmic contingut en l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006. Concretament, el model es veu afectat en els aspectes següents.

1. Cistella tributària

Les disposicions addicionals vuitena, novena i desena preveuen els percentatges de cessió a la Generalitat en relació amb l'IRPF (50%), l'IVA (50%) i els impostos especials (58%), establint en tots els casos que el primer projecte de llei de cessió d'impostos que s'aprovi a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut continuarà aquests percentatges de cessió.

La Sentència reitera que els estatuts d'autonomia no són els instruments més adequats per determinar el finançament de les comunitats autònomes, i que cal respectar la potestat legislativa de l'Estat exercida a través de les Corts Generals. La Sentència estableix que aquestes disposicions no serien inconstitucionals si s'interpretessin d'aquesta manera.

Actualment, la interpretació del TC no afecta el model de finançament perquè la LOFCA, aprovada per les Corts Generals el 2009, ja preveu els dits percentatges. A més a més, s'està tramitant a les Corts el Projecte de llei de cessió de tributs a la Generalitat, que també recull els mateixos percentatges. Ara bé, amb la Sentència es perd la garantia estatutària, atès que la interpretació que fa el TC podria suposar que en un futur els percentatges de cessió es modifiquessin.

* Núria Bosch i Roca i Maite Vilalta Ferrer, Institut d'Economia de Barcelona de la Universitat de Barcelona.

2. Mecanisme d'anivellament fiscal

L'article 206.3 de l'Estatut estableix una definició de quina serà l'aportació de la Generalitat en concepte de solidaritat. Concretament, s'estableix que l'aportació de la Generalitat serà aquella que permeti que els serveis d'educació, de sanitat i altres serveis socials essencials de l'estat del benestar prestats pels diferents governs autonòmics puguin assolir nivells similars al conjunt de l'Estat, sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar.

La Sentència del TC ha declarat inconstitucional l'expressió «sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar», ja que entén que aquesta expressió condiona que totes les comunitats autònomes hagin de fer el mateix esforç fiscal de Catalunya, la qual cosa, diu el TC, unilateralment no es pot decidir.

Igual que en el cas anterior, la declaració d'inconstitucionalitat del TC no té efectes sobre l'actual model de finançament, ja que la LOFCA preveu un mecanisme d'anivellament que té en compte el precepte declarat inconstitucional. No obstant això, cal dir que el TC interpreta erròniament el text de l'Estatut. En cap cas aquest diu que la resta de comunitats autònomes hagin de fer el mateix esforç fiscal que Catalunya, sinó que el que diu és que totes han de fer un mateix esforç fiscal. L'eliminació d'aquesta referència a l'esforç fiscal desvirtua el funcionament del mecanisme d'anivellament. Això vol dir, per exemple, que una comunitat autònoma pot decidir rebaixar la càrrega tributària sobre els seus ciutadans sabent que la pèrdua recaptatòria se li compensarà amb més transferències procedents del mecanisme d'anivellament, castigant les comunitats aportadores a la solidaritat i que han decidit aplicar als seus ciutadans una càrrega fiscal més elevada. A més dels efectes que això té sobre l'equitat, també en té sobre l'eficiència. És a dir, crea incentius perversos tant per als receptors com per als donadors de les transferències. Per acabar, cal esmentar que la referència a l'esforç fiscal declarada inconstitucional pel TC apareix també en altres estatuts d'autonomia (Aragó, Andalusia i Illes Balears).

3. Principi d'ordinalitat

L'article 206.5 de l'Estatut estableix que 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. El TC interpreta aquesta disposició com que la garantia de l'Estat no-

més operarà quan l'alteració de Catalunya es degui a l'aportació que faci als mecanismes d'anivellament, no a l'aplicació general d'aquests mecanismes.

Aquesta interpretació és la que s'espera d'un bon funcionament del mecanisme d'anivellament; per tant, no perjudica l'aplicació de l'esmentat mecanisme.

4. Bilateralitat

L'article 210.1 i 2 de l'Estatut estableix que la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat és l'òrgan bilateral de relació entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat en l'àmbit del finançament autonòmic. En aquest punt, la Sentència del TC considera que no és inconstitucional si aquesta relació bilateral no exclou ni limita la capacitat de les institucions i els organismes de caràcter multilateral en matèria de finançament autonòmic. La Sentència també expressa que la Comissió Mixta ha de tenir un caràcter complementari al paper dels òrgans multilaterals, com ara el Consell de Política Fiscal i Financera.

Aquesta interpretació treu rellevància a la Comissió Mixta com a únic òrgan bilateral de relació entre l'Estat i la Generalitat a l'hora de negociar tot allò que afecta el model de finançament de la Generalitat.

5. Inversió pública estatal

La disposició addicional tercera de l'Estatut disposa que la inversió de l'Estat en infraestructures s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys.

La Sentència del TC interpreta que aquesta disposició no vincula l'Estat en la seva política d'inversions ni tampoc les Corts Generals per decidir sobre l'existència i la quantia de les inversions. Es perd, per tant, una altra vegada la garantia estatutària.

No obstant això, el TC també afirma que l'Estat no ha de dotar de partides pressupostàries concretes una comunitat autònoma si no s'ha arribat a un acord entre l'Estat i aquesta comunitat autònoma en el si de la comissió mixta corresponent. Per tant, atès que la Comissió Bilateral Generalitat-Estat ja ha aprovat la metodologia d'aplicació de la disposició addicional tercera, aquest

fet obliga l'Estat en els pressupostos generals de l'Estat a dotar Catalunya de les inversions corresponents al seu pes en el PIB fins a l'any 2013. Consegüentment, en aquest cas, la interpretació del TC no té efectes sobre l'aplicació del precepte estatutari.

REFLEXIONS SOBRE LA NATURA JURÍDICA DELS COMPROMISOS DE DESPESA PREVISTOS A LA DISPOSICIÓ ADDICIONAL TERCERA DE L'ESTATUT ARRAN DE LA SENTÈNCIA 31/2010, DE 28 DE JUNY

José Antonio Fernández Amor*

Entre els temes sobre els quals el Tribunal Constitucional (TC) s'ha pronunciat a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, hi ha el del finançament de la Comunitat Autònoma, el qual, entre les diverses qüestions tractades, té un pes específic. Aquest es justifica, si més no, en el fet que el grau d'autonomia política depèn directament de les possibilitats de gestionar ingressos amb els quals fer efectives les diferents competències materials.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 dedica el seu títol VI al finançament de la Generalitat, que comprèn la regulació sobre el finançament de la Generalitat, sobre els seus pressupostos i sobre el finançament local. Es completa amb la regulació que es preveu a les disposicions addicionals tercera, quarta, setena a onzena i tretzena. És objecte d'aquestes línies reflexionar sobre la decisió que ha pres el TC en relació amb la impugnació per inconstitucional de la disposició addicional tercera, apartat 1, que preveu el següent: «La inversió de l'Estat en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.»

Els recurrents fonamenten la nul·litat constitucional del precepte en tres arguments: primer, vincula indegudament les Corts Generals en l'exercici de la seva competència (art. 134.1 CE); segon, suposa un privilegi econòmic contrari a la Constitució (art. 138.2 CE), i, tercer, és incompatible amb l'assignació i la distribució equitatives de la riquesa nacional entre els diferents territoris (art. 31.2, 40.1, 131.1 i 138.1 CE). L'Advocat de l'Estat, per la seva part, proporciona al debat l'argument basat en el fet que el precepte no és més que un compromís polític que no vincula el legislador pressupostari. El Govern i el Par-

* José Antonio Fernández Amor, Unitat de Dret Financer i Tributari de la Universitat Autònoma de Barcelona.

lament de Catalunya sostenen l'altre extrem de la discussió quan entenen que l'Estatut pot incidir en la Llei de pressupostos de l'Estat sense que es vulnerin previsions constitucionals, sobretot si el que es pretén és resoldre una situació de dèficit d'inversió en infraestructures.

Davant d'aquesta controvèrsia, el TC decideix no acollir ni els arguments dels recurrents ni els arguments dels òrgans de la Generalitat per pronunciar-se sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat del precepte. La seva decisió és de caràcter interpretatiu, atès que, paral·lelament al que diu l'Advocat de l'Estat, entén que no pot tenir, «*en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado*». Desproveint-lo de qualsevol caràcter vinculant o de força jurídica, considera que estarà d'acord amb el text constitucional. Només veient-lo com una mera declaració política pot mantenir-se aquesta previsió en un text jurídic com és la Llei orgànica que conté l'Estatut d'autonomia.

Aquesta solució es fonamenta en el fet que la disposició addicional tercera, apartat 1, no pot condicionar les funcions d'examen, esmena i aprovació de les Corts Generals sobre els pressupostos generals de l'Estat. El TC es remet a dues sentències, com són la 209/1990, de 20 de desembre, i la 13/2007, de 18 de gener, per reforçar els seus arguments amb dues idees més: primer, que aquest tipus de compromisos no són un recurs que l'Estat hagi de reflectir obligatòriament als pressupostos de cada exercici econòmic, i, segon, d'acord amb l'article 149.1.14 de la CE, aquell pot decidir si és procedent la seva assignació i en quina quantia tenint en compte les necessitats de cada una d'elles i les possibilitats reals del seu sistema financer. En tot cas, la seva actuació ha de ser presidida per un principi de lleialtat constitucional que vincula tothom.

La decisió que pren el TC en aquest tema presenta, en primer lloc, el dubte de si no hagués estat més clar pronunciar-se directament sobre la constitucionalitat (mantenint la seva força jurídica) o inconstitucionalitat (mantenint la seva nul·litat) del precepte. El Tribunal opta per aportar una interpretació que, segons el meu parer, no és tal. No dóna un sentit determinant de la norma jurídica perquè els seus efectes no siguin contraris a l'ordre constitucional. Més aviat, per tal de mantenir el precepte objecte d'impugnació a l'ordenament jurídic, el desproveeix de qualsevol força jurídica, ja que un compromís de despesa, seguint els arguments del Tribunal, només pot figurar a la Llei de pressupostos generals de l'Estat per tal com, d'altra manera, es condicionen les funcions de les Corts Generals. Aquesta decisió agreuja la complexitat tècnica de l'Estatut, atès que l'operador jurídic futur haurà de diferenciar els preceptes de caire plenament jurídic dels que només reflecteixen compromisos polítics, ja que tenen di-

ferents graus de vinculació, a més del fet que poden ser modificats amb lleis ordinàries, com és el cas de la disposició addicional setena.

En segon lloc, aquest fonament jurídic suposa un argument desestabilitzador no només del finançament futur de la Generalitat sinó també de la resta de comunitats autònomes. S'hauria de fer una anàlisi que sobrepassa les intencions d'aquest comentari sobre les conseqüències de la tesi mantinguda pel TC en relació amb la natura política o jurídica dels compromisos de despesa que es preveu a l'Estatut. Aquí es pot apuntar que la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, preveu, als articles 4 a 7, una sèrie de recursos addicionals que, seguint els raonaments del TC, podrien ser considerats compromisos de caire polític fonamentats en el principi de lleialtat sense cap eficàcia vinculant, ja que no es poden condicionar les funcions d'examen, esmena i aprovació de les Corts Generals amb compromisos no previstos a la Llei de pressupostos generals de l'Estat. El mateix dubte es presenta amb els fons de convergència autonòmica de l'article 22 i següents de la Llei 22/2009, que s'articulen com una participació en els pressupostos futurs de l'Estat.

En tercer lloc, amb aquesta decisió el TC fa un pas més en la seva doctrina relativa a la validesa jurídica dels compromisos econòmics que pot adquirir l'Estat fora de les lleis pressupostàries. S'ha de recordar que a les STC 58/1985 i 210/1990, de 20 de desembre, va fixar que els convenis col·lectius signats entre el Govern i els representants dels funcionaris es troben per sota de les lleis pressupostàries en virtut del principi de jerarquia normativa. Per aquest motiu, els compromisos de despesa als quals es va arribar per aquells acords poden ser modificats per la Llei de pressupostos generals de l'Estat. Amb la doctrina que ara es comenta no només es tracta que l'Estat no està vinculat per aquell tipus d'acords, sinó que tampoc no ho està quan el compromís de despesa es troba reflectit en una llei de caire orgànic, per tal com es tractarà d'un precepte en tot cas orientador o polític.

Al meu entendre, potser el TC hauria estat més encertat i clar resolent el conflicte dins dels paràmetres propis de la regulació sobre finançament autonòmic fent una interpretació sistemàtica del precepte i no traient-li força jurídica per mantenir-lo al text, la qual cosa sembla producte de l'*horror vacui*. El sistema de finançament de les comunitats autònomes tal com s'ha reflectit a l'Acord 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, es preveu a l'article 2.1.b) de la LOFCA o regula el RDL 2/2007, de 28 de desembre,

que recull el text refós de la Llei d'estabilitat pressupostària i la LO 5/2001, de 13 de desembre, complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària, és condicionat necessàriament pel principi d'estabilitat pressupostària i pels requeriments –que en els actuals temps de crisi econòmica són evidents– de pertànyer a la Unió Europea. En conseqüència, no es tracta tant que l'Estat no estigui compromès a reflectir als seus pressupostos previsions de despesa recollits en altres normes diferents de la llei pressupostària com que aquests compromisos es troben limitats pels requeriments esmentats previstos a l'ordenament jurídic.

EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC A LA SENTÈNCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE L'ESTATUT CATALÀ DE 2006

Joan Pagès i Galtés*

1. Consideracions generals

Després de la pertinent tramitació legislativa, tant al Parlament autonòmic com al Parlament estatal, coronada pel preceptiu referèndum a la ciutadania de Catalunya, es va aprovar la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOE i DOGC de 20 de juliol), contra el qual es van interposar diversos recursos d'inconstitucionalitat.

La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny (BOE de 16 de juliol), que ara comentarem breument, resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006, interposat per noranta-nou diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés contra diversos preceptes del citat Estatut. Es tracta, segons el nostre parer, d'una de les sentències més desafortunades que ha dictat l'Alt Tribunal, i, això, tant per qüestions de fons com de forma.

a) Pel que fa al fons, la Sentència deixa buit de contingut el nucli essencial que va motivar la reforma estatutària: la reafirmació dels signes identitaris nacionals, la precisió de les competències autonòmiques i el seu abast, la concreció dels mecanismes de participació de la Comunitat Autònoma en òrgans estatals i, per descomptat, la fixació d'uns criteris que permetessin millorar el finançament autonòmic i la regulació per la Generalitat de les finances dels ens locals catalans.

Amb l'esmentada STC resulta que molt poc d'això s'ha aconseguit, puix en la majoria de casos tot dependrà de la voluntat unilateral de l'Estat. La gravetat de la Sentència salta a la vista, atès que, caracteritzat el text constitucional per una considerable vaguetat fruit del consens polític de la transició, admet palesament altres interpretacions jurídicament vàlides. D'aquí la transcendència que tenia l'Estatut d'autonomia, que, en ser una norma paccionada integrant del bloc de la constitucionalitat, es considerarà pel legislador dipositari de la sobirania popular un element útil per concretar quina de les múltiples opcions jurídicopolítiques que admet la Constitució era l'aplicable.

* Joan Pagès i Galtés, catedràtic de dret financer de la Universitat Rovira i Virgili.

Però el Tribunal Constitucional (TC) no ho ha entès així i ha imposat el seu ideari juridicopolític al legislador, la qual cosa ve a dir que el consens a què haviem arribat els legítims representants del poble espanyol en el seu conjunt i els legítims representants del poble català, malgrat ser ratificat en referèndum per aquest, no és vàlid en bona part del seu contingut. Curiosament, la confusa tècnica utilitzada per minar certs aspectes clau de l'Estatut comporta que s'obrin nombroses zones d'incertesa, suposem que moltes d'elles provocades expressament pel Tribunal mateix per deixar alguna bretxa per on poder salvar materialment diverses aspiracions estatutàries. I, amb això, passem ja a comentar els aspectes formals de la Sentència.

b) En relació amb els aspectes formals de la Sentència, el més destacat és que fa profusió extrema de la «tècnica de la interpretació conforme», que té uns efectes devastadors per a la seva *ratio legis*, puix són molt nombrosos els supòsits en què s'interpreta l'Estatut fent-li dir el que ni diu ni ha volgut dir. Això, a més de ser il·lògic, xoca amb la doctrina assentada pel Tribunal mateix a l'hora de fixar els límits de l'esmentada tècnica de la interpretació conforme.

Entenem que hauria estat molt més raonable i conforme a la funció del TC declarar senzillament la inconstitucionalitat d'aquells preceptes estatutaris que, segons el seu tenor literal i sentit precís, pugnessin obertament contra les tesis del Tribunal. Però, en no actuar així, forçant una interpretació que transforma la norma escrita en una altra de diferent, resulta que per aplicar l'Estatut ja no n'hi haurà prou d'interpretar la norma estatutària, sinó que serà necessari interpretar la interpretació que de la norma estatutària fa el Tribunal, amb tots els problemes d'inseguretat jurídica que això planteja.

2. Límits al contingut dels estatuts en matèria de finançament autònom

En aquesta Sentència, el TC parteix del criteri que hi ha una sèrie de matèries que necessàriament han de ser preses per l'Estat sense cap condicionant estatutari, de tal manera que si l'Estatut estableix un condicionant resulta que o bé aquest és inconstitucional o bé s'ha d'interpretar que no vincula l'Estat.

En l'ideari esmentat, partint dels articles 149.1.14a, 133.1 i 157.3 CE, el TC considera que una d'aquestes matèries és precisament el finançament autòmic derivat dels impostos estatals cedits i de les altres participacions autonòmiques en ingressos estatals. Segons el parer de la STC, les decisions que afectin aquests tipus d'ingressos s'han d'adoptar lliurement per les Corts Generals en vista del

criteri adoptat en el Consell de Política Econòmica i Financera, com a òrgan multilateral on hi ha representades totes les comunitats autònomes (FJ 130).

Al nostre entendre, aquest criteri no és adequat, puix oblida que quan l'article 149.1.14a CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la hisenda general, és senyal que també hi ha una hisenda no general que és susceptible de ser regulada per la comunitat autònoma. Igualment, oblida que quan l'article 133.1 CE atribueix a l'Estat la competència originària per establir tributs, el mateix article 133 també atribueix a les comunitats autònomes i als ens locals la potestat per establir tributs, de tal manera que l'Estat pot limitar el poder autonòmic i local per establir tributs, però el que no pot fer és suprimir-lo. I, en fi, l'article 157.3 CE tan sols atribueix a l'Estat la possibilitat de dictar una llei orgànica per regular l'exercici de les competències financeres autonòmiques, però, en canvi, el seu article 147.2.d) CE estableix que pertoca als estatuts autonòmics preveure les competències assumides, dins les quals, creiem nosaltres, hi caben tant els impostos que l'Estat cedeix a la comunitat autònoma com les altres participacions en els ingressos estatals.

3. El principi de bilateralitat i la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals

El nou EAC preveu una Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals a la qual, segons l'article 201.3, li correspon desenvolupar el títol VII de l'Estatut, relatiu al finançament de la Generalitat. Sembla evident que la regulació d'aquesta Comissió està preveient que el finançament de la Generalitat previst al títol VII es desenvolupi amb un cert grau de bilateralitat entre l'Estat i la Generalitat.

Doncs bé, la STC (FJ 131) admet la constitucionalitat de l'article 201.3 EAC, però ho fa forçant una interpretació de mínims en considerar que la Comissió només és un instrument per propiciar la integració de les posicions de l'Estat i de la Generalitat, sense que li competeixi arribar als acords que posteriorment determinin el desenvolupament normatiu o l'aplicació del títol VII. Es redueix, per tant, la Comissió a un òrgan de mera consulta.

4. Capacitat de finançament i principi de no-discriminació

L'article 201.4 EAC prohibeix la discriminació financera cap a Catalunya, tot respectant els criteris de solidaritat de l'article 206. En aquest punt, compartim el ju-

dici de la STC (FJ 131) quan sosté la constitucionalitat del precepte dient que la no-discriminació entre comunitats autònomes està avalada per l'article 138 CE. En canvi, ja no compartim el judici de la mateixa Sentència quan es refereix als criteris de solidaritat de l'article 206, tema del qual ens ocuparem més endavant.

5. Tributs cedits

En les disposicions addicionals 7a a 10a EAC s'enumeren els tributs que l'Estat cedeix a la Generalitat, i, en el cas de cessió parcial, es fixa el percentatge de cessió i es preveu que l'Estat tramitarà el projecte de llei corresponent per tal de dur-la a terme en un termini determinat (que és el de la disposició final 1a). La STC (FJ 136 i 137) admet la constitucionalitat d'aquests preceptes, però, un cop més, desvirtua tant la literalitat com l'esperit de l'Estatut reinterpretant que aquests preceptes no són vinculants, sinó que simplement s'emmarquen dins el principi de lleialtat institucional i que, al cap i a la fi, seran les Corts Generals les que hauran de decidir si el seu mandat és acceptat o no.

Avançant-se al criteri assumit per la STC, la reforma de la LOFCA portada a terme per la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre (BOE de 19 de desembre), s'ocupa d'aquesta temàtica i recull, en essència, per al conjunt de comunitats autònomes de règim comú la cessió de tributs prevista en l'EAC.

6. Agència Tributària de Catalunya

L'article 204.1 EAC atribueix a l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) la gestió –en sentit ampli– dels tributs autonòmics propis i dels tributs estatals totalment cedits. La STC (FJ 132) admet la constitucionalitat del precepte, però el reinterpreta entenent que la gestió per part de l'Agència dels tributs estatals totalment cedits resta sotmesa al que es pugui establir sobre la seva delegació en la normativa estatal reguladora de la cessió. Per tant, se suprimeix el mandat del precepte esmentat per reconvertir-lo en una mera previsió no vinculant.

Tanmateix, l'article 204.4 EAC estableix que l'ATC es crearà per llei del Parlament i disposa de plena capacitat i atribucions per a l'organització i l'exercici de les funcions a què es refereix l'article 204.1. La STC (FJ 132) considera, en lògica congruència, que aquest precepte és constitucional, per tal com entén que ens trobem davant una mera norma organitzativa i funcional que no suposa invasió o limitació reservada al legislador orgànic.

Finalment, l'article 205 EAC, en el paràgraf primer, estableix que la Generalitat ha d'assumir per mitjà dels seus propis òrgans economicoadministratius la revisió dels actes tributaris dictats per l'ATC. En la STC (FJ 133) es resol que és constitucional, però distingeix la competència de la Generalitat per assumir la revisió economicoadministrativa contra els actes dictats per l'ATC sobre els tributs autonòmics propis de la que ha d'assumir sobre els tributs cedits. Pel que fa a la revisió dels primers, la constitucionalitat del precepte és evident, i, quant a la revisió dels segons, la constitucionalitat del precepte es declara a costa d'interpretar que la competència dels òrgans economicoadministratius de la Generalitat per revisar els actes dictats per l'ATC en matèria de tributs cedits resta sotmesa al que es pugui establir sobre la seva delegació en la normativa estatal reguladora de la cessió. Per tant, també aquí se suprimeix el mandat del precepte per reconvertir-lo en una mera previsió no vinculant.

Avançant-se al criteri assumit per la STC, l'apartat novè de l'article únic de la Llei orgànica 3/2009 va donar nova redacció a l'article 20 LOFCA, preveient per al conjunt de comunitats autònomes de règim comú una funció revisora autonòmica en relació amb els tributs estatals cedits similar a la que preveu l'EAC.

7. Mecanismes d'anivellament i de solidaritat

El sistema de finançament autonòmic no tan sols es basa en els ingressos, sinó també en la compensació, a través de l'Estat, entre comunitats autònomes. Doncs bé, l'article 206 EAC preveu uns mecanismes d'anivellament i de solidaritat que, pel que fa als apartats 3 i 5, s'estructuren, en el que ara interessa remarcar, tal com segueix:

a) Article 206.3: l'anivellament es defineix dient que els recursos de la Generalitat es podran ajustar perquè la resta de comunitats autònomes puguin prestar «els serveis d'educació, de sanitat i altres serveis socials essencials», amb un nivell similar al del conjunt de l'Estat, de tal manera que la Generalitat tan sols estarà obligada a aportar recursos a l'anivellament si la resta de comunitats autònomes realitzen un esforç similar al de la Generalitat.

b) Art. 206.5: els mecanismes d'anivellament no alteraran en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes *per capita* entre comunitats autònomes abans de l'anivellament.

La STC (FJ 134), després de reconèixer la constitucionalitat dels preceptes esmentats en tant que continguin una mera previsió que ha de ser concretada per l'Estat, de tal manera que és l'Estat el que ha de determinar quins són els serveis públics essencials o fonamentals i el seu nivell mínim de prestació, minimitza l'abast del mandat estatutari en aquests dos aspectes. En primer lloc, declara explícitament inconstitucional l'incís de l'article 206.3 EAC que diu que l'aportació de la Generalitat a la solidaritat i a l'anivellament es realitzarà «sempre que [les comunitats autònomes] portin a terme un esforç fiscal també similar [al que fa Catalunya]», ja que, segons el parer del Tribunal, aquest criteri no el pot imposar un estatut d'autonomia a la resta de comunitats autònomes. Per tant, el TC considera que és perfectament constitucional que Catalunya faci un esforç fiscal superior a la resta de comunitats autònomes. El problema és que, lògicament, hi hauria d'haver un límit a l'esforç fiscal, però aquest no es concreta en la Sentència. En segon lloc, interpreta que el principi d'ordinalitat previst en l'article 206.5 EAC és constitucional sempre que s'interpreti que el que prohibeix és que l'alteració de la posició de Catalunya es degui no a l'aplicació general dels mecanismes d'anivellament, sinó exclusivament a l'aportació que faci Catalunya com a conseqüència de la seva possible participació en aquests mecanismes. Aquí es reinterpreta el precepte estatutari sense deixar clara quina és la diferència entre l'aplicació general dels mecanismes d'anivellament i l'aportació catalana derivada de la seva participació en els mecanismes esmentats.

En tot cas, deixem apuntat que la reforma de la LOFCA portada a terme per la Llei orgànica 3/2009 s'ocupa d'aquesta temàtica, en què destaca la introducció del principi de garantia d'un nivell base equivalent de finançament dels serveis públics fonamentals i del principi de coresponsabilitat de les comunitats autònomes i l'Estat, en consonància amb les seves competències en matèria d'ingressos i despeses. Al nostre entendre, n'hi hauria prou d'aprofundir en el principi de coresponsabilitat fiscal per concretar el principi d'ordinalitat.

8. La Comissió Mixta d'Affers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat

L'article 210.1 EAC ens defineix la Comissió Mixta esmentada com un «òrgan bilateral» integrat per representants estatals i autonòmics al qual corresponen «la concreció, l'aplicació, l'actualització i el seguiment del sistema de finançament, i també la canalització del conjunt de relacions fiscals i financeres de la Generalitat». L'article 210.2 EAC enumera amb més detalls les competències de la Comissió.

Sembla evident que aquesta Comissió ratifica el que ja es desprèn de l'article 201.3 EAC analitzat per nosaltres en l'apartat 3 anterior: la voluntat estatutària que el desenvolupament del sistema de finançament de la Generalitat es faci amb un cert grau de bilateralitat entre l'Estat i la Generalitat.

Doncs bé, seguint la mateixa línia interpretativa utilitzada en l'article 201.3, la STC (FJ 135) admet la constitucionalitat de l'article 210.1 i 2 EAC fent una interpretació de mínims en considerar que la Comissió només és un instrument de cooperació que no exclou ni limita la capacitat dels instruments multilaterals en matèria de finançament autonòmic ni afebleix la reserva de llei de la LOFCA i les conseqüents competències estatals. Es redueix, per tant, la Comissió a un òrgan de mera consulta.

9. Inversió en infraestructures

La disposició addicional 3a EAC preveu que l'Estat ha de dur a terme en el termini de set anys inversions en infraestructures a Catalunya per un import determinable segons el PIB. Malgrat que és clar que ens trobem davant un compromís explícit, la STC tan sols considera constitucional aquest precepte reinterpretant-lo en el sentit que ens trobem davant una mera previsió que no vincula les Corts Generals.

10. Hisendes locals

Pel que fa a les previsions estatutàries sobre les hisendes locals, el més destacable és que la STC es ratifica en les seves tesis centralistes entenent que, en la pràctica totalitat, és una matèria reservada en exclusiva a l'Estat (FJ 139 a 142). En una primera lectura de la Sentència sembla fins i tot que es veti absolutament a la Generalitat la possibilitat de regular els tributs locals i de ponderar els criteris de repartiment de la participació dels ens locals en els ingressos estatals. Això no obstant, cal plantejar-se fins a quin punt és possible que el legislador estatal doni cert marge de maniobra en aquests punts a la Comunitat Autònoma. Així mateix, la STC confirma que no hi ha cap problema en el fet que la Generalitat creï tributs propis i els cedeixi als ens locals. Cal apuntar que la nova redacció de l'article 6 de la LOFCA per la Llei orgànica 3/2009 encara fa més fàcil aquesta possibilitat.

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.

EL FINANÇAMENT

Pere Sol i Ordís*

La Sentència del TC dedica els fonaments jurídics 130 a 142 al títol VI de l'Estatut, que estableix el model de finançament per a la Generalitat de Catalunya i fixa també el marc general de les hisendes locals. La posició de partida del Tribunal es basa en una interpretació extensiva de les competències de l'Estat a partir de la connexió de preceptes constitucionals diversos, com són la competència exclusiva de l'Estat en matèria d'hisenda general (art. 149.1.14 CE), l'atribució a l'Estat de la potestat originària per a establir tributs (art. 133.1 CE), la submissió de l'exercici de l'autonomia financera de les comunitats autònomes a la coordinació amb la Hisenda estatal i al principi de solidaritat (art. 156.1 CE), la posició de garant que correspon a l'Estat per a la realització efectiva del principi de solidaritat (art. 138.1 CE), i també la potestat per dictar una llei orgànica per regular «l'exercici de les competències financeres enumerades en l'anterior apartat 1, les normes per a resoldre els conflictes que poguessin sorgir i les possibles formes de col·laboració financera entre les comunitats autònomes i l'Estat» (art. 157.3 CE).

Aquest posicionament de partida es justifica especialment en la jurisprudència del mateix Tribunal Constitucional, d'acord amb la qual la competència estatal en la matèria abastaria el conjunt de normes i decisions que es refereixen als principis i elements determinants de la coherència del sistema tributari general, a l'estructura funcional i orgànica de totes les hisendes públiques, i que permetrien a l'Estat també delimitar les competències financeres de les comunitats autònomes. En aquest sentit, és força significatiu que s'arribi a afirmar que la coordinació en matèria financera que correspon a l'Estat porta implícita la idea de jerarquia (FJ 132).

D'altra banda, el Tribunal reclama com a única opció constitucional possible de negociació del sistema de finançament que aquesta es produeixi en un òrgan multilateral, fins al punt que al fonament jurídic 134 es parla del «*sistema multilateral de cooperació y coordinación constitucionalmente previsto*», amb la qual cosa el TC modifica la doctrina que havia mantingut a la STC 181/1988, en

* Pere Sol i Ordís, lletrat del Parlament de Catalunya.

la qual afirmava que el sistema que establia l'apartat 3 de la disposició addicional sisena de l'Estatut de 1979 –que l'abast i les condicions de la cessió de tributs de l'Estat a la Generalitat l'havia d'establir la Comissió Mixta paritària establerta pel mateix Estatut– era també un instrument que permetia fer compatible l'autonomia financera amb l'exigència de coordinació amb la Hisenda estatal i amb la solidaritat. Amb aquest plantejament el Tribunal no només manté l'*statu quo* del Consell de Política Fiscal i Financera, sinó que preventivament impediria *pro futuro* que per la via de reforma estatutària es pretengués establir per a Catalunya un model de finançament al marge del que s'ha anomenat *règim comú*.

Des d'una perspectiva de conjunt, la Sentència desapodera de valor normatiu el títol VI de l'Estatut, ja que aquest resta supeditat plenament al que pugui establir la Llei orgànica prevista a l'article 157.3 CE, paper que actualment fa la LOFCA, i també atenent al fet que es dóna rang *constitucional inevitable* a la multilateralitat i que no es reconeix a l'Estatut naturalesa de pacte, en la mesura que en més d'un cas el Tribunal declara que l'Estat resta exonerat de complir-lo.

Amb relació als pronunciaments del Tribunal que es traslladen a la decisió, la Sentència afecta els preceptes de l'Estatut relatius als mecanismes d'anivellament i solidaritat i al principi d'ordinalitat (article 206, apartats 3 i 5), la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat (article 210, apartat 1 i lletres a, b i d de l'apartat 2), la participació de la Generalitat en tributs estatals (disposicions addicionals vuitena, novena i desena), les inversions de l'Estat en infraestructures (disposició addicional tercera, apartat 1) i la capacitat legislativa per a l'establiment de tributs locals (article 218, apartat 2).

Pel que fa als mecanismes d'anivellament i solidaritat, la Sentència declara inconstitucional l'incís «sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar» de l'apartat 3 de l'article 206 EAC. La norma estatutària establia aquesta condició com un requisit perquè els recursos financers de la Generalitat es poguessin ajustar per garantir l'anivellament i la solidaritat a les altres comunitats autònomes. El Tribunal considera que el nivell de participació en l'anivellament i la solidaritat l'ha de fixar l'Estat, a partir de la competència que li atribueix l'article 149.1.14 CE en connexió amb els articles 138.1 i 157.3 CE, després de «*las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto*». El que manifesta la Sentència, de fet, ja ho havia interpretat el Consell de Política Fiscal i Financera i l'Estat, en la mesura que l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i les ciutats amb estatut d'autonomia, i la

modificació de la LOFCA feta mitjançant la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, havia transformat l'*esforç fiscal similar* en la participació de les comunitats autònomes en el Fons de garantia dels serveis públics fonamentals mitjançant un percentatge dels tributs cedits, *en termes normatius*, concepte que si bé respon a un tractament igualitari per a les comunitats de règim comú, no és equivalent a l'*esforç fiscal similar*.

La Sentència també es pronuncia sobre el principi d'ordinalitat, és a dir, la garantia que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes *per capita* entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament; el Tribunal, després d'argumentar al fonament jurídic 134 que és contrari a la solidaritat i a l'equilibri territorial que el resultat de l'aplicació dels mecanismes d'anivellament i de solidaritat tinguin com a resultat que qui contribueix resti en una condició relativa pitjor amb relació a qui es beneficia de la contribució, interpreta l'article 206.5 EAC en el sentit que el precepte només és admissible si es refereix als recursos que Catalunya aporta als mecanismes d'anivellament, de manera que exclou les aportacions que pugui fer l'Estat, la qual cosa desnaturalitza el precepte i en dilueix els objectius.

Amb relació a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, ja s'ha assenyalat més amunt la constitucionalització de la multilateralitat. En aquest sentit, la Sentència reitera que les decisions que afecten la suficiència financera de les comunitats autònomes han d'ésser preses en el si d'òrgans multilaterals i que l'Estatut no pot vincular l'Estat per a configurar el sistema de finançament de les comunitats autònomes que consideri més idoni. D'acord amb la interpretació del Tribunal, la Comissió Mixta regulada a l'article 210 EAC perd el rol que li atribuïa l'Estatut com a instrument central de negociació del sistema de finançament de la Generalitat, i li deixa una funció secundària «*que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación*».

El Tribunal també fa una interpretació de les disposicions addicionals vuitena, novena i desena EAC, que estableixen l'obligació que el primer projecte de llei de cessió d'impostos posterior a l'entrada en vigor de l'Estatut incorpori un percentatge de cessió determinat sobre els impostos de la renda de les persones físiques, sobre hidrocarburs, sobre les labors de tabac, sobre l'alcohol i begudes derivades, sobre la cervesa, sobre el vi i begudes fermentades, sobre els productes intermedis, i sobre el valor afegit. Aquesta interpretació passa per considerar que l'Estatut no pot vincular l'exercici de la potestat legislativa per les Corts Generals. En aquest cas, el Tribunal cita la STC 181/1988, la qual considerava que aquest tipus de previsions estatutàries el que introduïen era una especialitat

procedimental que afectava el tràmit previ a la iniciativa legislativa, vinculat a la lleialtat constitucional i al principi de col·laboració. La novetat que aporta la Sentència, però, passa per considerar que l'abast d'aquestes disposicions no és més que un compromís entre la Generalitat i el Govern estatal d'acordar en la Comissió Mixta l'elaboració i el contingut del projecte de llei, tenint en compte, però, que la Comissió Mixta ha d'actuar amb subjecció a allò que s'hagi establert en el marc de la cooperació multilateral i a l'exercici de les facultats de coordinació que corresponen a l'Estat. El 17 de juliol de 2010, vint dies després de dictada la Sentència, es va publicar al BOE la Llei 16/2010, de 16 de juliol, del règim de cessió de tributs de l'Estat a la Comunitat Autònoma de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions de la dita cessió, que complementa el que estableixen les disposicions addicionals interpretades pel Tribunal.

Més difícil d'entendre és la interpretació que fa el Tribunal de l'apartat 1 de la disposició addicional tercera EAC, relatiu a les inversions de l'Estat en infraestructures. Aquesta disposició estableix que l'Estat ha d'invertir en infraestructures a Catalunya, durant un període de set anys, en una proporció equivalent a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat. Aquesta proporció s'ha d'aplicar sobre el conjunt de les inversions de l'Estat en infraestructures exclòs el Fons de compensació interterritorial. Aquesta disposició no forma part del sistema de finançament de la Generalitat, és a dir, no afecta directament el volum de recursos de què pot disposar la Generalitat per a exercir les seves competències, sinó que s'ha d'entendre com un pacte polític que pretén incidir en el dèficit d'inversions de l'Estat a Catalunya acumulat al llarg dels anys. Possiblement el Tribunal hauria pogut incidir més en el caràcter de compromís polític de la disposició, de manera que, sense negar-li el caràcter de disposició normativa que obliga les administracions afectades, aquesta obligació respongués especialment al principi de lleialtat institucional. Això no obstant, la literalitat de la interpretació que s'inclou a la Sentència en el sentit que la disposició en qüestió «*no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones*», determina que s'hagi buidat de contingut totalment.

Finalment, els fonaments jurídics 139 a 142 tracten de les finances dels governs locals. Dels articles de l'Estatut que tracten la matèria i que foren objecte de recurs (218, apartats 2 i 5, i 219, apartats 2 i 4), el Tribunal considera plenament constitucionals l'apartat 5 de l'article 218 i els dos apartats impugnats de l'article 219. Per contra, declara inconstitucional que la competència de la Generalitat en matèria de finançament local pugui incloure la capacitat legislativa

per a establir i regular els tributs propis dels governs locals. La posició del Tribunal es fonamenta en una interpretació restrictiva dels apartats 1 i 2 de l'article 133 CE, en el sentit que la creació i la regulació dels tributs locals només pot fer-se mitjançant una llei estatal, la qual qualifica de «*potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica*». La interpretació és restrictiva, perquè el que estableix l'article 133.1 CE és que la potestat originària per a establir tributs correspon exclusivament a l'Estat mitjançant una llei, la qual cosa no implica necessàriament que l'Estat no pugui establir un marc d'actuació de les comunitats autònomes en aquest àmbit; de fet, la norma estatutària declarada inconstitucional se sotmetia expressament al marc establert per la Constitució i la normativa de l'Estat, la qual, *potestativament*, podia incloure la capacitat legislativa. D'altra banda, el principi de reserva de llei i de legalitat tributària, que és el que en realitat estableixen la resta de preceptes constitucionals citats pel Tribunal, no distingeixen llei estatal de llei autonòmica, la qual cosa fa encara més incomprensible la decisió d'inconstitucionalitat en aquest aspecte.