

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE CATALUÑA: ESTATUTO Y CONSTITUCIÓN

José Juan Ferreiro Lapatza*

Sumario

- I. El marco constitucional
 1. Introducción
 2. El Estado
 3. Las comunidades autónomas
 - a) Introducción
 - b) El poder financiero de las comunidades autónomas
 - c) Las facultades constitucionales del Estado respecto a la hacienda de las comunidades autónomas
 4. Conclusión: un espacio constitucional *abierto* y los modelos *teóricamente* posibles
 5. El régimen de concierto o cupo
- II. El nuevo Estatuto de Cataluña y su propuesta de financiación autonómica
 1. Introducción
 2. Los principios rectores, los recursos y las competencias de la hacienda de la Generalidad: la propuesta del Gobierno
 - a) Introducción
 - b) El reparto competencial
 - c) Los impuestos cedidos

* José Juan Ferreiro Lapatza, catedrático de derecho financiero y tributario de la Universidad de Barcelona.

Artículo recibido el 20.02.2006.

3. Los principios rectores, los recursos y las competencias de la hacienda de la Generalidad: el texto aprobado por el Parlamento
4. Asimetría y bilateralidad
5. El sistema de compensación
6. La gestión
7. La Agencia Tributaria de Cataluña
8. Una consideración adicional

I. El marco constitucional

I.1. Introducción

La Constitución española afirma en su artículo 1 que «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho [...]». En su artículo 2 proclama que «la Constitución se funda en la indisolubilidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Por su parte, el artículo 137 señala que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». La autonomía financiera de las comunidades autónomas aparece reconocida, de forma general, en el artículo 156.1 CE, según el cual «las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». Autonomía y solidaridad conforman, pues, los dos pilares en los que se asienta el ejercicio del poder financiero en el Estado español.

Se habla, a lo largo de este trabajo, sobre todo de autonomía, por lo que no creo inconveniente dedicar ahora algunos renglones a una idea o concepto, el de *solidaridad*, tan claro en su significado como difuso en su alcance y contenido exactos.

Esta idea, la de solidaridad, se basa, al menos para mí, más que en el puro altruismo, en la tozuda sospecha de que todos hemos contribuido –al menos, en el caso español, de forma indiscutible en los últimos cinco siglos– de un modo u otro (como consumidores, como empresarios, como agricultores, como trabajadores, como inversores, etc.) a la riqueza de todos; y de que la palabra *patria* tiene la misma raíz que la palabra *patrimonio*;¹ un patrimonio común creado por todos sobre el que todos tenemos unos ciertos derechos. Esta tozuda sospecha late, sin duda, en todos los que sabemos, por ejemplo, que el arancel aduanero creó un *mercado cautivo* que en los siglos XIX y XX favoreció especialmente a los territorios más productivos de España. La idea de solidaridad, en este sen-

1. Aún en su sentido más material. Véase, para todos, Corominas-Pascual, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Gredos, Madrid, 1991.

tido, adquiere un cierto matiz de restitución o *crédito* histórico, ahora que tanto se habla de créditos o débitos históricos, tanto o más basados en versiones interesadas que en una realidad histórica difícil de aprehender como realidad *objetiva* que sirva de base para un tratamiento *racional* del tema que ahora nos ocupa. Este tratamiento racional del tema exige, en primer lugar y en mi opinión, un análisis jurídicamente preciso del papel que la Constitución reserva a Estado y comunidades autónomas en el ejercicio del poder financiero. A ello se dedican los siguientes epígrafes. No sin antes advertir que no pongo en cuestión ni la conveniencia o inconveniencia de un cambio constitucional, ni la titularidad actual del poder financiero, que, como la de todos los poderes, corresponde al pueblo español, a todo el pueblo español. Veamos, pues, lo que, a mi juicio, dice la Constitución actualmente en vigor.

1.2. El Estado

Según el artículo 149.1.14 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «hacienda general». Se debe, pues, precisar el ámbito competencial que se marca con esta expresión.

General, dice el diccionario, indica aquello que es «común y esencial a todos los individuos que constituyen un todo»; la hacienda general comprende, desde luego y en consecuencia, a toda la hacienda del Estado, ya que ésta afecta a todos los ciudadanos. El Estado puede, por lo tanto, determinar libremente su sistema de ingresos y gastos sin más limitaciones que el respeto a las normas constitucionales. La hacienda general, repito, comprende dentro de ella la hacienda del Estado. Pero también es cierto, como ha indicado ya el Tribunal Constitucional (STC 14/1986), que la hacienda general no se puede identificar con la hacienda del Estado ciñéndose solamente a ella, pues la hacienda del Estado no es algo aislado de la hacienda de los otros entes públicos que también reconoce nuestro ordenamiento: forma parte de un conjunto que como tal afecta también a toda la colectividad.

Sin embargo, la hacienda general no puede identificarse tampoco con toda la hacienda pública, es decir, con la totalidad de la hacienda pública de todos los entes públicos que reconoce el ordenamiento. Pues, si el artículo 149.1.14 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular la hacienda general, es obvio que existe otra hacienda *no general* sobre la que el Estado

no tiene competencia exclusiva. *General* no es tampoco, parece claro, *toda la hacienda*.

En esta línea de razonamiento parece lógico concluir que la hacienda general está constituida, repito, por la hacienda del Estado y, además, por lo fundamental y básico de las *otras haciendas públicas*; también de la hacienda pública autonómica y local, cuyo núcleo esencial y primario, aquello que garantiza su existencia y funcionamiento como pieza del conjunto que deben formar todas las *haciendas públicas* del país, afecta también, de modo directo e inmediato, al interés general.

Esta competencia genérica para regular el núcleo de la hacienda de todos los entes públicos y su coordinación dentro del conjunto se especifica, se concreta y se perfila dentro de la propia Constitución respecto a determinadas materias cuya regulación en ocasiones exige, como se verá enseguida, el rango de ley orgánica o leyes aprobadas por mayorías cualificadas.

La Constitución subraya, por lo demás, de forma especial y expresa en su artículo 133.1, que «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley». Con ello resalta la importancia del poder tributario como manifestación del poder financiero e indica que, como ya se ha dicho, el poder financiero del Estado sólo aparece condicionado y limitado por la propia Constitución, mientras que las comunidades autónomas lo están también en este terreno por la Constitución y las leyes. «Las comunidades autónomas y las corporaciones locales», señala en este sentido el artículo 133.2 CE, «podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes». Leyes distintas y de distinto rango pueden condicionar, pues, el ejercicio del poder financiero de las comunidades autónomas; las corporaciones locales pueden estar condicionadas por leyes del Estado y de la comunidad autónoma a la que pertenezcan.

En cualquier caso, el poder financiero del Estado está limitado, como ya se ha indicado, por la Constitución y, por lo tanto, por el poder financiero que la Constitución reconoce a las comunidades autónomas como elemento esencial de su autonomía. Se analiza, pues, a continuación el poder financiero reconocido por la Constitución a las comunidades autónomas.

1.3. Las comunidades autónomas

a) Introducción

La autonomía financiera de las comunidades autónomas, explícitamente reconocida de forma general en el artículo 156.1 CE, condiciona, como ya se ha comentado, el ámbito de actuación válido del poder financiero del Estado.

Para intentar una delimitación lo más precisa posible de los campos de actuación respectivos del Estado y de las comunidades autónomas es necesario, a mi entender, determinar, en primer lugar, las facultades que la Constitución reconoce en esta materia a las comunidades autónomas y, en segundo lugar, las facultades que la Constitución otorga al Estado sobre la hacienda de las comunidades autónomas. Sólo después, definido así el marco constitucional, estaremos en condiciones de explicar el poder financiero que nuestro ordenamiento vigente, sobre la base y a partir de la Constitución, reconoce a las comunidades autónomas, de régimen general. Se hará después una breve y separada referencia al régimen de *cupos*, dado el incuestionable protagonismo que éste alcanza en toda discusión *estatutaria*.

b) El poder financiero de las comunidades autónomas

El poder financiero de las comunidades autónomas aparece dibujado, en sus trazos fundamentales, por los artículos 138, 156, 157 y 158 CE. Dentro de ellos, y respecto a los ingresos, el artículo 157.1 señala: «Los recursos de las comunidades autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.»

El texto de este precepto parece indicar el carácter cerrado de la lista que en él se contiene. De tal forma que las comunidades autónomas no sólo pueden,

sino que deben constituir su hacienda pública sobre la base de todos y cada uno de los recursos en ella enumerados, sin que el Estado pueda privarles de ellos. De tal modo que ni las comunidades autónomas pueden reclamar para sí, ni el Estado puede atribuirles otro tipo de ingresos.

Por lo demás, la Constitución, aunque guarda un inexplicable silencio en este punto, reconoce sin duda (así lo hace de modo indirecto en la letra *d* del artículo 153), como una de las manifestaciones esenciales de la autonomía financiera el derecho de las comunidades autónomas a elaborar sus propios presupuestos.

Pero la Constitución no atribuye únicamente derechos a las comunidades autónomas respecto a su propia hacienda; impone también, respecto a ella, ciertos límites. Y así, la Constitución española prohíbe las fronteras fiscales dentro del Estado al prohibir a las comunidades autónomas la adopción de «medidas tributarias que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (artículo 157.2), y prohíbe a las comunidades autónomas la configuración de una hacienda autonómica basada en el privilegio (artículo 138). Es difícil, desde luego, precisar qué debe entenderse por privilegio económico. Pero es fácil determinar ciertos supuestos en los que debe entenderse que tal privilegio existe. Y así, tal privilegio existe, sin duda, si, sobre la base de la configuración de su hacienda propia, quienes habiten en el territorio de una comunidad autónoma contribuyan en menor medida que quienes habiten en otras zonas del territorio nacional español al levantamiento de las cargas generales del Estado, es decir, de los gastos que el Estado tiene que realizar en servicios comunes a los habitantes de todas las comunidades autónomas. Un privilegio de este tipo estaría, además, expresamente prohibido por el artículo 31.1 CE, según el cual «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

Es cierto, sin embargo, que el principio de igualdad de los ciudadanos ante el impuesto no impone la absoluta uniformidad impositiva en todo el territorio del Estado. Se entiende generalmente, por el contrario, que la igualdad de trato es compatible con la existencia, dentro de ciertos límites, de una imposición autonómica diferenciada en la que se refleje la autonomía financiera de cada comunidad respecto a sus ingresos. Pero no es menos cierto que si los habitantes

de una comunidad autónoma no pagan o pagan en menor proporción los servicios del Estado que afectan a todos, tales habitantes gozan, frente a los demás, de un privilegio, reñido no sólo con el artículo 138.2 CE sino también con el artículo 9, que señala como uno de los fines de los poderes públicos el logro de una igualdad real y efectiva entre los individuos y los grupos en los que se integran; con el artículo 14, que proclama la igualdad de todos ante la ley, y con los artículos 2 y 158, que garantizan la solidaridad entre las diferentes comunidades.

Un privilegio de este tipo pugna, pues, con los principios de igualdad, solidaridad y no discriminación y significa no sólo que los habitantes de la zona privilegiada pueden dedicar una mayor proporción de sus pagos por impuestos a la satisfacción de sus propias necesidades públicas, no compartidas con las otras comunidades, sino que, además, reciben servicios del Estado pagados, en parte, en lo que a ellos concierne, por los habitantes de otras zonas. También significa, pues, una forma de explotación de unas comunidades por otras. Tal explotación, de existir, constituiría, sin duda, un intolerable privilegio. Explotación o privilegio que puede tener dos claras vías de realización o concreción. Siempre desde la idea –por otra parte indiscutible– de que la igualdad, en términos tributarios, no puede desligarse de la riqueza o capacidad económica. Siempre desde la idea de que la tributación según la capacidad económica es la versión tributaria de la igualdad.

En este sentido puede decirse, claro está y como ahora se está apuntando, que la explotación o el privilegio se produce tanto cuando una comunidad paga en exceso y favorece a las que pagan menos de lo que debiera corresponderles, como cuando una comunidad recibe en exceso cantidades que los ciudadanos de todo el país pagan como impuestos. Esto último es lo que ocurriría –y por ello la Constitución lo prohíbe de modo expreso y claro– si una comunidad pudiera establecer tributos en el territorio de otra. Si esto se permitiese, y en la medida en que se realice, se daría una indefendible explotación entre comunidades, una injustificable absorción de recursos económicos de unas comunidades a favor de las restantes, es decir, una descapitalización por vía fiscal de unas comunidades por otras. Tal cosa ocurriría, por ejemplo, si una comunidad autónoma pudiera establecer un impuesto sobre las fincas rústicas y urbanas situadas en el territorio de las demás. En principio es difícil que tal cosa se produzca, al menos de forma tan clara. Sin embargo, puede producirse de forma más sutil.

Imaginemos que se atribuye a las comunidades el impuesto sobre sociedades (IS). La Comunidad Autónoma de Madrid, por ejemplo, recaudaría el impuesto devengado por los bancos más potentes del país. Pero es obvio que las ganancias de estos bancos no se obtienen, en su mayor parte, en Madrid. Tal comunidad autónoma recaudaría así un impuesto sobre rentas generadas fuera de su territorio, en el territorio de otras comunidades, que saldrían, está claro, perjudicadas. Imaginemos que el impuesto sobre el valor añadido (IVA) se cede a las comunidades autónomas. Cataluña recaudaría el impuesto correspondiente, por ejemplo, a las ventas de automóviles que realizasen las empresas radicadas en su territorio. Pero es obvio que tales automóviles no se venden sólo en Cataluña. Los adquirentes del resto del territorio nacional estarían pagando un impuesto en Cataluña, pues las empresas repercutirían sobre los automóviles el impuesto. Imaginemos que el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se cede a las comunidades autónomas. Imaginemos también que los dueños de parte de las fincas andaluzas viven en Madrid. Sus rentas serían gravadas en Madrid, con perjuicio evidente de Andalucía, donde tales rentas se generarían.

Con la clara intención de evitar la explotación por vía fiscal de una comunidad autónoma por otra, el número 2 del artículo 157 CE afirma que «las comunidades autónomas no podrán, en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios». Se entiende, en fin, que para que esta disposición cumpla tales objetivos parece que la palabra *bienes* ha de ser interpretada en su sentido más amplio: bienes muebles o inmuebles, o actividades y, en general, todo aquello que sea susceptible de ser considerado como *riqueza gravada* o, lo que es lo mismo, como objeto de un tributo. De suerte que, conforme al artículo 157.2 CE, hay que entender que una comunidad autónoma no puede explotar fiscalmente a otra y que, por lo tanto, no puede gravar con sus impuestos los bienes situados en el territorio de esa comunidad, ni las rentas derivadas de tales bienes, ni los hechos realizados o las actividades desarrolladas en su territorio.

Es difícil señalar otras formas de privilegio que puedan identificarse considerando de modo aislado cada comunidad. Por ello la Constitución renuncia a hacerlo. Cualquier otra forma de privilegio debe ser determinada a partir de la comparación entre ingresos de las distintas comunidades. En este sentido, parece obvio que cuanto más objetivos, claros y sencillos sean los términos de la comparación, más fácil será la denuncia y la prohibición de privilegios y la exi-

gencia de un comportamiento leal por parte de todos los que ejercen el poder financiero en el Estado español. Y no puede afirmarse, en absoluto, que la dificultad de la materia hace imposible un alto grado de transparencia y claridad.

Basta, para demostrarlo, fijarse en el tan traído y llevado, en nuestros pagos, *modelo alemán* seguido después de la segunda guerra mundial por la República Federal. Este modelo, como se sabe, fue impuesto por los aliados, lejos de cualquier historicismo romántico, y fue trazado bajo las más rígidas exigencias del —a fuerza de ser alemán— más rígido racionalismo cartesiano. En este modelo son tres los baremos fundamentales que sirven para determinar, primero, las cantidades que corresponden a cada *land* y, después, las cantidades que cada estado debe aportar o recibir del fondo de compensación interterritorial. Estos tres baremos son: la población, el territorio y la recaudación habida en cada uno de los *länder*. No el *esfuerzo fiscal*, sino la recaudación, algo mucho más objetivo, preciso, tangible y concreto.

Este modelo, abstraído (alejado) de la realidad concreta a la que se aplica, puede ser descrito en sus líneas esenciales del modo que sigue:² los estados que superan el 110 % de la media de recaudación por habitante deben transferir el exceso a los estados que no llegan al 95 % de dicha media hasta que éstos alcancen este nivel. La solidaridad se hace así efectiva —a los ojos de todos— sin llegar a una igualdad injusta para aquellos que recaudan más. Este modelo se basa en una idea de solidaridad efectiva basada a su vez en la idea de que los estados más ricos extraen, y derivan en parte, también su riqueza de todo el territorio alemán y de que deben contribuir también en la medida de su capacidad —y la de todos sus habitantes— a la nivelación y el equilibrio de la riqueza en todo el territorio alemán y respecto a todos sus habitantes.

Formuladas así estas consideraciones y expuestos los límites que la Constitución marca a las comunidades autónomas en relación con su hacienda, se señalan ahora las facultades que la propia Constitución reserva al Estado en esta materia.

- c) Las facultades constitucionales del Estado respecto a la hacienda de las comunidades autónomas

2. Para más datos, véase mi trabajo «La compensación financiera interterritorial en la RFA», en P. y G. P., n.º 3, IEF, Madrid, 1979, p. 109 y ss.

El Estado, respecto a la hacienda de las comunidades autónomas, puede:

- a) Regular, por medio de una ley orgánica, todas las competencias financieras de las comunidades autónomas en materia de ingresos (artículo 157.3 CE).
- b) Fijar, por medio de una ley orgánica, normas reguladoras de los conflictos que pudieran derivarse de la actividad financiera de las comunidades autónomas y normas sobre la posible colaboración, en este campo, del Estado y las comunidades (artículo 157.3 CE).
- c) Establecer, por medio de leyes ordinarias, «los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general» (artículo 150.3).
- d) Controlar, por medio del Tribunal de Cuentas, los presupuestos de las comunidades autónomas (artículo 153. d).
- e) Planificar, mediante ley, «la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (artículo 131.1).

Las facultades del Estado hasta aquí descritas, por lo tanto, han de ser utilizadas, en primer lugar, para garantizar «la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo, en particular, a las circunstancias del hecho insular» (artículo 138.1).

1.4. Conclusión: un espacio constitucional *abierto* y los modelos *teóricamente* posibles

Se puede añadir, concluyendo así la referencia al marco constitucional general, algo que constituye ya un lugar común: lejos de establecer un modelo *cerrado* de financiación autonómica, los poderes reconocidos y los límites fijados por la Constitución española al Estado y a las comunidades autónomas dibujan un cuadro o espacio *abierto* en el que caben múltiples y muy diversas posibilidades de concreción. Tales posibilidades de concreción pueden dibujarse, en un plano *teórico*, del modo que, muy brevemente, se señala a continuación.

En una comunidad política organizada sobre la base de un estado fuertemente centralizado, la Constitución puede atribuir todas las posibilidades de actuación que configuran el poder financiero a este estado, que se convierte, así, en el plano constitucional, en su único titular, independientemente de que él pueda atribuirlo después, en la medida en que lo considere conveniente y oportuno, a otros entes públicos.

El esquema se complica si la comunidad se organiza sobre la base de un estado central y de territorios autónomos dotados uno y otros de sus propios órganos de gobierno y representación y de un poder financiero reconocido por la Constitución. Para que esto pueda ser realmente así, tanto el estado como los territorios autónomos deben poseer los recursos económicos (que derivan fundamentalmente de los impuestos) necesarios y deben poder distribuir estos recursos según sus particulares criterios. Las formas concretas de organización con las que esto puede lograrse son innumerables.

La autonomía total y absoluta de territorios autónomos y Estado central en materia de ingresos y gastos públicos es incompatible con la existencia misma de toda organización unitaria y común; es incompatible con la existencia misma del Estado. La atribución total y absoluta de todos los poderes financieros al Estado es incompatible con la existencia misma de los territorios autónomos. Pues bien, si se dejan aparte estos dos extremos, se puede decir que la distribución de la soberanía financiera, dentro de un país, entre Estado central y territorios autónomos puede moverse, con múltiples variantes, entre dos sistemas contrapuestos.

Se llama al primero de ellos *sistema de separación*. En él, los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos. Por ejemplo, el Estado central establece y recauda el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor añadido; los territorios autónomos establecen y recaudan los impuestos de sociedades y especiales. Por lo tanto, los territorios autónomos y el Estado tienen, cada uno por separado, sus propios impuestos. Cada uno de ellos, finalmente, es total y absolutamente independiente en su gestión presupuestaria.

Se llama al segundo de ellos *sistema de unión*. En él, el Estado central, en cuyos órganos, no lo olvide, participan los representantes de los diversos territorios, tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio nacional, y la Administración de este Estado, la competencia exclusiva

para recaudarlos. La suma de dinero así recaudada pasa a constituir un fondo común que después se reparte entre Estado central y territorios autónomos. Los presupuestos de los territorios autónomos, en fin, deben seguir las directrices más o menos rigurosas del Estado central.

Entre estos dos modelos puede situarse una variada gama de sistemas que podrían ser llamados *mixtos*, ya que en ellos pueden identificarse rasgos tanto del sistema de *separación* como del sistema de *unión*. La gama de posibles combinaciones aumenta considerablemente si se tiene en cuenta que el poder financiero no es forzosamente uno e indivisible y que sus múltiples elementos (facultad de legislar, de apoderarse de las sumas recaudadas, de gestionar los tributos, de aplicar las leyes, de confeccionar, aprobar y ejecutar un presupuesto, etc.) pueden atribuirse a distintos titulares.

El establecimiento de un impuesto por ley puede atribuirse al Estado; su gestión, a un territorio autónomo, o a ambos a partes iguales. La unión en los ingresos puede combinarse con una total independencia a la hora de decidir la estructura de los gastos; las combinaciones que pueden realizarse son, como es fácilmente imaginable, innumerables. En teoría, al menos, los sistemas *mixtos*, es obvio, deben tratar de evitar los inconvenientes de los sistemas puros de *unión* y *separación* y deben, claro está, tratar de aprovechar, combinándolos, sus respectivas ventajas. Ventajas e inconvenientes que ya han sido suficientemente acuñados por la doctrina y a los que se puede hacer la sucinta referencia que sigue.

El sistema de separación favorece la desigualdad en el trato fiscal de los contribuyentes. Facilita la *explotación fiscal* de unos territorios autónomos por otros, al atribuir a ellos impuestos que, en definitiva, gravan patrimonios situados y rentas obtenidas y gastadas en otros territorios autónomos. Así mismo, determina una cierta rigidez en la atribución de recursos, ya que éstos se atribuyen al Estado y a los territorios autónomos independientemente de sus necesidades en cada momento. Este sistema multiplica la burocracia, encarece la Administración y aumenta la confusión legislativa y administrativa. Dificulta, en fin, el uso del instrumento fiscal en la política económica al multiplicar los centros de decisión.

Por el contrario, el sistema de separación ofrece como ventajas la posibilidad de un mayor y mejor control de los contribuyentes, ya que acerca la Administra-

ción fiscal a ellos. Facilita la mejor adaptación del gasto a las verdaderas necesidades y facilita, también, su control. Así mismo, introduce en los administrados y en los poderes autonómicos una mayor dosis de responsabilidad fiscal en la medida en que sus exigencias de gasto se reflejan inmediatamente en la elevación de sus propios tributos. Garantiza, en última instancia, a los territorios autónomos unos ciertos recursos insensibles a las posibles veleidades del poder central.

La Constitución española quiere, desde luego, un modelo *mixto*, aunque no concreta, dentro de las múltiples posibilidades que ofrece, las dosis de *unión* o *separación* que se deben introducir en él. Este trabajo, pues, debe dirigirse ahora a determinar si la propuesta realizada por el Parlamento y el Gobierno de Cataluña que se tramita actualmente en el Congreso de los Diputados entra dentro de las posibilidades de concreción del sistema de financiación autonómica abiertas por la Constitución. Antes, sin embargo, parece conveniente hacer una breve y separada referencia al sistema de *concierto* o *cupo*, dado el destacado papel que este sistema ha tenido en todas las discusiones habidas sobre la propuesta catalana.

1.5. El régimen de concierto o cupo

El marco constitucional que hasta ahora se ha descrito necesita una referencia matizada en cuanto se aplica al País Vasco (y Navarra), donde, como se sabe, se sigue, por lo que respecta a su financiación, el régimen de concierto o cupo, que, en esencia, puede describirse tal y como se hace a continuación. La Comunidad Autónoma del País Vasco (el régimen de Navarra es similar) recauda, como tributos concertados, la generalidad de los impuestos que integran el sistema impositivo estatal y transfiere una parte de las sumas recaudadas —el cupo— al Estado como «contribución a todas las cargas del Estado que no asume la comunidad autónoma» (*cfr.* con el artículo 41 EPV).

Por lo tanto, resulta que, como ya he dicho en otras ocasiones,³ la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los tributos concertados sustituye a los «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en ingresos del Estado», de la

3. Véase mi *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 24ª ed., vol. I, p. 113 y 114.

letra *a* del artículo 157.1 CE. Y así, en efecto, se desprende de los artículos 41 y 42 del Estatuto del País Vasco, en el que, después de referirse al régimen de concierto y al cupo en el artículo 41, se enumera, en el artículo 42, también como posibles ingresos del País Vasco, el listado de ingresos incluidos en las letras *b*, *c*, *d* y *f* del artículo 157.1 CE.

El sistema de concierto debe entenderse, así, como una de las formas de cesión y participación en ingresos originariamente estatales, particular y característica de ciertos territorios históricos. Aunque inmediatamente hay que relativizar el carácter de *derecho histórico* del sistema de cupo, ya que éste era un sistema de general aplicación en la segunda mitad del siglo XIX, en la que se sitúa también el primer *concierto* (Real decreto de 28 de febrero de 1978). En efecto, después de la reforma tributaria de 1845, la contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería —pieza básica del nuevo sistema— se recaudaba en toda España⁴ por el sistema de cupo. Es decir, se fijaba un cupo o cantidad global que se distribuía entre las provincias. Cada provincia distribuía su cupo entre los pueblos y el cupo señalado a cada pueblo se distribuía entre los propietarios según sus bienes inmuebles y ganados amillarados (el amillaramiento era un registro, muy primitivo, de propietarios y bienes). El sistema de cupo que se aplica para hacer efectiva la contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería en el País Vasco, ya por Decreto de 13 de noviembre de 1877,⁵ no constituía, pues, en aquella época un sistema peculiar, ni mucho menos un sistema basado en la historia del País Vasco. Se aplica, como así se dice en este decreto, porque es el sistema «que menos dificultades ofrece en su planteamiento, toda vez que, en realidad, no lleva consigo para los habitantes ninguna exacción a la que no estén acostumbrados». Por lo demás, y como sabe todo el que quiere saberlo, el término *concierto* se empieza a usar en relación con las provincias vascas y en la gestación parlamentaria de la Ley de 21 de julio de 1876 con un sentido diametralmente opuesto al que se le da en la actualidad refiriéndose⁶ a la necesidad de que las provincias vascas entren «en el concierto de la vida política de toda la nación»; es decir, en el sistema tributario aplicado, en general, en toda España.

4. Véase mi *Curso de derecho financiero español*, IEF, Madrid, 1974, p. 198.

5. Véase Postigo, C., *Los conciertos económicos*, Aramburu, San Sebastián, 1979, p. 20 y 21.

6. Cfr. con el *Diario de Sesiones de las Cortes*, ap. al n.º 104, de 8 de julio de 1876, p. 2. En este último sentido, y a mi juicio, e inequívocamente y por dos veces, se emplea la palabra *concierto* en la exposición de motivos del Real decreto de 28 de febrero de 1878, que regula el «después» llamado *primer concierto económico* (cfr. con la *Gaceta Oficial* de 1 de marzo de 1878, p. 505 y 506).

Pero hechos estos apuntes, parece conveniente dejar la realidad *histórica* –y mucho más la irrealidad mítica o romántica– para volver a nuestra realidad actual, en la que la base del concierto o cupo parece encontrarse en la disposición adicional primera de la CE, en cuyo párrafo primero se dice: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». En el párrafo segundo se añade: «La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía». Por lo tanto, como ya señaló en su día la STC 76/1988, de 26 de abril, «la actualización de los derechos históricos supone la supresión o no reconocimiento de aquellos que contradigan los principios constitucionales», ya que la validez y la vigencia de los derechos históricos no deriva de su legitimidad histórica, sino de su reconocimiento y amparo en la disposición adicional primera de la CE.⁷ De todo lo cual se infiere que el régimen de concierto o cupo no puede determinar un *privilegio económico* prohibido por el artículo 138.2 CE. De tal forma que la constitucionalidad del régimen de concierto o cupo será tanto más fácil de defender cuanto más fácil y objetiva pueda resultar la comparación de la «contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma» del País Vasco con la contribución a tales cargas del resto de las comunidades autónomas. Naturalmente, entre tales cargas se comprenden las cantidades que el Estado deba destinar directamente o a través de un fondo de compensación a «corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad», según se recoge, entre otros, en el artículo 158.2 CE.

Ciertamente no puede decirse que las normas que han regulado el *cupo* a partir de la entrada en vigor del Estatuto vasco hayan sido un modelo de transparencia y claridad. Por el contrario, sí puede decirse, entiendo, que han sido un modelo de oscuridad y complejidad que han posibilitado todo tipo de sospechas y críticas. Críticas como la que, por ejemplo, se contiene en la siguiente cita:⁸ «¿Es cierto que la singularidad histórica foral determina un sistema privilegiado de financiación? La respuesta en la práctica es taxativa e inequívocamente afirmativa. A análoga presión fiscal, las comunidades forales disponen de mayores recursos que el resto de comunidades autónomas, por lo que pueden prestar mejores ser-

7. De la Hucha Celador, F., *Introducción al régimen jurídico de las haciendas forales*, Civitas, Madrid, 1995, p. 18.

8. Sánchez Pedroche, J., «Los inconvenientes y posibles desarrollos de la reserva para inversiones en Canarias», *Contabilidad y Tributación*, n.º 275, CEF, Madrid, 2006, p. 63 y 64.

vicios y establecer rebajas impositivas a sus ciudadanos. Así, por ejemplo, para datos de 1997, el volumen de recursos a través del sistema LOFCA arrojaba unas cifras para Cataluña de 270.000 pesetas por habitante, mientras que el País Vasco disponía de 396.000 para un nivel similar de competencias. Casi un 50% más. Y esos guarismos no se han reducido con el tiempo, es más, se han incrementado». Sin embargo, debe inmediatamente añadirse que el autor citado apunta –a mi juicio, con todo acierto– que el defecto de constitucionalidad no vendría dado tanto por el sistema de cupo como por defectos en el cálculo, en el que, según este autor, «el importe de las cargas no asumidas, que es la base que se utiliza para cuantificar el cupo o la aportación, aparecen infravalorados, de tal forma que las aportaciones a la solidaridad regional del País Vasco y de Navarra no pasan de ser testimoniales, por mucho que se aluda a ello en las leyes en las que la metodología del cálculo se refleja».

Importa subrayar, pues, que lo que puede contradecir la Constitución no es el sistema de concierto o cupo, sino las bases para su cálculo y el resultado a que éstas conducen; pues, evidentemente, si el cálculo llegase a fijar la aportación o cupo en, para poner un ejemplo extremo, un 80 % de las sumas recaudadas, a nadie se le ocurriría tachar al sistema de insolidario, privilegiado o contrario a la Constitución (salvo por la discriminación en contra del País Vasco que en este caso se produciría).

El sistema de concierto o cupo puede, pues, incluirse entre los sistemas permitidos por la CE (o, en este caso, amparados por ella), siempre que, además, se admitiese (lo que, implícitamente o en su espíritu o intención, no parecen admitir ni el Estatuto vasco ni la Ley del concierto) que tal sistema no lleva consigo, forzosamente, ni un recorte ni un *blindaje* del sistema frente a las competencias que la Constitución atribuye al Estado; y, en especial, frente a las competencias que la Constitución otorga al Estado respecto a los ingresos de las comunidades autónomas (artículo 157.3 CE). Pues ninguna ley, sea orgánica, ordinaria, paccionada, bilateral, asimétrica o consensuada (aspecto, este último, muy deseable para todas las leyes), puede variar –ni siquiera, insisto, tras un pacto con el Gobierno sancionado por las Cortes– el cuadro de competencias dibujado por la Constitución.

En esta línea, parece conveniente añadir que, si bien el concierto debe ser pactado entre el Estado y el País Vasco, si tal pacto no se alcanza, quedarán intactas las competencias atribuidas al Estado en el artículo 157.3 CE.

Este supuesto no se plantea en la actualidad, ya que la disposición final primera de la Ley 13/2002 prevé la prórroga del cupo para los ejercicios siguientes a 2006 en caso de que lo dispuesto en ella no se vea confirmado o modificado por un nuevo pacto. Pero conviene tener en cuenta, repito, que, en ausencia de pacto, el Estado conserva intactas todas sus facultades. Facultades que también debe ejercer si se demuestra que el concierto contraviene de modo claramente perceptible los mandatos de solidaridad y prohibición de privilegios contenidos en la Constitución.

II. El nuevo Estatuto de Cataluña y su propuesta de financiación autonómica

II.1. Introducción

El 30 de septiembre de 2005, el Parlamento de Cataluña aprobó el texto de un nuevo Estatuto para su presentación en las Cortes Generales y su tramitación en ellas como proposición de ley orgánica. En el título VI de esta Proposición de ley se trata la financiación de la Generalidad y la aportación catalana a la hacienda del Estado. Este título aparece dividido en tres capítulos. El primero de ellos (artículos 202 a 214) se refiere a la hacienda de la Generalidad; el segundo (artículos 215 a 220) se refiere al presupuesto, y el tercero (artículos 221 a 225), a las haciendas locales. También se refieren directamente a esta materia las disposiciones adicionales sexta, séptima y octava y las cinco disposiciones finales.

El texto de la normativa, ciertamente prolija, que se acaba de indicar difiere en puntos significativos de la propuesta del Gobierno presentada, ya dentro del trámite parlamentario catalán, a la Ponencia redactora de la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña,⁹ por lo que, al analizar tales puntos, conviene tener en cuenta tanto la inicial propuesta del Gobierno como el texto finalmente aprobado por el Parlamento.

9. Los documentos presentados por el Gobierno, CiU y PPC a la Ponencia pueden consultarse en la página web del Parlamento de Cataluña: Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

II.2. Los principios rectores, los recursos y las competencias de la hacienda de la Generalidad: la propuesta del Gobierno

a) Introducción

Los tres primeros artículos del título correspondiente a la hacienda de la Generalidad aparecían redactados en la propuesta del Gobierno del siguiente modo:

Artículo 1. *Principios rectores*

La financiación de la Generalidad se rige por los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las administraciones públicas, así como por los de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las citadas administraciones.

Artículo 2. *Recursos de la Generalidad*

Los recursos de la hacienda de la Generalidad están constituidos por:

- Los rendimientos de sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y otros tributos propios.
- El rendimiento de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.
- Las transferencias del Estado.
- Las transferencias de la Unión Europea y de otras administraciones públicas.
- La emisión de deuda pública y el recurso al crédito.
- Los ingresos por la percepción de sus precios públicos.
- El rendimiento de su patrimonio y de otros ingresos de derecho privado.
- Las multas y las sanciones impuestas en el ejercicio de sus competencias.

Artículo 3. *Autonomía y competencias financieras*

1. La Generalidad tiene capacidad para determinar el volumen y la composición de sus ingresos en el ámbito de sus competencias financieras, así como para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente.

2. La Generalidad tiene la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, así como la participación en sus rendimientos, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Cortes Generales y a las instituciones europeas. Estos impuestos tienen la consideración de tributos cedidos total o parcialmente.

3. El ejercicio de la capacidad normativa a que hace referencia el apartado anterior comporta, en cualquier caso, la potestad de intervenir en la fijación de los elementos esenciales de los tributos y especialmente en la determinación de su tipo efectivo.

4. La Generalidad tiene la competencia exclusiva para establecer sus tributos propios, mediante ley del Parlamento.

5. El ejercicio de la capacidad normativa en el ámbito tributario por parte de la Generalidad se basa en los principios de equidad y de eficiencia. En su actuación tributaria, la Generalidad promueve la cohesión y el bienestar social, el progreso económico y la sostenibilidad medioambiental.

El primero de estos artículos recoge, como se ve, los principios rectores de la hacienda de la Generalidad, principios cuya coherencia con la Constitución no ofrece la más mínima duda. Tampoco presenta dudas a este respecto la relación de recursos de la Generalidad contenida en el segundo de los artículos transcritos, pues, con ligeras variaciones carentes de contenido significativo, se limita a repetir el artículo 44 del actual Estatuto de Cataluña. Más problemas plantea, sin duda, la redacción del tercero de los artículos transcritos, al que, en consecuencia, se dedicará una mayor atención. Me centraré, primero, en el reparto competencial y, después, en los impuestos cedidos.

b) El reparto competencial

Los tres primeros números del artículo de la propuesta del Gobierno que ahora se analiza son los que pueden presentar mayores dificultades en tanto se quiera ver en ellos lo que algunos (de acuerdo con su ideología o programa político) querrían que dijese, *pero no dicen*. Se trata, pues, a mi juicio, más de un problema de redacción que de contenido. En efecto, este artículo (número 3) dice, en primerísimo lugar, que se respetan las competencias de las Cortes Ge-

nerales, es decir, del Estado. Fundamentalmente, se podría añadir aquí, las competencias del Estado sobre la hacienda general (artículo 149.1.14 CE), las competencias del Estado para regular los ingresos de las comunidades autónomas (artículo 157.3 CE) y las competencias del Estado para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades (artículo 150.3 CE). Pues no cabe entender de otro modo la expresión «sin perjuicio [es decir, «dejando a salvo»] de las competencias que correspondan a las Cortes Generales y a las instituciones europeas». Este último inciso deja meridianamente claro que la Generalidad ni pretende asumir ni asume las competencias normativas que corresponden, por ejemplo, a las instituciones europeas en materia de IVA, ni pretende asumir ni asume las competencias del Estado sobre la hacienda general, es decir, sobre la hacienda del Estado (incluyendo, claro está, los impuestos estatales), ni sobre el núcleo o esencia configuradora de la hacienda autonómica. Lo que ocurre es que la Constitución no precisa, en absoluto y como creo haber explicado ya, el contenido exacto de la hacienda estatal y de la hacienda autonómica. Por el contrario, permite múltiples opciones sobre el tamaño y la composición de cada una de ellas y sobre las relaciones entre ellas. Permitiría incluso –en mi opinión y como he explicado ya en estas páginas– generalizar el sistema de concierto o cupo que hoy se aplica en el País Vasco y Navarra, siempre que «se respetasen las competencias que la Constitución reconoce hoy al Estado».

Aunque inmediatamente debo decir que son muchos –y yo, desde luego, entre ellos– los que creen que la Constitución, al señalar al Estado como máximo responsable de la estabilidad y el desarrollo económico de toda la comunidad, de la defensa de los intereses generales, de la igualdad y la redistribución de las rentas y de la igualdad y la generalidad en el reparto de las cargas y los beneficios que se derivan de su actuación, señala también que este Estado ha de contar con los instrumentos precisos para hacer frente a tales responsabilidades. Señala, a mi juicio, con suficiente claridad que lo que se puede denominar columna vertebral del sistema tributario (IRPF, IS e IVA) debe quedar, al menos en su parte fundamental, en manos del Estado. Pues sólo estos tres grandes impuestos proporcionan al Estado herramientas significativas para su intervención, desde la óptica de la política fiscal, en el conjunto de la economía; sólo ellos garantizan una generalidad y una igualdad esenciales en el reparto de la carga tributaria entre todos los ciudadanos, y sólo ellos garantizan la formación de un fondo común suficiente susceptible de ser repartido entre Estado y comunidades autónomas sin una adjudicación previa de tributos a éstas que graven fuentes de riqueza de difícil localización o, mejor dicho, que sólo pueden re-

ferirse geográficamente, con un cierto grado de seguridad, al ámbito de todo el territorio nacional. Por lo tanto, la reserva al Estado de estos tres impuestos limita, en esta línea y conforme ya se ha indicado, la posibilidad de explotación fiscal de unas comunidades autónomas por otras.

Sin embargo, también inmediatamente y con la misma rotundidad, hay que reconocer que esta creencia, tal y como acabo de expresarla, constituye sólo una de las posibles interpretaciones y líneas aplicativas de la Constitución. Pues los expresados fines del Estado pueden conseguirse también –teóricamente, al menos– con un sistema de cupo que garantice la igualdad esencial entre todos los españoles y los recursos suficientes para que el Estado pueda cumplir sus tareas. La Constitución, insisto, no impone una dimensión determinada para la hacienda estatal y para la hacienda autonómica, y los distintos modelos de hacienda federal, tampoco, pues, de la misma forma que actualmente los impuestos propios de las comunidades autónomas, previstos en el artículo 157.1 CE, tienen un alcance simbólico, por no decir ridículamente significativo (con el consentimiento de todos los poderes, estatales y autonómicos, implicados), en la hacienda autonómica actual, también podría aplicarse otro modelo en el que los impuestos del Estado tuviesen una presencia simbólica y en el que el Estado se nutriese de aportaciones o participaciones en los impuestos propios o cedidos de las comunidades autónomas.

Lo que no hace generalizable el régimen de *concierto* tal y como *se ha entendido* en su aplicación al País Vasco no es su contenido, sino la división competencial que, de hecho, se ha producido con el concierto sobre la base –jurídicamente más que discutible– del párrafo primero de la disposición final primera de la Constitución. Sobre esta base –histórica y jurídicamente discutible, como ya he tenido ocasión de decir–, el Estatuto del País Vasco (artículo 41) limita las competencias del Estado sobre la hacienda general y sobre los recursos de las comunidades autónomas y priva al Estado de la posibilidad de intervenir en el sistema tributario que el País Vasco establezca, con la única limitación de que éste atienda a «la estructura general impositiva del Estado».

Son estas variaciones competenciales –y no su contenido– lo que hace constitucionalmente imposible trasladar el sistema vasco (y navarro) al resto de las comunidades autónomas y lo que marca la diferencia esencial entre el sistema de concierto o convenio y la propuesta del Gobierno de Cataluña. La propuesta del Gobierno no prevé –y hacerlo sería constitucionalmente imposible– estas variaciones competenciales. Por el contrario, como ya se ha indicado, deja

a salvo («sin perjuicio») todas las competencias del Estado sobre la hacienda de la comunidad autónoma.

Ciertamente, el texto de la Propuesta no es un modelo de técnica legislativa en cuanto a la claridad y la capacidad delimitadora de la realidad o las relaciones sociales a las que se refiere, pero su contenido no contraviene, en modo alguno y en mi opinión, las previsiones de la Constitución en cuanto al reparto de competencias que en ella se opera entre el Estado y la comunidad autónoma. Este reparto de competencias adquiere una especial relevancia cuando se refiere a los impuestos cedidos, que constituyen una de las piezas esenciales de la Propuesta y que, en consecuencia, se tratan a continuación.

c) Los impuestos cedidos

La Constitución no determina, tampoco, con demasiada claridad el concepto de impuesto cedido ni el alcance de la cesión. Los distintos textos de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) ya habidos certifican esta imprecisión con el distinto concepto y alcance que se ha dado a la cesión en cada uno de ellos. Los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional –siempre en litigios cuyo tema central no era el de los impuestos cedidos– no marcan (quizás no pueden hacerlo) tampoco límites ciertos, precisos y seguros para esta figura jurídica. La cesión, insisto, no está limitada –quizás desafortunadamente– por la Constitución, ni en su alcance ni en sus condicionamientos. Pues, si el Estado tiene competencias exclusivas para regular la hacienda general y tiene la potestad originaria para establecer tributos (artículo 130.1 CE), resulta claro que puede configurar de muy distinta manera esta *hacienda general* y puede *derivar* de muy distinta manera a otros entes este poder originario, con lo cual dota a otros entes de un poder que nuestro derecho tributario ha conocido siempre con el nombre de *poder derivado*. Por lo tanto, queda suficientemente claro –según todo lo que hasta aquí se ha dicho– que toda regulación o derivación puede llevarse a cabo *también* a través de otras leyes del Estado, pero *también* a través de los estatutos de autonomía que deben ser aprobados como ley (artículos 146 y 147 CE).

Ahora bien, el propio concepto de *cesión* entraña la anterior creación, apoderamiento y pertenencia de lo que se cede, de tal forma que el tributo cedido determina su creación y su establecimiento por el ente que lo cede. Y, como es suficientemente sabido, establecer un tributo significa crearlo y determinar o re-

gular aquellos elementos o aspectos esenciales que permiten hacerlo reconocible frente a los demás tributos que se integran en el sistema. La cesión no impide la transferencia de potestades normativas al cesionario (así se dice en la actual LOFCA), siempre que éstas se delimiten en el marco de la cesión, de tal forma que pueda decirse que se cede el poder de establecer los impuestos cedidos y no los propios impuestos cedidos. Aunque también aquí el margen de la cesión puede ser muy amplio, pues ésta se puede realizar tanto a través del propio Estatuto como por una ley específica o, incluso, a través de la vía señalada por el artículo 150.1 CE. En cualquier caso, parece evidente que la comunidad autónoma no puede modificar, creándolo, el tributo que se cede, tal y como éste, con mayor o menor precisión y detalle, haya sido creado por el Estado. La cesión puede abarcar, en consecuencia, tanto aspectos procedimentales o de gestión (por lo que siempre habrá cesión *normativa* en todos y cada uno de los impuestos que se ceden) como aspectos sustantivos dentro, en este caso, de los márgenes, los condicionamientos o los criterios marcados por el Estado. Así ha de interpretarse, en mi opinión, el número 3 del artículo 3 que ahora se comenta cuando indica que «el ejercicio de la capacidad normativa a que hace referencia el apartado anterior», en el que se dejan a salvo las competencias del Estado cedente, «comporta, en cualquier caso, la potestad de intervenir en la fijación de los elementos esenciales de los tributos y especialmente en la determinación de su tipo efectivo». Cabría añadir que, todo ello, de acuerdo con las normas (incluido en su caso el Estatuto) que articulan la cesión. Aunque, ciertamente, la locución «en cualquier caso» puede presentar serias dudas sobre su encaje constitucional al marcar el Estatuto los términos en los que debe realizarse la cesión.

II.3. Los principios rectores, los recursos y las competencias de la hacienda de la Generalidad: el texto aprobado por el Parlamento

La proposición de ley orgánica aprobada por el Parlamento de Cataluña sustituye el texto de los tres artículos de la propuesta del Gobierno que se han transcrito y comentado por el texto que se reproduce a continuación.

Artículo 202. *Principios*

1. En el marco de lo establecido por la Constitución, las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalidad se regulan por el presente Estatuto.

2. La financiación de la Generalidad se rige por los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas administraciones.

3. El desarrollo del presente título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, de acuerdo con el principio de bilateralidad.

4. En aplicación de los principios de proximidad y de subsidiariedad, lo establecido por el presente Estatuto es aplicable de forma preferente en caso de conflicto normativo con la legislación del Estado.

Artículo 203. *Los recursos de la Generalidad*

1. La Generalidad dispone de unas finanzas autónomas y de los recursos financieros suficientes para hacer frente al adecuado ejercicio de su autogobierno.

2. La Generalidad dispone de plena autonomía de gasto para poder aplicar libremente sus recursos de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por sus instituciones de autogobierno.

3. Los recursos de la hacienda de la Generalidad están constituidos por:

- a) Los rendimientos de sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y demás tributos propios.
- b) El rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que tienen la consideración de cedidos, de acuerdo con lo dispuesto por el presente Estatuto.
- c) Los recargos sobre los tributos estatales.
- d) Los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de otras asignaciones establecidas por la Constitución, si procede.
- e) Otras transferencias y asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.
- f) Los ingresos por la percepción de sus precios públicos.
- g) Los rendimientos del patrimonio de la Generalidad.

- h) Los ingresos de derecho privado.
- i) El producto de emisión de deuda y de las operaciones de crédito.
- j) Los ingresos procedentes de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- k) Los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios.
- l) Cualquier otro recurso que pueda establecerse en virtud de lo dispuesto por el presente Estatuto y la Constitución.

Artículo 204. *Competencias financieras*

1. La Generalidad tiene capacidad para determinar el volumen y composición de sus ingresos en el ámbito de sus competencias financieras, así como para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente.

2. La Generalidad tiene capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea.

3. El ejercicio de la capacidad normativa a que se refiere el apartado 2, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea, incluye en todo caso la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.

4. Corresponden a la Generalidad la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos estatales soportados en Cataluña.

5. La Generalidad tiene competencia para establecer, mediante una ley del Parlamento, sus tributos propios, sobre los cuales tiene plena capacidad normativa.

6. El ejercicio que tiene la Generalidad de la capacidad normativa en el ámbito tributario se basa en los principios de equidad y eficiencia. En su actuación tributaria, la Generalidad promueve la cohesión y el bienestar sociales, el progreso económico y la sostenibilidad medioambiental.

Como puede verse, el texto de estos tres artículos cambia notablemente el texto de los tres artículos correspondientes contenidos en la propuesta del Gobierno. Creo, sin embargo, que tal cambio es más de forma que de fondo, excepto en un punto, clave, en el que me detendré enseguida.

En efecto, las expresiones «en el marco de lo establecido por la Constitución» (artículo 202.1) y «en el marco de las competencias del Estado» (artículo 204.2 y 3) deben servir para que las consideraciones que se han llevado a cabo en el número anterior de este trabajo conserven, en lo esencial, su validez. A pesar de ello, los artículos que ahora se comentan se apartan en un punto muy concreto, y, a mi juicio, en abierta contradicción con ella, de la tónica general que en ellos se refleja de respeto a la Constitución y a las competencias que la Constitución reconoce al Estado. Me refiero, claro está, al número 4 del artículo 202, en el que –conviene repetirlo– se dice: «En aplicación de los principios de proximidad y de subsidiariedad, lo establecido por el presente Estatuto es aplicable de forma preferente en caso de conflicto normativo con la legislación del Estado».

En mi opinión, este punto concreto, de singular importancia, trae su causa de la propuesta presentada por CiU a la Ponencia,¹⁰ en la que se defendía la implantación en Cataluña de un sistema de financiación que, con toda claridad, se puede denominar *cupo reforzado* o, para seguir la terminología utilizada normalmente en las discusiones políticas (tanto en el Parlamento como fuera de él) habidas en Cataluña en torno al Estatuto, *cupo blindado*. En efecto, en la propuesta de CiU se defendía la competencia de la Generalidad para regular, aplicar y recaudar todos los tributos estatales «soportados» en Cataluña, que, a estos efectos, tendrían la condición de cedidos. La Generalidad debía pagar al Estado una cuota por las cargas del Estado por tareas no asumidas por la Generalidad y una cuota de solidaridad a la que después me referiré.

Hasta aquí, y conforme a la argumentación desarrollada hasta ahora, nada contradiría, a mi entender, el texto constitucional. Pero lo que sí contradiría y contradice el texto constitucional es el *blindaje* del sistema de cupo diciendo, como decía la propuesta de CiU, que «el ejercicio de las competencias fiscales y financieras reconocidas en este Estatuto no puede ser limitado por ninguna ley

10. Cfr. según lo indicado en la anterior nota (9).

o norma del Estado». Se trataba con ello de decir expresa y claramente que el *sistema de cupo* que el Estatuto debía establecer no podía ser tocado por el Estado, con lo cual se decía de modo expreso lo que ni siquiera dice de este modo el Estatuto del País Vasco, en el que la propuesta de CiU, con toda evidencia, se inspira y cuyo texto en ocasiones se transcribe literalmente. Es este blindaje lo que, en mi opinión, se quiso reflejar en el número 4 del artículo 202 antes transcrito. Y es este reflejo lo que, insisto, a mi juicio, permitió que CiU se sumase al Estatuto propuesto por el Gobierno tripartito (PSC, ICV y ERC) en el tema de la financiación.

Pues bien, a mi modo de ver tal blindaje resulta total y completamente incompatible con la Constitución, pues, como ya he dicho, ni siquiera un Estatuto puede privar al Estado de las competencias que la Constitución le atribuye. Y, en especial, no puede privar al Estado de las competencias que le otorga el artículo 157.3 de la Constitución. La ley prevista en este artículo (en la actualidad, la LOFCA) puede regular todos los ingresos de las comunidades autónomas a las que se refiere el número 1 de este mismo artículo 157. Y ninguna norma puede privar al Estado de estas competencias. El blindaje del sistema frente al artículo 157.3 CE es —cualquiera que sea la fórmula elegida para establecerlo— claramente contrario a la Constitución en vigor. Sólo sería posible tras un cambio constitucional.

Las normas jurídicas admiten, en general, diversas interpretaciones, pero no *todas* las interpretaciones. Y el artículo 157.3 CE es suficientemente claro y preciso respecto a las competencias que reconoce al Estado. Aunque alguien pretenda encontrar *la cuadratura del círculo* diciendo que el artículo 157.3 CE se refiere «al ejercicio de las competencias enumeradas en el precedente apartado 1», y que, por lo tanto, no se refiere, por ejemplo, a los tributos, sino a su aplicación o a aspectos parciales de su aplicación.

Esta postura no resistiría la más leve crítica: la competencia es, según la archiconocida frase de D'Alessio, «la medida de la potestad que pertenece a cada órgano» o ente público en relación con otros órganos o entes; o, lo que es lo mismo, el conjunto de posibilidades de actuación que el ordenamiento reconoce a cada ente u órgano de cada ente. La competencia es la posibilidad de actuar; y la actuación efectiva respecto, en nuestro caso, a un tributo (el ejercicio de la competencia) consiste tanto en su establecimiento o regulación como en su aplicación.

La competencia atribuida al Estado por el artículo 157.3 CE se refiere tanto a la regulación (en su caso, establecimiento o creación) de los recursos enumerados en el apartado 1 como a su aplicación; aunque el Estado pueda atribuir cualquiera de estas actuaciones (ejercicio de la competencia) a las comunidades autónomas, o las comunidades autónomas puedan realizar cualquiera de estas actuaciones, en ausencia de ley estatal, por propia iniciativa.

El tema no da para más. El *blindaje*, en cuanto suponga privar al Estado de las competencias que le atribuye la Constitución, es inconstitucional.¹¹

II.4. Asimetría y bilateralidad

Se ha dicho antes que la cesión de los tributos del Estado a las comunidades autónomas puede hacerse a través de *otras* leyes del Estado, pero *también* acompañándolas, en su caso, a través de los estatutos de autonomía, que deben ser aprobados como ley. La historia avala, sin ofrecer ninguna duda, estas afirmaciones.

El poder financiero reconocido en la Constitución a las comunidades autónomas fue regulado, en primer lugar, respecto a las comunidades sometidas al régimen general, en el Estatuto de autonomía de Cataluña (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre). La redacción del Estatuto catalán fue seguida después por la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), y, a través de ella, por el resto de los estatutos de régimen general. Del régimen de financiación previsto, básicamente por los artículos 156, 157 y 158 CE.

11. Resulta, a mi parecer, insólita la llamada del artículo 202.4, que ahora se analiza, al principio de proximidad o subsidiariedad, pues es sabido —o debería saberse— que el principio de subsidiariedad sirve a la distribución de la competencia, y no a la jerarquía de las normas.

Aparte de eso, el texto del artículo 202.4 es, en sí mismo, contradictorio, pues «lo establecido en el presente Estatuto» debe entenderse, de acuerdo con este mismo artículo en su número 1, «en el marco de lo establecido por la Constitución».

Por lo demás, la historia político-jurídica del *blindaje* al que me refiero ahora es —según la he percibido a través de los medios de comunicación que pueden consultarse en cualquier hemeroteca— sumamente curiosa: CiU, después de pactar con el PSC (señor Maragall) el nuevo texto *blindando* el sistema de financiación, pacta con el PSOE (señor Rodríguez Zapatero) la retirada del blindaje; con lo cual la situación queda en el punto inicial de la propuesta *no blindada* del Gobierno. Pero en este momento, una de las fuerzas (ERC) que sostenía la propuesta del Gobierno se aparta de ella. Que cada uno saque sus propias conclusiones. Las mías, salvo en lo que respecta al señor Rodríguez Zapatero, no son muy alentadoras.

Como excepción a este régimen general, y sobre la base de la disposición adicional primera de la Constitución, los estatutos del País Vasco (Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) y Navarra (Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra) han recogido como régimen especial de estas dos comunidades el sistema de concierto o convenio. También la Comunidad Autónoma de Canarias, aunque sigue básicamente el régimen general, ofrece ciertas peculiaridades en su sistema financiero, peculiaridades reconocidas en la disposición adicional tercera de la Constitución. Asimismo, las comunidades autónomas de Ceuta y Melilla gozan de un régimen especial. Por lo demás, nadie ignora que nuestra Constitución prevé distintas vías de acceso a la autonomía (artículo 151 y disposición transitoria segunda de la CE), distintas competencias autonómicas y, por lo tanto, distintas necesidades de financiación. Nadie ignora tampoco que Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura se negaron a entrar en el sistema general de financiación autonómica impulsado por el Gobierno del Partido Popular en 1996 y aceptado por el resto de las comunidades de régimen general. La *asimetría* en la financiación autonómica no constituye, pues, algo prohibido por la Constitución. Constituye una constante en nuestro modelo desde 1978 y constituye, se puede decir, una característica del sistema español de financiación autonómica, que define, también, nuestro modelo convivencial democrático.

Pero si tales cosas se pueden decir de la *asimetría*, lo mismo, y con mayor razón si cabe, debe decirse de la *bilateralidad*. La historia de los estatutos y la LOFCA que se ha reflejado hace un momento vuelve a ser aquí el primer dato para demostrarlo. Por lo demás, todos y cada uno de los estatutos de régimen general prevén un sistema de negociación bilateral para los impuestos cedidos. Y la otra gran pieza de la financiación autonómica diseñada por la LOFCA y los estatutos, *las participaciones en ingresos del Estado*, quedó sometida en la primera redacción de la LOFCA (artículo 16) a una negociación libérrima que debía tener en cuenta no sólo los criterios que se enumeraban en este artículo sino también «cualesquiera otros criterios que se estimen procedentes». Por último, cabe recordar que el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (artículo 3 LOFCA) no fue, hasta el año 2001, más que un órgano consultivo y de deliberación sin la más mínima posibilidad de imponer sus acuerdos a ninguna de las comunidades autónomas en él integradas.

La asimetría y la bilateralidad han configurado, pues, la historia de nuestra financiación autonómica, mal que nos pese o les pese a quienes crean que esto

no debería ser así. Pero así es porque así lo permite, mientras no se reforme, nuestra Constitución.

La argumentación en este punto no debe cerrarse sin subrayar con intensidad que nuestra Constitución, a pesar de todo lo dicho, no deja inerte al Estado a la hora de lograr los fines de igualdad, coordinación y justicia que ella le encomienda. En primer lugar porque, como ya he dicho repetidamente, reserva al Estado la potestad de regular las competencias de las comunidades autónomas en materia de ingresos públicos (artículo 157.3) y, aunque el Estado puede ceder a las comunidades autónomas los impuestos originariamente suyos, puede conservar en sus manos –incluso cediendo la capacidad normativa y la de gestión– los instrumentos necesarios para que los impuestos cedidos que conforman la columna vertebral del sistema (IRPF, IS e IVA) sean fundamentalmente iguales en todo el territorio español; conserva, en efecto, no sólo la posibilidad de regular los ingresos de las comunidades, sino también –lo que puede tener una importancia esencial en la cesión de impuestos– la facultad de fijar «los principios, bases y directrices» de la normativa autonómica dictada en materia de competencia estatal atribuida en su regulación también a la comunidad autónoma (artículo 150.1 CE), del modo en que ahora lo hace la Unión Europea respecto a tributos armonizados, significativamente el IVA.

II.5. El sistema de compensación

Por lo demás, y ahondando en lo que se acaba de decir ahora, debe subrayarse también que los mandatos constitucionales de igualdad, coordinación, unidad de mercado, solidaridad y prohibición de privilegios no han de cumplirse sólo por la vía de los ingresos sino que pueden, y deben, cumplirse también por la vía de la compensación, a través del Estado, entre comunidades autónomas. De tal forma que la proposición de ley –que en este punto no difiere esencialmente de la inicial propuesta del Gobierno– debe juzgarse no sólo por sus previsiones en torno a los recursos de la Generalidad sino también de acuerdo con los mecanismos de participación y compensación previstos en ella. Así, en primer lugar, el artículo 208 de la proposición dispone que «una parte del rendimiento de los impuestos cedidos a Cataluña se atribuye al Estado para la financiación de sus servicios y competencias». «La Generalidad», en segundo lugar (artículo 209), «contribuye a la solidaridad con las demás comunidades autónomas, a fin de que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autonómicos a sus ciu-

dadanos puedan alcanzar niveles similares siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar». Los principios y baremos a tener en cuenta para fijar la aportación de Cataluña a la solidaridad se relacionan en el artículo 210; entre ellos, destaca por su importancia el «esfuerzo fiscal», «calculado a partir de la diferencia entre los impuestos soportados en Cataluña y el promedio de las comunidades autónomas». Cualquiera que sea el juicio que pueda merecernos esta normativa, quizás demasiado complicada para lograr una fácil y objetiva comparación de cifras entre las distintas comunidades –como se ha dicho con relación al País Vasco–, parece difícil –al menos para mí– oponer a ella tacha alguna de inconstitucionalidad.

Cabe apuntar, en fin, que es dudosa la conveniencia de fijar límites numéricos (como se hacía en la propuesta del Gobierno) a la participación del Estado en el Estatuto, pues esto podría dificultar medidas posteriores de ajuste entre recursos y necesidades de Estado y comunidad autónoma. Y cabe, desde luego, dudar de la utilización de baremos distintos a los de población, extensión territorial y recaudación local a la hora de fijar las aportaciones de solidaridad. Mi experiencia en Alemania¹² me dice que allí –donde las estadísticas son, al menos, igual de fiables que las nuestras– no confían en la determinación estadística de otros baremos menos claros a la hora de dilucidar problemas tan importantes como los que se derivan del reparto del dinero público. Creo que la experiencia alemana en este sentido debería, al menos, ser tenida en cuenta.

II.6. La gestión

Pues bien, si, como ya se ha señalado, ninguna norma constitucional puede oponerse al traspaso de competencias normativas previstas en el artículo 204, números 2 y 3, de la Proposición de ley, menos aún puede oponerse a la gestión por la Generalidad de los tributos que se apliquen en Cataluña, ya como tributos propios, ya como tributos cedidos. Los artículos 150.1 y 156.2 CE avalan esta afirmación, que se ve reforzada por la interpretación *apuntada* en la STC 16/2003, según la cual los tributos cedidos dan origen a recursos tributarios de las comunidades autónomas, por lo que éstas podrían gestionarlos en el ejercicio de competencias propias *ex* artículo 157.1.a CE y no como delegadas del Estado.

12. *Cfr.* con mi trabajo «Hacienda pública y autonomía en la Ley fundamental de Bonn», CREDEF, n.º 13, 1977.

II.7. La Agencia Tributaria de Cataluña

El artículo 205 de la Proposición de ley señala que «la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, excepto los de naturaleza local». Después de la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, nadie puede discutir —si no se discute ésta— la posibilidad de una Agencia Tributaria de Cataluña que gestione los tributos a aplicar en esta comunidad autónoma, aunque se imponga en este caso, con especial intensidad, la necesidad de coordinación establecida por el artículo 156 CE; «la Agencia Tributaria de Cataluña», dice en este sentido el artículo 205, «y la Administración tributaria del Estado colaboran y suscriben convenios y hacen uso de los demás medios de colaboración que consideren pertinentes». Entre estos medios, la propuesta del Gobierno hacía una mención específica a la «consorciación». Una mención específica que en absoluto puede considerarse baladí.

Por lo demás, entiendo, debería considerarse detenidamente la conveniencia de aludir a la «Agencia Tributaria de Cataluña» y no simplemente a la «Administración tributaria de Cataluña», lo que no ataría, a mi parecer, de forma absolutamente inconveniente, las manos de la comunidad autónoma a la hora de organizar su propia hacienda. Y, en este sentido, creo, la creación de una agencia autónoma no es, en absoluto, la mejor solución.¹³

II.8. Una consideración adicional

Aunque creo haber tratado los puntos más conflictivos —respecto al encaje constitucional del sistema de financiación previsto en la Proposición de ley y en la anterior propuesta del Gobierno—, no quiero concluir sin hacer una referencia a la disposición adicional tercera de la propuesta del Gobierno, en la que se disponía: «La capacidad de financiación por habitante de la Generalidad debe equipararse gradualmente, en un plazo no superior a quince años, al obtenido en aplicación de los sistemas de concierto y convenio vigentes en las comunidades autónomas forales». Tal previsión, lejos de contrariar el espíritu

13. Cfr., sobre esto, mi *Curso de derecho financiero español*, 24.^a ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, vol. I, p. 121 y ss.

constitucional, constituiría una vía, en mi opinión, absolutamente encomiable, para forzar la comparación del régimen de concierto o convenio con el régimen de financiación del resto de comunidades autónomas, con lo cual se re-conducirían, en su caso, las situaciones de privilegio que puedan detectarse, que nadie hasta hoy ha querido detectar y que ningún derecho histórico puede amparar.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

336.1/5:353(460.23)

José Juan Ferreiro Lapatza, catedrático de derecho financiero y tributario de la Universidad de Barcelona

es El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución p. 37-74

El artículo analiza el marco constitucional de la financiación autonómica refiriendo a este marco los dos sistemas aplicados hasta ahora en España: el sistema general basado en participaciones en ingresos del Estado y en la cesión total o parcial de ciertos tributos y el sistema de «concierto» o «cupo» aplicado en el País Vasco y Navarra y que se concreta en la aplicación por parte de la comunidad autónoma de la generalidad de los impuestos recaudados en ella y el pago al Estado de una cantidad o «cupo» por las tareas del Estado no asumidas por las comunidades forales. Después de este análisis de los sistemas vi-

gentes, se estudian las propuestas hechas primero por el Gobierno y después por el Parlamento de Cataluña en relación con el nuevo Estatuto que ahora se tramita en las Cortes Generales. El estudio se centra especialmente en la imposibilidad constitucional de protección o «blindaje» del Estatuto frente a las competencias que la Constitución atribuye al Estado y en la posibilidad constitucional de una financiación asimétrica o bilateral. Se analizan también otros puntos (aportaciones de solidaridad, el carácter de los impuestos cedidos, etc.) de las propuestas hechas por Gobierno y Parlamento.

Palabras clave: Estatuto de autonomía de Cataluña; constitucionalidad; financiación autonómica; relaciones LOFCA – Estatuto de autonomía de Cataluña; asimetría–bilateralidad.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

336.1/.5:353(460.23)

José Juan Ferreiro Lapatza, catedràtic de dret financer i tributari de la Universitat de Barcelona

es El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución

ca El sistema de finançament autonòmic de Catalunya: Estatut i Constitució
p. 37-74

L'article analitza el marc constitucional del finançament autonòmic i refereix a aquest marc els dos sistemes aplicats fins ara a Espanya: el sistema general basat en participacions en ingressos de l'Estat i en la cessió total o parcial de certs tributs i el sistema de «concert» o «quota» aplicat al País Basc i Navarra, que es concreta en l'aplicació per part de la comunitat autònoma de la generalitat dels impostos que recapta i el pagament a l'Estat d'una quantitat o «quota» per les tasques de l'Estat no assumides per les comunitats forals.

Després de l'anàlisi dels sistemes vigents, s'estudien les propostes fetes primer pel Govern i després pel Parlament de Catalunya en relació amb el nou Estatut que ara es tramita a les Corts Generals. L'estudi se centra especialment en la impossibilitat constitucional de protecció o «blindatge» de l'Estatut davant les competències que la Constitució atribueix a l'Estat i en la possibilitat constitucional d'un finançament asimètric o bilateral. S'analitzen també altres punts (aportacions de solidaritat, el caràcter dels impostos cedits, etc.) de les propostes fetes pel Govern i pel Parlament.

Paraules clau: Estatut d'autonomia de Catalunya; constitucionalitat; finançament autonòmic; relacions LOFCA – Estatut d'autonomia de Catalunya; asimetria-bilateralitat.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

336.1/.5:353(460.23)

José Juan Ferreiro Lapatza, chaired professor of financial and tax law at the University of Barcelona

es El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución

en The financing of the Autonomous Region of Catalonia: the Statute of Autonomy and the Constitution

p. 37-74

This article analyzes the constitutional framework for the financing of the autonomous regions by making reference to the systems that have been used so far in Spain for achieving this end: the general system, based on the autonomous regions having a share in income from the central government and on the total or partial assignment of certain taxes; and the system of economic agreement (*concierto*) or quota (*cupo*) applied in the Basque Country and Navarra. Under the latter system, the autonomous community has access to the majority of the taxes collected within its borders and pays the central government an amount or quota (*cupo*) for central government activities not taken on by the regional community.

After an analysis of the current systems, an analysis is made of the proposals made by the central government and later by the Catalan Parliament regarding the new Statute of Autonomy that is now being negotiated in the Spanish Parliament. The analysis pays special attention to the constitutional impossibility of protecting or «armor-plating» the Statute of Autonomy from the powers that the Constitution assigns to the State and concentrates on the constitutional possibility of an asymmetrical or bilateral system of financing. Other points of the proposals put forward by the central government and the Catalan Parliament are also studied (solidarity contributions, the nature of the taxes assigned, etc.).

Key words: the Catalan Statute of Autonomy; constitutionality; system of financing for an Autonomous Community; relationship between the LOFCA (implementing Act for the financing of the Autonomous Communities) and the Catalan Statute of Autonomy; asymmetry – bilaterality.

