

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	7
 CAPÍTULO PRIMERO CUESTIONES GENERALES	
I. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. CONSIDERACIONES PRELIMINARES DE SIGNO METODOLÓGICO	9
II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS AUTONÓMICAS	14
III. MODELO CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....	16
IV. POSICIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD	19
V. POSICIÓN DE LA LOFCA EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	22
VI. PRECEPTOS DEL NUEVO ESTATUTO QUE AFECTAN A LA MATERIA FINANCIERA.....	26
 CAPÍTULO SEGUNDO LA HACIENDA DE LA GENERALITAT	
I. INTRODUCCIÓN	29
II. PRINCIPIOS. INTERPRETACIÓN	30
1. El art. 201 y las disposiciones adicionales cuarta y duodécima del nuevo Estatuto	30
2. Fuentes normativas. Interpretación	32
3. Principios de la financiación de la Generalitat	34
4. El principio de bilateralidad y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales.....	35

	<u>Pág.</u>
5. Capacidad de financiación y principio de no discriminación. Principios de proximidad y subsidiaridad.....	37
III. LOS RECURSOS DE LA GENERALITAT	40
1. El art. 202 del nuevo Estatuto	40
2. Autonomía y suficiencia financieras de la Generalitat	42
3. Enumeración de los recursos de la Generalitat	42
IV. COMPETENCIAS FINANCIERAS	43
1. El art. 203 del nuevo Estatuto	43
2. Capacidad normativa de la Generalitat sobre sus recursos ...	44
3. Los tributos cedidos	45
V. LOS TRIBUTOS CEDIDOS: CONCEPTO Y CLASES	46
1. Los tributos cedidos en la CE	46
2. La propuesta de reforma estatutaria: Los tributos estatales soportados en Catalunya como tributos cedidos	47
3. La redacción definitiva del nuevo Estatuto: La distinción entre los tributos cedidos total o parcialmente.....	50
VI. LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN PARTICULAR: RELACIÓN DE TRIBUTOS CEDIDOS.....	51
1. La disposición adicional séptima del nuevo Estatuto	51
2. Enumeración de tributos cedidos	53
3. Modificación del contenido de la disposición adicional séptima	53
4. Acuerdo sobre el alcance y condiciones de la cesión	55
VII. LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN PARTICULAR: IRPF.....	56
1. La disposición adicional octava del nuevo Estatuto	56
2. Porcentaje de la cesión.....	57
3. Puntos de conexión	58
4. Aumento de competencias normativas autonómicas	58
VIII. LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN PARTICULAR: IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN	58
1. La disposición adicional novena del nuevo Estatuto	58
2. Porcentaje de la cesión.....	59
3. Puntos de conexión	60
4. Aumento de competencias normativas autonómicas: remisión	60
IX. LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN PARTICULAR: IVA.....	61
1. La disposición adicional décima del nuevo Estatuto	61
2. Porcentaje de la cesión.....	61
3. Puntos de conexión	62
4. Aumento de competencias normativas autonómicas: remisión	62

	Pág.
X. LOS TRIBUTOS CEDIDOS EN PARTICULAR: CAPACIDAD NORMATIVA EN LOS IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACION Y EN EL IVA	62
1. La disposición adicional undécima	62
2. Cesión de competencias normativas	63
XI. LA AGENCIA TRIBUTARIA DE CATALUNYA	64
1. El art. 204 y la disposición final segunda del nuevo Estatuto	64
2. Gestión tributaria	66
3. Naturaleza de la Agencia Tributaria de Cataluña.....	68
4. Competencias y coordinación de la Agencia Tributaria de Cataluña	69
5. Anteproyecto de ley de creación de la Agencia Tributaria de Cataluña	71
XII. ÓRGANOS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS	73
1. El art. 205 del nuevo Estatuto	73
2. La revisión de los actos dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña	74
XIII. PARTICIPACIÓN EN EL RENDIMIENTO DE LOS TRIBUTOS ESTATALES Y MECANISMOS DE NIVELACIÓN Y SOLIDARIDAD	75
1. El art. 206 del nuevo Estatuto	75
2. Participación estatal <i>versus</i> participación autonómica en los tributos estatales cedidos.....	79
3. Criterios determinantes del nivel de recursos de la Generalitat	80
4. El sistema de compensación y el principio de solidaridad.....	81
5. Límites porcentuales a la aportación catalana	85
XIV. EL TRATAMIENTO FISCAL	86
1. El art. 207 del nuevo Estatuto	86
2. Tributos a los que afecta	86
XV. ACTUALIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN	86
1. El art. 208 del nuevo Estatuto	86
2. Plazo para proceder a la actualización	88
3. Criterios para proceder a la actualización	89
4. Órgano competente para aprobar la actualización	89
XVI. LEALTAD INSTITUCIONAL. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.....	90
1. El art. 209 y la disposición adicional decimoquinta del nuevo Estatuto.....	90
2. Los mecanismos de ajuste necesarios	91

	<u>Pág.</u>
3. Suministro de información.....	92
4. El principio de transparencia y la publicación del gasto público. Las balanzas fiscales	92
XVII. LA COMISIÓN MIXTA DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FISCALES ESTADO-GENERALITAT	95
1. El art. 210 y la disposición final tercera del nuevo Estatuto	95
2. Definición de la Comisión Mixta.....	99
3. Composición de la Comisión Mixta	99
4. Funcionamiento de la Comisión Mixta.....	100
5. Naturaleza bilateral de la Comisión Mixta	100
6. Competencias de la Comisión Mixta	101
7. Rendición de cuentas por parte de la Comisión Mixta	102
8. Plazo para la creación de la Comisión Mixta	102
XVIII. INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS	102
1. La disposición adicional tercera del nuevo Estatuto.....	102
2. Aspecto causal de la norma: El PIB y el déficit fiscal catalanes	103
3. Aspecto objetivo de la norma: Inversiones en infraestructuras	105
4. Aspecto cuantitativo de la norma: La relación entre el PIB catalán y el PIB estatal.....	106
5. Aspecto temporal de la norma: Período de siete años	107
6. Aspecto procedimental: La comisión mixta	107
XIX. FRAUDE FISCAL.....	108
1. En los propuestas de reforma estatutaria	108
2. En el texto definitivo del nuevo Estatuto	109

CAPÍTULO TERCERO

EL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT

I. INTRODUCCIÓN	111
II. COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT	111
1. El art. 211 del nuevo Estatuto	111
2. La competencia exclusiva de la Generalitat	112
III. EL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT	113
1. El art. 212 del nuevo Estatuto	113
2. Principios presupuestarios	114
3. Determinación de las competencias de los órganos de la Generalitat en materia presupuestaria.....	115
4. Alcance de la ley anual de presupuestos.....	115

	Pág.
IV. ART. 213: RECURSO AL ENDEUDAMIENTO	115
1. El art. 213 del nuevo Estatuto	115
2. La emisión pública de deuda y las otras operaciones de crédito	116
3. Capacidad autonómica para el endeudamiento	117
4. Equiparación de los títulos de deuda autonómica con los del Estado	118
V. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	119
1. El art. 214 del nuevo Estatuto	119
2. Capacidad autonómica en materia de estabilidad presu- puestaria	119
VI. EL PATRIMONIO DE LA GENERALITAT	123
1. El art. 215 del nuevo Estatuto	123
2. Composición del patrimonio de la Generalitat	124
3. Capacidad autonómica en materia de patrimonio	125
VII. EMPRESAS PÚBLICAS	126
1. El art. 216 del nuevo Estatuto	126
2. Capacidad autonómica en materia de empresas públicas ...	126

CAPÍTULO CUARTO

LAS HACIENDAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

I. INTRODUCCIÓN	129
1. El ejercicio del poder financiero en el Estado español en materia de Haciendas locales	129
2. Posición del Estatuto en el bloque de la Constitucionali- dad: remisión	133
3. Preceptos del nuevo Estatuto que afectan a las Haciendas locales	134
II. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS HACIENDAS LOCA- LES	135
1. El art. 217 del nuevo Estatuto	135
2. Enumeración de los principios	136
3. La función de vela de la Generalitat	137
III. AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS FINANCIERAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	137
1. El art. 218 del nuevo Estatuto	137
2. Autonomía presupuestaria y del gasto de los gobiernos locales	139
3. Competencias legislativas de la Generalitat: remisión	140
4. Capacidad de los gobiernos locales para regular sus pro- pias finanzas	140

	<u>Pág.</u>
5. Competencia de los gobiernos locales en gestión tributaria. La posibilidad de participar en la Agencia Tributaria de Cataluña	140
6. Tutela financiera	142
IV. SUFICIENCIA DE RECURSOS	146
1. Los arts. 84.3 y 4 y 219 del Estatuto	146
2. Fondo autonómico de cooperación local	150
3. Participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales	151
4. Financiación de los nuevos servicios derivados de competencias propias o de traspasos	156
5. Criterios rectores de la distribución de subvenciones incondicionadas y de participaciones genéricas en impuestos	157
6. Importe mínimo de los recursos obtenidos en la distribución	158
7. Novedades previstas en la Propuesta de reforma que no aparecen en el nuevo Estatuto	158
V. LEY DE HACIENDAS LOCALES	161
1. El art. 220 del nuevo Estatuto	161
2. La potestad del Parlamento catalán para aprobar su propia ley de Haciendas locales	162
3. El Consejo de Gobiernos Locales	168
VI. CATASTRO	169
1. El art. 221 del nuevo Estatuto	169
2. La potestad para ordenar y gestionar el Catastro	169
3. Colaboración y gestión consorciada	171

CAPÍTULO QUINTO

OTROS PRECEPTOS CON ALCANCE FINANCIERO

I. INTRODUCCIÓN	173
II. NACIÓN Y DERECHOS HISTÓRICOS	173
1. El Preámbulo y los arts. 1, 5 y 8 del nuevo Estatuto	173
2. Efectos jurídicos	175
III. PRINCIPIO DE FISCALIDAD ECOLÓGICA	178
1. El art. 46.2 del nuevo Estatuto	178
2. Efectos jurídicos	179
IV. AUTONOMIA FINANCIERA Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PARLAMENTO	180
1. El art. 58 del nuevo Estatuto	180

	Pág.
2. Efectos jurídicos	180
V. SINDICATURA DE CUENTAS.....	182
1. Los arts. 80 y 81 del nuevo Estatuto	182
2. Efectos jurídicos	183
VI. PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN MUNICIPAL	186
1. Los arts. 84.3 y 88 del nuevo Estatuto	186
2. Efectos jurídicos	187
VII. ARÁN	187
1. El art. 94.5 del nuevo Estatuto	187
2. Efectos jurídicos	188
VIII. DEPÓSITOS, CONSIGNACIONES Y TASAS JUDICIALES ...	188
1. El art. 104.e) y f) del nuevo Estatuto	188
2. Efectos jurídicos	189
IX. ACTIVIDAD DE FOMENTO.....	191
1. El art. 114 del nuevo Estatuto	191
2. Efectos jurídicos	193
X. ASOCIACIONES Y FUNDACIONES	199
1. El art. 118 del nuevo Estatuto	199
2. Efectos jurídicos	201
XI. COOPERATIVAS Y ECONOMÍA SOCIAL.....	206
1. El art. 123 del nuevo Estatuto	206
2. Efectos jurídicos	209
XII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y PROFESIONES TITULADAS	210
1. El art. 125.1.a) del nuevo Estatuto.....	210
2. Efectos jurídicos	211
XIII. ACTIVIDADES CULTURALES	213
1. El art. 127.1.a), quinto, del nuevo Estatuto	213
2. Efectos jurídicos	215
XIV. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA	216
1. El art. 131 del nuevo Estatuto	216
2. Efectos jurídicos	218
XV. DEPORTE.....	220
1. El art. 134.1.d) del nuevo Estatuto.....	220
2. Efectos jurídicos	221

	<u>Pág.</u>
XVI. INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES	222
1. El art. 140 del nuevo Estatuto	222
2. Efectos jurídicos	225
XVII. EMPRESAS DEDICADAS A LA ACTIVIDAD DE JUEGO	231
1. El art. 141.1.c) del nuevo Estatuto	231
2. Efectos jurídicos	232
XVIII. FISCALIDAD AMBIENTAL.....	233
1. El art. 144.1.b) del nuevo Estatuto.....	233
2. Efectos jurídicos	235
XIX. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	236
1. El art. 149.3.c) del nuevo Estatuto	236
2. Efectos jurídicos	237
XX. GESTIÓN DE LOS FONDOS Y RECURSOS ESTATALES DESTINADOS AL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	240
1. El art. 152.4.c) del nuevo Estatuto	240
2. Efectos jurídicos	241
XXI. BECAS Y AYUDAS A LA INVESTIGACIÓN	243
1. El art. 151.1.c) del nuevo Estatuto	243
2. Efectos jurídicos	244
XXII. RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	245
1. El art. 165.1 del nuevo Estatuto	245
2. Efectos jurídicos	247
XXIII. PRESTACIONES ECONÓMICAS POR SERVICIOS SOCIALES	249
1. El art. 166.1.a) del nuevo Estatuto.....	249
2. Efectos jurídicos	250
XXIV. POTESTAD TARIFARIA SOBRE TRANSPORTES TERRESTRES.....	252
1. El art. 169.1.f) del nuevo Estatuto	252
2. Efectos jurídicos	253
XXV. SUBVENCIONES PARA LA OCUPACIÓN	255
1. El art. 170.1.b) del nuevo Estatuto.....	255
2. Efectos jurídicos	256
XXVI. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA	257

	<u>Pág.</u>
1. El art. 172.1.f) y g) del nuevo Estatuto	257
2. Efectos jurídicos	258
XXVII. PARTICIPACIÓN EN LA ORDENACIÓN GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	259
1. El art. 181 del nuevo Estatuto	259
2. Efectos jurídicos	260
XXVIII. DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES EN LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	261
1. El art. 182 y la disposición final cuarta del nuevo Estatuto ...	261
2. Efectos jurídicos	264
XXIX. COMISIÓN BILATERAL GENERALITAT-ESTADO	271
1. El art. 183.2.b) y f) del nuevo Estatuto	271
2. Efectos jurídicos	272
XXX. PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LAS POSICIONES DEL ESTADO	274
1. El art. 186 del nuevo Estatuto	274
2. Efectos jurídicos	275
XXXI. GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS	279
1. El art. 190 del nuevo Estatuto	279
2. Efectos jurídicos	280
BIBLIOGRAFÍA	283
ÍNDICE DE LOS PRECEPTOS ESTATUTARIOS	289

CAPÍTULO PRIMERO

CUESTIONES GENERALES

I. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. CONSIDERACIONES PRELIMINARES DE SIGNO METODOLÓGICO

De acuerdo con ALBERTÍ ROVIRA ¹, los motivos esenciales que impulsaron el proceso de reforma estatutario son tres: «(i) la distribución de competencias entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma; (ii) la participación de las Comunidades en el Estado; y (iii) la financiación autonómica». En el caso de Cataluña, además, hay que añadir un cuarto motivo: el identitario.

Sobre estos problemas se centró básicamente el Documento final de la Comisión de estudio para la mejora del autogobierno, constituida en el Parlamento de Cataluña durante la VI Legislatura (1999-2003) ², siendo también de interés los informes solicitados por la Comisión ³ y el Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms por encargo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ⁴, que, como advierte el citado autor, contienen el diagnóstico básico de los problemas que indujeron a la elaboración de un nuevo Estatuto de autonomía.

¹ E. ALBERTÍ ROVIRA, «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, p. 26.

² Documento final aprobado por la Comisión el día 19 de noviembre de 2002, *BOPC* núm. 366, de 5 de diciembre de 2002.

³ Publicados en *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003.

⁴ *Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía*, Barcelona, IEA, 2003.

Con todo este bagaje, se inició la tramitación parlamentaria del nuevo Estatuto catalán.

En fecha de 8 de julio de 2005 la Mesa del Parlamento catalán admitió a trámite la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña elaborada por una ponencia conjunta de los grupos parlamentarios (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de 11 de julio de 2005).

Sustancialmente, esta propuesta fue asumida por el Gobierno catalán y fue dictaminada por el Consell Consultiu de la Generalitat en fecha de 1 de septiembre de 2005, cuya mayoría consideró que algunos de sus preceptos no se ajustaban a la Constitución.

Ello provocó que se revisara a la baja la citada propuesta, dando lugar a un texto que, en comparación con el de la propuesta precedente, era menos ambicioso, si bien debe reconocerse que en otros aspectos la revisión propició que se mejoraran las pretensiones autonómicas.

La tramitación parlamentaria catalana culminó con la aprobación por parte del Parlament de Catalunya, en sesión celebrada el 30 de septiembre de 2005, de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de 3 de octubre de 2005. Se trataba de una propuesta que no satisfacía todas las aspiraciones iniciales de los distintos grupos parlamentarios que impulsaron la reforma estatutaria, pero que tenía la virtud de haber conseguido un amplísimo consenso, pues fue aprobada por una mayoría rayana en el 90 por 100 de los diputados catalanes autonómicos.

Esta Propuesta del Parlamento catalán fue objeto de extraordinarios recortes en sus posteriores fases de tramitación llevadas en el Parlamento estatal⁵, hasta el punto que buena parte de las novedades más importantes que el Parlamento catalán aprobó, si no han sido suprimidas *sic et simpliciter* (como, por ejemplo, acontece en el tema de la gestión del aeropuerto de El Prat), han sido cercenadas de tal manera que poco tienen que ver con las propuestas del Parlamento catalán (como acontece con el sistema de financiación de la Generalitat).

En este marco, no es de extrañar que ciertos sectores de la sociedad catalana que en un principio se habían entusiasmado con el proceso de reforma, se sintieran altamente defraudados, pues precisamente la mayoría de aspectos objeto de reforma que habían justificado el inicio del proceso se habían desnaturalizado, ya sea por la imposición de una solución distinta a la que se le había dado por el Parlamento catalán, ya sea porque, simplemente, no se les ha dado solución alguna. Con lo que

⁵ Y que tuvieron como hitos fundamentales el Informe de la Ponencia Conjunta del Congreso de los Diputados sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BO de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados* de 7 de marzo de 2006) y la aprobación definitiva por las Cortes Generales el 10 de mayo de 2006.

no es difícil augurar que el problema de fondo que se pretendía resolver todavía persistirá en toda su crudeza, máxime cuando, a nuestro modo de ver, los argumentos que se dieron para no respetar la Propuesta del Parlamento catalán no eran tanto de signo jurídico o técnico, como de signo político, centrados en una ideología que todavía hace dogma del centralismo estatal.

A ello hay que añadir la circunstancia de que otros sectores de la sociedad catalana no consideraban necesario reformar el Estatuto de Cataluña, y que otros sectores consideraron que algunos de los temas regulados en la propuesta de reforma estatutaria eran deamasiado intervencionistas e, incluso, atentaban contra sus convicciones ético-religiosas.

Sea como sea, lo cierto es que la tramitación del proceso de reforma del Estatuto catalán culminó con el referéndum celebrado en Cataluña el 18 de junio de 2006. Referéndum que, a pesar de la altísima abstención (algo más del 50 por 100) y de unos nada despreciables en porcentaje votos negativos y en blanco, fue indiscutiblemente de signo positivo al sobrepasar con creces los votos afirmativos el 70 por 100 de los votos válidos emitidos.

Por tanto, resulta innegable que la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento estatal ha sido válidamente refrendada por el pueblo catalán y, en consecuencia, tras convertirse en la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña (*BOE* de 20 de julio, *DOGC* de igual fecha) cuya entrada en vigor se ha producido el día 9 de agosto de 2006, se erige en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, aunque queda el condicionante de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra el mismo⁶.

Llegados a este punto es cuando creemos conveniente practicar una somera reflexión sobre el papel que es susceptible de desarrollar por el Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar el nuevo Estatuto de Cataluña. Lo cual fuerza a detenernos en unas cuestiones metodológicas que consideramos de especial transcendencia.

Estamos con FRANCISCO ESCRIBANO⁷ cuando, con motivo del estudio que practica de los principios informadores del sistema de financiación autonómica, advierte sobre «la necesidad de lograr el necesario equilibrio (dialéctico) entre los principios de autonomía (efectiva) y solidaridad (real). Uno de carácter centrífugo, de naturaleza centrípeta el otro». La tramitación del nuevo Estatuto de Cataluña ha puesto en evidencia lo atinado de la reflexión del profesor ESCRIBANO.

⁶ Cfr. recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, así como el recurso de inconstitucionalidad 8675-2006, promovido por el Defensor del Pueblo.

⁷ F. ESCRIBANO, «La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 62, 2006, p. 5.

Las posiciones centrífugas y centrípetas han estado muy bien marcadas por los grupos parlamentarios catalanes a lo largo del trámite parlamentario de reforma estatutaria. Damos por descontado que todos ellos buscaban este ideal de equilibrio, lo único que algunos entendían que este equilibrio se conseguía primando el carácter centrífugo (ERC, CiU, IC-EUiA y, aunque en menor medida, PSC-Ciutadans pel Canvi) y otros primando el carácter centrípeto (PPC).

El resultado, fruto de un pacto entre una fuerza estatal moderadamente centrípeta (el PSOE) y una fuerza catalana moderadamente centrífuga (CiU), ha dado lugar a un nuevo Estatuto que, siempre según nuestro parecer y según intentaremos poner en evidencia a lo largo del presente trabajo, conduce a un equilibrio que cojea por la «pierna» centrífuga, al haber primado la «pierna» centrípeta, dando lugar a un Estatuto, que, como bien se advierte en su faceta financiera, continúa siendo tendencialmente centralista.

De ahí nuestro temor a que el problema de fondo continúe persistiendo. Y no ya de forma latente, sino que se visualizará a corto plazo, pues auguramos que el desarrollo del nuevo Estatuto pondrá en evidencia que el sistema de financiación acogido no consigue ni de lejos el deseado equilibrio. La dialéctica de la que nos habla el Dr. ESCRIBANO, estará nuevamente a la orden del día en toda su crudeza.

Quizá, tan sólo quizá, el tono de esta dialéctica pueda amortiguarse si se adopta una interpretación no restrictiva del nuevo Estatuto por el gobierno estatal. Pero ello tan sólo será así en el supuesto de que el Tribunal Constitucional lo permita.

Y es que el problema que tiene el nuevo Estatuto, ya de por sí muy «descafeinado» si se lo compara con el que propuso la inmensa mayoría del Parlamento catalán, no es sólo que su desarrollo depende en buena medida de la voluntad del gobierno central, sino del criterio que adopte el Tribunal Constitucional.

Por lo que respecta al gobierno central, creemos negativamente criticable que los redactores del texto definitivo del nuevo Estatuto dejaran tantos (... y tantos) temas importantes al albur de lo que resulte de futuras negociaciones, dejando la puerta abierta a un cúmulo de contingencias que, en no pocos temas, perfectamente podrían haberse resuelto si se hubiera respetado la primigenia voluntad de la inmensa mayoría del Parlamento catalán.

Pero más preocupante, si cabe, es la posición que pueda adoptar el Tribunal Constitucional. Y no decimos esto porque tengamos la más mínima duda sobre la constitucionalidad del nuevo Estatuto, sino porque este Tribunal corre el peligro de convertirse en una suerte de correa de transmisión de los grupos parlamentarios que promueven a sus miem-

bros. Y es que, siquiera livianamente, su independencia formal es susceptible de verse nublada por la posible «dependencia», tendencia o simpatía partidista de los miembros que lo componen. Dicho así puede parecer un tanto duro, pero no creemos que sea casualidad la circunscripción que en el seno del alto Tribunal se hable de fracciones progresistas o conservadoras, nacionalistas o centralistas, según sea el grupo parlamentario que ha propuesto a los miembros de que se trate.

En este marco, a nadie se le escapa que, en los asuntos de mayor trascendencia colectiva escasamente definidos por la Constitución, como es la financiación pública, el ideario político de la mayoría del Tribunal Constitucional puede entorpecer seriamente la búsqueda de un razonable equilibrio a la hora de resolver las cuestiones que se someten a su juicio.

Precisamente aquí radica la importancia de un criterio metodológico claro y objetivo sobre el que nos extenderemos más adelante: asumir que la Constitución es sumamente abierta en materia de financiación autonómica y que, por este motivo, los Estatutos de autonomía son un instrumento constitucionalmente idóneo para regular los trazos esenciales de la financiación de cada Comunidad Autónoma, de tal manera que salvo casos de flagrante contradicción con el texto constitucional, el TC debería, a nuestro juicio, tomar como criterio interpretativo válido del bloque de la constitucionalidad el que se desprenda del Estatuto autonómico de que se trate, por más que ello propiciara alguna suerte de asimetría entre las distintas Comunidades Autónomas.

Asimetría que consideramos lógica y constitucionalmente válida en la medida que no implique posiciones privilegiadas. No en vano, el art. 2 de la CE nos habla de «nacionalidades» y de «regiones», asumiendo que dentro del Estado habrá Comunidades Autónomas que tendrán una idiosincracia nacional singular (desde luego que el término «nacionalidad» se asemeja mucho más al de nación que al de región), mientras que habrá otras que su idiosincracia nacional será más acorde con la del Estado-nación (por lo que, muy probablemente, se sentirán más cómodas siendo definidas como «región» de este Estado-nación)⁸.

A nuestro juicio, es absurdo obviar esta realidad, empeñándose en el ya trasnochado «café para todos», cuando es evidente que unos quieren tomar café y otros prefieren té o, simplemente, otro tipo de café. Se trata, en suma, de que si la Constitución es flexible, el TC debería respetar que los Estatutos de autonomía (que, no se olvide, también son aprobados por el Estado y, en el caso de Cataluña, el Estatuto es refrendado por el pueblo catalán) se sirvieran de esta flexibilidad para conseguir el

⁸ Un estudio muy ilustrativo sobre el concepto de «región» puede verse en A. APARICIO PÉREZ, *La autonomía financiera de las regiones en Italia*, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1991, pp. 15 ss.

grado de autogobierno que consideraran oportuno para la consecución de los objetivos que la propia Constitución les encomienda.

Ni que decir tiene que el TC es muy libre de actuar como mejor le plazca, pues en último término siempre podrá ampararse en que es el último guardián de la Constitución. Pero damos por descontado que si se deja arrastrar por posicionamientos políticos radicalmente centristas planteará en torno suyo el viejo aforismo romano «*quis custodiet ipsos custodes?*».

Y la respuesta, en un Estado democrático, no puede ser otra que la ciudadanía. Pues será ella la que, a través de las urnas, deberá plantearse hasta qué punto no debe promoverse un cambio más intenso del bloque de la constitucionalidad para que su máximo intérprete considere válida la reforma de un Estatuto de autonomía refrendada por la inmensa mayoría de sus destinatarios.

Ciertamente, también cabe la posibilidad de que ni tan siquiera así se hiciera caso a la ciudadanía. Pero en esta hipótesis a nadie debería de extrañar que los caminos que conducen a la vía secesionista se vieran día a día más concurridos por todos aquellos que, simplemente, no entienden cómo los supremos organismos de un Estado al que, según la vigente Constitución, pertenecen, se empeñan en no respetar las aspiraciones de la mayoría de sus conciudadanos, pese a que jurídicamente son aspiraciones susceptibles de encajar dentro de la referida Constitución.

Dicho esto, y a los efectos de analizar con mejor fundamento de causa el nuevo Estatuto catalán, resulta conveniente practicar con carácter previo unas breves consideraciones sobre los principios constitucionales rectores de las competencias financieras autonómicas.

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LAS COMPETENCIAS FINANCIERAS AUTONÓMICAS

El principio que hace de *conditio sine qua non* del tema autonómico es, desde luego, el principio de autonomía, pues sin autonomía no se podría hablar de competencias financieras autonómicas.

Tras proclamar la CE la autonomía política de las Comunidades Autónomas en sus arts. 2 y 137, se proclama por su art. 156.1 la autonomía financiera, cosa lógica, pues no existe una auténtica autonomía política sin autonomía financiera, la cual, a decir de FERREIRO⁹, «significa, en esencia, recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos».

⁹ J. J. FERREIRO LAPATZA, «Los impuestos de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Curso de Derecho Tributario*, Barcelona-Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 825.

En lo que se refiere a los recursos propios, el art. 157.1 de la CE hace una enumeración de los mismos¹⁰, preveyéndose en el art. 158 de la CE la posibilidad de que los Presupuestos Generales del Estado establezcan una asignación a las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales así como la obligación de establecer un Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. En lo que se refiere a la capacidad de decisión sobre el empleo de recursos autonómicos cabe destacar que ello trae como secuela la potestad autonómica de elaborar sus propios presupuestos, lo cual aparece indirectamente reconocido en el art. 152.d) de la CE¹¹.

Según el citado art. 156.1 CE, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como finalidad «el desarrollo y ejecución de sus competencias», y se rige por «los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

Por lo que respecta a la Hacienda estatal, destaca el art. 149.1.14.^a de la CE en cuya virtud el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «Hacienda general», la cual, como indica el mismo autor¹², no es toda la Hacienda sino la Hacienda del Estado y lo fundamental y básico de la Hacienda pública autonómica y local, esto es «aquello que garantiza su existencia y funcionamiento como pieza del conjunto que deben formar todas las “Haciendas públicas” del país» en tanto en cuanto «afecta también, de modo directo e inmediato, al interés general».

Así mismo, del art. 133 de la Constitución se desprende que el poder financiero del Estado para establecer tributos «sólo aparece con-

¹⁰ Se ha discutido sobre si la enumeración de los recursos autonómicos que practica este precepto constitucional es o no limitativa. En sentido negativo se pronuncian autores como E. SIMÓN ACOSTA, *La autonomía financiera de las regiones*, Cáceres, Caja de Ahorros y Monte Piedad de Cáceres, 1978, p. 19, y en sentido afirmativo se pronuncian autores como J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, vol. 1, Barcelona-Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 105. Podría pensarse, como hizo C. PALAO TABOADA, *La Hacienda regional y el proyecto de Constitución*, Zaragoza, Secretaría de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1978, p. 35, que se trata de una discusión irrelevante, pues no es fácil encontrar otras categoría de ingresos públicos distintos de los enumerados en el art. 157.1 CE. Sin embargo, lo cierto es que los precios públicos no encajan en ninguno de los recursos enumerados en este precepto constitucional y nadie pone en duda que tras su creación constituyen un recurso autonómico. Por tanto, aun cuando de la literalidad del precepto constitucional parece deducirse que se trata de una enumeración cerrada, la interpretación que del mismo precepto se ha hecho por la normativa posterior (especialmente de la LOFCA), induce a sostener que se trata de una enumeración abierta.

¹¹ En este sentido, J. J. FERREIRO LAPATZA, «El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución», en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 43, explica que «la Constitución, aunque guarda un inexplicable silencio en este punto, reconoce sin duda [así lo hace de modo indirecto en la letra d) del art. 153], como una de las manifestaciones esenciales de la autonomía financiera el derecho de las Comunidades Autónomas a elaborar sus propios presupuestos».

¹² J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso...*, *op. cit.*, p. 103.

dicionado y limitado por la propia Constitución, mientras que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales lo están también en este terreno por la Constitución y las leyes»¹³.

Los límites constitucionales al poder financiero autonómico se centran en la prohibición a las Comunidades Autónomas para que adopten medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan fronteras fiscales —art. 157.2 CE—, prohibiéndose también la configuración de una hacienda autonómica basada en el privilegio —art. 138 CE—.

Los límites legales al poder financiero autonómico se centran, amén de en las leyes ordinarias que el Estado puede dictar para planificar la actividad económica general (art. 131.1 CE) y armonizar las disposiciones autonómicas (art. 150.3 CE), en la ley orgánica que al amparo del art. 157.3 puede dictar el Estado para regular el ejercicio de las competencias financieras autonómicas, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Como explica FERREIRO¹⁴, estas facultades constitucionales del Estado respecto a las Haciendas autonómicas «han de ser utilizadas, en fin, en un primer lugar para garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo segundo 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” (art. 138.1)».

III. MODELO CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Siguiendo con FERREIRO¹⁵, los modelos teóricos de financiación en un Estado autonómico son tres:

a) El sistema de separación, donde «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. Los territorios autónomos y el Estado tienen, pues, cada uno por separado, sus propios impuestos. Cada uno de ellos, por fin, es total y absolutamente independiente en su gestión presupuestaria».

b) El sistema de unión, donde «el Estado central, en cuyos órganos, no se olvide, participan los representantes de los diversos territorios, tiene

¹³ *Ibid.*, p. 104.

¹⁴ *Ibid.*, p. 107.

¹⁵ *Id.*, «El sistema...», *op. cit.*, pp. 48-50.

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».

c) El sistema mixto, donde «pueden identificarse rasgos tanto del sistema de “separación” como del sistema de “unión”».

Como resulta obvio, el sistema mixto puede adoptar multitud de modalidades. Lo que ahora nos interesa destacar es que, de acuerdo con el citado autor, «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»¹⁶. Algunos autores¹⁷ han considerado que el texto constitucional impone el predominio de los rasgos típicos del sistema de unión al entender que «la participación en los impuestos estatales debe constituir la pieza fundamental del sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas, con los que han de cubrirse gastos corrientes y de inversión, ha de garantizarse un mínimo en la prestación de servicios públicos y han de corregirse los desequilibrios económicos existentes». Sin embargo, a nuestro modo de ver, ello no es exacto, pues los objetivos que persigue la participación en los ingresos estatales también pueden conseguirse a través de otras fuentes de financiación propias de la Comunidad Autónoma, de tal manera que la referida participación en los ingresos estatales perfectamente puede actuar de forma subsidiaria, considerándose preceptiva sólo en la medida que las otras fuentes de financiación autonómica no consigan el mínimo estándar en la prestación de servicios públicos y no corrijan los desequilibrios económicos existentes. Consecuentemente, a nuestro modo de ver, caben tanto las modalidades mixtas rayanas en el sistema de unión, donde la mayor parte de los ingresos estén en manos del Estado central, como las modalidades mixtas rayanas en el sistema de separación, donde la mayor parte de los ingresos estén en manos de las Comunidades Autónomas.

Dentro del sistema mixto querido por la CE, las únicas limitaciones absolutas que se dan son los principios esenciales que rigen las Haciendas autonómicas comentados por nosotros en el anterior apartado II. Éste, por tanto, es el marco en el que se deben mover los distintos Estatutos de autonomía. Si bien debe ponderarse la relevancia que para los

¹⁶ Y así, A. APARICIO PÉREZ y C. MONASTERIO ESCUDERO, *La Hacienda de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 30-31, explican que «un ejemplo evidente de que el modelo adoptado es mixto estriba en que hay ingresos típicos del sistema de unión, como son los procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, y específicos del sistema de separación, como los tributos propios».

¹⁷ Vid. A. APARICIO PÉREZ y C. MONASTERIO ESCUDERO, *op. cit.*, p. 31.

Estatutos de autonomía pueden representar las leyes dictadas por el Estado al amparo de la CE, destacándose a tales efectos la ley orgánica que puede dictar el Estado al amparo del art. 157.3 de la CE, posibilidad ésta que se ha materializado en la LOFCA, esto es, la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (*BOE* de 1 de octubre).

El primer Estatuto de autonomía que se aprobó tras la entrada en vigor de la CE fue el catalán (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, *BOE* de 22 de diciembre), y, como explica FERREIRO¹⁸, su redacción fue seguida después por la LOFCA y, a través de ella, por el resto de los Estatutos de régimen general. De ahí que se califique como sistema general de financiación autonómica. Según explica el mismo autor¹⁹, responde, como no puede ser de otra manera, al sistema mixto, si bien en los ingresos tiende a acercarse al de unión, pues la mayor parte de los impuestos son percibidos por el Estado y éste transfiere una participación a las Comunidades Autónomas.

Los Estatutos de régimen especial por excelencia son los del País Vasco (Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) y Navarra (Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra), los cuales han acogido el sistema de concierto o convenio. Al respecto, la disposición adicional primera de la CE dice que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, y las disposiciones adicionales primera y segunda de la LOFCA excluyen del ámbito de aplicación de esta ley a los citados regímenes especiales vasco y navarro. Estos regímenes especiales se apartan sobremanera del actual régimen general, de ahí que, con respecto al mismo quepa calificarlos de excepcionales, pues en su virtud, explica FERREIRO²⁰, «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 art. 4 EPV)». «Por lo tanto, resulta que [...], 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 letra *a* del art. 157.1 CE».

Además, también tiene la consideración de régimen especial el aplicable a Canarias, explícitamente reconocido en la disposición adicional tercera de la CE y en la disposición final cuarta de la LOFCA.

¹⁸ J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso...*, *op. cit.*, p. 108.

¹⁹ *Ibid.*, p. 102.

²⁰ J. J. FERREIRO LAPATZA, «El sistema...», *op. cit.*, pp. 50-51.