

La constitucionalización de un modelo diferencial de financiación para Cataluña por la STC 31/2010, de 20 de abril

Juan Ignacio Moreno Fernández

Letrado del Tribunal Constitucional.

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

I. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA O ESPECIALIDAD: LAS RELACIONES DE LA LOFCA CON LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tanto las normas estatutarias como la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA) son normas directamente vinculadas a la Constitución en las que la regulación que les ha sido encomendada queda «fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica» por cuanto ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que les ha sido reservada y «en exclusiva atribuida por la Constitución», por lo que estamos en presencia de unas normas «cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios, entre los que el de la competencia juega un papel decisivo»¹. De esta manera, «[l]a ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido

¹ STC 139/1988, de 8 de julio, FJ 2, aunque con relación al Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros»².

Si bien es cierto que los Estatutos de Autonomía ocupan una diferente posición «respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza», lo que determina «la superior resistencia de los Estatutos sobre las leyes orgánicas», de tal forma que éstas «no pueden modificarlos formalmente» (salvo las de su propia reforma *ex* art. 147.3 CE)³, también lo es que «las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito⁴, circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación»⁵. En suma, en caso de colisión será competencia del Tribunal Constitucional «la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria»⁶.

Con carácter general, el ámbito material reservado a los Estatutos de Autonomía vendría determinado por un contenido mínimo o necesario (el derivado del art. 147 CE y restantes disposiciones constitucionales expresas) y un contenido adicional o posible, «que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales» y que se concretaría en aquellas «otras cuestiones derivadas de las previsiones del artículo 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y con los ciudadanos, de otro»⁷. Es decir, en las normas estatutarias existe un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE)⁸.

Dentro de este contenido adicional o posible se encuentran, entonces, aquellas materias que, aun no estando expresamente previstas

² STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 3.

³ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6.

⁴ STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5.

⁵ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6.

⁶ Ídem.

⁷ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12.

⁸ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 4.

en la Constitución, son un complemento adecuado por su conexión con las sí previstas, cual sucede, precisamente, con la materia financiera. En efecto, si el artículo 137.1 CE atribuye a las Comunidades Autónomas «autonomía» para la gestión de sus propios intereses, el artículo 156.1 CE incorpora dentro de aquélla la «autonomía financiera» para el desarrollo y ejecución de sus competencias, para, finalmente, establecer el artículo 157.1 CE los recursos que integrarán la Hacienda de las Comunidades Autónomas. La autonomía financiera «supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones»⁹ al conectarse «con el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas»¹⁰, permitiéndoles «elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos»¹¹.

Ahora bien, sin desconocer la titularidad de unas competencias financieras atribuibles *ex Constitutione* a las Comunidades Autónomas que pueden formar parte del contenido adicional o posible de los Estatutos de Autonomía en la medida que se trataría de cuestiones conexas, esto es, que constituyen un complemento adecuado por su conexión con las previstas en el texto constitucional¹² y, concretamente y en lo que ahora interesa, con el reconocimiento de la autonomía financiera «para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (artículo 156.1 CE), su alcance queda condicionado por las competencias del Estado previstas en los artículos 149.1.13^a y 149.1.14^a, ambos de la CE, que no sólo se dirigen a «ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios»¹³, sino que exigen necesariamente su intervención «para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario»¹⁴.

Por la anterior razón, el Constituyente no sólo atribuyó al Estado central la competencia exclusiva para la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar»¹⁵, sino que lo hizo mediante

⁹ SSTC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2; y 192/2000, de 13 de julio, FJ 7.

¹⁰ SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; 202/1992, de 23 de noviembre, FJ 3; y 192/2000, de 13 de julio, FJ 7.

¹¹ SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y 192/2000, de 13 de julio, FJ 7.

¹² STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12.

¹³ STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 6.

¹⁴ SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7.

¹⁵ STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2.

la Ley Orgánica a la que hace referencia el artículo 157.3 CE¹⁶ en la medida que cumple con «una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE»¹⁷. De esta manera, no sólo se evita «la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía»¹⁸, sino que se condiciona la intervención de las normas estatutarias –y, en consecuencia, tanto la actuación de las Comunidades Autónomas como la propia del Estado–, que, aun cuando operan como normas «delimitadoras»¹⁹, precisan su alcance «a partir de los preceptos constitucionales que remiten a una ley orgánica»²⁰. Por esta razón, la función de las normas estatutarias en materia financiera se limita a «realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal» y sólo en la medida que de dicha precisión se destine a «favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella»²¹.

Sentado lo anterior, debe afirmarse con rotundidad que un Estatuto de Autonomía no es la norma a la que hace referencia el artículo 157.3 CE y, por tanto, ni puede regular, ni tampoco puede alterar, el sistema o modelo de financiación autonómica aplicable en un momento dado y que haya sido fijado mediante la ley a que hace referencia aquel artículo 157.3 CE en uso de las competencias exclusivas que los artículos 149.1.13^a y 149.1.14^a, ambos de la CE, atribuyen al Estado. En consecuencia, el núcleo de las leyes orgánicas estatutarias y el núcleo de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica están presididos por el principio de competencia o de especialidad correspondiendo a disposiciones normativas diferentes delimitar su contenido. De esta manera, la norma estatutaria que incluya en su objeto contenidos reservados a leyes orgánicas específicas incurrirá en el vicio de la inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada por estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, como es, en el caso de la financiación autonómica, a la ley orgánica a la que llama el artículo 157.3 CE²².

¹⁶ STC 250/1988, de 20 de diciembre, FJ 4.

¹⁷ STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 4.

¹⁸ SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7.

¹⁹ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 9.

²⁰ Ídem.

²¹ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10.

²² Como señala José María LAGO MONTERO «[l]a correcta intelección del artículo 157.3 CE y de la LOFCA que lo desarrolla lleva a considerar que compete a ésta, y sólo a ésta, el diseño del sistema de financiación autonómica aplicable a todas las

No hay que olvidar que cuando el Constituyente atribuyó al Estado la competencia exclusiva y reservó a una ley orgánica singular la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sustrayendo la materia al contenido de los Estatutos de Autonomía, lo hizo por dos motivos: de un lado, para garantizar el interés general subyacente que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, y, de otro, para orillar la dificultad que habría supuesto que dicho sistema de financiación quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en cada uno de los Estatutos de Autonomía, sobre todo si tenemos en cuenta que «la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido, que puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos»²³.

En suma, la ley orgánica del artículo 157.3 CE (en la actualidad, la LOFCA) es la única habilitada para regular las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, y esa ley, aunque tenga el mismo rango que una norma estatutaria, no es ni puede ser la de un Estatuto de Autonomía²⁴. Las decisiones en materia de financiación, por estar en

Comunidades, que deberán hacerlo suyo en sus Estatutos, para luego ser desarrollado mediante leyes generales y/o específicas de cesión de tributos y otras medidas financieras. Un Estatuto no puede jurídicamente obligar a modificar la LOFCA ni menos aún suplantarla. La reforma de un Estatuto de Autonomía, introduciendo en él cláusulas financieras no concordantes con la LOFCA, incurre en inconstitucionalidad competencial», en «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal solidario?», *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pág. 2987.

²³ STC 31/2010, de 20 de abril, FJ 6.

²⁴ Como sostiene José Juan FERREIRO LAPATZA, el blindaje de las competencias financieras (que corresponden al Estado) a través de una norma estatutaria «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» (en «El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 32, 2006, pág. 64). Y de la misma opinión es César GARCÍA NOVOA, para quien «el poder fiscal del Estado se delimita por la Constitución y por el bloque de constitucionalidad, en especial, la LOFCA, dictada a partir de la previsión del artículo 157.3 de la Constitución. (...) los estatutos no pueden excluir ni desconocer esta ley orgánica» (en «El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 32, 2006, pág. 80).

juego la suficiencia financiera de todos los entes públicos y la garantía de la solidaridad interregional, deben adoptarse en el seno de un órgano multilateral en el que estén representados todos los intereses en juego (en la actualidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera)²⁵. El dinamismo y temporalidad de las situaciones que se producen en materia financiera exigen textos normativos adaptables a las diferentes coyunturas, lo que limita necesaria e inexorablemente el contenido estatutario posible relacionado con la materia financiera, contrayéndolo, en su caso, a la exclusiva asunción de cláusulas genéricas, esto es, a la mera precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal o a la mayor concreción de las autonómicas. Esto impide, no ya la consagración de previsiones concretas que conviertan opciones dinámicas en postulados estáticos contrarios a la flexibilidad que debe regir, en todo momento, la dirección de la política económica nacional, sino su congelación a través de instrumentos normativos dotados de una gran rigidez cuya modificación depende de la exclusiva voluntad de una parte del cuerpo electoral, sometiendo el juego democrático de las mayorías a la dictadura de las minorías.

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MODELO DIFERENCIAL DE FINANCIACIÓN PARA CATALUÑA

1. Consideraciones generales

Debe recordarse antes de nada que al momento de aprobarse la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en lo sucesivo, EAC)²⁶, estaba vigente la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción resultante de la propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera contenida en el *Acuerdo 1/2001, de 27 de julio*²⁷, posteriormente asumida por las Cortes Generales

²⁵ Como señala César GARCÍA NOVOA, «[s]ólo en la unidad del sistema regulado a partir de la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la CE se pueden ignorar los objetivos de solidaridad. Y ello requiere un escenario de financiación autonómica multilateral porque, adelantémoslo, la solidaridad tiene una dimensión de fomento del equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español y de nivelación en la prestación de servicios esenciales. (...) Lo que difícilmente se puede admitir es la pretensión de aislar esta financiación del esquema que pueda definir el Estado. Hacerlo así supone también, a nuestro juicio, una vulneración del artículo 157.2 de la CE» (en *El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?*, ob. cit., pág. 85).

²⁶ BOE, nº 172, de 20 de julio.

²⁷ BOE, nº 313, de 31 de diciembre de 2001, publicado como Título I de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

al incorporarla al texto de la Ley Orgánica 7/2001, de 21 de diciembre, en cuyo desarrollo se dictarían, de un lado, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulaban las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía; y, de otro, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Con ese marco legal se adoptaba un sistema en el que las necesidades de las Comunidades Autónomas se financiaban con los ingresos obtenidos mediante los tributos propios, los precios públicos propios y los recargos sobre tributos estatales, y, además, de un lado, a través de los recursos del sistema [a saber: las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos cedidos totalmente –Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Impuesto sobre la Electricidad y Tributos sobre el Juego–, los tributos cedidos parcialmente –el 33 % del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el 35 % del Impuesto sobre el Valor Añadido y el 40 % de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas; sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas; sobre las Labores del Tabaco, y sobre los Hidrocarburos–, así como la participación en los ingresos del Estado a través de un Fondo de Suficiencia], y, de otro lado, mediante los recursos fuera del sistema o, lo que es lo mismo, mediante el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones de nivelación.

Pues bien, la configuración de un sistema de financiación nuevo, propio para Cataluña y diferente de resto del territorio nacional, que, previa fragmentación de los recursos financieros globales del Estado como si de recursos propios de una parte de la nación española en la que se generan se tratase, atribuye un sistema de gestión propia de todos los recursos tributarios del Estado recaudados en esa parte del territorio nacional, con una contribución posterior, aunque fuertemente condicionada, a la garantía de la solidaridad interterritorial que el Estado está llamado a garantizar, no puede considerarse en modo alguno como constitucional. La configuración, desde el punto de vista financiero, de este singular y especial modelo de financiación no tiene cabida en la Constitución española al constreñir el ejercicio de las competencias que la Constitución ha atribuido al Estado a la voluntad política de una determinada Comunidad Autóno-

ma, impidiendo a aquél la efectiva realización del principio de solidaridad que por la Constitución está obligado a garantizar a todos los españoles²⁸. En consecuencia, a juicio de quien suscribe estas líneas, el Título VI de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*De la financiación de la Generalitat*), es entera y absolutamente inconstitucional y nulo, no sólo por invadir de forma ilegítima la reserva material que la Constitución consagra para una concreta ley, a saber, la ley orgánica del artículo 157.3 CE, que en la actualidad no es otra que Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), sino por establecer un sistema de financiación singular para una concreta Comunidad Autónoma, diferente del común, que no se justifica ni en razones históricas ni en razones jurídicas, sino únicamente en razones políticas²⁹.

La STC 31/2010, sin embargo, no lo ha declarado así, eludiendo entrar a realizar este planteamiento genérico, quizá porque los diputados recurrentes no fueron capaces de resaltar –blanco sobre negro– el nuevo y diferencial modelo de financiación escondido en la letra del Título VI, limitándose a plantear la colisión entre la LOFCA y la norma estatutaria, para deducir después la inconstitucionalidad de algunos preceptos estatutarios aislados. Ahora bien, no cabe duda

²⁸ Y no existía ningún problema para declarar la inconstitucionalidad de una norma legal o de un título entero de la misma, como así hizo la STS 3/2003, de 16 de enero, que declaró la inconstitucionalidad de la innominada Ley del Parlamento Vasco 1/2001, de 23 de enero (que pretendía recoger los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2001), «por regular una materia que le está constitucionalmente vedada por los artículos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad citados» (FJ 11).

²⁹ Como señalan Fernando PÉREZ ROYO y Manuel MEDINA GUERRERO sobre «si cabe establecer que Cataluña tiene un derecho constitucional a disponer de un sistema de financiación propio, distinto del de otras Comunidades Autónomas, (...) la cuestión tiene una respuesta negativa: el carácter abierto del título VIII [de la Constitución] permite, como muchas veces se ha dicho, diferentes lecturas, incluidas las del desarrollo de un modelo de federalismo asimétrico, pero, por mucho que se estiren estas posibilidades, entendemos que el texto constitucional no permite reconocer el derecho a particularidades en esta materia fuera de las que otorga la disposición adicional primera a los territorios forales y de las que, en un orden diferente, contempla la disposición adicional tercera respecto del régimen económico y fiscal canario» («Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, AA.VV., Institut D'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pág. 444). Y sobre la cuestión «de si es posible consolidar un sistema de financiación propio en el Estatuto de Autonomía, de forma que quede fijado en él y que sólo pueda modificarse siguiendo las vías de reforma del Estatuto, sin posibilidad de que intervenga el Estado por vía de una ley orgánica», señalan que «las posibilidades de encontrar una salida airosa a esta cuestión son, hoy por hoy, más bien escasas» (ob. cit., pág. 445).

de que el Tribunal Constitucional podía haber efectuado un análisis genérico de la colisión entre una y otra norma orgánica (la LOFCA y el Estatuto), para de ahí haber llegado a una u otra conclusión, y al no haberlo hecho así es el responsable último de la vigencia de un modelo diferencial de tributación difícilmente encajable en el texto constitucional.

En cualquier caso, lo cierto es que la STC 31/2010 declara la inconstitucionalidad de la letra de unos pocos preceptos del Estatuto catalán e interpreta, en sentido contrario al pretendido por la norma analizada, sus renglones torcidos, sometiendo al espíritu de la Constitución muchas de las previsiones estatutarias impugnadas.

2. El marco constitucional de la financiación diferencial de Cataluña

Puesto que las líneas generales que dedica la STC 31/2010 a tratar el marco en el que debe desenvolverse la financiación territorial del Estado son muy escasas, nos vamos a limitar a reproducirlas:

«Al abordar las quejas frente al capítulo I hay que partir de que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de “Hacienda general” (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, (artículo 157.3 CE), determina que aquél “sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado” (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5).

En este marco, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la Hacienda autonómica «como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3) y, por tanto, para el ejercicio de las competencias que asumen, pero han de hacerlo teniendo en cuenta que la Constitución dispone que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE) y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE). Es claro que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige un nivel mínimo de recursos que permita el ejercicio de sus competencias «en el marco de posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y las citadas en ella). Puesto que la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas se alcanza en importante medida a través

de impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último (art. 157.1 CE), es evidente que las decisiones tendentes a garantizarla “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación”, no siendo posibles “decisiones unilaterales que... tendrían repercusiones en el conjunto... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado” (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 7).

Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex artículo 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias “en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera” (STC 13/2007, FJ 8), permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, “acercar posiciones, bien *a posteriori*, concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales” (STC 13/2007, FJ 8).³⁰

Aunque lo anterior es todo, siendo lo transcrito aquello que el Tribunal Constitucional ha considerado necesario y suficiente decir para sentar las bases constitucionales del sistema de financiación, sin embargo, se pueden extraer dos ideas fundamentales que, ciertamente, no están necesitadas de una mayor argumentación: en primer lugar, que el Estado es el único competente para delimitar el marco general de la financiación a través de la ley orgánica del artículo 157.3 CE; y, en segundo lugar, que las decisiones en materia de financiación autonómica las adoptarán las Cortes Generales a través de la citada ley del artículo 157.3 CE, previo acuerdo en el órgano multilateral de coordinación: el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Aunque lo cierto es que una y otra afirmación deberían haber bastado para declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del Título VI de la norma estatutaria analizada, sin embargo, el Tribunal, tras esa proclamación genérica, se limita a realizar un análisis individualizado de cada uno de los preceptos objeto del recurso para llegar, muchas veces reescribiendo su letra o alterando su espíritu, a un juicio de conformidad con la Constitución. De hecho, incluso en ocasiones llega a considerar sus previsiones –abiertamente contrarias a

³⁰ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 130.

la Constitución— como ineficaces en la medida que la norma estatutaria soslaya en demasiadas ocasiones el señorío de la ley orgánica del artículo 157.3 CE (LOFCA) o del marco multilateral de colaboración territorial (Consejo de Política Fiscal y Financiera), impidiendo así la propia vinculación de las Cortes a lo por ellas aprobado³¹.

Pues bien, descartado por el Tribunal Constitucional un estudio global del Título VI, aunque, eso sí, salvado el carácter exclusivo y excluyente de la LOFCA (que no es sino la materialización de la ley a que hace referencia el art. 157.3 CE) y proclamada la prevalencia del marco multilateral de coordinación y cooperación (a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera) frente a los eventuales acuerdos de las Comisiones bilaterales, vamos a pasar en las siguientes líneas a analizar cada uno de los aspectos particulares del modelo diferencial de financiación catalán que fueron objeto del recurso de inconstitucionalidad para concretar en qué términos han quedado consagrados.

3. Los principios de la financiación catalana

Sobre este particular, la norma estatutaria no sólo atribuye a la *Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat* el desarrollo del Título VI de la norma estatutaria, sino que consagra la no discriminación de Cataluña en materia financiera; no discriminación que, a juicio de la propia norma, no se producirá en tanto se respeten los límites que a la contribución catalana a la solidaridad impone el artículo 206 EAC (art. 201 EAC).

Aunque la primera previsión responde al marco de colaboración que deriva de la Constitución, pues atribuye a un órgano de cooperación la aplicación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de los diferentes recursos o mecanismos que pudieran corresponderle de entre los previstos en el sistema de financiación, sin embargo, parece

³¹ Así, por ejemplo, con relación al compromiso de realizar inversiones en Cataluña durante 7 años a razón del porcentaje de participación de esta Comunidad en el PIB estatal (esto es, aproximadamente a razón del 18,8 %) que se recoge en la disposición adicional tercera de la norma estatutaria, se señala que «[l]a disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones» (STS 31/2010, de 28 de abril, FJ 138). No deja de sorprender que si el Estado se obliga, a través de una ley propia, a invertir en Cataluña durante 7 años seguidos casi una quinta parte de la partida anual destinada a inversiones, este mandato o es inconstitucional (por arbitrario, desproporcionado, insolidario, etc.) o es constitucional y, por tanto, válido y eficaz. *Tertium non datur*. Admitir lo contrario es hacer una suerte de declaración de prodigalidad de las Cortes Generales, como consecuencia de la cual se priva de efectos a un acto de disposición que parece haberse realizado en perjuicio de todos.

evidente que, respecto de la segunda previsión, un Estatuto de Autonomía no es el lugar para introducir límites al principio de solidaridad, pues aun cuando las circunstancias concurrentes pudiesen justificar su existencia en su momento coyuntural dado, el límite así regulado quedaría consagrado por la congelación del rango normativo, impidiendo al Estado ejercitar sus competencias con plenitud de facultades y buscar en cada momento la realización efectiva del principio de solidaridad a través de la redistribución de los ingresos del Estado mediante una equitativa asignación de los recursos públicos.

No lo ha entendido así la STC 31/2010, para quien «[e]l artículo 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía *«no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales»* no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un *«equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español»*. Por tanto, lo que la Constitución proscriben son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener»³².

4. La Agencia Tributaria de Cataluña

El Estatuto atribuye a la Agencia Tributaria de Cataluña, de un lado, plena capacidad para organizarse, y, de otro, tanto la gestión de los tributos propios como, por delegación del Estado, la de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat (art. 204 EAC). Sobre este particular parece evidente que no existe ningún óbice constitucional para que las Comunidades Autónomas organicen el ejercicio de sus competencias en materia tributaria a través de una Agencia Tributaria propia a la que se le atribuya plena capacidad para la organización y ejercicio de sus funciones como, por otra parte, prevé la propia LOFCA al disponer que *«[l]a gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas»* (art. 19.2). Así lo ha considerado también el Tribunal Constitucional al señalar que la atribución a aquella Agencia de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones que le corresponde no supone *«invasión o limitación del ámbito reservado al legislador orgánico»*³³.

³² STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 131.

³³ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 132.

Por otra parte, tampoco existe ningún óbice constitucional para que aquella Agencia asuma, por delegación del Estado, competencias en materia de tributos estatales cedidos, eso sí, con el alcance y las condiciones que fije la legislación del Estado, esto es, en los términos previstos en el artículo 19.2 LOFCA (bien en la redacción vigente al momento de aprobarse la norma estatutaria, bien en la redacción dada posteriormente por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre)³⁴. Y así lo ha entendido también la STC 31/2010 al señalar que el enunciado «es respetuoso con la competencia originaria del Estado en materia tributaria (*«por delegación del Estado»*) y que queda sometido a lo que pueda establecerse sobre dicha delegación en la normativa estatal reguladora de la cesión»³⁵.

5. Los órganos económico-administrativos

La norma estatutaria atribuye a los órganos económico-administrativos de Cataluña la revisión de todos los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña (art. 205 EAC). Es claro, sin embargo, que dicha atribución no puede referirse a todo tipo de actos dictados por esa Agencia, esto es, tanto los dictados en materia de tributos propios como los dictados en materia de tributos cedidos –total o parcialmente–, e incluso los que eventualmente puedan dictarse en un futuro en materia de tributos no cedidos –en los que se actúe por delegación del Estado *ex* artículo 156.2 CE–. Este precepto sólo podía referirse, al momento de su aprobación, a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones que pudiesen interponerse contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña en materia de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cataluña puesto que, ni en materia de tributos del Estado cedidos –total o parcialmente–, ni en materia de tributos estatales no cedidos, estaba previsto el ejercicio de esta competencia en la LOFCA (antes de la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009) o en alguna ley de delegación³⁶. De pretender el

³⁴ Y en los términos que señalan los artículos 46 a 51 de la entonces vigente Ley 21/2001, de 27 de diciembre (cuyo alcance y condiciones se concreta para la Comunidad Autónoma de Cataluña en la Ley 17/2002, de 1 de julio), o en los actuales artículos 54 a 59 de la actual Ley 22/2009, de 18 de diciembre [cuyo alcance y condiciones se ha concretado en la Ley 16/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña (*BOE*, nº 173, de 17 de julio)].

³⁵ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 132.

³⁶ La revisión de los actos de gestión tributaria correspondía a los órganos económico-administrativos de las Comunidades Autónomas *«[cuando se trate de tributos propios]»* [art. 20.1.a) LOFCA] y a los órganos económico-administrativos del Estado *«[cuando se trate de tributos cedidos]»* [art. 20.1.b) LOFCA]. En el mismo sentido, la

precepto estatutario acceder a una delegación o cesión de competencias más amplia que la que ha sido citada sería abiertamente inconstitucional no por contradecir la LOFCA, sino por violar la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE. Distinta sería esta conclusión, sin embargo, si la norma estatutaria hubiese sido aprobada en un momento posterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2009 (de reforma de la LOFCA), que ya prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman el ejercicio de determinadas competencias de revisión en materia de algunos tributos cedidos.

Hecha la precisión que antecede, no cabe duda de que las Comunidades Autónomas bien pueden actuar en materia tributaria como «*delegados o colaboradores*» del Estado (art. 156.2 CE), bien se les pueden ceder todas o algunas de las competencias de revisión de un determinado impuesto que esté «*cedido total o parcialmente*» [art. 157.1.a) CE]. Cuando estamos en presencia de recursos tributarios del Estado (tributos no cedidos o cedidos parcialmente), la delegación o colaboración se articulará «*de acuerdo con las leyes y los Estatutos*» (arts. 156.2 CE y 19.3 LOFCA), mientras que cuando se trate de recursos tributarios de las Comunidades Autónomas [entre los que se encuentran los impuestos cedidos de conformidad con el art. 157.1.a) CE], la cesión o delegación se formalizará mediante la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE, en la medida que «la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde [...] al Estado, mediante Ley Orgánica»³⁷. Hay que tener presente que ni la «*cesión*» por el Estado de la recaudación de un tributo supone necesariamente la cesión o delegación a la Comunidad Autónoma de las competencias de gestión sobre el mismo, ni la «*delegación*» de determinadas facultades de gestión (relativas a la aplicación de los tributos, a su revisión o a la imposición de sanciones) sobre un concreto

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulaban las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, señalaba que, en materia de tributos cedidos, «*[n]o son objeto de delegación*», en ningún caso, «*[e]l conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión tributaria emanados de las Comunidades Autónomas*» [art. 51.3.b)]. Pese a la claridad de los artículos 20.1 LOFCA y 51.3.b) Ley 21/2001, el precepto estatutario citado prevé la asunción por parte de la Generalitat de la competencia de revisión en materia económico-administrativa respecto de los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña, esto es, de los actos de gestión dictados con relación a los tributos propios, «*así como, por delegación del Estado*», respecto «*de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat*» (art. 204.1 EAC).

³⁷ SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3; 192/2000, de 13 de julio, FJ 6; 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5.

tributo del Estado le atribuye la condición de tributo cedido³⁸. En consecuencia, la previsión estatutaria está necesitada de una expresa disposición legal estatal que bien determine la cesión o delegación de la citada competencia, cuando se trate de impuestos cedidos a la Comunidad Autónoma [art. 157.1.a) CE], bien autorice la delegación o colaboración de la Comunidad Autónoma en la gestión del tributo, cuando a recursos tributarios del Estado se refiera (art. 156.2 CE).

Esto es, por otra parte, lo que ha sucedido finalmente (pero no lo que sucedía al momento de aprobarse la norma estatutaria), pues, habiéndose previsto la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman la función revisora en vía administrativa de los actos dictados por ellas con relación a tributos del Estado (art. 20.Dos LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009), dicha previsión se ha concretado en los artículos 54 y 59 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, quedando así establecido el marco para su asunción; marco al amparo del cual se ha tramitado el Acuerdo de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat de 20/21 de diciembre de 2009 –como Proyecto de Ley (en cumplimiento de lo previsto en el disposición adicional séptima de la norma estatutaria)–,³⁹ que ha concluido con la aprobación de la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión⁴⁰, en el que la Comunidad Autónoma citada opta por asumir «la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en los términos establecidos en el segundo párrafo de la letra c) del artículo 59.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias» (art. 2.1), asunción efectiva de esta competencia que «se producirá con los traslapes de los servicios y funciones adscritos a dicha competencia, siendo ejercida por los órganos que la tengan encomendada en la actualidad en tanto no se produzca dicha asunción efectiva» (disposición transitoria segunda). De esta manera el alcance y condiciones de la cesión o delegación de la función revisora en vía económico-administrativa de los actos de gestión dictados por la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de tributos del Estado cedidos a la misma ha quedado materializada con la aprobación de la citada Ley 16/2010, que no hace sino con-

³⁸ STC 154/2004, de 21 de septiembre, FJ 5 (en relación con los tributos del Estado integrantes del Régimen Económico y Fiscal canario).

³⁹ BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 9 de abril de 2010, nº 69.1.

⁴⁰ BOE, nº 173, de 17 de julio.

cretar la cesión de la citada función revisora en los términos previstos en el artículo 20 LOFCA (con los límites señalados por los arts. 54 y 59 por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre)⁴¹.

Pues bien, la STC 31/2010 considera conforme con la Constitución el precepto estatutario impugnado al considerar que dicho precepto queda condicionado, en todo caso, a lo que dispongan las leyes estatales reguladoras de la cesión o delegación de competencias. En efecto, a juicio del Tribunal, «la Constitución (art. 156.2 CE) habilita a los Estatutos de Autonomía para prever una actuación colaboradora de la

⁴¹ En efecto, de conformidad con la nueva redacción dada a los apartados Dos y Tres del artículo 19 LOFCA por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre (BOE, nº 305, de 19 de diciembre), «en caso de tributos cedidos cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la aplicación de los tributos, la potestad sancionadora y la revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre Administraciones; todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión», sin que lo previsto en el párrafo anterior sea de aplicación «en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, ni en los Impuestos Especiales de Fabricación», tributos éstos en los que su aplicación, imposición de sanciones y revisión «corresponderá a la Administración Tributaria del Estado», sin perjuicio de la delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir de ésta y de la colaboración que pueda establecerse, «especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo». Por su parte, el artículo 59 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE, nº 305, de 19 de diciembre), bajo el título «Alcance de la delegación de competencias en relación con la revisión en vía administrativa», dispone que la competencia para la revisión de los actos dictados por las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos a que se refiere el artículo 54.1 de esa misma Ley (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el Juego, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos) se extiende a los procedimientos regulados en el Capítulo II del Título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (revisión de actos nulos de pleno derecho, declaración de lesividad de actos anulables, revocación, rectificación de errores y devolución de ingresos indebidos), al recurso de reposición regulado en el Capítulo III del Título V de la Ley 58/2003 y a las reclamaciones económico-administrativas, pero únicamente en cuanto a lo que se refiere al procedimiento regulado en la Subsección I de la Sección II (procedimiento general económico-administrativo en única o en primera instancia) y al procedimiento regulado en la Sección III (procedimiento abreviado ante órganos unipersonales) del Capítulo IV del Título V de la Ley 58/2003 (art. 59.1, párrafo primero), sin perjuicio de poder optar por asumir la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en única instancia (art. 59.1, párrafo segundo). Pues bien, Cataluña, a través de la Ley 16/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE, nº 173, de 17 de julio), ha optado por asumir «la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en los términos establecidos en el segundo párrafo de la letra c) del artículo 59.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre», esto es, en única instancia (art. 2.2).

Comunidad Autónoma con el Estado, si bien la regulación estatutaria correspondiente debe quedar supeditada a lo que establezcan «las leyes», que, según dijimos, han de ser las del Estado en razón a la coordinación general del sistema financiero y tributario que le corresponde ejercer», por lo que los tribunales económico-administrativos catalanes sólo asumirán las competencias de revisión en materia de tributos cedidos cuando así lo establezca «la ley estatal»⁴².

6. La participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad⁴³

Es importante tener presente que el modelo de financiación instaurado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña consiste en asumir, mediante una Agencia Tributaria propia, la gestión de todos los recursos tributarios del Estado que se devengan en Cataluña, haciéndolos propios, para luego entregar al Estado una «contribución de solidaridad», que no es que se dirija a compensar las competencias que éste desarrolla en aquel territorio⁴⁴, sino que se utilizará por el Esta-

⁴² STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 133.

⁴³ Hay que tener presente que los «mecanismos de nivelación» (art. 158.1 CE) se dirigen a garantizar un nivel mínimo, básico para todos los ciudadanos, en la prestación de cualesquiera servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional (también artículo 15.2 LOFCA), tratándose «de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de carácter extraordinario que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de aquellos servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 58/2007, de 12 de marzo, FJ 5); lo que en la actualidad se articula a través del «Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales» (art. 15 LOFCA tras la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009). Y los «mecanismos de solidaridad» responden a la necesidad de redistribuir la riqueza nacional en orden a lograr reducir las diferencias de desarrollo y permitir alcanzar similares niveles de progreso y bienestar en todo el territorio nacional, instrumentándose, al momento de aprobarse la norma estatutaria, a través de diversos cauces, como, por ejemplo, el «Fondo de Compensación Interterritorial», que se dirige a corregir desequilibrios económicos interterritoriales [arts. 157.1.c) y 158.2, ambos de la CE; arts. 4.2 y 16, ambos de la LOFCA; Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial; y STC 238/2008, de 21 de noviembre, FJ 3], o el «Fondo de Suficiencia» (sustituido en la actualidad por «Fondo de Suficiencia Global» y por los «Fondos de Convergencia Autonómica», a saber: el «Fondo de Competitividad» y el «Fondo de Cooperación»), que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal (o su actual capacidad tributaria y participación en el «Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales») [arts. 4, 11 y 13, todos ellos de la LOFCA; arts. 8 a 15 de la Ley 21/2001; y STC 237/2008, de 8 de noviembre, FJ 4].

⁴⁴ Debe recordarse que «[l]a aportación que el País vasco efectúa a la Hacienda estatal»—el cupo global, integrado por los respectivos cupos de sus Territorios Históricos—

do para poder asegurar la solidaridad interregional. Ahora bien, esa «contribución» de la Generalitat a la solidaridad interterritorial se somete a una triple condición, pues sólo se destinará a nivelar los «servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales»; sólo se entregará «cuando los diferentes gobiernos autonómicos lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar»; y, en fin, sólo se materializará «cuando no altere la posición de Cataluña en el orden nacional de rentas» (art. 206 EAC).

Ciertamente, la previsión estatutaria no sólo implica excluir a Cataluña de su deber de contribuir a la financiación del gasto público mediante una equitativa redistribución de la riqueza nacional (artículo 31.2 CE), sino que consagra una previsión que se materializa singularmente para una Comunidad Autónoma, de forma injustificada y desproporcionada, atacando frontalmente el espíritu de solidaridad que subyace en la Constitución española. Estos límites que condicionan el ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye al Estado impiden la equitativa redistribución de la riqueza nacional, imposibilitan el ejercicio de la garantía de la solidaridad interregional y privilegian irracionalmente a una Comunidad Autónoma en detrimento de todas las demás.

La nación española es, ante todo, un espacio de solidaridad a cuyo servicio están las competencias, los instrumentos y los procedimientos que a tal efecto disponen la Constitución y las normas a las que, para su consecución, aquélla se remite. La solidaridad no es sólo un fin al que necesariamente deben dirigirse las políticas públicas, sino que es el propio medio de alcanzar el fin. Pues bien, esa recepción constitucional del principio de solidaridad constituye un mandato que vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, pues si para aquéllos implica fundamentalmente el deber de contribuir a la satisfacción del gasto público en función de su capacidad económica mediante un sistema tributario justo (art. 31.1 CE), para éstos comporta también unos deberes y potestades específicas dirigidas a su realización, siendo el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial⁴⁵. Y es, precisamente, la constatación de no-

se realiza «como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma» [art. 41.2.d) del EAPV], cargas que son las que corresponden a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla» (artículo 50.1 de la Ley del Concierto)» (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 8).

⁴⁵ Como apunta José María LAGO MONTERO, «[L]a solidaridad no es un adorno incorporado al texto constitucional. El Estado social y democrático de derecho lo hace suyo como valor jurídico en su doble dimensión personal y territorial. Es el envés de la autonomía, un principio fundamental del Estado y una competencia

tables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, la que legitima que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas⁴⁶.

esencial de éste. Como fundamento del Estado precede al pacto social, incorpora un deber general del que derivan obligaciones de hacer y de no hacer y obliga a resultados, a una intervención correctora de los fallos del mercado. Al lado de este principio fundamental de solidaridad, el de autonomía es un mero principio organizativo a su servicio, subordinado a aquél, que lo limita y del que es inferior». En «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿Hacia un confederalismo fiscal insolidario?», *Estudios Jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, págs. 3019 y 3020.

⁴⁶ Es necesario recordar que, en términos de participación en el conjunto de la economía nacional (calculado sobre Producto Interior Bruto nacional), tomando como referencia las estimaciones realizadas por Eurostat en el ejercicio 2004, 12 regiones españolas se encontraban por debajo de la media europea (UE 25) y sólo 7 regiones estaban por encima. En efecto, Madrid (128 %), Comunidad Foral de Navarra (121 %), País Vasco (119 %), Illes Balears (115 %), Cataluña (113 %), La Rioja (108 %) y Aragón (103 %) superaban la media española (95 %) y comunitaria (100 %). Sin embargo, Cantabria (93 %), Comunitat Valenciana (91 %), Canarias (89 %), Castilla y León (89 %), Región de Murcia (83 %), Principado de Asturias (81 %), Ceuta (81 %), Melilla (80 %), Castilla-La Mancha (77 %), Galicia (76 %), Andalucía (72 %) y Extremadura (62 %) mantenían sus PIB por debajo de la media nacional y comunitaria [datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a la Contabilidad Regional de España-Base 1995 (serie 1995-2003)]. La situación se modifica al elevar los datos a la escala UE-27, pues ahora son 9 las regiones que igualan o superan la media comunitaria. Así, Madrid (136 %), País Vasco (136 %), Comunidad Foral de Navarra (132 %), Cataluña (124 %), Illes Balears (115 %), Aragón (112 %), La Rioja (111 %), Cantabria (104 %) y Castilla y León (100 %) igualan o superan la media comunitaria (100 %), aunque ni Cantabria (104 %) ni Castilla y León superan la española (105 %). Sin embargo, Ceuta (97 %), Comunitat Valenciana (91 %), Canarias (95 %), Melilla (95 %), Principado de Asturias (94 %), Región de Murcia (89 %), Galicia (88 %), Castilla-La Mancha (83 %), Andalucía (82 %) y Extremadura (71 %) mantienen sus PIB tanto por debajo de la media nacional como de la comunitaria [datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a la Contabilidad Regional de España-Base 2000. Producto Interior Bruto regional (serie 2000-2006)]. En fin, dejando a un lado los datos del año 2006, similares por los demás a los del año 2007, en este último año nuevamente sólo 7 regiones españolas superaban la media española y comunitaria (País Vasco, Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Aragón, Illes Balears y La Rioja), mientras que las restantes regiones quedaban por debajo (Cantabria, Castilla y León, Ceuta, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias, Melilla, Canarias, Galicia, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura) [datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a la Contabilidad Regional de España-Base 2000. Producto Interior Bruto regional (año 2007)]. Por otra parte, las diferencias de PIB *per cápita* en el año 2007 son casi del 100 %, de una de parte de España (Extremadura) a otra (País Vasco): País Vasco (30.599), Madrid (29.965), Comunidad Foral de Navarra (29.483), Cataluña (27.445), Aragón (25.361), Illes Balears (25.238), La Rioja (24.717), Cantabria (23.377), Castilla y León (22.589), Ceuta (21.994), Comunitat Valenciana (21.239), Principado de Asturias (21.200), Melilla (21.089), Canarias (21.004), Galicia (19.800), Región de Murcia (19.574), Castilla-La Mancha (18.564),

Aunque a juicio de quien escribe estas líneas no sólo no existe ningún óbice desde el punto de vista constitucional para que se puedan introducir límites –justificados y proporcionales– a la solidaridad horizontal (solidaridad interterritorial o entre nacionalidades y regiones), sino que es necesaria su introducción (para evitar las economías cautivas y fomentar las productivas), sin embargo, en la medida que la introducción de esos límites afecta a la determinación de la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado y, por tanto, pone en juego «la suficiencia de todas las Comunidades Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas (y, en último término, la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público), es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representados todas éstas y aquél», órgano que, en la actualidad, de acuerdo con el artículo 3.1 LOFCA, es el Consejo de Política Fiscal y Financiera⁴⁷, única forma de evitar que «*las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas*» puedan implicar «*en ningún caso privilegios económicos o sociales*» (art. 138.2 CE), por lo que sólo serán viables cuando tengan lugar «en el marco de la Constitución, del Estatuto y de la LOFCA»⁴⁸.

Ahora bien, para que dichos límites sean conformes con el orden constitucional, además de responder a una finalidad constitucionalmente legítima (cual sería, por ejemplo, la de garantizar una mayor autonomía de las nacionalidades y regiones) y resultar proporcionales con el fin perseguido (en cuanto que se debe de tratar de límites relativos y no absolutos), es incuestionable que sólo se pueden introducir por el legislador estatal al ser éste el único «constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica»⁴⁹, y sólo se puede hacer mediante la ley orgánica a que hace referencia el artículo 157.3 CE (LOFCA)⁵⁰. No hay que olvidar que «es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los artículos 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español»⁵¹.

Andalucía (18.298) y Extremadura (16.080) [datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a la Contabilidad Regional de España-Base 2000. Producto Interior Bruto regional (año 2007)].

⁴⁷ SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8; y 58/2007, de 12 de marzo, FJ 4.

⁴⁸ STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 7.

⁴⁹ STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10.

⁵⁰ STC 250/1988, de 20 de diciembre, FJ 4.

⁵¹ STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 6.

Pues bien, en relación con el primer límite establecido en la norma estatutaria, a saber, la garantía de la nivelación y la solidaridad en materia de «servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales» (artículo 206.3 EAC), y puesto que la norma estatutaria utiliza indistintamente las expresiones «mecanismos de solidaridad» y «mecanismos de nivelación», es necesario señalar antes de nada que ambos instrumentos responden a causas y finalidades diferentes, ya mientras que los «instrumentos de nivelación» o «asignaciones de nivelación» se dirigen a garantizar un nivel mínimo en la prestación de cualesquiera servicios públicos que puedan considerarse como fundamentales en todo el territorio nacional y en un momento dado, los «mecanismos de solidaridad» han venido respondiendo a la necesidad de redistribuir la riqueza nacional en orden a lograr reducir las diferencias de desarrollo y permitir alcanzar similares niveles de progreso y bienestar en todo el territorio nacional, instrumentándose a través de diversos cauces en los sucesivos modelos de financiación, como han sido, por ejemplo, el Fondo de Compensación Interterritorial, el «Fondo de Garantía» (instrumento de solidaridad que se dirigía a garantizar la evolución y distribución de los recursos de modelo de financiación), o, en fin, el «Fondo de Suficiencia» (que cubría la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal). En efecto:

a) *Asignaciones de nivelación*: el artículo 158.1 CE recoge la posibilidad de que se establezcan —«podrá[n] establecerse», señala— asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Por su parte el artículo 15.2 LOFCA condiciona la aplicación de aquellas asignaciones a que la Comunidad Autónoma que hubiera de recibirlas «con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 [tributos cedidos] y 13 [participación en los ingresos del Estado] de la presente Ley Orgánica, no llegara a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido». De los anteriores preceptos «se desprende claramente que estamos en presencia de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de aquellos servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales»⁵². Se trata, en consecuencia, de un mecanismo de finan-

⁵² SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 58/2007, de 12 de marzo, FJ 5.

ciación extraordinario que corresponde dotar al Estado, en su caso, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el artículo 149.1.14 CE, «atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado»⁵³.

b) *Fondo de Compensación Interterritorial*: el artículo 157.1 CE prevé, como uno de los recursos para la financiación de las Comunidades Autónomas, las «[t]ransferencias de un fondo de compensación interterritorial» [letra c)], transferencias respecto de las cuales el artículo 158.2 CE añade que «[c]on el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso». En desarrollo del texto constitucional el artículo 4.2 LOFCA recoge como uno de los recursos que, en su caso, pueden obtener las Comunidades Autónomas «[l]as transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución» [letra b)]. Más concretamente, la LOFCA dispone que «[d]e conformidad con el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado» (art. 16.1), que se destinará «a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuvan a disminuir las diferencias de renta y riqueza en el territorio español» (artículo 16.6). Igualmente, se dotará anualmente en los presupuestos generales del Estado un «Fondo Complementario», «cuyos recursos tendrán asimismo el carácter de carga general del Estado» (art. 16.2), que «se destinará a gastos de inversión» (art. 16.5), sin perjuicio de que también pueda destinarse «a financiar gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo» (art. 16.5).

Originariamente, el Fondo de Compensación se distribuía entre todas las Comunidades Autónomas en función de los criterios adoptados por el Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera⁵⁴. Posteriormente, aunque con la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterrito-

⁵³ SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 58/2007, de 12 de marzo, FJ 5.

⁵⁴ BOE, nº 269, de 10 de noviembre.

rial, seguirían teniendo todas las Comunidades Autónomas la condición de beneficiarias, es la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, la que, de un lado, limitaría el número de Comunidades beneficiarias durante los ejercicios 1990 y 1991⁵⁵, y, de otro, habilitaría a la Ley de Presupuestos Generales del Estado a determinar las beneficiarias para los ejercicios siguientes, situación que se conserva tras la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial⁵⁶, aunque extendiéndose la condición de beneficiaria, aparte de las ya citadas, a Cantabria⁵⁷.

c) *Fondo de Garantía*: de conformidad con el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprobaba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001⁵⁸, la financiación total que recibía cada Comunidad Autónoma a través del sistema venía dada por la suma de los ingresos derivados de los recursos de gestión propia⁵⁹ más el importe de las transferencias del Estado en concepto de participación en los ingresos del mismo (apartado 3.1 del acuerdo primero)⁶⁰. Este modelo se completaba luego con la puesta en práctica «de determinados instrumentos de solidaridad con objeto de garantizar la evolución y distribución de los recursos del modelo» (apartado 3 del acuerdo 1). Uno de estos mecanismos de solidaridad era el citado «*Fondo de Garantía*», que se dirigía a corregir los desequilibrios del modelo en orden a evitar una pérdida o minoración de su capacidad global para generar recursos y que se integraba por una triple garantía: un límite mínimo de evolución de los recursos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁶¹, la garantía de la suficiencia dinámica⁶² y la

⁵⁵ Que conforme a su disposición transitoria tercera serían las de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Asturias.

⁵⁶ Incluso tras la modificación operada por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2009 (BOE, nº 305, de 19 de diciembre).

⁵⁷ Apartado 5.2 del Acuerdo 1/2001, de 27 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

⁵⁸ BOE, nº 96, de 22 de abril de 1997.

⁵⁹ Esto es, por los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios traspasados y la tarifa complementaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁶⁰ A saber, el tramo de participación en la recaudación territorializada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sumada al tramo de participación en los ingresos generales del Estado.

⁶¹ Equivalente al incremento que el PIB estatal hubiese experimentado en el mismo período.

⁶² Que garantizaba a cada Comunidad Autónoma que el incremento de sus recursos no sería inferior al 90 % del incremento que experimentasen los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas.

garantía de la financiación mínima por habitante para la cobertura de la demanda de servicios públicos⁶³.

d) *Fondo de Suficiencia*: la adopción del sistema de financiación propuesto por el Acuerdo 1/2001, de 27 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera⁶⁴, supuso la desaparición del «Fondo de Garantía» y la creación del «Fondo de Suficiencia». En este modelo de financiación las necesidades de las Comunidades Autónomas se financiaban, de un lado, a través de los recursos del sistema, a saber: las tasas afectas a los servicios traspasados (apartado 4.3.1), los tributos cedidos totalmente (apartado 4.3.1), la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (apartado 4.3.2), los tributos cedidos parcialmente (apartado 4.3.3) y el Fondo de suficiencia (apartado 4.3, *in fine*); y, de otro lado, mediante los recursos fuera del sistema o, lo que es lo mismo, el Fondo de Compensación Interterritorial (apartado 5.1) y, en su caso, las asignaciones de nivelación (apartado 5.2). Ese «Fondo de Suficiencia» se definía como el mecanismo de cierre del sistema de financiación y « *cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal*»⁶⁵. En efecto, según la Exposición de Motivos de la Ley 21/2001, « *[e]l principio de solidaridad garantiza que las Comunidades Autónomas puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios, mediante la determinación de las necesidades totales de financiación y mediante la implantación del denominado Fondo de Suficiencia*» (apartado II).

Pues bien, una vez hechas las consideraciones anteriores y aclaradas las diferencias entre los mecanismos de nivelación (asignaciones de nivelación) y de solidaridad (Fondo de Compensación y Fondo de Suficiencia), podemos señalar que si bien unos y otros sirven, conjunta e indistintamente, a la garantía de la solidaridad interterritorial a la que tantas veces llama el Texto Constitucional, la limitación de la «contribución a la solidaridad» de la Comunidad Autónoma de Cataluña sólo a la nivelación de los servicios de «*educación*», «*sanidad*» y «*servicios Sociales*», la sustrae de concurrir, en primer lugar, a la nivelación de otros servicios públicos que, sin ser calificables como de «*sociales*», en un momento dado, puedan igualmente considerarse como

⁶³ Conforme a la cual en el quinto año del quinquenio la financiación por habitante en cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del sistema no podía ser inferior al 90 % de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas (apartados 2.1, 2.2 y 2.3 del acuerdo séptimo).

⁶⁴ BOE, nº 313, de 31 de diciembre de 2001, publicado como Título I de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

⁶⁵ Entendiendo por «*capacidad fiscal*» el montante de los recursos del sistema, excluido, claro está, el propio Fondo de Suficiencia.

«fundamentales». Pero es que también la sustrae, en segundo lugar, de la financiación de los demás instrumentos que puedan constituirse para la garantía de la solidaridad general (tales como el «Fondo de Compensación Interterritorial» o el propio «Fondo de Suficiencia») en la medida que no vayan destinados a nivelar «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales», lo que implica el establecimiento de otro límite que no estaba –ni está en la actualidad– previsto en el sistema de financiación, consagrándose, en consecuencia, un privilegio para una Comunidad Autónoma que por estar huérfano de toda justificación que lo legitime deviene contrario al Texto Constitucional.

En efecto, cuanto el Estatuto de Autonomía habla del «nivel del recursos financieros» de que dispone la Generalitat para financiar sus servicios y competencias (art. 206.1 EAC) y concreta que esos recursos financieros serán «sus ingresos tributarios» (art. 206.1 EAC), ajustados para que el «sistema estatal de financiación tenga recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas» (art. 206.3 EAC), lo está haciendo desde la concepción de un sistema de financiación propio y diferente para la Comunidad Autónoma de Cataluña, que se basa singularmente en la recaudación, por una Agencia Tributaria propia, de todos los ingresos tributarios que se obtengan en el territorio de esta Comunidad Autónoma, sean propios (art. 204.1 EAC), cedidos por el Estado, total (arts. 203.3 y 204.1 EAC) o parcialmente (art. 204.2 EAC), e incluso los no cedidos (art. 204.2 EAC), para luego concretar su aportación a la solidaridad y a la nivelación [art. 210.2.b) EAC]. Es decir, un sistema de gestión propia de todos los tributos recaudados en Cataluña, con una contribución posterior, aunque condicionada, a la garantía de la solidaridad interterritorial, que ya no es que no encuentre cabida en el Texto Constitucional, sino que responde a un modelo de Estado que no es el que configura la Constitución española. Con este nuevo y singular modelo de financiación se está constriñendo indebidamente el ejercicio de las competencias que la Constitución ha atribuido al Estado a la voluntad política de una determinada Comunidad Autónoma, impidiéndole la realización efectiva del principio de solidaridad entre todos los españoles.

Pero es que, además, el segundo límite que acoge la norma estatutaria para condicionar la contribución catalana a la solidaridad, a saber, el «esfuerzo fiscal similar» (la relación existente entre la presión fiscal –recaudación efectiva en relación con la renta generada– y la capacidad fiscal real)⁶⁶ no sólo representa un criterio excesivamente

⁶⁶ En términos macroeconómicos, los esfuerzos fiscales representan la medida o proporción de la riqueza con la que los ciudadanos de cada territorio contribuyen al

abierto o indeterminado que estaría necesitado de concreción tanto en lo que se refiere a su contenido como en lo relativo a su alcance (y sólo podría serlo por la ley orgánica a la que llama el art. 157.3 CE), sino que supone simple y llanamente establecer un límite a la realización y garantía del principio de solidaridad que, en la práctica, deroga la aplicación de aquel principio para una Comunidad Autónoma, consagrando un privilegio económico precisamente de aquellos que están expresamente prohibidos en el artículo 138.2 CE. Condicionar la participación de una Comunidad Autónoma en la redistribución de la riqueza y, por tanto, anudar su contribución a la solidaridad, a la concurrencia efectiva de una variable tan inconcreta como es el «*esfuerzo fiscal similar*», no hace sino patentizar la arbitrariedad del criterio⁶⁷. Como es bien sabido, Cataluña es, tras la Comunidad de Ma-

bien común (siendo así que Madrid y Cataluña, por este orden, son las regiones que mayor esfuerzo fiscal efectúan). Sin embargo, en términos de sacrificio, no cabe duda que una mayor contribución al bien común no representa necesariamente un mayor esfuerzo fiscal. Baste pensar, por ejemplo, si un ciudadano madrileño (29.965 €/h) o catalán (27.745 €/h) aporta de su riqueza el doble –por ejemplo, el 20 %– de lo que aporta un ciudadano andaluz (18.298 €/h) o extremeño (16.080 €/h), –esto es, el 10 %–, la renta disponible de los primeros seguirá siendo mucho mayor que la de los segundos, por lo que el sacrificio de estos últimos será evidentemente mayor que el de los primeros. Los esfuerzos fiscales son, entonces, inversamente proporcionales al desarrollo económico de una determinada región, siendo mucho mayor el esfuerzo fiscal de aquellas zonas más pobres (precisamente por su falta de capacidad para contribuir en mayor medida) que las más ricas. Sin embargo, el concepto de «*esfuerzo fiscal*» al que hace alusión la norma estatutaria, como resulta evidente, no es este último, sino el primero, pues el último haría innecesaria la condición impuesta, mientras que el primero excluye a Cataluña *eo ipso* de su contribución a la solidaridad.

⁶⁷ Si el «Producto Interior Bruto» (PIB) representa una medida económica que determina el valor de los bienes y servicios producidos durante un período determinado y, por tanto, la capacidad para financiar sus gastos (el poder adquisitivo), su determinación a nivel regional depende de la incidencia de que tenga cada sector económico (industria, agricultura, ganadería y pesca, transporte, comunicaciones, comercio, construcción, servicios, turismo, etc.) en la economía (así, por ejemplo, si en Andalucía inciden importantemente las ramas primarias, en los archipiélagos canario y balear lo hace la actividad turística, y en Cataluña y la Comunidad Valenciana, la actividad industrial). En el ejercicio 2007, los datos fueron los siguientes: País Vasco (30.599), Madrid (29.965), Comunidad Foral de Navarra (29.483), Cataluña (27.445), Aragón (25.361), Illes Balears (25.238), La Rioja (24.717), Cantabria (23.377), Castilla y León (22.589), Ceuta (21.994), Comunitat Valenciana (21.239), Principado de Asturias (21.200), Melilla (21.089), Canarias (21.004), Galicia (19.800), Región de Murcia (19.574), Castilla-La Mancha (18.564), Andalucía (18.298) y Extremadura (16.080) [datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a la Contabilidad Regional de España-Base 2000. Producto Interior Bruto regional (año 2007)]. Por su parte, la «renta disponible bruta» (RDB) *per cápita* representa la riqueza marginal de cada ciudadano (una vez restada su aportación a las cargas del Estado por tributos directos y cotizaciones sociales y restadas y las transferencias corrientes y en especie por subvenciones o transferencias públicas), por lo que una mayor o menor aportación supone, consecuentemente, una mayor o

drid, la que, en términos globales, realiza un mayor esfuerzo fiscal, junto con las Comunidades de las Illes Balears y la Valenciana. Sin embargo, aquellas Comunidades Autónomas que tradicionalmente son las beneficiarias de los instrumentos de solidaridad y nivelación mantienen *ratios* de esfuerzo de fiscal que difícilmente se les puede calificar como «*similares*», lo que activa automáticamente el límite estatutario y provoca la exclusión de la Comunidad Autónoma de Cataluña de su obligación constitucional de concurrir a la redistribución de una riqueza que, aunque localizable en una parte del territorio nacional, pertenece a la totalidad del pueblo español de cara a la consecución de un desarrollo armónico de todas las partes del territorio nacional.

Esas importantes diferencias económicas y sociales aún existentes entre las diversas partes que conforman la nación española hacen inviable no ya la introducción de límites injustificados a la realización efectiva de la solidaridad interterritorial, sino, lo que es más importante, el sustraer a una determinada Comunidad Autónoma, en este supuesto, a una de las más ricas, de su necesaria y, por tanto, obligada, contribución a la solidaridad. Condicionar la contribución de la Comunidad Autónoma de Cataluña a la solidaridad interterritorial al hecho de que los diferentes gobiernos autonómicos «*lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar*» supone consagrar un límite insoportable al ejercicio de la solidaridad al que están llamadas todas las Comunidades Autónomas y, a su través, todos los españoles.

Y aunque podría tener cierta justificación el tercer límite instaurado (la garantía de la posición de Cataluña «*en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación*»), la norma en la que se introduce y la inconcreción a que se le somete lo convierte también en un límite contrario a la Constitución. Debe se-

menor renta disponible. Para el año 2005 (año inmediatamente anterior al de la aprobación de la reforma del Estatuto de Cataluña), la renta media disponible en España era de 13.384 €/h, superando 9 territorios este registro (País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Madrid, Cataluña, Illes Balears, Aragón, La Rioja, Cantabria y Castilla y León) y quedando otros 10 por debajo (Principado de Asturias, Ceuta, Melilla, Comunitat Valenciana, Galicia, Canarias, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Andalucía y Extremadura). Los habitantes del País Vasco fueron quienes dispusieron de una mayor renta disponible bruta (17.100 €/h), seguidos de los de Navarra (16.950 €/h), Madrid (16.176 €/h) y Cataluña (15.353 €/h), mientras que los ciudadanos de Extremadura (10.362 €/h) y los de Andalucía (10.827 €/h) fueron los que registraron las rentas disponibles más bajas [datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes a la Contabilidad Regional de España-Base 2000. Producto Interior Bruto regional (serie 2000-2006). Cuentas de renta del sector hogares (Serie 2000-2005)].

ñalarse, antes de nada, que la norma estatutaria hace referencia únicamente a los «mecanismos de nivelación», razón por la cual debe entenderse que quedan fuera de su ámbito de aplicación y, por tanto, de la garantía que para Cataluña consagra, los «mecanismos de solidaridad», tales como, por ejemplo, el «Fondo de Compensación Interterritorial», el «Fondo de Suficiencia» o cualquier otro mecanismo o instrumento articulado por el Estado para garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad. Por tanto, el llamado «*principio de ordinalidad*» sólo operará, cual expresamente prevé la norma estatutaria, respecto de la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en los mecanismos de nivelación, que no en los mecanismos de solidaridad. Hecha esta consideración, nos encontramos con un nuevo límite a la contribución de Cataluña a la solidaridad interregional que carece de una justificación razonable, pues la medida legislativa no va dirigida a evitar que la transferencia de las regiones más ricas a las más pobres deje de producirse cuando estas últimas alcancen un nivel mínimo de rentas, ni tampoco va dirigida a impedir que quien es beneficiario de la solidaridad alcance siquiera una igual posición que quien la brinda. No. La norma estatutaria simplemente impone un límite sin atender a las verdaderas causas de una posible alteración en la ordenación de rentas ni a los verdaderos efectos de la contribución a la solidaridad, añadiendo un nuevo límite a la participación de Cataluña en la financiación del gasto común y, por tanto, a la redistribución nacional de los recursos públicos. No cabe duda que la contribución a la solidaridad de una determinada Comunidad Autónoma podría provocar en un momento dado la alteración de su posición en la ordenación de las rentas, pero a todas luces resulta injustificado hacer recaer en aquella contribución la causa determinante de la alteración, habida cuenta que ello sería debido, en todo caso, a la confluencia de multitud de variables, no sólo socio-económicas, sino también políticas (las propias políticas de gasto de la Generalitat), siendo la contribución a la solidaridad una de ellas, que si bien la última, no la más importante. Igualmente, también sería necesario precisar si esa alteración se produce en beneficio de alguna de las regiones receptoras de la solidaridad o en relación con las pagadoras, pues si en el primer caso sería absolutamente razonable la modulación del sistema, no lo sería así en el segundo supuesto, dado que, una vez más, sería preciso analizar las verdaderas causas y no hacer recaer en aquella contribución la responsabilidad de la alteración.

Pues bien, la STC 31/2010, sin grandes disquisiciones sobre el particular, se ha limitado a declarar inconstitucional el segundo límite («*esfuerzo fiscal*») y a considerar constitucionales los otros dos. El

primero, la garantía de la nivelación de «servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales», porque entiende que esta expresión «es equivalente a la de «servicios públicos fundamentales» a que se refiere el artículo 158 CE, sin que en ningún caso pueda tener eficacia reductora desde el momento en que corresponde al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales»⁶⁸. Es decir, que donde la norma estatutaria dice «otros servicios sociales fundamentales» hay que entender que dice «otros servicios públicos fundamentales», cambiando el Tribunal la calificación de «social» (que tiene un contenido reductor) por la de «público» (que amplía sin limitación a cualquier servicio la citada garantía).

Respecto del tercer límite –que también lo declara constitucional–, a saber, la no alteración de «la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación», el Tribunal Constitucional no lo considera como «una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña», sino como el resultado de la realización efectiva del principio de solidaridad que nunca «puede redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir»⁶⁹.

Y con relación al segundo límite («esfuerzo fiscal similar»), el Tribunal Constitucional sí cree que incurre en inconstitucionalidad porque «establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen un “esfuerzo fiscal similar” al que haga Cataluña», cuando «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto» y no «de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía financiera de aquéllas»⁷⁰.

⁶⁸ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 134.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Ídem.

Ciertamente, no deja de sorprender la explicación del Tribunal porque la misma es aplicable, tal cual, tanto a los otros dos límites considerados constitucionales como a muchas disposiciones estatutarias relativas a la financiación de la Generalitat, por no decir a todo el Título VI (véase, por ejemplo, en materia de cesión de tributos, de inversiones en Cataluña, etc.).

7. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del Estado-Generalitat

El Estatuto de Autonomía establece un órgano, caracterizado por el propio precepto, como bilateral de relación entre el Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica. Se trata de una comisión paritaria, integrada por igual número de representantes del Estado y de la Generalitat, con una presidencia rotatoria en turnos anuales. A este órgano se le atribuye, por un lado, el desarrollo de todo el Título VI, consagrado a regular *«la financiación de la Generalitat»* (art. 201.3 EAC), y se le reconocen, por otro, competencias específicas para *«la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de las relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado»* (art. 201.1 EAC).

Pues bien, debe señalarse, antes de nada, que la Comisión Mixta a que hace referencia la norma estatutaria (art. 210 EAC) sólo puede ser un órgano al servicio de la *«cooperación»* entre el Estado y la Generalitat, orientado a dar efectividad al principio de colaboración, aunque, como no podía ser de otra manera, vinculado en todo caso a los acuerdos o decisiones que se tomen en el marco de la *«coordinación»* (Consejo de Política Fiscal y Financiera) y no sólo cuando la Generalitat haya manifestado su acuerdo (en terminología, por ejemplo, del artículo 176.2 EAC)⁷¹ o los haya suscrito (en los términos del artículo 210.1 EAC)⁷². Eso sí, en la medida que la Comisión Mixta representa una vía de cooperación entre el Estado y la Generalitat, orientada a dar efectividad al principio de colaboración, no sólo resulta admisible, sino necesaria, dada la concurrencia de competencias en materia financiera, lo que exige que Estado y Comunidad Autónoma partici-

⁷¹ El cual manifiesta literalmente que *«[l]a Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo»*.

⁷² Que dispone textualmente que *«[l]a Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral»*.

pen en la toma de aquellas decisiones que requieran la actuación conjunta de ambos niveles de gobierno, optimizando así el ejercicio de sus respectivas competencias. No hay que olvidar que el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías exige fomentar «la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación»⁷³, lo que supone, a fin de cuentas, de una parte, que si este cauce resulta insuficiente para resolver los conflictos que puedan surgir «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente»⁷⁴ (que en materia financiera no es otro que el Estado), y, de otra, que la voluntad autonómica expresada en el seno de la citada Comisión en modo alguno puede tener carácter vinculante para el Estado, habida cuenta que «dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación»⁷⁵.

Así lo ha señalado con rotundidad el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 al afirmar que «incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado «central» o «general», dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas», de manera que «el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado»⁷⁶.

Por otra parte, y ya dentro de las competencias específicas que la norma estatutaria atribuye a la Comisión Mixta y que han sido con-

⁷³ SSTC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9.

⁷⁴ SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 9.

⁷⁵ En sentido similar, y con relación a la audiencia previa al Parlamento canario prevista en la disposición adicional tercera CE y en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, véanse las SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, y 109/2004, de 30 de junio, FJ 7.b). Y con relación a la negociación previa en el seno de la Comisión Mixta prevista en el apartado 2º de la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Andalucía, véase la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9.

⁷⁶ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 13.

trovertidas, se encuentran las de «[a]cordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente» [artículo 210.2.a)], «[a]cordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación» [art. 210.2.b)] y «[n]egociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos» [art. 210.2.d)]

La función atribuida a la Comisión Mixta de determinar «el alcance y condiciones de la cesión» resulta, a juicio de quien escribe estas líneas, perfectamente ajustada al orden constitucional, pues no cabe olvidar que una vez que la LOFCA le ha atribuido a un tributo del Estado la condición de «cedible» (art. 11 LOFCA) y que el Estatuto de Autonomía correspondiente lo ha asumido como «cedido» (artículo 10.2 LOFCA), el alcance y condiciones de la cesión se efectuará, previa negociación en las correspondientes Comisiones Mixtas (disposición adicional 7ª EAC), mediante una ley (arts. 10.2 LOFCA y DA 7ª EAC), esto es, utilizando «una ley específica de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma que, de acuerdo con su Estatuto, pudiera recoger, en su caso, las particularidades que se estimasen oportunas en cuanto al alcance y condiciones de las cesiones»⁷⁷. Así, aunque el Estado, en el ejercicio de sus competencias sobre la materia, haya optado «por crear previamente «un marco de referencia idéntico» y «un modelo único» de aplicación general, ante el riesgo de que se produjera una dispersión de criterios con resultados muy distintos que rompieran la racionalidad del proceso de cesión»⁷⁸, ello no quita que en la financiación de cada Comunidad Autónoma, una vez concretado el sistema y los mecanismos que lo integran, se pueda dar mayor o menor potencialidad a uno u otro instrumento de financiación, en función de las circunstancias o características concurrentes en cada caso (de la misma manera que dentro de cada instrumento se da mayor o menor virtualidad a unas u otras variables). A esta finalidad sirven precisamente aquellas previsiones del legislador orgánico, de un lado, de concretar en una ley singular el «alcance» y las «condiciones» de la cesión, y, de otro, de negociar previamente en las correspondientes Comisiones Mixtas aquellos aspectos de la cesión. Es más, ningún impedimento supone a la potestad legislativa del Estado el hecho de que las normas estatutarias prevean que el «alcance» y las «condiciones» de la cesión de los tributos del Estado se establezcan en una Comisión Mixta y que el acuerdo que se adopte por la misma se tramite

⁷⁷ STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3.

⁷⁸ STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 5.

por el Gobierno de la nación como proyecto de ley⁷⁹, puesto que aquella previsión se limita a regular «un procedimiento especial de concreción del texto de la iniciativa legislativa del Gobierno», pero sin convertir a la disposición legal resultante del acuerdo en la Comisión en una «ley paccionada»⁸⁰, tanto más cuando la previsión estatutaria «no cubre toda la materia relativa a la cesión de tributos a Cataluña, sino tan sólo la que comprende el alcance y condiciones de la cesión de los tributos que figuran enunciados en el propio Estatuto»⁸¹. De hecho, no hay que olvidar que en la misma exposición de motivos de la primera Ley general de cesión de tributos del Estado –la Ley 30/1983–, con objeto de respetar lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, se señalaba que, «una vez adoptado el Acuerdo sobre el alcance y condiciones de la cesión en la respectiva Comisión Mixta, el Gobierno de la Nación tramitará los proyectos de Ley específica de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma».

La otra función de la Comisión Mixta controvertida, la de «[a]cordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación», sin embargo, es, también a juicio de quien escribe estas líneas, inconstitucional, al atribuir a esa Comisión la determinación, a modo de aportación navarra o cupo vasco, del coste de la solidaridad para Cataluña, función esta que sólo puede derivarse del modelo de financiación vigente en cada momento y de conformidad con los criterios sentados de forma multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En efecto, si, como hemos señalado anteriormente, no es posible condicionar la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la redistribución de la riqueza nacional y, por tanto, en la realización efectiva del principio de solidaridad –tanto en lo que se refiere a su contribución a los instrumentos de solidaridad como con relación a su participación en la financiación de los mecanismos de nivelación–, ni a la exigencia de un «esfuerzo fiscal similar» de las restantes Comunidades Autónomas, ni a la garantía de la inalterabilidad de la ordenación nacional de rentas *per cápita*, pues tanto una como otra condición imponen unos límites a la solidaridad que no sólo carecen de todo sustento, sino que condicionan de forma indebida el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en la materia, consagrando un privilegio económico injustificado para la Comunidad Autónoma

⁷⁹ Así lo establecía, por ejemplo, el apartado 3º de la entonces disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y así lo prevé también la actual disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁸⁰ STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4.

⁸¹ Ídem.

de Cataluña, resulta a todas luces evidente que no puede ser admitida como función legítima de la Comisión Mixta la de «acordar» la contribución de Cataluña a la obligada solidaridad interterritorial. Es ésta una función que corresponde con carácter exclusivo y excluyente al Estado central, garante que es por imposición del texto constitucional de la realización efectiva del citado principio. Eso sí, esto no impide, sin embargo, que «puedan tener lugar contactos entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, (...) bien de carácter previo, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones»⁸², pero sin que pueda considerarse que la voluntad autonómica expresada en el seno de la citada Comisión Mixta tenga carácter vinculante para el Estado, porque sería tanto como concederle «un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación»⁸³.

En tercer y último lugar, la tercera función controvertida, la de «[n]egociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos», es, también, a juicio de quien escribe esta líneas, perfectamente ajustada al orden constitucional. Si, como acabamos de señalar, la negociación en la correspondiente Comisión Mixta de la participación de las Comunidades Autónomas en los recursos del Estado no sustituye a la necesaria negociación entre éste y aquéllas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, es patente la corrección de esta función. Ningún reproche se le puede hacer, entonces, al hecho de que se atribuya a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat la función de «negociar» (que no de «acordar», como sucedía con la anterior función) el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos, pues esta negociación no sustituye, en modo alguno, el necesario marco de coordinación que se articula a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por lo tanto, no condiciona el ejercicio de las competencias que, con carácter exclusivo y excluyente, la Constitución atribuye al Estado.

La STC 31/2010 ha evitado realizar un examen individualizado de cada una de las funciones anteriores optando por tratarlas en bloque para llegar a un resultado de conformidad con la Constitución –de las tres–. A tal fin afirma antes de nada el Tribunal Constitucional que la Comisión Mixta a la que se refiere la norma estatutaria «como órgano

⁸² STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8.

⁸³ SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9; 109/2004, de 30 de junio, FJ 7.b); y 13/2007, de 18 de enero, FJ 9.

bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en “el ámbito de la financiación autonómica”, no resulta inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales»⁸⁴. De esta manera, y sin mayores argumentos, considera constitucionales las tres funciones controvertidas a las que hemos hecho referencia anteriormente porque «se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación», de manera que «las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias»⁸⁵. Dicho de otra manera, tanto la Comisión Mixta como las funciones que la norma estatutaria le atribuye son constitucionales en la medida que una y otras están, en todo caso, condicionadas tanto a lo que disponga la LOFCA como a lo que acuerde el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

8. Los tributos cedidos

Con relación a los tributos cedidos, la norma estatutaria, como es habitual en este concreto aspecto de la financiación autonómica, no sólo acoge la relación de tributos del Estado que tienen la consideración de cedidos a la Comunidad Autónoma, sino que también prevé una especialidad procedimental respecto de su eventual modificación (disposición adicional 7^a), especialidad procedimental que no constituye «un obstáculo a la señalada potestad originaria del Estado para establecer tributos, con el consiguiente reflejo en la regulación de la cesión de los mismos a las Comunidades Autónomas»⁸⁶, en la medida que «únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera)»⁸⁷.

⁸⁴ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 135.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4.

⁸⁷ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 136.

No obstante lo anterior, el Estatuto obliga al Estado a ceder a la Comunidad Autónoma de Cataluña –en el primer proyecto de ley de cesión de tributos que se apruebe– un 50 % del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un 58 % del rendimiento de los Impuestos sobre Hidrocarburos, sobre las Labores del Tabaco, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas y sobre Productos Intermedios, y un 50 % del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido (disposiciones adicionales octava, novena y décima). Y lo hace, abierta y frontalmente, en contra de lo entonces previsto en la LOFCA, que acogía la cesión de los tributos del Estado citados a razón del 33, 40 y 35 %, respectivamente.

Ha señalado el Tribunal Constitucional con rotundidad que «la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado mediante Ley Orgánica»⁸⁸, Por esta razón, el legislador estatal ha regulado con carácter general los principios básicos y los aspectos esenciales de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas en la LOFCA (art. 10), dentro de cuyos aspectos esenciales se ha venido exigiendo para que pueda llevarse a cabo la cesión de los tributos del Estado en cada Comunidad Autónoma, tanto la existencia de la correspondiente previsión en un «*precepto expreso del Estatuto*» como la de una «*ley específica*» de cesión de tributos del Estado a cada Comunidad Autónoma que, de acuerdo con su Estatuto, recoja, en su caso, las particularidades que se estimen oportunas en cuanto al alcance y condiciones de la misma. De esta manera, los Estatutos de Autonomía han establecido «en coherencia con la LOFCA los tributos que se ceden a la respectiva Comunidad Autónoma, [...] sin perjuicio de que las Cortes Generales puedan disponer otras cesiones de tributos complementarias»⁸⁹.

Como consecuencia de las previsiones de los artículos 157.3 CE y 10 LOFCA, para que un tributo del Estado tenga entonces la consideración de «cedido» a una Comunidad Autónoma es necesario que la LOFCA le haya atribuido la condición de «cedible», que la cesión del tributo haya sido asumida en virtud de un precepto expreso del Estatuto correspondiente y que esa cesión se haya luego concretado mediante una ley específica de cesión de tributos a la Comunidad Autónoma. Por tanto, de la misma manera que la sola previsión en la LOFCA de la cesión total o parcial de un determinado tributo del

⁸⁸ SSTC 181/1988, de 13 de octubre FJ 3; 192/2000, de 13 de julio, FJ 6; 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5.

⁸⁹ STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3.

Estado no lo convierte en un tributo cedido para una determinada Comunidad Autónoma⁹⁰, tampoco la simple asunción estatutaria «podría considerarse previsión suficiente»⁹¹, de modo tal que para que la cesión de tributos del Estado a una concreta Comunidad Autónoma pueda materializarse es necesario, en todo caso, el cumplimiento de los tres requisitos citados.

Pues bien, la LOFCA, en la redacción vigente al momento de aprobarse la reforma del Estatuto de Autonomía, disponía que sólo podían ser cedidos a las Comunidades Autónomas, en lo que ahora interesa, el Impuesto sobre la Renta de las Persona Físicas, «con el límite máximo del 33 %» [art. 11.a)], el Impuesto sobre el Valor Añadido, «con el límite máximo del 35 %» [art. 11.e)] y los Impuestos Especiales de Fabricación –con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, «con el límite máximo del 40 %» [art. 11.f)]. Y, sin embargo, la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevé que «[e]l primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto» contendrá un porcentaje de cesión del 50 % del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (disposición adicional octava EAC), del 58 % de los Impuestos Especiales de Fabricación, excepto del Impuesto sobre la Electricidad (disposición adicional novena EAC), y del 50 % del Impuesto sobre el Valor Añadido (disposición adicional décima EAC).

Parece evidente que la norma estatutaria acoge una eventual cesión de tributos para Cataluña que no encuentra acomodo en la única norma habilitada para regular dicha cesión, razón por la cual es inconstitucionalidad por vulneración de la reserva prevista en el artículo 157.3 CE. Aunque es cierto que, como hemos señalado antes, la simple asunción estatutaria de una determinada cesión no puede considerarse como una previsión suficiente para entender materializada la cesión, también lo es que dicha asunción estatutaria sólo puede realizarse dentro de los márgenes que la LOFCA tenga señalados para cada momento, nunca fuera de ellos. Y no se puede decir que dicho vicio de inconstitucionalidad haya quedado sanado por el hecho de que, posteriormente, el Estado haya decidido ceder, con carácter general y para todas las Comunidades Autónomas (en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre), los mismos porcentajes que habían previsto las disposiciones estatutarias controvertidas⁹², por-

⁹⁰ SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5.

⁹¹ STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11.

⁹² A saber, el 50 % del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma [arts. 26.2.a) y 30 Ley 22/2009], el 50 % del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido produ-

que al momento de consagrarse la previsión estatutaria discutida, la LOFCA preveía una cesión diferente, estando el Estado obligado a una cesión menor dentro del sistema de financiación entonces vigente.

La STC 31/2010 ha optado por soslayar el anterior problema de constitucionalidad (esto es, el derivado de que aquellas disposiciones estatutarias acogiesen una cesión de tributos para Cataluña en un porcentaje diferente al previsto por la LOFCA) cuando la demanda, sin embargo, sí lo planteaba (como lo reconoce el antecedente de hecho nº 138), y se ha limitado a abordar otro problema –formal– como es el de la imposición estatutaria de la elaboración de un proyecto de Ley o de Decreto-ley sobre el alcance y condiciones de las cesiones de tributos prescritas en el correspondiente Estatuto, problema también planteado por la demanda y que, por cierto, está resuelto por el Tribunal Constitucional hace más de veinte años, concretamente por la STC 181/1988, de 13 de octubre, y respecto del cual señala el Tribunal que «se trata de una especialidad procedimental (...) que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta –con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera– la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales»⁹³.

En cualquier caso, de la letra de la STC 31/2010 puede deducirse sin dificultad que la llamada que hace el Tribunal a que el acuerdo entre la Generalitat y el Gobierno se sujete «a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral» supone el reconocimiento, una vez más y, en todo caso, de la prevalencia de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre una eventual previsión estatutaria diferente.

cido en el territorio de cada Comunidad Autónoma (art. 35 Ley 22/2009) y el 58 % del rendimiento producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma del Impuesto sobre la Cerveza (art. 36 Ley 22/2009), del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas (art. 37 Ley 22/2009), del Impuesto sobre Productos Intermedios (art. 38 Ley 22/2009), del Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas (art. 39 Ley 22/2009), del Impuesto sobre Hidrocarburos (art. 40 Ley 22/2009) y del Impuesto sobre las Labores del Tabaco (art. 41 Ley 22/2009). Previsión la anterior que se ha concretado para la Comunidad Autónoma de Cataluña en la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE, nº 173, de 17 de julio).

⁹³ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 137.

9. Las inversiones del Estado en Cataluña en materia de infraestructuras

Si bien es indiscutible que el Estatuto de Autonomía es la norma básica en la distribución y organización de los territorios que integran la nación española, también lo es que ni el Estatuto es una fuente de contracción de obligaciones financieras por el Estado, ni el Estado central, garante del interés común de todos los españoles, puede destinar sus políticas de gasto al servicio de la desigualdad, favoreciendo la defensa del interés particular en perjuicio del general, mediante el reconocimiento de privilegios territoriales articulados a través de instrumentos normativos, cuya modificación depende de la exclusiva voluntad de una parte del cuerpo electoral, sometiendo el juego democrático de las mayorías a la dictadura de las minorías.

Pues bien, si resulta que sólo cuatro Comunidades Autónomas representan prácticamente el 60 % del «Producto Interior Bruto del Estado» a precios de mercado⁹⁴, repartiéndose el resto del PIB entre las restantes Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, la consagración de casi un 1/5 de la riqueza del Estado destinada a inversiones sólo para una Comunidad Autónoma, a modo de Fondo de Compensación Interterritorial, durante un período de 7 años, dejando sólo los 4/5 restantes para garantizar una financiación suficiente en inversiones a los restantes entes territoriales, no sólo conlleva una medida excesivamente desproporcionada, sino que impide la justa redistribución de la riqueza nacional durante ese período de tiempo y, en su consecuencia, la realización efectiva del principio de solidaridad. Pero no sólo eso, sino que la norma estatutaria establece un mecanismo de solidaridad para una Comunidad Autónoma que, por su desarrollo económico y regional, no es beneficiaria del Fondo de Compensación Interterritorial, razón por la cual la previsión analizada no sólo se erige en un privilegio injustificado, sino también en una carga sobre la riqueza común que priva al Estado de importantes recursos con los que atender las obligaciones que la Constitución le impone.

⁹⁴ Aproximadamente, Cataluña, el 18,7 % (2005, 2006 y 2007) y el 18,6 % (2008 y 2009); Madrid, el 17,7 % (2005, 2006 y 2007), el 17,8 % (2008) y el 18,0 % (2009, primera estimación); Andalucía, el 13,8 % (2005, 2006 y 2007), el 13,7 % (2008) y el 13,6 % (2009, primera estimación); y Valencia, el 9,7 % (2005, 2007, 2008 y 2009) y el 9,8 % (2006), según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística con relación a la «Contabilidad Regional de España-Base 2000» (PIB a precios de mercado, precios corrientes, serie contable 2000-2009).

El Tribunal Constitucional también parece haberlo entendido así, pero en lugar de declarar la inconstitucionalidad del precepto se ha limitado a vaciarlo de contenido apelando para ello a su pretendido carácter no vinculante para las Cortes Generales (Cortes Generales que no son otras que las mismas que contrajeron la obligación financiera que ahora, según el Alto Tribunal, no les vincula). A este respecto, señala el Tribunal: «La disposición adicional tercera, apartado 1, (...) debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones»⁹⁵.

III. EL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN CATALUÑA

1. Ideas generales

Dentro del Capítulo III («Las Haciendas de los gobiernos locales») del Título VI («De la financiación de la Generalitat») de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se atribuye a la Generalitat, en primer lugar, «competencia, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado en materia de financiación local» (art. 218.2 EAC).

Es importante tener presente que ya desde la STC 179/1985 el Tribunal Constitucional consideró indiscutible la inclusión dentro del concepto de Hacienda General del artículo 149.1.14ª CE de toda medida dirigida a la financiación de las entidades locales al tratarse de medidas que tienen por objeto la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales, afirmando entonces, cuando ni siquiera había sido aprobada la primera Ley estatal por la que se creó el vigente sistema de financiación local (la Ley 39/1988, de 28 de diciem-

⁹⁵ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 138. Como apunta José María LAGO MONTERO, «[L]as disposiciones estatutarias que prevén inversiones especiales para cada Comunidad Autónoma no son generalizables ni asumibles para la Hacienda del Estado, al que no obligan en modo alguno. Se trata de disposiciones inconstitucionales, ino-cuas y/o inicuas, pues sólo las Cortes Generales tienen la competencia de decidir las políticas de inversión pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que deben guiarse por los principios constitucionales rectores de la política económica y, particularmente, por los artículos 31.2 –que el gasto público se asigne con criterios de equidad, eficiencia y economía– y 138: solidaridad interregional, proyección del principio de igualdad al ámbito territorial». En «Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿Hacia un confederalismo fiscal insolidario?», *Estudios Jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pág. 3018.

bre, Reguladora de las Haciendas Locales), que el nuevo sistema de financiación de las entidades locales que se elaborase en el futuro sería de competencia estatal⁹⁶. Posteriormente, y precisamente con ocasión del examen de la constitucionalidad de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, el Tribunal proclamó con rotundidad que el Estado puede regular con carácter exclusivo la materia de Hacienda local no sólo «en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas», sino también cuando se trate de «medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales» o «cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el artículo 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 CE»⁹⁷. Por tanto, «es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de Hacienda general le otorga el artículo 149.1.14^a CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales»⁹⁸. Ello, claro está, sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan hacer, en unos casos, o deban hacer, en otros, a la financiación de las Haciendas locales. No olvidemos que la Constitución obliga no sólo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas, a garantizar la suficiencia de las Haciendas locales, las cuales «deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones», nutriéndose «fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas» (art. 142 CE)⁹⁹.

⁹⁶ STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1.

⁹⁷ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; y en sentido similar, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5.

⁹⁸ STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10; y también SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4.

⁹⁹ Tras más de treinta años de vigencia de la Constitución y, por tanto, de existencia de ese artículo 142, es difícil encontrar una Comunidad Autónoma que haya dado cumplimiento a ese precepto. Es verdad que las Comunidades Autónomas concurren a la financiación del gasto local (financiación finalista) como no podía ser de otra manera. Pero también lo es que ninguna Comunidad Autónoma (sólo Andalucía está tramitando en la actualidad un proyecto de ley de participación de los entes locales en los tributos de esa Comunidad Autónoma mediante la creación de un «Fondo de Participación» de esas entidades en aquellos tributos) ha dado cumplimiento a esa previsión constitucional, poniendo a disposición de los entes locales de

No obstante lo anterior y pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado, también ha señalado el Tribunal Constitucional que existen aspectos atinentes a la financiación local, concretamente aquellos que afecten al régimen jurídico de la Administración Local, en los que puede existir una concurrencia de competencias estatales y autonómicas¹⁰⁰. En efecto, «cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda general, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas», razón por la cual, «[s]i para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle»¹⁰¹. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional ha afirmado «la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones Públicas *ex* artículo 149.1.18ª CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración Local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada»¹⁰². Por tanto, aunque en materia del régimen jurídico de la Administración Local existan competencias compartidas entre el

su territorio un porcentaje de participación en sus tributos (propios o cedidos) para así poner en práctica una segunda descentralización y dotar a los entes locales de una financiación incondicionada que no sólo garantice su suficiencia financiera, sino que acentúe la autonomía local.

¹⁰⁰ Existen autores, como Javier MARTÍN FERNÁNDEZ, que consideran que «existen materias de la Hacienda local, no básicas, que pueden ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de la competencia atribuida por el correspondiente Estatuto de Autonomía. Ahora bien, el problema se centra en determinar qué cuestiones son básicas y cuáles no. A nuestro juicio, son básicas las normas que enuncian los recursos de las entidades locales, las que tipifican el hecho imponible de los tributos, las que fijan los límites de acceso al crédito o las que determinan la participación en los recursos del Estado o el contenido necesario y la estructura fundamental de los presupuestos. Por el contrario, no tienen tal carácter las normas que establecen la cuantificación y la gestión de los tributos o las que fijan aspectos no fundamentales del presupuesto y su tramitación». En «La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña: autonomía local y reserva de ley», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 32, 2006, pág. 162.

¹⁰¹ SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.b).

¹⁰² STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.b).

Estado y las Comunidades Autónomas *ex* artículo 149.1.18ª CE, «dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial», esto es, «el de la “Hacienda general” del artículo 149.1.14ª CE»¹⁰³.

En consecuencia, no cabe duda de que no se le puede hacer ningún reproche de constitucionalidad a la previsión estatutaria citada, pues si bien resulta indudable que la competencia para regular el sistema de financiación de los entes locales corresponde de manera exclusiva y excluyente al Estado (art. 149.1.14ª CE), ello no es óbice para que con relación al régimen jurídico de la Administración Local la Generalitat goce de ciertas competencias (art. 149.1.18ª CE), siempre, claro está, que en el ejercicio de las mismas se respete, como proclama el propio precepto estatutario analizado, el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado (dentro de la cual se halla en la actualidad el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales).

Pues bien, así lo ha entendido también la STC 31/2010, basándose para ello en la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141, todos ellos de la CE), que la conecta, en su vertiente de los ingresos, con la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y con los tributos propios, y en la vertiente del gasto, con la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos¹⁰⁴.

2. La tutela financiera de los gobiernos locales

Aunque el Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalitat «*el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución*» (art. 218.5 EAC), esta previsión estatutaria no representa novedad alguna, sino que, por el contrario, es heredera del derogado artículo 48.1 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde ya se establecía que correspondía a la Generalidad «*la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución*».

¹⁰³ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.b).

¹⁰⁴ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 139.

Sobre la citada previsión estatutaria, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones, tanto con relación a la previsión del artículo 48.1 de la Ley Orgánica 4/1979¹⁰⁵ como respecto de la del artículo 49.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia¹⁰⁶. Concretamente, si en la STC 57/1983, de 28 de junio, calificaba de «innegable» «[q]ue Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el artículo 149.1.18^a» (FJ 5), en la posterior STC 187/1988, de 17 de octubre, afirmaba que la misma era una parte de «la competencia constitucional y estatutaria de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de régimen local y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales» (FJ 9), para concluir en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, que «en materia de Haciendas locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria que abarcarían la tutela financiera sobre los entes locales a que hace referencia el artículo 48.1 EAC y la función ejecutiva, incluida la inspección conforme al artículo 25.2 EAC; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia» [FJ 4.c)].

En consecuencia, para la STC 31/2010 es innegable «que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el artículo 149.1.18»¹⁰⁷.

3. El establecimiento y regulación de los tributos locales

El Estatuto de Autonomía de Cataluña incluye dentro de las competencias que la norma estatutaria atribuye a la Generalidad en materia de financiación local «la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales» (art. 218.2 EAC).

Debe precisarse, antes de nada, que el apartado 1º del artículo 133 CE establece que «[l]a potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley». Por su parte, el apartado 2º del mismo dispone que «[l]as Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes». Con ambos apartados procura «la Constitución integrar las exigencias diversas, en este campo, de la reserva de Ley estatal y

¹⁰⁵ Por ejemplo, en SSTC 56/1983, de 28 de junio, FJ 1; 57/1983, de 28 de junio, FJ 2; 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1; 187/1988, de 17 de octubre, FJ 9; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 8; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3.

¹⁰⁶ Por ejemplo, en SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 8; y 18/1991, de 31 de enero, FJ 5.

¹⁰⁷ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 140.

de la autonomía territorial»¹⁰⁸. La potestad tributaria del Estado, de carácter originario por tener su origen inmediato en la Constitución, debe ponerse en relación con el artículo 149.1.14ª CE, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre Hacienda general, razón por la cual «aquella potestad originaria del Estado no puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango, referida a la materia tributaria»¹⁰⁹. Por su parte, la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, de carácter derivado por tener su origen mediato en la Constitución, pero inmediato en la legislación del Estado, «hace referencia a un poder necesariamente limitado»¹¹⁰. En consecuencia, el poder tributario del Estado es un poder soberano¹¹¹ que tiene su origen directo en la Constitución y para cuyo ejercicio ésta le enviste de las correspondientes competencias y facultades. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones, sin embargo, tienen un poder tributario que, aun cuando tenga también su origen en la Constitución, su ejercicio está limitado por las Leyes del Estado dictadas a tal fin¹¹².

A lo anterior debe añadirse ahora también que el artículo 133.2 CE establece que «*las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes*». Dicho precepto hay que ponerlo en conexión con el artículo 142 CE, que considera los «*tributos propios*» como uno de los medios fundamentales de los que se nutrirán las Haciendas locales. Ahora bien, aunque de la literalidad de estos dos preceptos constitucionales se deduce que son las propias Corporaciones Locales las competentes para establecer y exigir sus tributos propios, no debe olvidarse, de un lado, que el artículo 31.3 CE ha consagrado la reserva de ley en materia tributaria y, de otro, que los entes locales carecen de potestad legislativa. Pues bien, aunque la reserva de ley que la Constitución consagra para la materia tributaria (art. 31.3 CE) no es una reserva absoluta, sino «relativa»¹¹³, pues se extiende «a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de

¹⁰⁸ STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4.

¹⁰⁹ SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3; 192/2000, de 13 de julio, FJ 6; 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5; y en sentido parecido, STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4.

¹¹⁰ SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10.b); y en sentido similar, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

¹¹¹ STC 81/2005, de 6 de abril, FJ 10.

¹¹² En la actualidad, por la Ley Orgánica 8/1980, de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

¹¹³ SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4; y 150/2003, de 15 de julio, FJ 3.

los elementos esenciales de los mismos»¹¹⁴, adquiere unos caracteres especiales cuando se trata de ordenar por ley los tributos locales, pues dicha reserva no puede desligarse de las condiciones propias del sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y, específicamente, de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140). Así, puesto que el artículo 133.2 CE acoge la posibilidad de que las Corporaciones Locales establezcan y exijan sus propios tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes, «éstas habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia»¹¹⁵, razón por la cual, «en virtud de la autonomía de los entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la ley estatal atribuya a los acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza) un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del municipio»¹¹⁶.

Pues bien, habida cuenta que las Corporaciones Locales carecen de potestad legislativa y la mencionada creación *ex novo* de un tributo, así como la regulación de sus elementos esenciales, requiere del concurso del legislador con el objeto de respetar el principio de reserva de ley de los artículos 31.3 y, 133.1 y 2, ambos de la CE, cabe plantearse si la creación o el «*establecimiento y regulación*» de los tributos locales debe formalizarse con el concurso exclusivo del legislador estatal o, si por el contrario, dicha formalización puede llevarse a cabo también por leyes autonómicas concurrentes o excluyentes. Y la respuesta a esta cuestión la dio el propio Tribunal Constitucional en la STC 233/1999, cuando afirmó que «aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, “cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución”, en tanto en cuanto la misma “existe también al servicio de otros principios –la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes–” (...), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado»¹¹⁷. Además, y desde

¹¹⁴ SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 6/1983, 4 de febrero, FJ 4; 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 14/1998, de 22 de enero, FJ 11; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4; 150/2003, de 15 de julio, FJ 3; y 102/2005, de 20 de abril, FJ 3, entre otras.

¹¹⁵ SSTC 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 8; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10.b).

¹¹⁶ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10. c).

¹¹⁷ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y en el mismo sentido, STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 5.

el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones, que, en última instancia, es responsabilidad de aquél, «su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14ª CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo»¹¹⁸.

A lo anterior hay que añadir que no cabe –*ex* artículo 150.2 CE– la transferencia o delegación por el Estado a las Comunidades Autónomas de las competencias relativas al establecimiento y regulación de los tributos locales, pues se trata de una de esas materias que, en principio, no son susceptibles de transferencia o delegación no ya por la obligada necesidad de una regulación uniforme que garantice una igualdad básica en todo el territorio nacional, sino fundamentalmente por tratarse del ejercicio de una competencia ajena que no sólo sirve a la garantía de la suficiencia financiera de las entidades locales, sino también a la consecución de la autonomía local, competencia de cuyo ejercicio el Estado es su garante, pero no su titular.

Para la STC 31/2010, y de conformidad con la doctrina previa del Tribunal Constitucional sobre el particular, «según resulta de los artículos 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», potestad normativa que tiene su anclaje constitucional «en la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo», en la medida que se está en presencia «de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales»¹¹⁹. Y por esta razón declara inconstitucional y nula aquella previsión estatutaria del artículo 218.2 EAC.

4. La participación en los ingresos del Estado y de la Comunidad Autónoma

Como hemos dicho antes, el Tribunal Constitucional conecta la garantía de la autonomía local no sólo con la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino también con la plena disponibilidad por las Corporaciones Locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para po-

¹¹⁸ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22.

¹¹⁹ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 140.

der ejercer las competencias propias y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos¹²⁰. Pese a ello, la norma estatutaria atribuye a la Generalitat «la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat» (art. 218.2 EAC).

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos del Estado corresponde en exclusiva a éste. En efecto, «[e]s precisamente al legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado»¹²¹. De hecho, si una ley autonómica incidiese en los criterios de participación de los municipios en los ingresos del Estado «la ley podría incurrir efectivamente en inconstitucionalidad no ya por contrariar el principio de autonomía local, sino por invadir las competencias del Estado relativas a la regulación de la participación de los entes locales en los tributos estatales»¹²².

Lo anterior no impide, sin embargo, que los ingresos de los citados entes locales consistentes en participaciones en los ingresos del Estado y en subvenciones incondicionadas estatales, una vez aprobados los criterios de reparto por éste, puedan recibirse a través de los correspondientes entes autonómicos cuando así esté establecido expresamente en las normas estatutarias (como así preveía expresamente el último párrafo del art. 48.2 de la Ley Orgánica 4/1979 y en la actualidad recoge el art. 219.2 de la Ley Orgánica 6/2006), eso sí, siempre que en la tarea de realizar la distribución de estos ingresos entre los entes locales de su territorio se respeten «los criterios de reparto establecidos por el Estado, de los que no puede apartarse»¹²³. Y la competencia del Estado para fijar los criterios de distribución de

¹²⁰ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 139.

¹²¹ SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 104/2000, de 13 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 31; y en el mismo sentido, SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.C).

¹²² STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 12.

¹²³ STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; y en el mismo sentido, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FFJJ 2 y 3.

aquella participación tampoco impide que el poder de gasto de la Generalitat con cargo a su propio Presupuesto, consecuencia de su autonomía financiera, legitime «a la Comunidad Autónoma de Cataluña para establecer los criterios de reparto de los ingresos que los Presupuestos de la Generalitat destinen a los entes locales de Cataluña» y que consistan en «participaciones en ingresos de la Generalitat y de las subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue»¹²⁴.

Pues bien, es importante tener presente que el artículo 218.2 EAC no atribuye a la Generalitat la competencia para fijar los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales a cargo de los «*ingresos*» de la Generalitat, sino a cargo del «presupuesto» de la Generalitat, lo que de entrada permite entender que, puesto que de conformidad con el artículo 219.2 EAC, los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales se van a percibir por medio de la Generalitat, figurando en consecuencia en su presupuesto, se le estaría atribuyendo a aquélla la facultad de fijar los criterios de distribución de todos los ingresos que los entes locales perciban a través de ese presupuesto, ya sean fruto de la participación en los ingresos o subvenciones incondicionadas del Estado, ya lo sean, en su caso, de la participación en los ingresos o subvenciones incondicionadas de la Generalitat. Y este entendimiento no es constitucionalmente admisible, pues, como hemos visto con anterioridad, la competencia para establecer los criterios de distribución de las participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales entre los gobiernos locales corresponde exclusivamente al Estado puesto que, al constituir dichas participaciones y subvenciones unos recursos destinados a garantizar la suficiencia de los entes locales *ex* artículo 142 CE, forman parte de la competencia que el artículo 149.1.14^a CE atribuye de forma exclusiva al Estado, razón por la cual no le es dado a las Comunidades Autónomas, en general, ni a Cataluña, en particular, incidir en manera alguna sobre aquellos criterios de reparto.

Parece evidente, entonces, que la competencia autonómica debe quedar circunscrita, en todo caso, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales exclusivamente en los ingresos propios de la Generalitat, así como en las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar, que no, en modo alguno, en la participación en los ingresos o en las subvenciones incondicionadas del Estado, aun cuando éstos se perciban a través del presupuesto de la Generalitat.

¹²⁴ STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.D).

Pues bien, como no podía ser de otra manera, así lo ha considerado el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010 al señalar que «[e]l tercer inciso del artículo 218.2 EAC incluye, dentro de las competencias de la Generalitat en materia de financiación local, la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat. Los recurrentes entienden que el precepto atribuye a la Generalitat la posibilidad de distribuir tanto las participaciones de los entes locales en los tributos del Estado como las subvenciones incondicionadas procedentes del mismo, infringiendo así la competencia del Estado en la materia e instaurando una suerte de tutela financiera sobre los entes locales contraria a su suficiencia financiera. Es cierto que el precepto no se refiere a las participaciones en los “ingresos” de la Generalitat, sino en las que son a cargo del “presupuesto” de ésta, y dado que, de conformidad con el artículo 219.2 EAC, los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales se van a percibir por medio de la Generalitat podría entenderse que la norma examinada otorga a la Generalitat la facultad de fijar los criterios de distribución de todos los ingresos que los entes locales perciban a través de ese presupuesto, ya sean fruto de la participación en los ingresos o de subvenciones incondicionadas del Estado, ya lo sean, en su caso, de la participación en los ingresos o de subvenciones incondicionadas de la Generalitat. Ello, no obstante la consideración sistemática del precepto impugnado, muestra que sólo atribuye a la Generalitat tal competencia en relación con los recursos establecidos por la propia Comunidad Autónoma en su presupuesto, dado que esta facultad, al igual que las demás que se incluyen en el artículo 218.2 EAC, la ostenta “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, según dispone su primer inciso. Ello conduce necesariamente a que la competencia autonómica queda circunscrita, exclusivamente, a la fijación de los criterios de distribución de las participaciones de los entes locales en los ingresos propios de la Generalitat, así como de las subvenciones incondicionadas que ésta decida otorgar, respetando necesariamente las competencias del Estado para fijar los criterios homogéneos de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales [STC 331/1993, FJ 2.B)]. Este criterio se ve avalado, además, por lo dispuesto en el artículo 219.2 EAC, que ordena que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales se haga por la Generalitat “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”, lo que permite descartar también el reproche de que por esta vía se

establecería una suerte de indebida tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales»¹²⁵.

5. La percepción de los ingresos locales a través de la Generalitat

La norma estatutaria obliga a que los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales sean «*percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales de Cataluña*», eso sí, «*respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia*» (art. 219.2 EAC).

Hemos señalado anteriormente que, aun cuando la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde de forma exclusiva a éste, *ex* artículo 149.1.14^a CE¹²⁶, ello no impide que, una vez fijados dichos criterios, su reparto pueda efectuarse a través de los correspondientes entes autonómicos, eso sí, «debiendo en esta tarea respetar los criterios de reparto establecidos por el Estado, de los que no puede apartarse»¹²⁷. Por tanto, en la medida que la previsión estatutaria se somete expresamente a «*los criterios establecidos en la legislación del Estado*», ningún reparo se le puede hacer. De la misma manera tampoco es criticable, en principio, el hecho de que ese reparto se haga también «*de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales de Cataluña*», siempre y cuando, claro está, esta ley autonómica no se aparte de los criterios que hayan sido fijados por el Estado. En efecto, como ya hemos señalado anteriormente, puesto que la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado es garantía de su autonomía y, por tanto, del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general «es precisamente al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE)»¹²⁸, razón por la cual «aparece con claridad la existencia de una fuente –el Estado– y de un canal o cauce –la Comunidad Autónoma– con un marco normativo, la ley, ley que ha de ser la estatal»¹²⁹.

¹²⁵ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 140.

¹²⁶ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.b).

¹²⁷ STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; y en el mismo sentido, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FFJJ 2 y 3.

¹²⁸ SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.B); y 104/2000, de 13 de abril, FJ 5.

¹²⁹ STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y en sentido casi idéntico, STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.B).

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010, para quien «aun cuando la fijación de los criterios homogéneos y uniformes de distribución de la participación de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde de forma exclusiva a éste, *ex* artículo 149.1.14 y 18 CE, como garantía de la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7), ello no impide que su reparto pueda efectuarse a través de los entes autonómicos, respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5). Por tanto, en la medida en que la previsión estatutaria ahora analizada se somete expresamente a «los criterios establecidos en la legislación del Estado», no vulnera la competencia estatal ni tampoco supone desatención del principio de autonomía municipal [SSTC 331/1993, FJ 2.B), y 104/2000, de 13 de abril, FJ 5]. Por la misma razón tampoco se puede oponer objeción al hecho de que ese reparto se haga también «de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales de Cataluña», porque el propio Estatuto le impone el límite preciso de que no pueda apartarse de los criterios fijados por el Estado¹³⁰.

6. Los criterios de distribución de las subvenciones incondicionadas y la singularidad del sistema institucional de Cataluña

También impone al Estado la norma estatutaria, aunque esta vez no en beneficio de la Generalitat, sino del Parlamento catalán, la obligación de permitirle, cuando de subvenciones incondicionadas se trate, que «*pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto*» (art. 219.2 EAC). Como podemos comprobar, el Estatuto catalán dispone imperativamente («*deberán permitir*») que los criterios que fije el Estado para su distribución permitan un margen de decisión al Parlamento catalán.

Ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad que la competencia para establecer los criterios de distribución entre los gobiernos locales no sólo de las participaciones en tributos estatales, sino también en subvenciones incondicionadas estatales, es una función que corresponde exclusivamente al Estado, puesto que al constituir dichos ingresos unos recursos destinados a garantizar la suficiencia de los entes locales, *ex* artículo 142 CE, forman parte de la competencia que el artículo 149.1.14^a CE atribuye de forma exclusiva al Estado.

¹³⁰ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 141.

Sobre este particular debe tenerse presente que «se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los entes locales, o servicio público, y que sólo impropia-mente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero) o, sencillamente, una forma de financiación del mismo»¹³¹. Efectivamente, «el hecho de que las denominadas subvenciones incondicionadas no tengan una vinculación o afectación a una acción de fomento concreto no altera la competencia del Estado para fijar los criterios de reparto de las mismas entre sus destinatarios (entes locales en el presente caso), pues ambos conceptos –vinculación de las subvenciones y reparto de las mismas entre los entes locales– no son sinónimos ni están en una relación de reciprocidad. Quiere decirse con ello que las subvenciones del Estado a los entes locales, con o sin vinculación específica a una acción de fomento concreta, no dejan de ser una fuente de financiación estatal a dichos entes que, al igual que la participación en los ingresos del Estado, constituye una garantía de funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general, lo que en último término significa garantía del ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 CE). Siendo ésta la finalidad de dichas subvenciones, es claro que incumbe al Estado la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución de los mismos entre los distintos entes locales, con independencia de cuál sea su destino material concreto»¹³².

A la vista de lo expuesto puede afirmarse que la exigencia prevista en la norma estatutaria de que los criterios de reparto que adopte el Estado respecto de las subvenciones incondicionadas estatales deban necesariamente permitir que el Parlamento catalán «pueda incidir» en la distribución de esos recursos impone un límite indebido al ejercicio de una competencia que corresponde con carácter exclusivo y excluyente al Estado central. Y no se justifica en modo alguno la previsión estatutaria en la necesidad de atenderse a la singularidad del «sistema institucional» de Cataluña a que hace referencia el artícu-

¹³¹ STC 331/1993, de 12 noviembre, FJ 2.c); y en el mismo sentido, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6.

¹³² STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 c).

lo 5 EAC (se supone que el precepto se refiere exclusivamente a la parte del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 2.3 EAC, a saber, a «[l]os municipios, las veguerías y las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen» que «también integran el sistema institucional de la Generalitat»), pues el Parlamento catalán podrá disponer libremente de los fondos propios que la Comunidad Autónoma ponga a disposición de los entes locales como garante que es la Generalitat de su tutela financiera, pero en modo alguno aquella pretendida singularidad catalana justifica entrometerse en la fijación de los criterios de reparto de las subvenciones incondicionadas entregadas por el Estado para garantizar la suficiencia de esos mismos entes locales. Admitir lo contrario es dar entrada a criterios de oportunidad política de un ente (la Generalitat) en el reparto de los fondos estatales entregados para garantizar la autonomía financiera de otro ente (los entes locales).

Aunque no lo ha entendido así formalmente el Tribunal Constitucional en la Sentencia objeto de comentario, sin embargo, con un razonamiento diferente llega a una conclusión parecida, pues aunque no declara inconstitucional la previsión estatutaria analizada sí limita enormemente su pretendido alcance. En efecto, para el máximo intérprete de la Constitución «al Estado, *ex* artículo 149.1.14 CE, le compete asegurar la suficiencia financiera de los entes locales, competencia que incluye el establecimiento de los criterios de reparto de los fondos destinados a tal fin, tanto si provienen de la participación de aquéllos en tributos del Estado como si se derivan de subvenciones incondicionadas, de manera que las Comunidades Autónomas deberán respetar dichos criterios «sin alterarlos ni desarrollarlos» (STC 171/1996, FJ 5). En concreto, al propio Estado le corresponde establecer, *ex* artículo 149.1.18 CE, en garantía de la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales el régimen básico a través del cual las provincias realizan su función institucional de cooperación económica con los municipios de su territorio a fin de que éstos puedan realizar las obras y servicios de su competencia. [7] Pues bien, a partir de ese entendimiento cabe desechar los problemas de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes respecto del segundo inciso del artículo 219.2 EAC. En efecto, una vez apreciado que el primer inciso antes examinado expresa el respeto a los criterios de distribución de los ingresos de los gobiernos locales establecidos en la legislación estatal, la prescripción de que el Parlamento debe poder “incidir en la distribución de los recursos” de dichos gobiernos locales “con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”, hay que vincularla, al menos, a la “peculiaridad catalana”, que

hemos reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en virtud de la cual el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las Diputaciones Provinciales destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las provincias, sus Diputaciones han de participar en la elaboración de dicho plan (FJ 7). Por tanto, la incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circunscrita en su alcance a la fijación de esa planificación, en la que las Diputaciones catalanas han de integrar una parte de la financiación recibida, sin que pueda alterar los criterios fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas entre las provincias de Cataluña»¹³³.

Dicho de otra manera, que el precepto no vale para lo que pretende (que el Parlamento incida en la distribución de las subvenciones incondicionadas estatales), sirviendo únicamente para que cuando el Parlamento apruebe su plan de apoyo municipal pueda contar para su financiación con una «parte» de los recursos que las Diputaciones provinciales catalanas destinan a obras y servicios municipales, siempre y cuando, claro está, esas Diputaciones (y no las veguerías) sean partícipes en la elaboración del aquel plan. Es decir, que el Parlamento, con la concurrencia de las Diputaciones Provinciales (que no de las veguerías), incidirá en la asignación de una parte de los recursos que las Diputaciones destinan a obras y servicios municipales, a la financiación de obras y servicios municipales que queden dentro de aquel Plan de Obras y Servicios, eso sí, sin alterar, en modo alguno, los criterios fijados por el Estado para el reparto de las subvenciones incondicionadas estatales que financian las partidas que las Diputaciones destinan a financiar, a su vez, aquellas obras y servicios municipales.

7. Los criterios de distribución de las subvenciones incondicionadas y las participaciones en los ingresos del Estado y la capacidad fiscal de los municipios

La norma estatutaria dispone que *«[l]a distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso su suficiencia»* (art. 219.4 EAC). Si como acabamos de comprobar, la competencia para establecer los criterios de distribución de las parti-

¹³³ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 141.

cipaciones en tributos estatales y subvenciones incondicionadas estatales entre los gobiernos locales corresponde exclusivamente al Estado, parece evidente que el precepto ahora analizado no puede referirse a aquellos al no poder imponer al Estado ningún criterio sobre este particular.

Ningún óbice existiría, sin embargo, para que aquella disposición estatutaria incorporase a su contenido un mandato al legislador autonómico, de tal manera que cuando éste concrete los criterios relativos a la distribución de la participación de los entes locales catalanes en los impuestos y subvenciones incondicionadas autonómicas vendrá obligado a tomar en cuenta los de la «capacidad fiscal» y «necesidades de gasto» de los gobiernos locales. No debe olvidarse que en materia de Haciendas locales «ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los entes locales»¹³⁴, a que hace referencia el artículo 218.5 EAC (antiguo art. 48.1 de la Ley Orgánica 4/1979), razón por la cual ninguna objeción existiría desde un punto de vista constitucional para que organicen el ejercicio de sus competencias en la materia de acuerdo a criterios de oportunidad, siempre y cuando el precepto en cuestión incorpore exclusivamente un mandato al legislador autonómico, pues ese mandato tendría una indudable conexión con la materia financiera que es propia de la Comunidad Autónoma y que no condicionaría en modo alguno la función de los órganos del Estado. No debemos olvidar que el Estatuto de Autonomía «puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance», y, en consecuencia, cuando el legislador estatutario actúa así «no incurre en vicio de inconstitucionalidad», salvo «si infringe una concreta atribución competencial del Estado»¹³⁵.

Pues bien, en sentido parecido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010 al señalar que puesto que «[l]a competencia para establecer los criterios de distribución de las participaciones en tributos estatales y subvenciones incondicionadas estatales entre los gobiernos locales corresponde exclusivamente al Estado, ex artículo 149.1.14ª CE, razón por la cual el precepto no puede referirse a aquéllos al no poder imponer al Estado criterio alguno dirigido a tal fin», es evidente que «este precepto sólo puede contener un mandato al legislador autonómico». Y sobre esta premisa de partida concluye «que la norma estatutaria no impone unos criterios

¹³⁴ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.c).

¹³⁵ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10.

de distribución de los recursos financieros de las entidades locales procedentes del Estado»¹³⁶, sino que sólo «incorpora a su contenido un mandato dirigido al legislador autonómico, de tal manera que cuando éste concrete los criterios relativos a la distribución de la participación de los entes locales catalanes en los impuestos y subvenciones incondicionadas autonómicas vendrá obligado a tomar en cuenta los de la “capacidad fiscal” y “necesidades de gasto” de los gobiernos locales»¹³⁷.

¹³⁶ STC 31/2010, de 28 de abril, FJ 142.

¹³⁷ Ídem.