

## **Tribunal Constitucional (Pleno)**

### **Sentencia núm. 31/2010 de 28 junio**

CATALUÑA: Reforma del Estatuto de Autonomía de 2006, LO 6/2006, de 19 julio: Inconstitucionalidad parcial.

#### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

...

#### **130**

La impugnación del título VI del Estatuto, «De la financiación de la Generalitat», se dirige contra diversos preceptos de los capítulos I (La hacienda de la Generalitat) y III (Las haciendas de los gobiernos locales). En el antecedente 118 se recogen los argumentos de la demanda, figurando en los antecedentes 119 a 121 las posiciones de las restantes partes.

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 (art. 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 [ RTC 2003, 72] , F. 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 [ RTC 2000, 289] , F. 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 [ RTC 2007, 13] , F. 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 [ RTC 1988, 104] , F. 4; en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero [ RTC 2004, 14] , F. 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 ejerce funciones de cooperación y coordinación ex art. 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 [ RTC 2007, 13] , F. 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, F. 8).

En el examen de las impugnaciones concretas al articulado, su objeto se ceñirá a aquellos preceptos que la demanda ha incluido en el petitum y cuya inconstitucionalidad ha justificado con una argumentación mínimamente suficiente. Por tanto, a tenor de cuanto ha quedado recogido en el antecedente 118, quedan excluidos del ámbito de nuestro enjuiciamiento los arts. 210.2 c), e), f), g) y h), 3 y 4; las disposiciones adicionales tercera.2 y sexta; y las disposiciones finales primera.1, segunda y tercera. En consecuencia, acotaremos nuestro examen a los siguientes preceptos: 201.3 y 4; 204.1 y 4; 205, párrafo primero; 206.3 y 5; 210.1, 2 a), b) y d); 218.2 y 5; 219.2 y 4; y disposiciones adicionales tercera.1; séptima, último párrafo; octava; novena, y décima.

### **131**

Se impugna el art. 201 EAC, en sus apartados 3 y 4. El apartado 3 dispone que «[e]l desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat». La demanda considera que este precepto (al que conecta directamente con el art. 210 EAC y con las disposiciones adicionales séptima —último párrafo— y finales primera.1 y tercera EAC) instaura en materia financiera un sistema de codecisión, que convierte en concurrente o compartida la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.14 CE, impidiendo el ejercicio de la potestad coordinadora de éste.

El art. 201.3 EAC forma parte del precepto de cabecera del título VI, que contiene los «principios» que rigen la hacienda de la Generalitat, por lo que ha de integrarse con los apartados 1 y 2 del precepto, que no han sido objeto de recurso. El apartado 1 dispone que «[l]as relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 de la Constitución». El apartado 2 del art. 201 EAC, por su parte, dispone que la financiación de la Generalitat se rige por «los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones». De este modo, los apartados 1 y 2 del art. 201 EAC contienen una proclamación expresa de los principios que la demanda considera ignorados por el art. 201.3 EAC. Además, este último precepto tampoco puede quedar desconectado de lo dispuesto con carácter general en el Estatuto respecto del marco de colaboración de la Generalitat con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas, en concreto con el art. 175.2 EAC, que no ha sido impugnado y que dispone que «la Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común». Por tanto, la referencia del art. 201.3 EAC a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales en cuanto al «desarrollo del presente Título», hay que referirla al marco de coordinación y cooperación previsto por la Constitución, por lo que no significa que a aquélla le competa alcanzar los acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación del título VI. Dicha Comisión es un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien porque los asuntos requieran un tratamiento específico, bien porque facilite la preparación de los acuerdos a adoptar en el seno de órganos multilaterales, o bien, incluso, porque

permita la deliberación común sobre la aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de las decisiones o acuerdos adoptados por el Estado o por los órganos multilaterales competentes al efecto. Por tanto, en virtud de las razones expuestas, el art. 201.3 EAC respeta la coordinación del Estado y no quebranta las competencias de éste.

La demanda se dirige también contra el art. 201.4 EAC, a cuyo tenor: «De acuerdo con el art. 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el art. 206 del Estatuto». Según los demandantes, el concepto de «privilegio» empleado por el art. 138.2 CE no se compadece con el precepto transcrito que enuncia la discriminación positiva de Cataluña, con la consecuencia de hacer prevalecer en el conjunto del sistema las normas estatutarias relativas a la solidaridad.

El art. 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 proscribe son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener. Pues bien, apreciando que el Estatuto somete la financiación de la Generalitat entre otros, a los principios de coordinación, solidaridad, equidad y lealtad entre las Administraciones públicas (art. 201.2 EAC, no impugnado), no es ilegítimo que el primer inciso del art. 201.4 EAC enuncie el principio de que la financiación de la Generalitat no suponga efectos discriminatorios para Cataluña, puesto que el mismo responde directamente, a contrario, a lo establecido en el art. 138.2 CE que, como hemos visto, rechaza los privilegios económicos o sociales entre Comunidades Autónomas.

La demanda también fundamenta la inconstitucionalidad del art. 201.4 EAC en el hecho de que en su segundo inciso vincula la no discriminación de Cataluña en materia financiera con los criterios que, acerca de la solidaridad, deberán respetarse «plenamente», criterios que se contienen en el art. 206 del mismo Estatuto y que serían, a su vez, inconstitucionales. Como hemos indicado, al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal. Por tanto, la remisión que hace el art. 201.4 EAC al art. 206 EAC, del que sólo se impugnan sus apartados 3 y 5, quedará precisada en su significación y alcance una vez enjuiciados los citados apartados 3 y 5 del art. 206 EAC, pudiendo concluir ya aquí en la desestimación de la impugnación del art. 201.4 por razón de dicha remisión.

## **132**

El art. 204 EAC ( RCL 2006, 1450) , «La Agencia Tributaria de Cataluña», es objeto de impugnación en sus apartados 1 y 4. El apartado 1 dispone que «[l]a gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña». Por su parte, el apartado 4 establece que «[l]a Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por Ley del Parlamento y dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1». La demanda aduce, en primer lugar, que el precepto no observa «reciprocidad», al no arbitrar ninguna vía de participación del Estado en la Agencia catalana, siquiera

para permitir la coordinación de tareas. Además, los recurrentes consideran que no es posible reconocer a una Ley del Parlamento de Cataluña capacidad normativa para regular la Agencia Tributaria de Cataluña con «plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones del apartado 1», pues este apartado se refiere a la gestión por delegación de tributos cedidos totalmente por el Estado a la Generalitat, de manera que con ello estos tributos dejarían, propiamente, de ser «tributos cedidos», máxime cuando el art. 205 EAC atribuye a la Generalitat la revisión administrativa de sus propios actos de gestión.

La ausencia en el apartado 1 de cualquier referencia a la reciprocidad, que determinaría el reconocimiento al Estado de la posibilidad de intervenir en la actividad de los órganos autonómicos que realizan las actuaciones previstas en el apartado 1, no plantea dudas de constitucionalidad, ya que este Tribunal ha rechazado expresamente que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas puedan sustentarse en el principio de reciprocidad ( SSTC 132/1998, de 18 de junio [ RTC 1998, 132] , F. 10 y las allí citadas), dada la posición de superioridad del Estado ( STC 4/1981 [ RTC 1981, 4] , F. 3) y que a él le corresponde la coordinación en la materia financiera, que lleva implícita la idea de jerarquía.

Ningún problema de constitucionalidad suscitan las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC (de gestión, recaudación, liquidación e inspección) cuando se proyectan sobre los tributos propios de la Generalitat, y así lo admite la demanda, que reprocha al precepto que dichas facultades se prediquen de «los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat». Al respecto, el art. 156.2 CE ( RCL 1978, 2836) prevé que «las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las Leyes y los Estatutos», y ésta es, precisamente, la previsión constitucional que concreta el artículo impugnado, al determinar que las potestades cuestionadas sean ejercidas por delegación del Estado, obviamente en los términos que éste establezca. Ciertamente la referencia que hace el precepto estatutario a la «inspección» de los tributos cedidos, no está contenida en la previsión del art. 156.2 CE de modo específico, pero puede incluirse con naturalidad en el ámbito genérico de la «gestión», que sí lo está, y así lo entiende la LOFCA ( RCL 2009, 2477) (art. 19). Nótese también que el precepto no regula ni prevé la cesión de tributos, sino que tiene como objeto aquellos tributos que ya hayan sido cedidos o los que lo sean en su momento. Por tanto, las potestades autonómicas relativas a los tributos estatales cedidos totalmente no tienen el alcance que les atribuye la demanda. Corresponde al legislador orgánico regular «el ejercicio de las competencias financieras» (art. 157.3 CE) enunciadas en el precepto estatutario y, consecuentemente, el ejercicio de las potestades autonómicas vinculadas a la cesión de tributos, las cuales serán establecidas en la correspondiente Ley de cesión con el alcance que el legislador estatal estime oportuno (disposición adicional séptima EAC). De este modo, el enunciado responde a la naturaleza propia del Estatuto como norma de cabecera del ordenamiento autonómico, que puede incluir en su seno las prescripciones generales de su autonomía financiera siempre que no menoscabe el ámbito del legislador orgánico y el marco general de coordinación y cooperación que es característico de esta materia. Así tenemos que considerar que se hace en este caso, pues el art. 204.1 EAC contiene un enunciado de principio sobre las potestades de gestión de los tributos cedidos, sin mayor especificación; enunciado que 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.

En cuanto al apartado 4 del art. 204 EAC, debe desestimarse su impugnación, ya que se refiere al ámbito organizativo y funcional de la Agencia Tributaria de Cataluña, por lo que resulta instrumental del apartado 1, sin que, como hemos visto, la referencia a su «plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1» suponga invasión o limitación del ámbito reservado al legislador orgánico.

Por todo ello, no puede prosperar la impugnación del art. 204.1 y 4 EAC.

### 133

El art. 205 EAC, «Órganos económico-administrativos», es impugnado en su primer párrafo, que dispone que «[l]a Generalitat debe asumir, por medio de sus propios órganos económico-administrativos, la revisión por vía administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña». Según la demanda, esta previsión normativa resultaría inconstitucional porque, al no excluirlas, contiene una atribución a favor de órganos autonómicos de potestades de revisión de las reclamaciones de contribuyentes que se refieran a los tributos cedidos, lo que sólo podría hacer la Ley estatal que regule la cesión del tributo y que, en todo caso, la LOFCA atribuye a los órganos económico-administrativos del Estado [art. 20.1 b)].

Ya hemos visto que la Constitución (art. 156.2 CE) habilita a los Estatutos de Autonomía para prever una actuación colaboradora de la 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. Pues bien, una vez descartado que la revisión económico-administrativa por el Estado vulnere ni la autonomía financiera ni la autonomía política de las Comunidades Autónomas ( STC 192/2000, de 13 de julio, F. 10; en igual sentido, STC 156/2004, de 23 de septiembre, F. 6), la cuestión a dilucidar es si la regulación estatutaria controvertida menoscaba la intervención que deben tener «las leyes» del Estado en orden a concretar las modalidades de colaboración correspondientes, para lo que debemos distinguir entre la revisión de las reclamaciones de los contribuyentes que tengan como objeto los tributos propios de la Generalitat y la revisión de dichas reclamaciones cuando se refieran a los tributos estatales cedidos a aquélla.

En cuanto a los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, ningún reparo de constitucionalidad suscita el precepto, puesto que la potestad revisora se inscribe en la competencia correspondiente al establecimiento de dichos tributos. En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Realmente la demanda centra su impugnación en el hecho de que la atribución a la Generalitat de modo expreso de la revisión de dichas reclamaciones «por medio de sus propios órganos económico-administrativos» se traduce en la atribución a aquélla de la revisión en la vía económico-administrativa de los tributos estatales cedidos. Pues bien, es claro que la referencia a «sus propios órganos económico-administrativos» tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los arts. 156 y 157 CE (SSTC 192/2000, F. 10; y 156/2004, F. 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal puede ejercerse de manera plena.

En consecuencia, hemos de desestimar la impugnación del primer párrafo del art. 205 EAC.

#### **134**

Del art. 206 EAC —«Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de NIVELACIÓN y solidaridad»— han sido impugnados los apartados 3 y 5. El apartado 3 establece que «[l]os recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos financieros suficientes para garantizar la NIVELACIÓN y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de NIVELACIÓN y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado». La demanda considera que el precepto vulnera la competencia estatal en dos planos, de un lado, la restricción de la NIVELACIÓN de servicios públicos fundamentales a los de «educación, sanidad y otros servicios públicos esenciales», y, de otro, el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la NIVELACIÓN y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas «lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que ella misma realice, aspectos ambos que están recogidos en el primer inciso del apartado 3.

Una lectura sistemática del art. 206.3 EAC ha de ponerlo en relación con el apartado 1 del mismo artículo, no impugnado, que dispone que «los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de NIVELACIÓN y solidaridad». Por tanto, el Estatuto enuncia el alcance de los «recursos» de la Generalitat sin alterar, en principio, los mecanismos de solidaridad y de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, mecanismos que corresponde configurar al Estado para garantizar tanto «un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» (art. 158.1, en su conexión con los arts. 139.1 y 149.1.1 CE [ RCL 1978, 2836] ), como, asimismo, la solidaridad interterritorial (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE, en su interconexión). Ambas garantías tienen destinatarios diferentes, dado que la NIVELACIÓN de los servicios fundamentales se proyecta sobre sus usuarios, mientras que la garantía de la solidaridad tiene como referencia a los distintos territorios autonómicos.

El primer inciso del art. 206.3 EAC salvaguarda expresamente las exigencias de la solidaridad interterritorial, reiterando lo ya dicho en el art. 206.1 EAC, por cuanto al referirse a la NIVELACIÓN de servicios la expresión «servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales», contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de «servicios públicos fundamentales» a que se refiere el art. 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. Asimismo, el criterio del precepto de que dichos servicios alcancen «niveles similares en el conjunto del Estado» presupone el «nivel mínimo» en la prestación de los servicios públicos fundamentales previsto en el citado art. 158.1 CE. Hay que considerar, por último, que el inciso tercero del apartado 3 dispone que «los citados niveles serán fijados por el Estado», con lo que admite, por tanto, expresamente que es el Estado el que determina cuál es el nivel en la prestación de servicios públicos fundamentales y en la solidaridad que ha de resultar garantizado y que, en consecuencia, como prevé el precepto impugnado, los recursos de que disponga la Generalitat puedan «ajustarse» a tal fin. Sin embargo, pese al reconocimiento de esta competencia estatal, el primer inciso prevé que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la NIVELACIÓN de servicios se realizará «siempre y cuando [las

Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar». Pues bien, esta frase incurre en inconstitucionalidad. Aunque el precepto no concreta cuál haya de ser el contenido y alcance que tenga la expresión «esfuerzo fiscal», es lo cierto que establece como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de NIVELACIÓN de servicios fundamentales y de solidaridad el que las restantes Comunidades Autónomas realicen un «esfuerzo fiscal similar» al que haga Cataluña, prescripción ésta que es determinante de la inconstitucionalidad señalada. En efecto, como venimos reiterando al Estado le corresponde, ex art. 149.1.14 CE en su conexión con los arts. 138.1 y 157.3 CE, regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y fijar los niveles de su contribución a la NIVELACIÓN y a la solidaridad, lo que reconoce el propio art. 206.3, último inciso, del Estatuto. En este contexto, la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía financiera de aquéllas, autonomía financiera que el art. 156.1 CE conecta expresamente con el principio de coordinación con la hacienda estatal.

De acuerdo con el apartado 5 del art. 206 EAC, «[e]l Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de NIVELACIÓN no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas antes de la NIVELACIÓN».

Si, como acabamos de resolver, el respeto a las competencias del Estado como garante de la solidaridad interterritorial en el ámbito económico y financiero no permite la imposición estatutaria de condiciones como la incluida en el art. 206.3 EAC respecto del esfuerzo fiscal comparado de las distintas Comunidades Autónomas, también la previsión del art. 206.5 EAC debería declararse inconstitucional y nula en el caso de que compartiera esa misma naturaleza condicional e imperativa.

Sin embargo, no es así en la medida en que la previsión incluida en el art. 206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1 CE). Adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas 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. Principio de solidaridad que se instrumenta a través de los mecanismos de NIVELACIÓN (art. 158.1 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 158.2 CE).

El art. 206.5 EAC ha de entenderse, en definitiva, como la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un «equilibrio económico, adecuado y justo» entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más

prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de NIVELACIÓN, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución.

En conclusión, el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3 EAC es inconstitucional y nulo y el art. 206.5 EAC no es inconstitucional interpretado en los términos expuestos, y así se dispondrá en el fallo.

Con ambas precisiones queda determinado, como antes advertimos (fundamento jurídico 131), el alcance de la remisión que a este precepto efectúa el art. 201.4 EAC

### **135**

El art. 210 EAC, «La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat», ha sido impugnado en sus apartados 1 y 2 a), b) y d). El apartado 1 del art. 210 EAC define a la Comisión Mixta como «el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica», estando integrada por «un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat». Entre otros aspectos, también prevé que la Comisión Mixta «ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral». Para la demanda se infringe el principio de coordinación, estableciendo un modelo de soberanía financiera compartida, esto es, un sistema de codecisión que altera el carácter exclusivo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

Ya hemos afirmado la competencia del Estado para regular la financiación del propio Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE), señalando que la Constitución prevé que esa competencia estatal se desenvuelva, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas. También hemos afirmado que las decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades Autónomas han de ser tomadas en el seno de órganos multilaterales, aunque ello no impide la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación. Por tanto, «en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expuestos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónoma en los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución» (STC 13/2007, F. 9). Por consecuencia, el primer inciso del art. 210.1 EAC, que formaliza en el Estatuto la existencia de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros como órgano 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 art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales.

El segundo inciso del precepto prevé que corresponden a la Comisión Mixta «la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado». Por las mismas razones que se acaban de exponer, esta previsión estatutaria no excluye las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). Por el contrario, habiendo reconocido que los órganos bilaterales de cooperación puedan realizar actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, éste ha de ser el alcance de las funciones de la Comisión Mixta reseñadas en el segundo inciso del art. 210.1 EAC.

Se reprocha al art. 210.2 EAC que los aspectos regulados en sus letras a), b) y d), que afectan al sistema general de financiación, sean decididos bilateralmente entre el Estado y la Generalitat en el marco de dicha Comisión Mixta. Pues bien, la determinación del alcance y condiciones de la cesión de tributos y los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos cedidos parcialmente a la Generalitat [letra a) del art. 210.2 EAC], la contribución de la Generalitat a la solidaridad y a la NIVELACIÓN de servicios públicos fundamentales [letra b)] y el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos [letra d)] son aspectos, todos ellos, que guardan directa conexión con lo establecido en los arts. 157.1 y 3 y 158 CE, debiendo ser regulados por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las Comunidades Autónomas que la Constitución ha previsto, por tratarse de cuestiones que afectan a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, las letras del apartado 2 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, a lo que se refiere, como ha quedado reseñado, el apartado 1, párrafo segundo del mismo precepto.

En conclusión, en el art. 210 EAC 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 art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

Interpretado en esos términos, el art. 210.1 y 2, letras a), b) y d), EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

### **136**

La disposición adicional séptima —«Relación de tributos cedidos»—, último párrafo, dispone que «[e]l alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere el art. 210 EAC que, en todo caso, lo referirá a rendimientos de Cataluña. El Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley». La demanda achaca al precepto transcrito la misma infracción constitucional que al art. 210 EAC, esto es, el establecimiento de un sistema bilateral paccionado que vulnera la competencia estatal prevista en el art. 149.1.14 CE.

El párrafo impugnado no suscita reproche de inconstitucionalidad, puesto 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). En cuanto a su tramitación como proyecto de ley, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales ( STC 181/1988, de 13 de octubre [ RTC 1988, 181] , F. 4).

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del párrafo considerado de la disposición adicional séptima.

### **137**

Las disposiciones adicionales octava, novena y décima prevén la cesión de determinados impuestos especiales a la Comunidad Autónoma de Cataluña, estableciendo en todos los casos que «[e]l primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación» de la disposición adicional séptima, determinados porcentajes de cesión de su respectivo rendimiento.

Basta con recordar aquí que el fenómeno de las «normas estatutarias que imponen 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... entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías» ( STC 181/1988, de 13 de octubre, F. 4) y, en las circunstancias del momento presente, para la puesta en funcionamiento del nuevo régimen estatutario y sus consiguientes necesidades de financiación. Pero también hemos dicho que importa subrayar que «se trata de una especialidad procedimental que afecta al trámite previo de la iniciativa legislativa, referida a un proyecto que se tramitará después en las Cortes como Ley ordinaria» (loc. cit.) , sólo admisible, por tanto, desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y 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.

Interpretadas en esos términos, las disposiciones adicionales octava, novena y décima EAC no son contrarias a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

### **138**

La disposición adicional tercera establece en su apartado 1 que «[l]a inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equipará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas». Para los recurrentes este compromiso presupuestario, además de vincular indebidamente a las Cortes Generales en el ejercicio de su competencia ex art. 134.1 CE ( RCL 1978, 2836) , supone un privilegio económico contrario a la Constitución (art. 138.2 CE) e incompatible con la asignación y redistribución equitativas de la riqueza nacional entre los distintos territorios (arts. 31.2, 40.1, 131.1 y 138.1 CE). El Abogado del Estado entiende, por el contrario, que sólo se trata de un compromiso político que no vincula al legislador presupuestario, mientras que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña sostienen que el Estatuto puede incidir en la Ley de Presupuestos del Estado sin vulnerar ninguna reserva constitucional, sobre todo si, como en el caso,

se trata de paliar una situación concreta de déficit histórico de inversión en infraestructuras.

La censura de la disposición examinada como expresiva de un privilegio económico no puede ser aceptada, no sólo porque, a los fines de la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica del que han de predicarse, en su conjunto y por su resultado, los principios constitucionales invocados por los recurrentes, sino, sobre todo, porque tal disposición no puede tener, en modo alguno, como ahora se dirá, efectos directamente vinculantes para el Estado.

Y es que no puede admitirse que la disposición adicional tercera, apartado 1, vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pues respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen «un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», pues es al Estado «a quien corresponde en exclusiva, 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, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional de [un] mecanismo excepcional de financiación... no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta», correspondiendo «al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que... "obliga a todos" y que impone que el Gobierno deba "extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta" (STC 209/1990, de 20 de diciembre, F. 4)» (STC 13/2007, de 18 de enero, F. 11).

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.

## 139

Del capítulo III del título VI, referido a «Las haciendas de los gobiernos locales», los recurrentes impugnan los arts. 218.2 y 5 EAC ( RCL 2006, 1450) y 219.2 y 4 EAC, reprochándoles la vulneración de la autonomía local y su proyección en el principio de suficiencia financiera de los entes locales, así como de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación local.

La autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE ( RCL 1978, 2836) tiene una vertiente económica, en ingresos y gastos ( STC 48/2004, de 25 de marzo [ RTC 2004, 48] , F. 10). En relación con los ingresos, la autonomía local presupone la existencia de «medios suficientes» para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales (art. 142 CE), siendo el principio de suficiencia de ingresos y no propiamente el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales (STC 48/2004, de 25 de marzo, F. 10). De acuerdo con el art. 142 CE son dos las fuentes primordiales de financiación de las corporaciones locales, la participación de éstas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y los tributos propios,

teniendo en cuenta que el apartado 1 del art. 133 CE reserva al Estado de manera exclusiva la potestad originaria para establecer tributos, mientras que el apartado 2 del mismo precepto permite a las corporaciones locales establecer y exigir tributos «de acuerdo con la Constitución y las leyes», disposición que ha de conectarse con la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE.

Por lo que a la autonomía del gasto se refiere, pese a que el art. 142 CE no la contemple de modo expreso, la Constitución la consagra por la conexión implícita entre dicho precepto y el art. 137 CE ( STC 109/1998, de 21 de mayo [ RTC 1998, 109] , F. 10), comprendiendo 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 fondos, también sin condicionamientos indebidos ( STC 48/2004, de 25 de marzo [ RTC 2004, 48] , F. 10). En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente del gasto, «puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» ( STC 109/1998 [ RTC 1998, 109] , F. 10).

En cuanto al alcance de las competencias estatales en materia de haciendas locales que, según los recurrentes, se ven mermadas por algunas de las previsiones estatutarias, hemos de señalar que los dos títulos competenciales del Estado que operan fundamentalmente en relación con la financiación de las entidades locales son los referidos a Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En concreto, en la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE se incluyen las medidas dirigidas a la financiación de las entidades locales, en tanto en cuanto tengan por objeto la relación entre la hacienda estatal y las haciendas locales, cuya suficiencia financiera corresponde asegurar al Estado. Ahora bien, pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado en cuanto a la Hacienda general, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de aquélla el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente, según señalamos en la STC 179/1985, de 19 de diciembre [ RTC 1985, 179] , F. 1.

## **140**

Del art. 218 EAC ( RCL 2006, 1450) se impugnan los apartados 2 y 5. El primero de ellos atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local, incluyendo en ella determinadas potestades que los recurrentes consideran contrarias a los arts. 133.1 y 2, 140, y 149.1.14 y 18 CE ( RCL 1978, 2836) .

El primer inciso del art. 218.2 EAC atribuye a la Generalitat una genérica competencia en materia de financiación local que, a juicio de los recurrentes, contradice los títulos competenciales del Estado contemplados en los apartados 14 y 18 del art. 149.1 CE. La impugnación debe ser rechazada puesto que el propio precepto delimita la competencia autonómica «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», dentro del cual habrán de desarrollarse, por tanto, las facultades autonómicas en materia de financiación local.

El segundo inciso del art. 218.2 EAC recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales. Según la demanda, este precepto atenta contra la autonomía municipal y contra el núcleo central de la suficiencia financiera de los municipios, considerando asimismo que la competencia legislativa plena de la Generalitat vulnera la reserva de Ley del Estado. Ante todo hay que precisar que el inciso en cuestión no atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia legislativa plena sobre la materia, ya que se limita a contemplar una posibilidad condicionada a que así lo disponga el legislador estatal. Tampoco

puede acogerse la afirmación de la demanda de que tal atribución sería en sí misma contraria a la autonomía y la suficiencia financiera de las entidades locales, puesto que no hay razón alguna para entender que la hipotética atribución de potestad legislativa a la Comunidad Autónoma sobre los tributos locales, en sí misma considerada, produzca la privación de recursos suficientes a los entes locales; antes al contrario, el propio Estatuto, en su art. 217 EAC, que no ha sido impugnado, establece una norma opuesta a esa eventualidad, al imponer a la Generalitat la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia de recursos de las haciendas locales. Ahora bien, según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», potestad normativa que tiene su anclaje constitucional «en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales. Cuestión distinta, ajena además a la norma cuestionada, es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio, como tiene reconocido nuestra doctrina (STC 233/1999, F. 22). En conclusión, el segundo inciso del art. 218.2 EAC («Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales») resulta inconstitucional.

El tercer inciso del art. 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 art. 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 art. 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) , F. 2.B)]. Este criterio se ve avalado, además, por lo dispuesto en el art. 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.

El apartado 5 del art. 218 EAC, que atribuye a la Generalitat la tutela financiera sobre los gobiernos locales, con respeto de la autonomía reconocida en la Constitución es objeto de impugnación porque, a juicio de los recurrentes, dicha tutela no sólo viene a sustituir la tutela financiera del Estado por la de la Comunidad Autónoma, sino que resulta contraria a la autonomía municipal al omitir que debe sujetarse a la Ley estatal. Este apartado tiene un contenido similar al de otros preceptos incluidos en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía, (como el art. 48.1 EAC de 1979) y no incurre en inconstitucionalidad, puesto que hemos calificado de 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 art. 149.1.18» [SSTC 57/1983, de 28 de junio, F. 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 4 c), entre otras muchas]. En otro plano, la omisión de la referencia a la Ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que, según se ha señalado, atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5.

En consecuencia, ha de declararse inconstitucional y nulo el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e» del art. 218.2 EAC, debiendo desestimarse la impugnación relativa al resto del art. 218.2 EAC y del art. 218.5 EAC.

## **141**

Del art. 219 EAC se impugnan los apartados 2 y 4. El apartado 2 incluye una doble previsión; de un lado, atribuye a la Generalitat la facultad de distribuir los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales, de acuerdo tanto con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, como con los criterios establecidos por el Estado (primer inciso); y, de otro, exclusivamente con relación a las subvenciones incondicionadas, exige que los criterios que fije el Estado para su distribución permitan un margen de decisión al Parlamento catalán para atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña (segundo inciso). Consideran los recurrentes que el precepto impugnado dispone el destino de unos fondos que no le son propios en la medida en que están destinados a unas entidades que gozan constitucionalmente de autonomía (art. 140 CE), con vulneración además de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.14 y 18 CE.

Respecto al primer inciso, y 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 art. 149.1.14 y 18 CE, como garantía de la suficiencia financiera de las corporaciones locales (STC 96/1990, de 24 de mayo, F. 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, F. 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, F. 2.B) y 104/2000, de 13 de abril, F. 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 Estado.

El segundo inciso del art. 219.2 EAC prevé, respecto de las subvenciones incondicionadas estatales, que los criterios que fije el Estado para su distribución «deberán permitir que el Parlamento 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». Hemos de reiterar que al Estado ex art. 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, F. 5). En concreto, al propio Estado le corresponde establecer, ex art. 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.

Pues bien, a partir de ese entendimiento cabe desechar los problemas de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes respecto del segundo inciso del art. 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 (F. 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.

En virtud de las razones expuestas, ha de desestimarse la impugnación del art. 219.2 EAC.

## **142**

El apartado 4 del art. 219 EAC, relativo a la forma de llevar a cabo la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos, se impugna porque, según los recurrentes, dispone el destino por la Generalitat de fondos estatales en contra del principio de autonomía de los entes locales (art. 140 CE), y con vulneración, además, de las competencias atribuidas al Estado en la materia por el art. 149.1.14 y 18 CE.

La interpretación del precepto avanzada en la demanda, refiriéndolo a la distribución de las participaciones en tributos estatales y subvenciones incondicionadas estatales entre los gobiernos locales, resulta contradictoria con lo dispuesto en el apartado 2 del mismo art. 219 EAC, que determina que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales habrá de respetar «los criterios

establecidos por la legislación del Estado en la materia». Por consiguiente, puesto que, atendiendo a pautas hermenéuticas lógicas, no cabe admitir que el mismo precepto esté formulando una regla y su contraria, hemos de concluir que la norma estatutaria no impone unos criterios de distribución de los recursos financieros de las entidades locales procedentes del Estado.

Excluida tal interpretación, no existe ningún óbice para entender que el precepto impugnado 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. 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» [STC 233/1999, F. 4.c)], a la que hace referencia el art. 218.5 EAC (como el antiguo art. 48.1 EAC de 1979), razón por la cual, ninguna objeción existe desde un punto de vista constitucional para que organice el ejercicio de sus competencias de acuerdo con criterios que resultan constitucionalmente irreprochables.

Por tanto, no puede prosperar la impugnación del art. 219.2 y 4 EAC.



## Tribunal Constitucional (Pleno).Sentencia núm. 138/2010 de 16 diciembre [RTC\2010\138](#)

**LA HACIENDA DE LA GENERALITAT:** Principios: Financiación no discriminatoria para Cataluña y criterios de solidaridad. Agencia Tributaria de Cataluña: habilitación para la creación de un organismo autonómico, pero no habilitación para regular aspectos de los tributos cedidos que sean de competencia estatal; Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad: inconstitucionalidad y nulidad del inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar».

### II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

7

El Gobierno de La Rioja recurre, por último, diversos preceptos en materia de régimen de financiación autonómica. Se refiere, en primer lugar, al art. 201 [EAC \( RCL 2006, 1450\)](#), sin concretar ninguno de sus apartados. Sin embargo, teniendo en cuenta los argumentos para sustentar su inconstitucionalidad, que han sido ampliamente expuestos en los antecedentes, sólo pueden considerarse impugnados los apartados 3 y 4, ambos relacionados con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, único aspecto que se discute.

El art. 201.3 EAC, en relación con el art. 210 EAC, ha sido impugnado señalando que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal. Esta alegación, por haber sido sustentada en idénticos argumentos, debe desestimarse con remisión a lo sostenido en el fundamento jurídico 131 de la [STC 31/2010, de 28 de junio \( RTC 2010, 31\)](#).

Se denuncia asimismo la inconstitucionalidad del art. 201.4, en relación con la disposición adicional cuarta EAC, por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) de la [Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas \(LOFCA\) \( RCL 1980, 2165\)](#), ya que al amparo de dicha disposición adicional la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña y el reconocimiento de las balanzas fiscales queda en manos de la Comisión Mixta Estado-Generalitat sin que las restantes Comunidades se pronuncien al respecto.

En los fundamentos jurídicos 131 y 134 de la [STC 31/2010 \( RTC 2010, 31\)](#) hemos analizado el alcance del art. 201.4 EAC, considerando que no vulnera la [Constitución \( RCL 1978, 2836\)](#). La conclusión ahí alcanzada no resulta alterada por la conexión del art. 201.4 con la disposición adicional cuarta, pues esta última sólo prevé una actuación instrumental de la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Asuntos Económicos y Fiscales, cuyas funciones hemos considerado que se acomodan a la Constitución interpretadas según lo señalado en el fundamento jurídico 135 de la STC 31/2010.

Por consiguiente la impugnación del art. 201, apartado 4, en relación con la disposición adicional cuarta, debe rechazarse.

8

El Gobierno de La Rioja aduce que el art. 202.3 b) [EAC \( RCL 2006, 1450\)](#) (en relación con las disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y undécima) es inconstitucional por cuanto obvia la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, obligando al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos.

Previamente al examen de las concretas alegaciones de inconstitucionalidad que se realizan procede indicar que, pese a dirigirse formalmente contra el artículo 202.3 b), el

recurso no contiene ningún razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad del artículo que, por otra parte, prácticamente reproduce los artículos 157.1 a) [CE \( RCL 1978, 2836 \)](#) y 4.1 c) [LOFCA \( RCL 1980, 2165 \)](#), y tampoco argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional undécima. De modo que procede la desestimación de la impugnación de ambos preceptos.

Con relación a la disposición adicional séptima –relación de tributos cedidos–, el recurso señala que esta disposición, no sólo establece para el legislador estatal la obligación de remitir un proyecto de Ley a las Cortes, sino que también predetermina el contenido de dicho proyecto de Ley, que debe coincidir con el acuerdo de la Comisión Mixta, determinando con ello un condicionamiento del ejercicio de la competencia estatal sobre la cesión de tributos.

Sin perjuicio de señalar que una disposición similar estaba presente en el [Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 \( RCL 1979, 3029 \)](#), así como en la práctica totalidad de los restantes Estatutos, incluido el de La Rioja, en cuanto a la previsión de la adopción de un acuerdo por la Comisión Mixta, que obliga al Gobierno a tramitarlo como proyecto de Ley o como Decreto-Ley –lo que constituye el reproche de la demanda–, hemos considerado que esta garantía procedimental no vulnera la [Constitución \(STC 31/2010 \( RTC 2010, 31 \)](#), F. 136), lo que debemos reiterar.

En consecuencia esta impugnación no puede prosperar.

Tampoco puede prosperar la denuncia de la inconstitucionalidad del art. 202.3 b) en relación con las disposiciones adicionales octava, novena y décima, que exigen que el primer proyecto de Ley de cesión de impuestos recoja unos porcentajes de cesión de tributos estatales en las cantidades queridas en el Estatuto. Estas disposiciones adicionales no son contrarias a la Constitución siempre y cuando se interpreten en el sentido establecido en el fundamento jurídico 137 de la referida STC 31/2010, al que nos remitimos.

9

La demanda considera que los apartados 1 y 4 del art. 204 [EAC \( RCL 2006, 1450 \)](#), en relación con la disposición final segunda EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradice lo dispuesto en los arts. 10 y 19 [LOFCA \( RCL 1980, 2165 \)](#).

Esta impugnación de los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC no puede prosperar, en cuanto que en nuestra [STC 31/2010 \( RTC 2010, 31 \)](#), F. 132, al que nos remitimos en su integridad, hemos desestimado idéntica impugnación y por los mismos motivos.

Por fin, la previsión de la disposición final segunda EAC según la cual la Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por Ley del Parlamento catalán no resulta contraria a la Constitución, toda vez que esta norma no tiene como objetivo la regulación de los aspectos sustantivos del sistema tributario, limitándose a prever que la Agencia será creada por una Ley del Parlamento catalán, a aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto. Estamos, por lo tanto, ante una habilitación para la creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pueda deducirse habilitación para regular aspectos de los tributos cedidos que sean de competencia estatal. En consecuencia debe rechazarse también la impugnación de la disposición final segunda EAC.

10

El Gobierno recurrente sostiene que el art. 205 [EAC \( RCL 2006, 1450 \)](#), que prevé que la revisión por la vía administrativa de los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat corresponda a los órganos económico-administrativos de la Generalitat, es contrario a la [CE \( RCL 1978, 2836 \)](#) y al art. 20 [LOFCA \( RCL 1980, 2165 \)](#). Según su parecer este artículo estatutario supone un desapoderamiento de los tribunales económico-administrativos del Estado de una competencia no susceptible de delegación.

De acuerdo con lo establecido por la [STC 31/2010 \( RTC 2010, 31\)](#), F. 133, la referencia del art. 205 a «sus propios órganos económico-administrativos» tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la Ley estatal.

En suma, puesto que el art. 205 EAC no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, su impugnación debe rechazarse.

11

La impugnación del art. 206 [EAC \( RCL 2006, 1450\)](#) se circunscribe a los apartados 3 y 5, que se consideran contrarios a los arts. 158.1 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) y 15 [LOFCA \( RCL 1980, 2165\)](#), es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad.

El art. 206, apartados 3 y 5 EAC, ha sido impugnado con el argumento de que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza, consagrados en los arts. 2, 138, 139 y 158.1 CE, al incluir el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas «lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que ella misma realice (art. 206.3 EAC) y a que no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación (art. 206.5).

La [STC 31/2010, de 28 de junio \( RTC 2010, 31\)](#), declaró que el art. 206.3 no vulnera la Constitución, salvo su inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» (apartado 2 del fallo). Por tanto, en la medida en que la impugnación de este precepto recae sobre un inciso que ya ha sido declarado nulo, ha perdido objeto respecto del mismo, desestimándose la impugnación del resto del precepto.

Asimismo declaró que el art. 206.5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido expuesto en su fundamento jurídico 134, al que debemos remitirnos.

...

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º

Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3 [EAC \( RCL 2006, 1450\)](#).

2º

Declarar que no son inconstitucionales, en los términos de lo expresado en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican, el apartado 3 del art. 174 (F. 2); el apartado 1 del artículo 183 (F. 2); el apartado 1 del artículo 210 (F. 2); los epígrafes a), b) y d) del apartado 2 del art. 210 (F. 2); las disposiciones adicionales 8, 9 y 10 (F. 8); y el apartado 5 del art. 206 (F. 11).

3º

Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

## Dictamen 269

Barcelona, 1 de setembre de 2005

Ponents: Ponència conjunta de tots els consellers.

Dictamen sol·licitat pel Parlament de Catalunya, amb relació al Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la proposta de Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya i es deroga la Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, les esmenes i els vots particulars reservats per defensar en el Ple (BOPC núm. 213, d'1 d'agost de 2005).

### ANTECEDENTS

1. La Mesa del Parlament de Catalunya, en la sessió del dia 2 d'agost de 2005, a instància de tots els grups parlamentaris, va acordar de sol·licitar dictamen, d'acord amb els articles 8.Primer i 9.1 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposta de Reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i les esmenes i els vots particulars reservats per a defensar en el Ple. L'escrit de sol·licitud va tenir entrada en el registre d'aquest Consell el dia 3 d'agost de 2005 (Reg. 12759).

2. El Consell Consultiu, en la seva sessió del dia 3 d'agost de 2005, i amb relació al preceptiu tràmit d'admissió de la petició de dictamen va acordar, per majoria, d'acceptar la sol·licitud presentada.

L'acord es va fonamentar en l'article 1.3 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat, segons el qual aquest "vetlla en la seva actuació per l'observança i el compliment de la Constitució i l'Estatut de Catalunya", així com en els articles 3, 10 i 16 del Reglament del Consell Consultiu, i en allò que determina l'article 115 del Reglament del Parlament de Catalunya, pel qual les proposicions de reforma estatutària a què es refereixen els articles 56 i 57 de l'Estatut de Catalunya s'han de tramitar d'acord amb les normes establertes en els articles 110 i 111 de l'esmentat Reglament, els quals remeten al procediment legislatiu comú.

Igualment, l'acord va tenir en compte el principi general que obliga a interpretar de forma favorable l'admissió de les peticions de Dictamen formulades per part dels òrgans legítims, quan existeixen raons jurídiques que puguin justificar-la.

En conseqüència, d'acord amb els preceptes de l'ordenament jurídic invocats, en l'exercici de la seva funció estatutària, el Consell Consultiu, tot seguint la seva doctrina relativa al control jurídic sobre projectes i proposicions de Llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya, així com també respecte de lleis i altres disposicions normatives, va acordar d'emetre dictamen de constitucionalitat.

Van expressar el seu parer contrari a l'emissió del dictamen els consellers senyors Vernet i Llobet, i Camps i Rovira, els quals van anunciar la possibilitat d'emetre, en el seu moment, un vot particular respecte d'aquesta qüestió.

El Consell Consultiu va acordar també de nomenar ponència conjunta de tots els consellers, d'acord amb l'article 11 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

3. En la mateixa sessió va acordar de demanar informació i documentació complementàries a tots els Grups Parlamentaris i als consellers Primer i de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'article 15 del Reglament del Consell.

4. El mateix dia 3 d'agost de 2005 va tenir entrada en el registre d'aquest Consell (Reg. 12760) un escrit del Parlament de Catalunya, en el qual es feia constar que en la documentació adjunta a la sol·licitud de dictamen "hi figura també una correcció d'errades que es publicarà al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 214, de 4 d'agost de 2005, data a partir de la qual inicia el termini d'emissió de dictamen establert a l'article 9 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, del Consell Consultiu de la Generalitat".

~~actuació estatal amb una incidència singular i significativa sobre l'autonomia de Catalunya.~~

~~La frase final d'aquest apartat tercer de l'article 145 es pot entendre que és constitucional en la mesura que l'exigència d'un acord previ es limita als supòsits de la projecció internacional de la cultura catalana. Atesa l'especial afectació d'aquesta activitat estatal a l'interès de Catalunya, estaria justificat que la decisió estatal estigués condicionada a un acord que, per altra banda, es pren dintre d'una comissió bilateral.~~

~~Cal concloure que la primera frase de l'apartat tercer de l'article 145 és inconstitucional.~~

#### ~~7. Article 157.4 (participació en sanitat i salut pública):~~

~~L'article 157.4 de la Proposta de Reforma diu:~~

~~"4 3. La Generalitat participa de manera efectiva, per mitjà de la Comissió Bilateral Generalitat Estat, en la fixació de les bases i en la planificació i la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública."~~

~~Aquest precepte que, com hem dit en el Fonament VII, està mal numerat en la Proposta de Reforma, cal entendre'l com una concreció de l'article 177.2.a que, a la seva vegada, afirma, entre les funcions de la Comissió Bilateral Generalitat Estat:~~

~~"2. Les funcions de la Comissió són deliberar, fer propostes i, si s'escau, adoptar acords en els casos establerts per aquest Estatut i, en general, amb relació als àmbits següents:~~

~~a) L'elaboració de projectes normatius de l'Estat que afectin les competències i els interessos de Catalunya, especialment quan es tracti de normes bàsiques o orgàniques i de les que tenen com a funció delimitar les competències, d'acord amb la Constitució i aquest Estatut."~~

~~Aquest article 177, de redacció certament imprecisa, a més, s'inicia tot dient que la Comissió Bilateral Generalitat Estat, d'acord amb els principis establerts, constitueix el marc general i permanent de relació entre la Generalitat i l'Estat segons els articles 3.1 i 168 que, al seu torn, indiquen que "les relacions de la Generalitat amb l'Estat [...] es regeixen [...] pel principi de bilateralitat, sense excloure l'ús de mecanismes de participació multilateral" (art. 3.1) i expressen uns criteris generals d'ajuda mútua i col·laboració (art. 168.1).~~

~~D'aquesta manera, l'article 157.4, interpretat de forma sistemàtica, significa que la Generalitat participa en la fixació de les bases i en la planificació i la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública, quan aquestes afectin les competències i els interessos de Catalunya i que, si no els afectessin, caldria acudir als mecanismes de participació multilateral, essent l'expressió retòrica "de manera efectiva" del tot sobrer.~~

~~En conseqüència, l'article 157.4 de la Proposta de Reforma és constitucional, interpretat tal com s'ha exposat precedentment.~~

## **Fonament 10**

1. El títol VI de la Proposta de Reforma ("Del finançament") estableix un nou model de finançament per a la Generalitat de Catalunya -tant pel que fa als ingressos com pel que fa a les despeses- i fixa també el marc general de les hisendes locals.

Per tal de pronunciar-nos sobre la constitucionalitat del model de finançament autonòmic, cal determinar, en primer lloc, quin és el marc constitucional en aquesta concreta matèria.

2. El sistema de finançament dels estats compostos pot articular-se segons un sistema d'unió, un sistema de separació, o un sistema mixt que combini aspectes de tots dos. En el sistema d'unió, el poder central es reserva la titularitat exclusiva per establir i recaptar els tributs, atribuint després als ens descentralitzats una determinada quantitat de recursos via transferència, en funció de les responsabilitats d'aquestes entitats. En el sistema de separació, es distribueixen els tributs entre els diferents nivells de govern, i cadascun d'aquests exerceix de forma exclusiva la potestat normativa i de gestió sobre els tributs de la

seva titularitat.

En el cas de la Constitució espanyola es va optar, pel que fa al règim general, pel sistema mixt, en la mesura que es contempla la figura dels impostos cedits, es preveu la participació de les comunitats autònomes en ingressos estatals, i s'habilita la possibilitat de la delegació o la col·laboració de les comunitats autònomes en la recaptació, la gestió i la liquidació de recursos tributaris de l'Estat.

La concreció d'aquest model va restar, no obstant, molt oberta. Per aquesta raó, tant els estatuts d'autonomia com la Llei orgànica esmentada a l'article 157.3 CE han de desenvolupar un paper important en la fixació del sistema de finançament autonòmic.

3. La Constitució reconeix a les comunitats autònomes autonomia financera per al desenvolupament i l'execució de les seves competències, d'acord amb els principis de coordinació amb la hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols.

Com ha dit el Tribunal Constitucional en la Sentència 14/1986, de 31 de gener (FJ 2), la hisenda privativa de les comunitats autònomes "es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma" (en el mateix sentit, STC 63/1986, de 21 de maig, FJ 4, i 183/1988, de 13 d'octubre, FJ 1).

Ara bé, reconegut el dret a l'autonomia financera, el qual es vincula al contingut de les competències i, en última instància, al mateix reconeixement de l'autonomia política, cal precisar l'abast d'aquest dret i conèixer a quina entitat li correspon en primera instància la funció de fixar-lo.

Pel que fa a aquesta última qüestió, si bé, com hem dit, la Constitució estableix un model obert i amb una àmplia remissió als estatuts, no es pot afirmar que estiguem davant d'un sistema desconstitucionalitzat en el qual no s'hagi atribuït a l'Estat cap mena d'intervenció prevalent.

La Constitució atribueix a l'Estat la potestat de "planificar l'activitat econòmica general per a atendre les necessitats col·lectives, equilibrar i harmonitzar el desenvolupament regional i sectorial i estimular el creixement de la renda i de la riquesa i la distribució més justa d'aquesta darrera" (art. 131.1), i "la potestat originària per a establir els tributs" (art. 133.1). Al mateix temps, li imposa les obligacions de garantir "la realització efectiva del principi de solidaritat consagrat en l'article 2 de la Constitució", de vetllar "per l'establiment d'un equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol", i d'atendre "assenyaladament les circumstàncies del fet insular" (art. 138.1 CE).

De forma conseqüent, la mateixa Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'hisenda general (art. 149.1.14 CE), així com la potestat per dictar una llei orgànica per regular "l'exercici de les competències financeres enumerades en l'anterior apartat 1, les normes per a resoldre els conflictes que poguessin sorgir i les possibles formes de col·laboració financera entre les Comunitats Autònomes i l'Estat" (art. 157.3 CE).

4. En termes generals, es pot afirmar que la competència estatal en matèria d'hisenda general abasta el conjunt de normes i decisions que es refereixen subjectivament a l'essencial estructura funcional i orgànica de totes les hisendes públiques, i objectivament als principis i elements determinants de la coherència del sistema tributari.

Aquesta afirmació ve avalada per la doctrina del Tribunal Constitucional, la posició del qual va quedar perfectament resumida en la seva Sentència 192/2000, de 13 de juliol (FJ 6), en la qual afirmà que: "la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE determina que el Estado 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".

D'acord amb el Tribunal Constitucional, en virtut de la competència de l'article 149.1.14 CE, l'Estat té la potestat per establir les característiques generals i fonamentals del sistema fiscal i

la supremacia en la determinació i adscripció de les figures bàsiques tributàries del sistema.

5. L'altre instrument que la Constitució atribueix a l'Estat és la llei orgànica prevista a l'article 157.3, que s'ha convertit en la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (en endavant, LOFCA). La mateixa indeterminació del model de finançament en el text de la Constitució, atesa la també indeterminació del sistema d'organització territorial de l'Estat, va portar a remetre la concreció final a una llei orgànica posterior. Com ha dit el Tribunal Constitucional, "la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE" (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 4).

Per tal que la llei orgànica a què fa referència l'article 157 pugui complir aquesta funció, la LOFCA té caràcter competencial. Així ho ha reconegut també el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudència (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2; 181/1988, de 13 d'octubre, FJ 7; 183/1988, de 13 d'octubre, FJ 3; 250/1988, de 20 de desembre, FJ 1; 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 3 i 9; 68/1996, de 18 d'abril, FJ 9, i 192/2000, de 13 de juliol, FJ 4). En la Sentència 68/1996 (FJ 9), el Tribunal afirmà que l'article 157.3 pretén "habilitar la intervenció unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así 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. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica -la actual LOFCA- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera".

La posició rellevant de la LOFCA en el moment de concretar el model de finançament autonòmic no pot oblidar el paper igualment destacat dels estatuts d'autonomia en aquesta matèria i el fet que la remissió que l'article 157.3 de la Constitució fa a una llei orgànica conté l'expressió "podrà".

D'aquesta forma, s'estableix una singular relació entre la LOFCA i els estatuts d'autonomia, ja que a l'Estatut d'autonomia li correspon atribuir el poder tributari a la mateixa comunitat autònoma.

D'acord amb aquestes premisses, entenem que no es pot identificar la previsió de l'article 157.3 CE amb els altres supòsits en els quals la Constitució condiona la competència autonòmica a l'existència d'una prèvia llei orgànica estatal (art. 149.1.29 i 152.1 CE), en la mesura que la Constitució estableix en aquests dos preceptes que la llei orgànica delimitarà l'abast de la competència autonòmica. I això justifica que la llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes no estigui inclosa en la disposició addicional novena de la Proposta de Reforma.

En el cas de l'article 157.3 CE, com s'ha dit, s'estableix una situació facultativa, de forma que, per a la configuració de les competències financeres autonòmiques, s'habilita el legislador estatal per poder actuar si ho creu convenient.

Per aquesta raó, les normes estatutàries relatives al sistema financer autonòmic podran aplicar-se encara que no existeixi la llei orgànica de l'article 157.3 CE, si bé, com ara estipula la disposició addicional setena EAC, l'exercici de les competències així assumides s'haurà d'ajustar a allò que, en el seu cas, estableixi la llei orgànica de l'article 157.3 CE.

Igualment, la posició de referència de la LOFCA haurà d'aplicar-se tenint en compte la importància dels estatuts com a normes atributives de competència en aquesta matèria, de forma que, com diu la vigent LOFCA en la seva disposició final única, les normes d'aquesta llei s'hauran d'interpretar harmònicament amb les normes contingudes als estatuts d'autonomia.

En definitiva, el sistema constitucional de distribució de competències en matèria de finances públiques s'articula sobre la base de la relació entre la potestat estatal que deriva de l'article 149.1.14 CE, l'àmplia competència de les comunitats autònomes per definir el contingut de la pròpia autonomia financera i la potestat estatal per reconduir el sistema a un model coherent mitjançant la Llei orgànica de l'article 157.3. Per aquesta última raó, el model que defineix un Estatut d'autonomia ha de poder ser generalitzable, és a dir, susceptible de ser integrat en el model que estableixi finalment la LOFCA.

6. El principi d'autonomia financera reconegut a l'article 157.1 CE comporta, com ha dit el Tribunal Constitucional, "la plena disposició de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas" (STC 201/1988, de 27 d'octubre, FJ 4). En el mateix sentit es va establir que aquesta autonomia "supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones" (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2).

Consegüentment, el sistema de finançament que dissenyi l'Estat i concreti la LOFCA haurà de tenir en compte que s'ha de garantir l'autonomia financera de les comunitats autònomes. Al mateix temps, seran les comunitats autònomes mateixes les que podran establir en el seu Estatut els principis que facin efectiva la seva autonomia financera, dintre de l'ampli marge de llibertat que ha de permetre la normativa estatal.

7. El funcionament d'aquest model mixt de finançament autonòmic requereix que l'Estat i les comunitats autònomes actuïn de forma coordinada. Com ja hem vist, la Constitució atribueix a l'Estat la competència per establir "les possibles formes de col·laboració financera entre les Comunitats Autònomes i l'Estat" (art. 157.3). Però la coordinació també es pot aconseguir mitjançant mecanismes bilaterals, tal com posen en relleu l'article 45.2, la disposició addicional 6.3 i la disposició transitòria 3 EAC. Com ha dit el Tribunal Constitucional, "la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y en el caso de la cesión de tributos, la cuestión afecta muy directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 de la Constitución), debiendo considerarse el sistema establecido en la disposición adicional sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña también un instrumento que permite hacer compatible esa autonomía financiera con la exigencia de asegurar la necesaria coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles que el art. 156.1 de la Constitución impone" (STC 181/1988, de 13 d'octubre, FJ 7).

Consegüentment, la introducció de mecanismes de cooperació bilateral i de participació de la Generalitat de Catalunya en la presa de decisions estatals forma part també del model de finançament.

8. Finalment, cal assenyalar que l'autonomia financera ha de ser compatible amb dos principis: la suficiència dels recursos i la solidaritat entre tots els espanyols (art. 156.1 i 158 CE). Aquest últim principi té, de fet, un doble vessant: negatiu per una banda, en tant que condiciona l'exercici de l'autonomia financera (art. 156.1), i positiu per l'altra, en la mesura que imposa a l'Estat una conducta activa per fer-lo efectiu (art. 131.1, 138.1 i 158.2 CE).

Com a límit, el principi de solidaritat obliga també les comunitats autònomes (STC 64/1990, de 5 d'abril, FJ 7, i 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 11), però de forma destacada el principi de solidaritat obliga l'Estat a dur a terme les actuacions necessàries per tal que el sistema en el seu conjunt sigui solidari. Per tal que pugui dur a terme aquesta funció, la Constitució estableix dos mecanismes: el fons estatal d'anivellament i el fons de compensació interterritorial (art. 158 CE).

9. Del que hem exposat fins ara en relació amb el model de finançament, cal concloure que la Constitució de 1978 dissenya un sistema general de finançament de les comunitats

autònomes fonamentat en els principis següents:

a) La Constitució no imposa un model concret. Admet diverses solucions finals i reconeix un ampli protagonisme als estatuts en la configuració d'aquest model final.

b) La Constitució atribueix a l'Estat la competència per establir els elements estructurals del sistema de finançament, la qual cosa suposa que la columna vertebral del sistema tributari (Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, Impost sobre Societats i Impost sobre el Valor Afegit) ha de quedar, pel que fa als seus elements essencials, en mans de l'Estat (art. 149.1.14 CE).

c) La Constitució situa en un lloc rellevant una llei orgànica (la LOFCA) per tal de coordinar el sistema (art. 157.3 CE).

d) La Constitució reconeix el principi d'autonomia financera, vinculat a l'exercici de les competències autonòmiques i condicionat pels principis de coordinació amb la hisenda estatal i de solidaritat de tots els espanyols (art. 156.1 CE).

e) La Constitució permet una àmplia participació de les comunitats autònomes en la determinació del seu sistema de finançament mitjançant mecanismes bilaterals i multilaterals.

f) La Constitució garanteix a les comunitats autònomes uns recursos sense fixar ni la seva atribució concreta ni la seva quantia.

10. Un cop hem exposat els elements essencials del model constitucional del sistema general de finançament de les comunitats autònomes, procedeix ara examinar si el model establert en el títol VI de la Proposta de Reforma és conforme o no amb el text constitucional. Per tal de donar resposta a aquesta pregunta, analitzarem en primer lloc el contingut general del nou model que s'estableix en el capítol I d'aquest títol de la Proposta de Reforma ("les finances de la Generalitat", art. 196 a 205) i, a continuació, farem referència als preceptes concrets del títol VI que han plantejat dubtes de constitucionalitat.

A) El model que s'estableix al Projecte de Reforma es caracteritza pels següents elements essencials:

- La Generalitat és competent per recaptar tots els impostos suportats a Catalunya.
- La Generalitat té competència normativa i responsabilitat fiscal sobre tots els impostos suportats a Catalunya, i també participa en els seus rendiments.
- L'Estat participa en la recaptació pels impostos cedits totalment o parcial a Catalunya.
- La Generalitat participa en aportacions de solidaritat a les altres comunitats autònomes, en funció de la recaptació a Catalunya i la mitjana estatal, a través dels mecanismes de solidaritat que estableix la Constitució.

Aquest model respecta el marc constitucional en la mesura que es respecten els seus principis bàsics. Així es reconeix la capacitat normativa estatal, la necessària coordinació amb l'Estat en l'exercici de la gestió tributària, la funció constitucional de la LOFCA i el respecte al principi de solidaritat.

B) Feta aquesta primera valoració general, analitzarem alguns preceptes que han plantejat dubtes de constitucionalitat.

a) L'article 198 estableix el sistema general de distribució de competències entre la Generalitat i l'Estat en matèria financera. En el seu apartat segon s'afirma que "la Generalitat té la capacitat normativa i la responsabilitat fiscal sobre tots i cadascun dels impostos estatals suportats a Catalunya, i també la participació en els seus rendiments, sens perjudici de les competències que corresponguin a les Corts Generals i a les institucions europees."

Aquesta àmplia atribució de potestat normativa i de responsabilitat fiscal serà constitucional en la mesura que es respectin les competències normatives que, com hem vist, la Constitució reconeix a l'Estat (art. 149.1.14 CE). Certament, el precepte transcrit sembla respectar aquestes competències en virtut del recurs a la coneguda clàusula "sens perjudici de les competències que corresponen a les Corts Generals". L'apartat tercer també sembla posar

de manifest que la competència normativa de la Generalitat prevista a l'apartat segon no és exclusiva, atès que, en garantir un contingut mínim a la llei catalana, admet que existirà una altra normativa en la mateixa matèria.

Malgrat això, el fet cert és que la redacció de l'apartat segon, en afirmar que la Generalitat té "la" capacitat normativa i "la" responsabilitat fiscal sobre tots i cadascun dels impostos, estableix una reserva de tota la potestat normativa i tota la responsabilitat fiscal a la Generalitat. Aquesta lectura fa inconstitucional el precepte.

Atesa la importància d'aquesta matèria, el rigor normatiu ha de ser total. No es pot admetre una redacció que, si bé permet altres interpretacions, també comporta una lectura de contingut inconstitucional.

Consegüentment, cal concloure que l'article 198.2 de la Proposta de Reforma és inconstitucional pel que fa a les expressions "...la capacitat normativa i la responsabilitat fiscal...". El precepte seria constitucional si digué: "La Generalitat té capacitat normativa i responsabilitat fiscal...".

Pel que fa a l'apartat tercer d'aquest mateix article, el seu contingut garanteix a la Generalitat la potestat d'intervenir en la fixació dels elements essencials dels tributs i, especialment, en la determinació del tipus efectiu corresponent. D'aquesta forma, certament es condiona l'exercici de la potestat estatal en el moment de regular la cessió d'impostos, però entenem que l'amplitud de la forma emprada, que es limita a dir que la Generalitat haurà "d'intervenir", no suposa una limitació inconstitucional de la potestat estatal de regular els elements bàsics dels tributs de la seva titularitat que cedeix a les comunitats autònomes.

b) L'article 199 atribueix a l'Agència Tributària de Catalunya la responsabilitat de la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs propis i cedits.

Aquesta àmplia competència de gestió, atribuïda directament per la Proposta de Reforma a una entitat de la Generalitat de Catalunya, és una conseqüència lògica de la també àmplia potestat normativa i responsabilitat tributària de la mateixa Generalitat.

L'actuació de l'Agència Tributària de Catalunya haurà de ser, en tot cas, en coordinació o en règim de consorci amb l'Administració Tributària de l'Estat. D'aquesta forma, l'article 199 respecta el principi de coordinació i precisa la referència genèrica de l'article 156.2 CE al fet que les comunitats autònomes puguin actuar en col·laboració amb l'Estat per a la recaptació, la liquidació i la gestió dels recursos tributaris del mateix Estat.

El fet que l'article 199 deixi oberta la possibilitat d'utilitzar instruments de coordinació o, de forma molt especial, de consorciació, no planteja problemes de constitucionalitat i hauran de ser les dues entitats implicades les que valorin quina de les dues tècniques permet fer efectius, de la millor manera possible, el respecte a l'autonomia de gestió i l'eficàcia general del sistema de finançament públic. En aquest sentit, entenem que la utilització d'elements propis d'una relació consorciada evitaria de forma més segura els dubtes que es poguessin presentar sobre l'actuació de l'Agència Tributària de Catalunya.

Cal concloure que l'article 199 és constitucional.

c) L'article 200 fa referència al mecanisme de participació en la recaptació dels impostos cedits totalment o parcial.

El precepte estableix de fet un procediment, un criteri general per calcular la participació, i un percentatge concret que, en tot cas, s'haurà de respectar.

La referència al procediment bilateral de la Comissió Mixta, establert a l'article 205 no planteja problemes, sobretot si es té en compte que l'apartat primer del mateix article 205 diu que "la Comissió Mixta de Relacions Fiscals i Financeres Estat-Generalitat exerceix les seves funcions sens perjudici dels acords subscrits pel Govern de Catalunya en el Consell de Política Fiscal i Financera".

Tampoc no ofereix problemes el fet que es digui que s'haurà de fixar el percentatge de participació que correspongui a l'Estat en els diferents impostos cedits parcialment. Qüestió diferent és que l'Estatut determini ja una quantia concreta que, si no és una quantia fixa, sí que és un topall. En dir que el percentatge no ha d'ésser en cap cas superior al 50%, es pren una decisió que, si bé pot ser raonable, no correspon establir-la a l'Estatut. La determinació de la participació en els impostos cedits afecta el conjunt del sistema de finançament i haurà de ser fixada d'acord amb els criteris generals establerts a la LOFCA.

Cal concloure que la frase final "aquest percentatge no ha d'ésser en cap cas superior al 50%" és inconstitucional.

d) L'article 202 estableix uns principis generals per a la concreció del principi de solidaritat. Com ja hem dit, aquest principi obliga les comunitats autònomes i l'Estat i l'article 158 CE atribueix a l'Estat els mecanismes per tal de fer-lo efectiu.

Consegüentment, correspon a l'Estat la concreció del principi de solidaritat mitjançant els mecanismes financers d'anivellament i el Fons de Cooperació. No pot, doncs, l'Estatut, imposar el contingut d'aquestes decisions estatals. Ara bé, l'article 202 no estableix cap contingut concret i es limita a introduir uns principis generals per tal de concretar aquests mecanismes de solidaritat i la regla de la seva avaluació quinquennal. Per tant, el precepte és constitucional.

e) L'article 213 atribueix a la Generalitat la competència legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals. Aquesta competència legislativa autonòmica haurà de respectar la competència estatal en matèria d'Hisenda general (art. 149.1.14 CE), en els termes abans expressats, així com la competència estatal en matèria de règim local, segons hem exposat en tractar els articles 112, 113 i 199 en aquest dictamen.

Atès que l'article 213 fa expressa referència al marc normatiu general dins del qual s'haurà d'exercir aquesta competència legislativa ("en el marc establert per la Constitució Espanyola"), el precepte és constitucional.

f) La funció del cadastre és essencial per a la gestió del sistema tributari. L'article 216 atribueix a la Generalitat l'ordenació i la gestió del cadastre, però atesa la importància d'aquest instrument, reconeix la funció coordinadora de l'Estat, la qual cosa evita qualsevol dubte sobre la constitucionalitat del precepte.

La posició dels ens locals és també reconeguda en preveure's la possibilitat de subscriure convenis amb aquests per a la gestió dels respectius cadastres.

Cal concloure que l'article 216 és constitucional.

11. Les esmenes 357 a 372 contenen un model alternatiu al títol VI del finançament.

Per tal de valorar la constitucionalitat del model en el seu conjunt i dels preceptes que es proposen, ens remetem a allò que hem exposat en els apartats anteriors d'aquest Fonament.

D'acord amb aquells criteris, el model que s'estableix en les esmenes 357 a 372 és inconstitucional en la mesura que nega la competència normativa estatal per fixar els principis de la Hisenda general (art. 149.1.14 CE), juntament amb la intervenció de la LOFCA (art. 157.3 CE) i la potestat de coordinació estatal, imposa una Agència Tributària pròpia no coordinada, imposa un model de relació exclusivament bilateral mitjançant la figura del concert i crea figures normatives no previstes a la Constitució, com ara la llei paccionada.

D'acord amb aquests criteris, són inconstitucionals les següents esmenes:

a) Esmena 358. Preveu la creació d'una hisenda autònoma sense referència a les potestats normatives estatals.

b) Esmena 359. Imposa un únic mecanisme de relació bilateral, preveu l'aprovació d'una llei

paccionada i prefigura un règim de concert econòmic no previst a la Constitució per a la Generalitat de Catalunya.

c) Esmena 360. Si bé en la seva lletra a fa esment al respecte de l'estructura general impositiva de l'Estat, després no es fa referència a la potestat normativa estatal i es limita la fixació dels criteris de coordinació, harmonització fiscal i col·laboració a allò que determini l'Estatut, negant la intervenció de la llei prevista a l'article 157.3 CE.

d) Esmena 361. La determinació de l'aportació de la Generalitat a l'Estat es fixa de forma exclusiva mitjançant un mecanisme bilateral, al marge de la recaptació dels tributs generals i s'haurà de fixar mitjançant una llei paccionada.

e) Esmena 362. La creació d'una Agència Tributària de Catalunya no preveu cap mecanisme de coordinació o consorciació amb l'Administració de l'Estat, limitant-se a dir que podrà lliurement establir formes de col·laboració amb l'Administració tributària de l'Estat.

f) Esmena 364. Per connexió amb el que hem dit en tractar l'esmena 360, aquesta també és inconstitucional.

g) Esmena 369. Aquesta esmena relativa al cadastre és inconstitucional en no preveure cap mecanisme de coordinació amb l'Administració estatal, ni convenis amb els ens locals.

h) Esmena 371. En atribuir-se a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de finançament local, sense cap remissió a la competència estatal en matèria d'Hisenda general i de bases del règim local, l'esmena és inconstitucional.

Finalment, hem de posar en connexió les consideracions fetes en relació amb les esmenes 357 a 372 amb la disposició addicional primera de la Proposta de Reforma. Com ja hem examinat, en aquesta disposició es pretén recollir a l'Estatut d'autonomia de Catalunya el contingut de la disposició addicional primera de la Constitució i, en virtut d'aquesta, fixar el règim competencial de la Generalitat a partir del respecte d'uns previs drets històrics, dintre dels quals s'inclouria un règim de finançament propi i diferenciat per a Catalunya.

Doncs bé, com ja hem dit en tractar d'aquesta disposició addicional de la Proposta de Reforma, aquesta reconeix els drets històrics només als territoris forals d'Àlava, Guipúscoa i Biscaia, i a Navarra, i pel que fa al seu contingut, reconeix els drets històrics que s'havien mantingut en el temps fins al moment de l'aprovació de la Constitució. Conseqüentment, ni Catalunya és titular de drets històrics que permetin establir un règim diferenciat de competències, ni gaudia d'un règim singular de finançament mantingut al llarg del temps en el moment d'aprovar-se la Constitució. Per tant, la inconstitucionalitat de la disposició addicional primera no permet declarar la constitucionalitat de les esmenes abans examinades.

Cal concloure que les esmenes 358, 359, 360, 361, 362, 364, 369 i 371 són inconstitucionals.

## **Fonament 11**

1. Els articles 217 i 218 regulen el procediment de reforma de l'Estatut. Abans d'entrar en l'examen concret d'ambdós preceptes, hem de veure de quina manera la naturalesa de l'Estatut com a norma bilateral i paccionada condiciona aquest procediment, tant pel que es refereix a l'abast que s'hagi de donar al contingut de l'article 147.3 CE, que requereix l'aprovació de la reforma per les Corts Generals "mitjançant llei orgànica", com pel marge de llibertat de què disposa el legislador estatuent en fer aquesta regulació.

Amb relació al primer aspecte, entenem que l'expressió citada no significa "mitjançant el procediment de llei orgànica". En efecte, aquest procediment, en realitat, no és cap altre que el procediment legislatiu ordinari, amb les seves diferents etapes de ponència, comissió i ple, amb tres excepcions: l'exclusió de la iniciativa legislativa popular, la impossibilitat que els projectes o proposicions de llei orgànica es tramitin com a lleis de comissió i, finalment, l'exigència, una vegada aprovat l'articulat, d'una votació sobre la totalitat del text en què és necessari el vot favorable de la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats. Si s'utilitzés aquest procediment per a la tramitació dels estatuts d'autonomia, s'afectaria