



Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

El modelo de financiación singular para Catalunya: Reflexiones sobre su posible encaje constitucional

JOAN RIDAO I MARTÍN

Apuntes 2025/01
Enero de 2025



fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

EL MODELO DE FINANCIACIÓN SINGULAR PARA CATALUNYA: REFLEXIONES SOBRE SU POSIBLE ENCAJE CONSTITUCIONAL

Joan Ridao i Martín
Profesor agregado de Derecho Constitucional
Universitat de Barcelona

Enero de 2025

El acuerdo entre ERC y el PSC, que hizo posible la investidura de Salvador Illa como President de la Generalitat (agosto 2024), incorporaba, entre otros, el compromiso fundamental de impulsar un «sistema de financiación singular» para Catalunya. En parte, este objetivo y los criterios detallados en este documento eran tributarios de los expresados en el precedente Acuerdo del Govern de la Generalitat (ACORD GOV/242/2023, de 23 de noviembre). Los contenidos básicos de ambas propuestas, aunque no eran inéditos en las formulaciones propugnadas con anterioridad desde el nacionalismo político catalán, sí que introducían elementos disruptivos en el enfoque «marginalista» que hasta entonces había dominado la reflexión en torno a la reforma del sistema de financiación vigente desde 2009 (FERNÁNDEZ y LAGO, 2024; p. 1).

Tanto el Acuerdo del Govern de 2023 como el de investidura entre ERC y PSC de 2024 plantean el nuevo sistema de financiación para Catalunya en unos términos que apuntan, *prima facie*, una indudable referencia a los regímenes forales vigentes para el País Vasco y Navarra. Así, de forma destacada, dos elementos troncales de la propuesta: establecer la administración tributaria de la Generalitat como administración única en Catalunya para la totalidad de los impuestos a recaudar en el territorio, excepto los de carácter local, y configurar el conjunto de las relaciones financieras entre la Generalitat y el Estado sobre una base principalmente bilateral.

Aunque, por lo demás, la literalidad del acuerdo de 2024 resulta lo suficientemente abierta para admitir concreciones con un alto grado de diversidad¹, lo cierto es que la posibilidad de la financiación singular para Catalunya ha concitado un intenso y vivo debate sobre su viabilidad, en el marco de la financiación general de las Comunidades Autónomas, y su conveniencia, en términos de equidad o de solidaridad interterritorial, por ejemplo. También, como es natural, se han expuesto sombras en relación al encaje constitucional de una pretensión de esa naturaleza y es, precisamente, este ámbito específico al cual dedicaremos estas sucintas reflexiones, con el alcance que permite el nivel de definición actual de la singularidad financiera que se predica para Catalunya en los textos mencionados.

1 Tanto el Acuerdo del Govern de 2023 como el Acuerdo de investidura de 2024 no son textos legislativos sino documentos políticos. Ambos pormenorizan, en su apartado inicial de diagnóstico, lo que consideran las principales carencias y defectos del sistema de financiación actualmente vigente y, posteriormente, proponen los objetivos y mecanismos generales para la corrección de los mismos en nuevo modelo singular, en algunos extremos con bastante detalle. En conjunto, sin embargo, la literalidad de los acuerdos suscritos, hasta el momento, admite una amplia pluralidad de articulaciones concretas, lo cual es imprescindible tener presente a la hora de emitir juicios sobre la viabilidad de su constitucionalidad. En cualquier caso, no resultará ninguna sorpresa, que en este ensayo me centre en las lecturas o las posibles configuraciones que faciliten la conformidad constitucional del desarrollo del sistema. Pero cualquier escrutinio sistemático y razonablemente solvente de la constitucionalidad del sistema deberá esperar a su configuración como texto legislativo.

1. Acogida de un sistema singularizado de financiación para las comunidades autónomas en el marco constitucional.

Antes de entrar en el análisis de las condiciones particulares de constitucionalidad sobre el «sistema de financiación singular», debemos abordar dos cuestiones generales sobre el encaje constitucional de un sistema como el propuesto. La primera de ellas tiene que ver con la admisibilidad, en la sistemática actual de la Norma Fundamental, de un caso singularizado de financiación autonómica y, la segunda, sobre la necesidad de que, para dicha validación, la singularidad concreta deba estar habilitada, previamente, en el propio texto constitucional.

Aunque la Constitución (CE) establece un marco regulatorio general para la financiación de las Comunidades Autónomas en sus artículos 156 a 158, al que luego nos referiremos con más detalle, en esta materia, como en muchas otras, la Norma Fundamental no predetermina los contenidos que, en cada caso, el legislador estatal (orgánico u ordinario) escoja para su concreción. En particular, el marco constitucional español tolera la coexistencia de opciones políticas diferenciadas sobre la financiación autonómica sin otra justificación adicional que la de la voluntad política de la mayoría necesaria para su adopción, siempre que estas opciones no colisionen con los principios constitucionales básicos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) en este sentido es sobradamente conocida: «el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (...), está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica, y así se ha puesto de manifiesto en las sucesivas reformas de la LOFCA» (STC 192/2000, FJ 10; reiterada entre otras en la STC 19/2012, FJ 11). Es más, el TC ha sido rotundo en la delimitación del alcance que debe aplicar en el escrutinio de estas normas infraconstitucionales: «[n]o hemos de pronunciarnos sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí (STC 179/1985), ni nos incumbe determinar "cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas"» (STC 68/1996, FJ 2, doctrina reiterada en las posteriores SSTC 3/2007 FJ 3, 204/2011 FJ 5, y 50/2023 FJ 4).

Es más, el carácter abierto de la CE, en esta materia, se manifiesta también en la inexigencia de un modelo de financiación uniforme para todas las Comunidades Autónomas, habilitando el desarrollo del sistema mediante normas infraconstitucionales, en el marco del principio dispositivo que inspira la configuración del proceso autonómico. Así, como es sobradamente conocido, el texto constitucional refiere de forma expresa los sistemas forales (disposición adicional [DA] 1ª, CE), el régimen económico y fiscal del archipiélago canario (DA 3ª, CE) y las singularidades de las ciudades autónomas (disposición transitoria [DT] 5ª, CE), todos ellos contemplados como peculiaridades del régimen general diseñado en la Ley Orgánica *ex* artículo 157.3 CE (DA 1ª y 2ª, 4ª y 5ª, LOFCA, respectivamente).

Por lo que hace a la segunda de las cuestiones generales de constitucionalidad, la eventual necesidad de que la singularidad del sistema de financiación deba estar habilitada en el texto de la Norma Fundamental, cabe recordar que, como muchas otras, la CE salvo para algunos preceptos muy determinados, entre los que no se incluyen los relativos a la financiación autonómica, no es una norma que el legislador deba desarrollar mediante disposiciones limitadas a la mera concreción de lo establecido en el texto de la Norma Fundamental. Es decir, la función del legislador no es, meramente, ejecutar la Constitución, sino que crea derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece (SSTC 215/2016, FJ 3, 191/2016, FJ 3, y 112/2021, FJ 5).

Por otro lado, conviene tener presente que la opción del constituyente incorporando el reconocimiento de los derechos históricos tuvo una raíz de naturaleza esencialmente política (entre otros, TUDELA ARANDA, 2018: 438-440), que si bien fue probablemente necesaria, en su momento, para hacer

posible el proceso constituyente, ha tenido efectos secundarios en algunos casos sorprendentes. El citado TUDELA ARANDA lo expresa de manera elocuente: «creo que no es vano reparar como, cuarenta años después, en los territorios en los que se garantizó constitucionalmente la singularidad y, por ende, la asimetría, existe comodidad esencial en su inserción en el Estado. Una comodidad que es inevitable oponer a lo sucedido en Cataluña, cuya singularidad además de no ser reconocida constitucionalmente, quedó diluida con el desarrollo constitucional» (2018: 440).

La naturaleza esencialmente política del acuerdo sobre el reconocimiento de los regímenes forales se detecta, también, en el desarrollo posterior de los sistemas financieros concretos. Así, por ejemplo, ZUBIRI y VALLEJO (1995: 30-31) ya señalaron la «confusión» que rodea el origen del índice de imputación asignado al País Vasco dentro del sistema del cupo, el conocido 6,24%, sobre el cual se han expuesto diversos e improbables procedimientos matemáticos de estimación. Los citados autores concluyen, de manera bastante razonable, que su determinación «sea simplemente el resultado de un acuerdo político a partir de algunos indicadores de la importancia relativa de la economía de la CAPV en el conjunto de la española».

Por otro lado, conviene también recordar que, como fruto de una decisión voluntaria, algunas comunidades autónomas de régimen común (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) descartaron su incorporación al sistema de financiación del quinquenio 1997-2001, manteniendo su adscripción al modelo vigente para el quinquenio 1992-1996. Con lo cual, de forma transitoria, se produjo la coexistencia, constitucionalmente pacífica, de dos sistemas de financiación diferenciados aunque esa posibilidad no se estableciese de forma expresa en la CE.

2. El principio de solidaridad.

La CE se refiere en varios preceptos al principio de solidaridad en conexión al modelo territorial de descentralización política y, de forma específica, vinculado al ámbito de la financiación autonómica (arts. 138, 156 y 158.2 CE). Hasta el momento, dicho principio ha sido interiorizado tanto por parte de los estatutos de autonomía (por ejemplo, art. 201.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña [EAC]) como en las normas reguladoras de los sistemas forales de financiación (arts. 2.u.primer y 48 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, también art. 2.1.d de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra). No parece que exista, pues, ninguna incompatibilidad manifiesta, desde el punto de vista constitucional, en la existencia de un modelo de financiación singular para una o más comunidades autónomas.

En el caso concreto de los Acuerdos 2023 y 2024 para Catalunya, en ambos casos se menciona de forma expresa el concepto de solidaridad como forma de contribución, diferenciada y adicional a la compensación al Estado por las cargas no asumidas², a las funciones que corresponden al Estado como garante del equilibrio económico territorial (art. 138.1 CE), mediante una parte de los ingresos tributarios que se generan en Catalunya. De esta forma, y pendientes de concretar los criterios de cuantificación y de procedimiento para articular la aportación de los fondos, el nuevo modelo de financiación singularizada no vulneraría el principio de solidaridad ni impediría su plena efectividad.

Por el otro lado, cabe plantearse la coherencia de un modelo de financiación singular, en el que la solidaridad con otros territorios se llevaría a cabo a través de una contribución singularizada, con los mecanismos de nivelación y solidaridad contemplados en el artículo 206.3 EAC. Somos conscientes,

2 En este sentido, probablemente habría que recordar que en el caso del concierto vasco, la aportación de este territorio al Fondo de Compensación Interterritorial se cuantifica dentro de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma (art. 52.3^a de la Ley 12/2002, de 23 de mayo).

aquí, de que la STC 31/2010 eliminó la fuerza normativa de la regulación estatutaria relativa a dichos mecanismos través de diversas técnicas (declaración de inconstitucionalidad, técnica interpretativa y reducción de los mandamientos estatutarios a simples recomendaciones políticas). Aún así, el artículo 206.3 EAC incide en uno de los factores que deberían ser tenidos en cuenta para configurar el volumen de recursos que debe pagar al Estado una comunidad autónoma con un régimen de financiación singular: en concreto, la realización efectiva del principio de solidaridad previsto en el artículo 138.1 CE.

Sin embargo, el mencionado precepto, al modular los recursos financieros de que podrá disponer la Generalitat —en conexión con los mecanismos de solidaridad y de nivelación—, no predetermina la forma concreta en la cual se llevará a cabo este ajuste, ni cómo operará sobre los recursos financieros de la Generalitat. Por tanto, aceptando la admisibilidad de los criterios del artículo 206.3 EAC en los precisos términos en los que lo ha hecho (STC 31/2010, FJ 134), la doctrina constitucional ha permitido que éstos puedan utilizarse como criterios coadyuvantes para determinar la contribución de la Generalitat a la solidaridad³, ya sea por un sistema de cuota de retorno o de retención en los ingresos tributarios.

Finalmente, en relación a la materia de la solidaridad, debemos considerar la relevancia que, tanto el Acuerdo de 2023 como el de 2024, y anteriormente el artículo 206.5 EAC, asignan al principio de ordinalidad, entendido éste como la preservación del orden de las comunidades autónomas en la escala de contribución per capita en la escala de percepción per capita de recursos. Concretamente, el texto del Acuerdo de investidura de 2024 establece este principio como limitación del principio de solidaridad, al tiempo que le asigna una presencia destacada en el periodo transitorio de despliegue del modelo singular. En este punto, es imprescindible recordar la jurisprudencia establecida en la STC 31/2010 (FJ 134). Aunque el Alto Tribunal convino que las medidas conducentes a la plena eficacia del principio de solidaridad «no pueden redundar para las [comunidades] 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», sin embargo, dejó carente de efectividad práctica la previsión del artículo 206.5 EAC por dos vías. La primera al reprochar de inconstitucionalidad la atribución al principio de ordinalidad de una naturaleza condicional e imperativa, excluyendo así cualquier tipo de fuerza normativa al precepto; y, la segunda, por la vía interpretativa, al concluir que la garantía estatutaria sólo operaría cuando la alteración de la posición de Cataluña se debiera exclusivamente a la aportación que realizara Cataluña como consecuencia de su participación en los mecanismos de nivelación, no como consecuencia de las aportaciones ajenas. Con todo, el pronunciamiento del TC no impediría que el principio de ordinalidad pueda utilizarse como uno de los futuros indicadores en el método de cálculo de la contribución de la Generalitat a los mecanismos de solidaridad. Adicionalmente, en principio, dependiendo de su encaje concreto en el nuevo régimen de financiación singular, el principio de ordinalidad podría verse dotado de la fuerza normativa que le otorgaría el legislador estatal.

3 La misma jurisprudencia constitucional inmediatamente citada hace posible esta interpretación, al aceptar que tanto la expresión estatutaria «servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales», a los que asignaba la contribución catalana a la solidaridad, es equivalente a la de «servicios públicos fundamentales» (art. 158 CE), como el criterio EAC «niveles similares en el conjunto del Estado» equivale, a vez, al de «nivel mínimo» del mismo artículo CE.

3. La prohibición de privilegios económicos y sociales y la garantía de la igualdad de todos los españoles.

Parcialmente en conexión con el anterior principio de solidaridad, es necesario examinar la compatibilidad de un sistema de financiación singular con las disposiciones constitucionales que, por un lado, prohíben que de las regulaciones estatutarias puedan derivar privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE) y que, por otro lado, garantizan que todos los españoles tendrán los mismos derechos y deberes en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1 CE)⁴.

Como ha proclamado la jurisprudencia constitucional, la interdicción de los privilegios económicos y sociales (*ex art. 138.2 CE*) «no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, (...) 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» (STC 31/2010, FJ 131, reiterada en la STC 20/2013, FJ 10).

Expresado en otros términos, el reproche de constitucionalidad, por una posición de privilegio de los habitantes de un territorio, no aparece derivado del simple hecho de que una comunidad autónoma disponga de un sistema de financiación diferenciado del de las demás. Para que el trato singularizado se pudiera tachar de privilegiado, desde la perspectiva jurídica, el sistema de financiación debería configurarse de manera que, necesaria y substantivamente, provocara unos desequilibrios económicos perjudiciales para las demás comunidades, o bien desde otra perspectiva, que legalmente se vetara en otras comunidades, con características similares a la comunidad con financiación diferenciada, la posibilidad de acceder a este modelo. Esto es, la configuración de un sistema de financiación singularizado para Catalunya comportaría, en términos constitucionales, la necesidad de habilitar un procedimiento para que otras comunidades autónomas, con los requisitos que eventualmente se estableciesen, puedan acceder voluntariamente a un modelo similar.

El escrutinio de la posible vulneración del principio de igualdad de derechos y deberes de los españoles que se derivase de la existencia de un modelo de financiación singular para Cataluña, debe partir de la constatación de que este análisis se proyecta sobre realidades que operan en planos diferentes: el institucional, en el caso de la financiación, y el personal, en el caso de los derechos y deberes de los ciudadanos. Si se conviene que el modelo de financiación propuesto no comporta, inevitablemente, la reducción desproporcionada y perjudicial de los recursos para la financiación del resto de comunidades, deberíamos centrarnos en la medida en que el sistema singular propicia la existencia de una diversidad patente de situaciones jurídicas de los ciudadanos españoles frente a sus obligaciones y derechos tributarios. Cabe reconocer que, de hecho y dentro de los márgenes tolerados por la ley, ya nos encontramos en esta situación con el sistema de régimen común actualmente vigente, donde los residentes en distintas comunidades autónomas pueden estar sometidos a fiscalidades y políticas de gasto también diversas, en parte porque esto resulta consustancial a un régimen de descentralización política (STC 51/2019, FJ 8). Por su parte, el régimen del concierto vasco compromete a la normativa tributaria derivada de la aplicación del sistema foral a mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado (art. 3 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo).

En este sentido, BARROSO (2024: 193) conecta el principio de solidaridad con los de corresponsabilidad fiscal y estabilidad presupuestaria mediante lo que denomina una relación de

4 Aunque estas disposiciones constitucionales no están referidas directamente al sistema de financiación de las comunidades autónomas y que se vinculan a las regulaciones de los estatutos de autonomía (especialmente en el caso del art. 138.2 CE), no podemos descartar, de entrada, la posibilidad de que se consideren aplicables a las disposiciones que regulen la financiación autonómica y, en concreto, a la propuesta de modelo singular de financiación para Cataluña.

«instrumentalidad eventual», al entender que ambos principios encauzan la obtención del objetivo de solidaridad, con el grado de diversidad que admite la CE y la legislación específica, pero el exceso en su aplicación conduce a «la laminación de la solidaridad y de los fines del Estado social».

Es preciso reconocer que, en el actual marco constitucional —sin considerar los pormenores de los regímenes forales—, no cabe pretender la configuración de un sistema de financiación singular que otorgase un carácter originario a la potestad tributaria autonómica. La CE reserva esta facultad en exclusiva al Estado (art. 133 en conexión con los art. 149.1.14 CE y 157.3 CE), doctrina reiterada por la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 100/2012, FJ 7). Sin embargo, los Acuerdos 2023 y 2024, sin renunciar a la máxima capacidad normativa sobre los tributos que en cada momento se habilite por parte del legislador estatal, no tienen como objetivo que el sistema de financiación singular para Catalunya disfrute del ejercicio de esa potestad originaria.

Así las cosas, en nuestra opinión, resulta cuestionable mantener que el sistema singular de financiación propuesto para Catalunya —con la reserva que siempre expresamos sobre el actual grado de concreción del mismo— genere, de forma inexorable, privilegios económicos y sociales para los habitantes de dicha comunidad autónoma o induzca desigualdades significativas entre los españoles, que sean reprochables en términos constitucionales.

4. El principio de lealtad constitucional.

El TC ha predicado, de forma reiterada, el deber de que las actuaciones del Estado y de las comunidades autónomas estén presididas por el principio de lealtad constitucional, principio no recogido de forma expresa en la CE, pero que constituye un apoyo esencial del funcionamiento del Estado autonómico (STC 215/2014, FJ 4) y que ha de hacerse efectivo, incluso, al margen del sistema de distribución de competencias (STC 123/2012, FJ 8).

El Alto Tribunal ha considerado que este principio tiene una específica proyección en el ámbito de las relaciones financieras entre Estado y comunidades autónomas, y requiere que el Gobierno del Estado extreme el celo para llegar a acuerdos con las comunidades autónomas, los cuales pueden alcanzarse en el marco de las comisiones mixtas de composición paritaria (STC 217/2013, FJ 6), si bien en estos casos los acuerdos no son vinculantes, al quedar supeditados a la potestad legislativa plena de las Cortes Generales. Para el TC, el principio de lealtad se concreta en el deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas, que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, con la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 135/2020, FJ 4).

Por tanto, y en los términos expuestos, la aprobación de un sistema de financiación singular para Cataluña, en sí misma no sería susceptible de infringir el principio de lealtad constitucional, si bien deberán considerarse específicamente, durante el procedimiento de aprobación y su implementación del nuevo modelo, las exigencias que se derivan del principio mencionado.

5. Algunos aspectos vinculados a la articulación del nuevo sistema de financiación.

De forma conexa con las dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta de modelo singularizado de financiación para Catalunya, se plantean, también, interrogantes sobre la necesidad de adecuar algunos de los instrumentos, ya existentes, de canalización de la relación financiera entre esta comunidad autónoma y el Estado.

En primer lugar, es necesario examinar la afectación que podría tener sobre la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 CE, esto es, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Previamente, conviene recordar que el artículo 157.3 CE no exige la aprobación de la ley orgánica a la que hace referencia, sino que prevé su existencia como una mera posibilidad. Ha sido la jurisprudencia del TC la que ha conferido a la LOFCA su actual relevancia extraordinaria a la hora de precisar el modelo de financiación de las comunidades autónomas. La reiterada tesis del Alto Tribunal (por todas, STC 65/2020, FJ 7) es que la interpretación combinada de la competencia sobre la hacienda general (artículo 149.1.14 CE) y de la potestad originaria del Estado para establecer tributos (artículo 133 CE), a la que antes nos hemos referido, aboca a que la definición del marco general de la totalidad del sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas en relación con el Estado corresponde en exclusiva al legislador estatal mediante el instrumento contemplado en el mencionado artículo 157.3 CE.

La lectura del TC convirtió, así, una previsión legislativa de carácter potestativo en un elemento consustancial y necesario, con el objetivo habilitar la intervención unilateral del Estado a fin de alcanzar un grado de homogeneidad mínimo en el sistema de financiación autonómica, salvando así la dificultad que habría supuesto que este sistema quedara exclusivamente en manos de lo que se decidiera en el procedimiento de elaboración de cada uno de los estatutos de autonomía (SSTC 68/1996, FJ 9; 13/2007, FJ 7, y 101/2016, FJ 9). De esta forma, además, la LOFCA se integró en el bloque de constitucionalidad (SSTC 250/1988, FJ 1; 68/1996, FJ 3; 171/1996, FJ 4; 13/2007, FJ 2, y 19/2012, FJ 11). cosa que la convierte en canon de constitucionalidad de las disposiciones infraconstitucionales. Resulta evidente, pues, que en este marco normativo, un eventual nuevo régimen de financiación singular para Cataluña requerirá necesariamente de su adecuación a la LOFCA, con el objetivo de que ampare la existencia de ese régimen de financiación.

Sin desconocer que, en una primera aproximación, algunos de los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña no responden estrictamente a los principios que deberían conformar un sistema de financiación singular, lo cierto es que la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, ofrece un argumento para descartar, de entrada y con carácter general, aquella eventual incompatibilidad, en la medida en que afirmó que los preceptos estatutarios, cuya implementación requería decisiones del Estado, no vinculaban al legislador estatal, sino que debían considerarse simples recomendaciones políticas⁵. Es decir, los compromisos estatutarios en materia de financiación no pueden menoscabar la libertad de las Cortes Generales para definir la política de gasto estatal.

Con esta doctrina (recientemente confirmada por la STC 50/2023, FJ 4), las disposiciones financieras de los estatutos de autonomía que vinculaban al Estado quedaban reducidas a manifestaciones de voluntad que pueden ser libremente implantadas o no por el legislador orgánico (a través de la LOFCA) o por el legislador ordinario estatal. En el periodo 2009-2010, impulsadas por la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se introdujeron relevantes y prolijas modificaciones en esta materia, que afectaron a todas las comunidades, incluidas las que no habían modificado su estatuto de autonomía. Esta demostración de la escasa relevancia que el contenido estatutario tiene para el Estado a la hora de establecer un nuevo sistema de

5 En concreto, el TC declaró en la STC 31/2010 que las potestades autonómicas sobre tributos cedidos se establecerán en la ley de cesión con el alcance que el legislador estatal crea oportuno (FJ 132), reiteró con rotundidad la completa libertad de las Cortes Generales para tramitar los proyectos de ley que incidan en los porcentajes de cesión de determinados impuestos (FJ 137) y rechazó que el Estatuto pueda incidir en la articulación de los mecanismos de solidaridad y nivelación (FJ 134). Además, desvinculó al legislador estatal de los preceptos que establecían los criterios para fijar la inversión del Estado en Cataluña (FJ 138) o de la implantación de los acuerdos tomados por órganos previstos en el Estatuto, tales como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (FJ 136).

financiación, no se compeadece demasiado con las argumentaciones que apelan al respeto por el EAC, como impedimento para establecer un sistema de financiación singularizado.

Cosa distinta, sin embargo, es la valoración de la conveniencia o no de proceder en su momento a una reforma estatutaria para acompañar plenamente su contenido al nuevo sistema de financiación con el objetivo de favorecer la seguridad jurídica y reforzar la posición constitucional del Estatuto en tanto que norma institucional básica de Cataluña. Aparecen, aquí tres materias significativas: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (art. 210 EAC), la Agencia Tributaria de Cataluña (art. 204 EAC) y el consorcio tributario paritario Estado-Generalitat o ente equivalente (artículo 204.2).

El TC admitió la constitucionalidad de las funciones que corresponden a la Comisión Mixta (art. 210.1 EAC), interpretando que éstas no excluyen las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera) y que el alcance de las funciones de la Comisión Mixta se circunscribe, como en otros órganos bilaterales de cooperación, a las actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales. Esta lectura del Alto Tribunal facilita la inserción de la Comisión Mixta en el nuevo modelo de financiación, la cual podría materializarse funcionalmente en dos fases. En primera instancia, la correspondiente a la negociación y definición del nuevo sistema de financiación, no existe obstáculo jurídico alguno para que la Comisión Mixta sea el órgano que debata y articule el nuevo régimen de financiación; en una segunda etapa, la de aplicación inicial del nuevo sistema de financiación tras su correspondiente aprobación, es posible atribuir a la Comisión Mixta, por ejemplo, la función de acordar la cantidad a abonar al Estado en concepto de cargas no asumidas y de contribución a los mecanismos solidaridad e, incluso, la resolución de discrepancias en la aplicación del nuevo sistema de financiación. Es decir, aunque siempre existe la posibilidad, al tratarse de un nuevo sistema de financiación, de configurar *ex novo* otro órgano de colaboración Generalitat-Estado en este ámbito, no existen obstáculos constitucionales que impidan que las funciones comentadas sean asumidas por la Comisión Mixta.

Respecto de la Agencia Tributaria de Cataluña, su previsión estatutaria (art. 204.1 EAC) tampoco supone ningún obstáculo para establecer el nuevo régimen de financiación autonómica, dado que la función que se le atribuye, entre otras, es la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, por delegación del Estado. Por lo demás, la creación y regulación del funcionamiento de la Agencia Tributaria de Catalunya se incluye en el ámbito de la potestad organizativa de la Generalitat de Catalunya⁶.

Por último, en relación con el consorcio paritario que, según el artículo 204.2 EAC, debe gestionar los tributos que no sean propios de la Generalitat ni sean estatales cedidos totalmente, se podría plantear la cuestión de si esta gestión compartida podría entrar en contradicción con una gestión tributaria, prácticamente exclusiva de la Generalitat, como se establece en el Acuerdo 2024 para el modelo de financiación singular basado en la total cesión de tributos estatales. En este punto, conviene acudir, una vez más, a la STC 31/2010, la cual otorga una completa libertad al Estado para implantar las previsiones estatutarias en diversos ámbitos, entre ellos el organizativo o el procedimental, que requieran de su actuación para ser materializadas (FJ 111). En consecuencia, la configuración del consorcio prevista por el EAC tampoco podría considerarse como una determinación que vinculara a la Administración del Estado, esto es, como un precepto dotado de una fuerza normativa u obligacional, sino que sólo reflejaría una recomendación política que el Estado podría libremente implantar o no. De hecho, aunque el EAC establecía un plazo de dos años tras su aprobación para la constitución del mencionado consorcio, éste no se ha llegado a constituir nunca.

⁶ Concretamente, la Agència Tributaria de Catalunya está regulada en los artículos 211-1 y siguientes de la Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat.

No obstante, como sea que, en la práctica, el Estado conservaría, aunque sea de forma residual, algunos tributos propios y seguiría reservándose algunas potestades relativas al resto de tributos totalmente cedidos, podría considerarse la gestión de estas potestades mediante la fórmula consorciada. En este contexto, el consorcio tendría forzosamente unas facultades de colaboración muy reducidas, pero no inexistentes, y nada impediría que, por acuerdo del Estado y de la Generalitat, pudiera asumir otras competencias, si se considerase oportuno.

6. Algunas conclusiones provisionales

De todo lo argumentado en el presente documento, cabe extraer las siguientes conclusiones generales.

En primer lugar, el marco constitucional español admite la coexistencia de opciones políticas diferenciadas sobre la financiación autonómica sin otra justificación adicional que la de la voluntad política de la mayoría necesaria para su adopción, siempre que estas opciones no colisionen con los principios constitucionales básicos. La CE no exige un modelo de financiación uniforme para todas las Comunidades Autónomas, habilitando el desarrollo del sistema mediante normas infraconstitucionales, en el marco del principio dispositivo que inspira la configuración del proceso autonómico. Por otro lado, tampoco se impone la necesidad de que la singularidad del sistema de financiación deba estar habilitada en el texto de la Norma Fundamental, de hecho las concreciones de los sistemas singulares actualmente vigentes se han desarrollado a partir de una línea de acuerdo político.

A partir de aquí, cabe apreciar que la proposición de un modelo singularizado de financiación para Catalunya, en los términos actualmente planteados, no infringe *per se* ningún principio constitucional básico. En este sentido, tanto el Acuerdo del Govern de 2023, como el de investidura de 2024, explicitan una clara asunción de las obligaciones de contribución a la solidaridad interterritorial, las cuales no tendrían que verse afectadas ni siquiera con la aplicación del principio de ordinalidad. Tampoco cabe reprochar constitucionalmente al modelo de financiación propuesto la generación, de manera automática e inevitable, de privilegios económicos y sociales para los habitantes de Catalunya o la inducción de desigualdades significativas entre los españoles, dado que nuevo modelo de financiación no necesariamente debe configurarse de manera que provoque unos desequilibrios económicos perjudiciales para las demás comunidades ni vetar a otras comunidades la posibilidad de acceder a este modelo. Entre los principios del Acuerdo de 2024 no aparece la pretensión de acceso a una capacidad normativa plena sobre los tributos asumidos por la Generalitat en el marco del nuevo modelo, por lo que cabe descartar que entre los objetivos del nuevo modelo de financiación se incluya el de conseguir para los residentes en Catalunya un diferencial de presión fiscal significativo respecto al resto del Estado. Por lo demás, el principio de lealtad tampoco resultaría lesionado por la aplicación del nuevo modelo propuesto, siempre y cuando en la articulación concreta del mismo se preste una cuidadosa atención a la actual jurisprudencia constitucional sobre la materia.

En lo que respecta a la incardinación de un sistema como el propuesto en el actual marco legislativo, resulta evidente, en primer lugar, que es precisa una adecuación de la LOFCA con el objetivo de que ampare la existencia de ese régimen de financiación. Menos problemas cabe esperar en el ámbito del EAC, donde tanto la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, la Agencia Tributaria de Cataluña y el consorcio tributario paritario Estado-Generalitat, aparecen en la jurisprudencia constitucional actual como instituciones plenamente compatibles con un modelo de financiación singularizado. Esto no obsta, por supuesto para que, en su momento, se valore la conveniencia o no de proceder a una reforma estatutaria para acompasar plenamente su contenido al nuevo sistema de financiación, con el objetivo de favorecer la seguridad jurídica y reforzar la posición constitucional del Estatuto.

Las afirmaciones aquí expresadas, en relación a la constitucionalidad de un eventual modelo de financiación singular para Catalunya, deben interpretarse, como hemos reiterado a lo largo de todo el texto, con el alcance que permite el actual grado de concreción de la propuesta, que, por el momento, se mueve en el ámbito del acuerdo político más que en el del articulado jurídico. Es en estas condiciones, pues, que podemos concluir que las bases del sistema de financiación singular contempladas en el Acuerdo de 2024 nos parecen armonizables con los principios constitucionales.

REFERENCIAS:

BARROSO MÁRQUEZ, J. F. (2024): «Delimitación y alcance del principio constitucional de solidaridad: la teoría del caleidoscopio», Madrid: CEPC, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 131(mayo-agosto), págs 179-210.

FERNÁNDEZ, Xoaquín y LAGO, Santiago (2024): *Integrar sin romper: una lectura constructiva del acuerdo entre PSC y ERC*, Madrid: FEDEA, Apuntes 2024/30.

TUDELA ARANDA, José (2018): «La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado Autonomico», Madrid: UNED, *Revista de Derecho Político* , núm. 101 (enero-abril), págs 431-460.

ZUBIRI, Ignacio y VALLEJO, Mercedes (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Bilbao: Fundación BBV.