

La osadía de CiU

Tres catedráticos señalan que el modelo nacionalista de financiación vulnera la Constitución, y así lo reconoce un dirigente de la coalición

JOSEP GARRIGA - Barcelona

EL PAÍS - España - 18-09-2005

Convergència i Unió (CiU) ha hecho tambalear esta semana al tripartito con su modelo de financiación para Cataluña. La propuesta ha suscitado reacciones contrapuestas en los partidos que apoyan al Gobierno catalán. Mientras que socialistas e Iniciativa no dudaban en deslegitimar por inconstitucionales los planteamientos nacionalistas, Esquerra se mostraba dispuesta a la negociación unilateral. La propuesta de CiU incluye, según dos catedráticos de Derecho Constitucional y uno de Hacienda Pública, numerosos preceptos de difícil encaje constitucional y supone, en la práctica, un modelo similar al concierto económico vasco y un menoscabo de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Un destacado dirigente de CiU así lo admitió a este diario y añadió: "Éste es nuestro modelo, nadie nos podrá seguir criticando porque no fijemos nuestro techo; que lo rebajen si quieren en Madrid" (por el Congreso). Los expertos, que pidieron reserva sobre su identidad por la virulencia del debate, hallan un total de seis manifiestas inconstitucionalidades en el texto de CiU.

- Fórmula de blindaje. CiU incluye una cláusula de blindaje para que ninguna ley estatal cercene el nuevo modelo de financiación. La propuesta dice: "Lo que establezca el presente Estatuto es de aplicación preferente en caso de conflicto normativo con cualquier norma del Estado, en aplicación de los principios de proximidad y subsidiariedad". El primer punto enmarca esta fórmula en los "principios de la Constitución". Los expertos creen que apelar a unos ambiguos "principios" constitucionales permite múltiples interpretaciones legales y abogan por especificar la norma o el artículo. En la fórmula de blindaje se apela al principio "de proximidad y subsidiariedad". No está incluido en la Constitución, por lo que el Estatuto no puede fijar unilateralmente un sistema de resolución de conflictos con el Estado.

- Cesión de tributos. El modelo de CiU propugna que el Estado ceda a Cataluña "la gestión, liquidación e inspección" de todos los impuestos, pero conservando

su titularidad. El segundo punto establece el método de este traspaso: "La cesión de tributos estatales incluye los existentes a la entrada en vigor de este Estatuto y los que se puedan crear en el futuro, los cuales se entenderán cedidos directamente desde el momento de su creación".

Los juristas entienden que si la titularidad de los tributos continúa en manos del Estado, la LOFCA obliga a aprobar una ley específica que regule las condiciones de esta cesión, por lo que nunca ésta podrá ser automática (10.2 y 19.2). Menos inconvenientes encuentran a que el Estado pueda ceder a Cataluña la gestión de todos los impuestos recaudados o devengados en su territorio, aunque la LOFCA excluya el IRPF, el IVA y los especiales (19.2 y 19.3).

- Capacidad normativa. Los expertos no hallan inconvenientes en que la Generalitat tenga capacidad normativa plena respecto a los tributos propios. Pero sobre los tributos cedidos, el sistema defendido por CiU señala: "La Generalitat tiene capacidad normativa sobre todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que incluye en todo caso la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota". El Consejo Consultivo desestimó la redacción del proyecto estatutario porque otorgaba a la Generalitat "la capacidad normativa" sobre los tributos cedidos. El Consultivo entendió que el artículo *la* significaba dar competencias exclusivas a la Generalitat, y proponía su supresión. Respecto a la capacidad normativa sobre impuestos estatales, el Consultivo avaló la redacción estatutaria por "ambigua" ya que no detalla las competencias catalanas. El Estatuto se limita a señalar que estas competencias comportarán "en todo caso la potestad de intervenir", por ejemplo en la fijación de los tipos, pero no le atribuye potestad para fijarlos por sí misma. Para el Consultivo, la "amplitud de la forma empleada" permite asegurar su constitucionalidad (CE 149.1.14). No es el caso de la propuesta de CiU que detalla las competencias de la Generalitat sobre impuestos estatales, por lo que su efecto, según los expertos, es el mismo que el de la inclusión de la partícula *la* que rechazó el Consultivo. Además, la LOFCA especifica las competencias que podrán asumir las autonomías sobre algunos impuestos (12.1 / 19.1 y 19.2).

- Agencia Tributaria. El artículo que plantea CiU reza: "La agencia se creará por ley del Parlamento de Cataluña y dispondrá de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones citadas en el apartado anterior, sin perjuicio de la colaboración que pueda acordar con la Administración tributaria del Estado". CiU ya presentó una enmienda al proyecto de Estatuto que preveía un mecanismo de colaboración entre ambas agencias que el Consejo Consultivo dictaminó inconstitucional. Los juristas entendieron entonces que esa colaboración debe traducirse en instrumentos de coordinación o de consorcio -así figura en el proyecto de Estatuto, según la redacción del tripartito- y apostaba por esta última fórmula porque "evitaría de forma más segura las dudas que se puedan presentar sobre la actuación de la Agencia Tributaria de Cataluña".

Algún experto cree que la redacción de CiU mantiene las mismas dudas de constitucionalidad, pues la expresión "que pueda acordar" no obliga a fijar estos mecanismos de colaboración y deja la decisión en manos de la agencia catalana.

- Cuota de retorno. CiU denomina "cuota de retorno" a la cantidad que la Generalitat devolverá al Estado por los servicios que presta en Cataluña y las aportaciones a la solidaridad. La fijación de este importe corresponderá, según CiU, a una comisión mixta Estado-Generalitat. Los expertos no albergan dudas sobre la inconstitucionalidad de la propuesta, pues incluye en la misma cuota dos conceptos diametralmente distintos como son el pago de los servicios y las aportaciones a la solidaridad. Además de que en la práctica supone un sistema de concierto económico sólo previsto para el País Vasco y Navarra, la solidaridad viene regulada por la Constitución, cuyos artículos 2 y 138 otorgan la competencia exclusiva al Estado y se aplica mediante el fondo de nivelación y el de cooperación interterritorial.

Pero, además, el artículo incorpora un criterio para determinar esta cuantía. "Criterios de equidad medidos en términos de población relativa y criterios de eficiencia económica medidos en términos de Producto Interior Bruto y de esfuerzo fiscal relativo". La inclusión de este artículo sería constitucional si se aplicara a la cuota en pago de los servicios que ejerce el Estado en Cataluña,

pero de ninguna manera encajaría en la Constitución si se refiere a la cuota de solidaridad. El Consultivo fue taxativo: "Corresponde al Estado la concreción del principio de solidaridad (...). No puede, por tanto, el Estatuto imponer el contenido de estas decisiones estatales".

- Financiación local. Aunque el Consultivo tumbó los planteamientos de CiU, ésta insiste en dar a la Generalitat la competencia exclusiva "en materia de financiación local", sin ninguna remisión a la competencia estatal en materia de hacienda general (CE 149.1.14) y de bases de régimen local. El punto 2 de este artículo también podría chocar con la Constitución: "Los ingresos de los gobiernos locales de Cataluña consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales serán percibidos a través de la Generalitat y distribuidos con los criterios que establezca el Parlamento de Cataluña". La jurisprudencia del Constitucional otorga al Estado la facultad para fijar estos criterios, y no al poder legislativo autónomo.