

DICTAMEN. INFORME TÈCNIC.

Qüestió plantejada:

“Viabilitat de l’obtenció per a Catalunya d’un concert econòmic amb les característiques del del País Basc i Navarra, sense necessitat d’una reforma constitucional prèvia.”

Primer.- Identificació del sistema de finançament en estudi.

A l’efecte d’identificar l’objecte del present dictamen prendrem com a model el sistema de concert econòmic del País Basc.

El vigent Estatut d’Autonomia del País Basc (Llei Orgànica 3/1979) estableix que:

Art. 41.1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

41.2.d) La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.

És aquest per tant un sistema amb tres característiques fonamentals:

a.- La regulació i recaptació tributària es realitza, amb caràcter general, per la comunitat autònoma.

b.- L’aportació de la hisenda autonòmica a l’Estat es redueix al finançament de les càrregues de l’Estat que no hagi assumit la comunitat autònoma (per exemple, exèrcit, ambaixades, etc.).

c.- La quantificació d’aquesta aportació a les despeses estatals serà objecte de negociació entre la comunitat i l’Estat, amb únic referent de negociació als principis de solidaritat que estableixen els articles 138 i 156 de la CE.

És evident que podria adoptar-se un sistema diferent sota la denominació de concert, però la present anàlisi només ha de centrar-se en ponderar la viabilitat d’assumpció d’aquest sistema, amb les precedents característiques, dins el marc de l’actual constitució espanyola, per a Catalunya.

Segon.- Fonament constitucional del sistema de finançament (concert econòmic) del País Basc i Navarra:

La Constitució Espanyola estableix per als territoris forals (País Basc i Navarra), en la seva Disposició Addicional Primera, un reconeixement explícit d'empara i respecte als seus drets:

Disp. Ad. Primera: La constitución ampara y respeta los derechos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La referència directe de l'article 41.1 de l'estatut d'Autonomia basc que hem reproduït anteriorment permet observar la situació de fonamentació constitucional d'aquest sistema amb la disposició addicional a la que acabem de fer referència.

Tercer.- Aplicació a Catalunya de la Disposició Addicional Primera de la Constitució Espanyola.

Per la seva part, la recent Sentència del Tribunal Constitucional en relació a la Llei Orgànica 6/2006, per la que s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya il·lustra els criteris constitucionals que acabaran per determinar la resposta a la qüestió plantejada en el present dictamen.

Article 5 EAC: Els drets històrics.

L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat en relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en el que s'organitza la Generalitat.

L'Estatut lliga aquí el concepte de "drets històrics del poble català" amb determinades parcel·les o àmbits competencials com el dret civil, la llengua o la cultura, emparant-se en el propi article 2 EAC (Art. 2.4 EAC: *Els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya i s'exerceixen d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i la Constitució.*)

La Sentència del TC en aquest àmbit és diàfana, Fonament jurídic 9, pàgines 464 i ss.:

La referència de l'article 2.4 EAC a que "els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya" obeeixen a una mera "*vocación prescriptiva del fundamento democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat*", essent definit el concepte

de “poble de Catalunya” no com a “sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional”, sinó que simplement “El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña.”

La interpretació sobre l’abast d’aquesta invocació al “poble de Catalunya” de l’article 2.4 EAC, afecta de ple al contingut de l’article 5 al que ja hem fet referència, en citar-lo com a empara d’allò que hi disposa a l’hora de vincular els conceptes de “poble català” i “drets històrics”. El Fonament jurídic 10 de la Sentència del TC (pàgines 465 i ss) aporta llum definitiva a la qüestió:

Sólo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso “en los derechos históricos del pueblo catalán” no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución.

El subratllat i destacat del precedent paràgraf és evidentment nostre.

Queda per tant del tot establert pel TC que l’Estatut de Catalunya no pot rebre, des de la perspectiva de la vigent Constitució Espanyola, l’empara que aquesta mateixa Constitució atorga als drets històrics dels territoris forals del País Basc i Navarra, a la seva Disposició Addicional Primera que ja abans hem reproduït.

Essent el fonament del sistema de finançament del País Basc i Navarra l’esmentada Disp. Addicional 1ª CE i restant vetada la vinculació de Catalunya a la reiterada Disposició, trobem ja aquí un primer i ja gairebé definitiu obstacle per a una resolució positiva de la qüestió que ens ha estat plantejada.

Quart.- Viabilitat d’una implantació a Catalunya del sistema de finançament per concert mitjançant un simple acord bilateral Estat – Generalitat.

Podem observar ja d'entrada com l'únic àmbit de limitació que s'observa en la negociació que ha de pactar el "cupo" d'aportació de les comunitats amb sistema de concert a l'Estat fan referència exclusiva al concepte de solidaritat que emana dels article 138 i 156 de la CE (article 41.2.f de l'EA basc).

El 138.2 CE estableix que *"Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales."* Aquesta salvetat resta sense valor en el cas dels Estatuts de règim foral, atès que és la pròpia Constitució espanyola, a la reiterada Disposició Addicional Primera, que permet l'excepció.

Per la seva part l'article 156.1 CE disposa que: *"Las comunidades autónomas gozaran de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles"*. És determinant observar com l'Estatut basc fa referència solament al concepte de solidaritat, mentre que la situació de l'Estatut de Catalunya com de règim general, implica la submissió del seu contingut al doble principi que estableix aquest article de la CE: **coordinació** amb la Hisenda estatal i **solidaritat** entre tots els espanyols. Aquest principi de solidaritat ha de rebre el mateix tractament que hem observat al paràgraf anterior. Per contra el principi de coordinació afecta l'àmbit d'autonomia de Catalunya en restar lligada als mecanismes de coordinació estatals que vinculen el finançament del conjunt de comunitats autònomes de règim general i a unes limitacions per imperatiu del principi de solidaritat que impedeixen de forma efectiva l'establiment d'un sistema de característiques mínimament equiparables al de les comunitats del País Basc i Navarra per aquestes autonomies de règim comú.

Com veiem la Sentència del TC prescriu en el pretès principi de bilateralitat Estat – Generalitat en l'àmbit del finançament (que sí s'observa en el cas de les dues comunitats de règim foral), de la mateixa manera que ho fa com a possible relació amb empara constitucional en qualsevol altre àmbit, tal i com observem al Fonament de dret 15 de la Sentència en relació amb l'article 3.1 EAC, que reconeix el principi de bilateralitat en les relacions Estat – Generalitat, resolent el TC que la posició de l'Estat serà sempre de superioritat, essent el principi rector el de cooperació, reblant: *"Obviamente, la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad."*(Pàg. 417 STC).

Tot el que ara hem observat troba confirmació als Fonaments de dret 134 a 138 de la Sentència TC, pàgines 659 a 667, que determinen l'encaix constitucional dels articles i disposicions addicionals de l'EAC que fan referència al finançament de la Generalitat.

Esporgar el contingut d'aquests fonaments de dret permet observar uns criteris clars del TC al respecte:

En relació a l'article 206 EAC sobre mecanismes d'anivellament i solidaritat:

*“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 i 149.1.1 CE), como asimismo la solidaridad interterritorial (arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE).”* (Pàg 659 STC).

“La determinación de cual 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” (Pàg. 660 STC)

En relació a l'article 201 EAC sobre la comissió mixta d'afers econòmics i fiscals Estat – Generalitat:

“Hemos afirmado que las decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades Autónomas han de ser tomadas en el seno de los órganos multilaterales, aunque ello no impide la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación”. (Pàg. 662 i 663) Com a òrgan multilateral cal entendre una referència al *Consejo de Política Fiscal y Financiera*.

Finalment i en relació a la disposició addicional tercera sobre el compromís d'inversió mínima de l'Estat a Catalunya:

“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”.

En confirmació de la vinculació del sistema de finançament que es pugui acordar per a Catalunya al sistema de finançament de la resta de comunitats autònomes de règim comú, podem observar com la denominada “Clàusula Camps” de l'Estatut d'Autonomia de la comunitat valenciana (Disposició addicional segona de la Llei orgànica 1/2006) no ha estat invalidada i representa l'assumpció de facto del sistema de finançament que pugui aconseguir mai Catalunya o qualsevol altra comunitat de règim comú.

Conclusions:

La Constitució només distingeix a efectes pràctics i pel que es refereix al règim de finançament, dues menes de Comunitats Autònomes: les de règim foral (País Basc i Navarra) i les de règim comú. Catalunya es troba en el segon grup per mandat constitucional.

Per tant, l'obtenció d'un concert econòmic d'aquestes característiques vulneraria la constitució espanyola.

Si es volgués instaurar a Catalunya un sistema de finançament de concert econòmic com el de les comunitats forals s'hauria de procedir necessàriament a reformar la Constitució Espanyola, i aquesta reforma hauria de tenir el suport d'una majoria de 2/3 parts del diputats del Congrés dels Diputats i la majoria absoluta del Senat. La reforma, per entrar en vigor, necessitaria ser posteriorment ratificada per referèndum si ho demanessin una desena part dels diputats o senadors.

Són aquestes les consideracions que formulem en base al nostre lleial saber i entendre.

A Barcelona, el deu de setembre de dos mil deu.