

EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN MATERIA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Luis María Cazorla Prieto

Introducción

Estatismo-dinamismo

Entre la miríada de factores que se entrechocan en la evolución de la organización de cualquier sociedad destacan el estatismo y el dinamismo. La racionalidad busca una solución equilibrada a tal entrechocamiento. En este sentido, como ha escrito el filósofo Manuel Cruz: «Apuntemos tan sólo que si, como observa Toulmin y ha repetido en alguna ocasión Javier Muguerza, la racionalidad no se reduce al ejercicio de una facultad por caminos trillados, sino que en lo fundamental consiste en nuestra capacidad para enfrentarnos a situaciones inéditas, entonces la historia de la ciencia, el arte, la política o el pensamiento, distan de constituir procesos acumulativos y pasan a ser más bien una sucesión de discontinuidades y rupturas».¹

En tal sentido el Derecho, como ciencia social, desempeña en la dicotomía estatismo-dinamismo un señalado papel equilibrador. Debe, por una parte, impedir el anquilosamiento propio del estatismo inamovible y, por otra, debe constituir un freno al dinamismo incontenido y adonista.

La dicotomía estatismo-dinamismo en el campo jurídico-constitucional

A) La dicotomía estatismo-dinamismo se percibe de modo más acentuado en ciertos campos del Derecho que en otros, aunque, no lo olvidemos, no deja de hacerse presente, con mayor o menor intensidad, en cualquiera de ellos.

Como fruto del sentido y cometidos de la Constitución contemporánea, el dinamismo, entendido como la posibilidad de albergar planteamientos diferentes que varíen según el paso del tiempo y las características de las fuerzas políticas que lo protagonicen, cobra mayor intensidad en el campo jurídico-constitucional que en otras parcelas jurídicas más apropiadas para el estatismo. La naturaleza abierta de la Constitución en general; la textura amplia de toda norma constitucional concreta, particularmente de alguna de ellas; las posibilidades evolutivas que ofrece el entendimiento sustantivo y principialista de la Constitución y los esquemas aplicativos que de tal entendimiento se desprenden; el método axiológico y funcional que debe primar en toda interpretación constitucional, no son

1. M. Cruz, «La tarea de pensar», Tusquets, Barcelona, 2004, página 125.

todas ellas más que muestras, entre otras, de la acentuada vitalidad en lo jurídico-constitucional del factor dinamismo frente al factor estatismo.²

El franco predominio del factor dinamismo en el terreno constitucional procede igualmente de la necesidad de concreción, dada su textura abierta, de la norma constitucional. Y, como señala Vallet de Goytisolo, para traducir el concepto de la concreto «“en reglas jurídicas y resoluciones” es preciso efectuar “una nueva configuración [la de concretar, individualizar o determinar], que no es sólo subsunción lógica, sino un actuar referido al sentido y que, como tal, discurre en el tiempo y, por tanto, dentro de la historicidad”». ³ La necesidad de concreción que tan a menudo e intensamente aqueja a la norma constitucional desemboca, ahora desde el punto de vista hegeliano acogido en la cita de Vallet de Goytisolo, en la vigorosa aparición del sentido y la historicidad, que pueden ser elementos impulsores, entre otros, del dinamismo en el terreno jurídico-constitucional.

B). Hasta aquí hemos subrayado el factor dinamismo frente al estatismo dentro del campo constitucional. Sin embargo, no podemos dejar de lado que en la norma constitucional, como en todo lo jurídico, el factor estatismo está siempre presente y constituye valladar que debe ser infranqueable para los desenfrenos del dinamismo social, político o económico.

En efecto, toda estructura jurídico-formal entraña, por mucho que se quiera aligerar, un contenido sustancial mínimo o núcleo esencial y último de su función normativa. Ante este contenido sustancial mínimo, quintaesencia del factor estatismo propio de lo jurídico entendido en su alcance correcto, el dinamismo social, político o económico debe pararse y, si el empeño en seguir hacia adelante es irresistible, proceder a la modificación de la norma jurídica de que se trate para que en su nueva estatidad pueda ser albergado el dinamismo social, político o económico incompatible con la formulación anterior de la norma jurídica afectada.

No son éstas divagaciones que respondan únicamente a la alegría de la pluma. Las consideraciones generales esbozadas hasta aquí guardan estrecha relación con el estado actual del tema que da pie a estas líneas: las fuentes del Derecho en materia de financiación autonómica.

2. Como escribe L. Prieto Sanchís, «El constitucionalismo de los derechos», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2004, páginas 54 y 55: «Así pues, la Constitución carece del carácter cerrado y concluyente que suelen tener las leyes; es verdad que dice muchas cosas, que sus preceptos se proyectan sobre amplísimas áreas de relación jurídica, pero no es menos cierto que habla con muchas voces... La Constitución sustantiva o principialista suministra razones justificativas distintas y tendencialmente contradictorias... El sentido de la ponderación consiste en ofrecer una forma de argumentación plausible cuando nos hallamos en presencia de razones justificatorias del mismo valor y tendencialmente contradictorias... No se trata, pues, de establecer jerarquías abstractas entre principios o derechos, ni de la formulación de uno de ellos como excepción permanente frente a otro; la ponderación desemboca más bien en una jerarquía móvil o axiológica».

3. J. Vallet de Goytisolo, «Conceptos y tipos. Razonamientos conceptuales y razonamientos tipológicos», Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, número 34, Madrid, 2004, página 27.

Breves consideraciones generales sobre las fuentes del derecho

El binomio estatismo-dinamismo encuentra numerosos campos de enfrentamiento necesitados de soluciones jurídicas como consecuencia de la complejidad del actual sistema jurídico español, en cuyo seno se albergan varios subsistemas, señaladamente el autonómico. El choque de los dos factores a los que nos referimos desde el comienzo de estas líneas se acentúa, a su vez, dentro del ordenamiento jurídico español en el supuesto, nada incorriente, de entendimiento diferente del dinamismo y del estatismo en cada uno de los subordenamientos que integran el general.

Dentro de los distintos entendimientos que admite el concepto⁴ nos referimos ahora a las fuentes del Derecho relativas a la producción de otras normas jurídicas. Dentro de estas normas de producción normativa figuran las llamadas reglas de competencia material y más particularmente las «normas que limitan el ámbito material en que puede desarrollarse una competencia normativa, es decir, que imponen taxativamente sobre qué asuntos puede regular una fuente, con exclusión de cualquier otra... Como es lógico, esta norma sobre la producción jurídica, además de vincular una fuente a determinadas materias, excluye que ésta pueda ser objeto de regulación por otras fuentes; es decir, establece una reserva material a favor de la fuente designada».⁵

Precisamente nos vamos a ocupar a continuación de las normas que limitan el ámbito material en que puede desarrollarse las competencias normativas que diseña la Constitución en materia de financiación autonómica. Para ello es preciso delimitar el ámbito normativo dentro del cual tales normas competenciales han de desplegar su virtualidad en la materia que nos centra.

El bloque de constitucionalidad: aproximación general

Surgimiento

El concepto de bloque de constitucionalidad tiene su origen inicialmente en la doctrina francesa,⁶ para después incorporarse a la jurisprudencia constitucional del país vecino.

En efecto, como ha escrito Ruiz-Huerta Carbonell: «El concepto francés de Constitución, más institucional que normativo, al contener solamente normas de organización y funcionamiento de los órganos del Estado, hacía prácticamente inaplicable al caso la propia Constitución, sobre todo en lo que se refiere

4. Sobre los distintos entendimientos del concepto de fuentes del Derecho puede consultarse, entre otros, a L. Prieto Sanchís, *Apuntes de Teoría del Derecho*, Editorial Trotta, Madrid, 2005, páginas 152 y 153.

5. L. Prieto Sanchís, «Apuntes...», página 164.

6. Con detalle sobre este particular vid. L. Favoreu, «El bloque de constitucionalidad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 5, enero-abril, 1990, páginas 45 y siguientes.

a la protección de los derechos fundamentales. Así, en la labor de control de constitucionalidad llevada a cabo por el Consejo Constitucional, la norma de referencia no podía ser solamente la Constitución cuyas disposiciones no tenían apenas contenidos normativos, sino que había que buscar normas exteriores al propio texto constitucional, que definiesen así el sujeto de control en los juicios de conformidad constitucional».⁷

Sin embargo, este precedente de poco sirve en nuestro caso, dado que, como ha escrito Rubio Llorente: «Lo que importa ahora es destacar que de la literatura francesa se ha tomado sólo una expresión, que es aplicada a una realidad “toto coelo” diferente, y que, en consecuencia, es inútil tratar de encontrar allí ilustración para nuestros problemas».⁸

Concepto y contenido

A) *Concepto*. En España el concepto y el alcance del bloque de constitucionalidad están ligados a la condición de Estado compuesto que la Constitución de 1978 articula para nuestra organización política. El Estado español en tal sentido está formado por distintas esferas de poder político de mayor o menor amplitud y todas ellas se integran en el armazón estatal compuesto.

La arquitectura del Estado compuesto requiere para su imprescindible trabazón una malla tupida de reglas que delimiten y armonicen el ejercicio de las competencias por cada una de las unidades políticas que componen la fórmula estatal. De entre estas reglas las contenidas en el título VIII de la Constitución son formal y materialmente constitucionales. Pero el núcleo esencial e inescapable de las reglas competencialmente delimitadoras no se agota, dado su carácter complejo y minucioso, en la Constitución en sentido formal. Tal núcleo esencial va más allá de las reglas formalmente constitucionales al ser éstas insuficientes. Pues bien, las normas constitucionales y aquellas otras que, aunque de condición infraconstitucional, son esenciales para delimitar el ejercicio de competencias en el Estado compuesto forman lo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina ha llamado bloque de constitucionalidad acogiendo así un concepto morfológicamente igual al francés pero semánticamente distinto por completo. En suma, como indica Rubio Llorente: «El bloque de constitucionalidad, con independencia de la forma que revisten las distintas normas que en él se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto».⁹

7. A. Ruiz-Huerta Carbonell, *Constitución y legislación autonómica, un estudio del bloque de constitucionalidad en el Estado autonómico español*, *Ibidem*, Madrid, 1995, página 139.

Para más detalles sobre el origen y desarrollo del concepto de bloque de constitucionalidad en Francia puede consultarse a L. Favoreu, coautor con F. Rubio Llorente de *El bloque de constitucionalidad*, Universidad de Sevilla, Cívitas, Madrid 1991, páginas 19 y sig.

8. F. Rubio Llorente, «El bloque...», página 109. También en el trabajo de este mismo autor «El bloque de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre 1989, páginas 9 y siguientes.

9. F. Rubio Llorente, «El bloque...», página 118.

B) *Contenido*. El contenido del bloque de constitucionalidad, entendido con el alcance competencial que la jurisprudencia y la doctrina le dan, acumula varias capas normativas.

Las normas constitucionales, singularmente las del título VIII de texto de 1978, forman la primera capa normativa del bloque de constitucionalidad. Los Estatutos de Autonomía conforman, a su vez, la segunda capa normativa.

Llegados a este punto, es preciso, sin embargo, plantearse hasta dónde puede extenderse el contenido de los Estatutos de Autonomía en su misión de nutrir las reglas competenciales propias del Estado compuesto. Para dar respuesta a esta importante cuestión hemos de barajar dos planos. El primero es el del contenido que la Constitución quiere para los propios Estatutos de Autonomía; el segundo, el de si la capa normativa estatutaria agota el bloque de constitucionalidad entendido como conjunto, o si, por el contrario, existen aún otras capas normativas integrantes igualmente del tan aludido bloque en lo atinente a ciertos aspectos específicos.

Por lo que concierne al primer plano, como manifiesta Rubio Llorente: «El contenido mismo del Estatuto, tanto en lo que tiene de Constitución propia de la Comunidad en cuestión como en lo que el mismo incorpora de Constitución total, está condicionado por la Constitución del Estado. El primer aspecto (denominación de la Comunidad, delimitación de su territorio, organización, sede de sus instituciones de autogobierno) a través de una serie de normas cuya consideración no interesa aquí; el segundo, el ámbito competencial asumido como propio de la Comunidad, porque los autores del Estatuto están obligados a moverse en el campo que les dejan los artículos 148 y 149 de la Constitución».¹⁰ Complementemos esta cita: el artículo 147.2 de la Constitución fija el contenido indispensable de los Estatutos de Autonomía bajo la afirmación de su inciso inicial de que «los Estatutos de Autonomía deberán contener». No entramos ahora, por no interesar a nuestro propósito actual, en si tal formulación normativa permite que los Estatutos de Autonomía alberguen contenido distinto al que hemos llamado indispensable. Retengamos simplemente que la función delimitadora competencial de los Estatutos de Autonomía está condicionada por la Constitución.

Esta última afirmación nos da pie para adentrarnos en el segundo de los planos al que nos referíamos líneas atrás, es decir, el atinente a si la capa normativa de los Estatutos de Autonomía agota el bloque de constitucionalidad. Los Estatutos de Autonomía no son los únicos elementos subconstitucionales que forman parte del bloque de constitucionalidad. En este sentido hay otras normas delimitadoras del juego de las competencias en el Estado compuesto previstas incluso en la propia Constitución; esto ocurre en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29^a), en materia judicial (artículo 152.1, párrafo segundo), y en lo tocante al ejercicio de competencias financieras autonómicas (artículo 157.3), punto capital para el tema objeto de estudio.

C) *Referencia a las relaciones entre las distintas capas normativas integrantes del bloque de constitucionalidad*. Abordemos en este momento una sucinta refe-

10. F. Rubio Llorente, «El bloque...», página 122.

rencia a las relaciones de las distintas capas normativas integrantes del bloque de constitucionalidad entre sí, no las de las normas que integran este bloque en su conjunto con el resto del ordenamiento jurídico, extremo en el que nos centramos más adelante.

Sabido es que la nitidez de la ordenación del sistema de fuentes presidido por el principio de jerarquía ha quedado muy enturbiada dentro del Estado compuesto que traza la Constitución de 1978 por el principio de competencia, que cobra notable vigor aplicativo.¹¹

Recordemos, a su vez, que los Estatutos de Autonomía, aunque su vestidura es formalmente de ley orgánica, suelen ser colocados en un plano de superioridad con respecto al resto de las leyes, orgánicas y ordinarias, por su contenido, proceso paccionado de elaboración y rigidez modificativa.¹² Ahora bien, esta particularidad no rige en las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y el resto de las leyes orgánicas integrantes del bloque de constitucionalidad. En este caso el principio de competencia reluce con toda la fuerza que le ha concedido la articulación del Estado compuesto.¹³ La relación entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas de delimitación competencial autonómica debe regirse por el principio de competencia; estas últimas leyes orgánicas no están subordinadas jerárquicamente a los Estatutos de Autonomía. El principio de competencia ha de ser entendido en este punto como la plasmación atributiva fruto de la función, y, por ende, del contenido, que la Constitución confiere respectivamente a los Estatutos de Autonomía y a las leyes orgánicas de que se trate.¹⁴

11. Para más detalle sobre este punto puede consultarse, entre otros, a E. García de Enterría, *Revista de Administración Pública*, número 100-102, volumen I, enero-diciembre, 1983, páginas 227 y siguientes.

12. En este sentido manifiesta F. Balaguer Callejón, «Los conflictos normativos entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico», *Revista de las Cortes Generales*, número 19, primer cuatrimestre, 1990, página 106: «El criterio jerárquico no es admitido no ya como criterio general, sino incluso como criterio aplicable en supuesto alguno por la mayor parte de la doctrina. Tan sólo algunos autores admiten la viabilidad de este criterio para disciplinar los conflictos que pueden surgir en ámbitos específicos como el de la relación bases-desarrollo». Más adelante, páginas 141 y 142, afirma que: «No existe un criterio general que permita resolver todos los conflictos normativos (ya sea con carácter provisional o definitivo) que pueden generarse entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico. Ello no obsta para que el criterio de competencia sea el aplicable en la mayor parte de los supuestos que pueden presentarse».

13. Como escribe L. Prieto Sanchís, «Apuntes...», página 137: «La organización del sistema de fuentes no responde sólo a una ordenación jerárquica, sino también competencial. Sobre todo en los Estados descentralizados, autonómicos o federales, el criterio de competencia adquiere una especial importancia; aunque la distribución competencial no tiene por qué responder necesariamente a consideraciones territoriales, lo cierto es que cuando el ejercicio de las potestades normativas se halla distribuido entre Comunidades Autónomas o Estados federados el criterio de competencia cobra una particular relevancia a costa del criterio de jerarquía».

14. En este sentido escribe F. Rubio Llorente, «El bloque...», página 125: «Como es evidente, la articulación entre tales leyes (las orgánicas) y los Estatutos de Autonomía

Valor jurídico del bloque de constitucionalidad

No es momento oportuno para enfrascarse en el debate acerca de la naturaleza jurídica de las disposiciones subconstitucionales integrantes del bloque de constitucionalidad a las que, por ejemplo, Garrorena Morales se refiere como «leyes tendencialmente constitucionales».¹⁵ Adentrémonos mejor en el valor jurídico de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad tanto frente a lo exterior a ellas como entre sí.

A) Con independencia del valor que tenga cada uno de los elementos integrantes del bloque de constitucionalidad entendido de modo individual, «el valor jurídico de las normas del bloque de constitucionalidad cambia al considerarlas como conjunto y cumplir un específico cometido constitucional en el sistema de fuentes respecto al que tiene considerado individualmente, por su vinculación con la Constitución con la que forman un bloque normativo».¹⁶ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a su vez, fue pionera en la atribución de valor jurídico equivalente al de la Constitución a las normas subconstitucionales que integran el bloque de constitucionalidad. Citemos por su expresividad la Sentencia de dicho Tribunal 27/1987, de 27 de febrero; en ella, tras citar numerosas y variadas normas subconstitucionales, se manifiesta que: «Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata».¹⁷

B) ¿Qué valor jurídico revisten las normas integrantes del bloque de constitucionalidad entre sí, unas respecto de otras?

El bloque de constitucionalidad debe ser entendido como un conjunto normativo unitario. Su unidad se construye sobre una compleja trabazón de relaciones que se integran hasta conformar un todo armónico. La debida trabazón de los elementos integrantes del tan mencionado bloque, la capacidad de éste de quedar reducido a la unidad es presupuesto y garantía de que pueda cumplir la función que le confiera el ordenamiento jurídico complejo como es el nuestro, es decir, constituir un instrumento eficaz de atribución de competencias entre las distintas esferas del poder que nutren el Estado compuesto.

viene determinada primordialmente por la función que la Constitución directamente les atribuye y no por la relación de rango formal, pues respecto de la materia a las que se refieren hay una reserva constitucional en sentido propio».

15. A. Garrorena Morales, «Acercas de las leyes orgánicas y su espúrea naturaleza jurídica», *Revista de Estudios Públicos*, nueva época, número 13, 1987, página 202.

16. A. Ruiz-Huerta Carbonell, «Constitución ...», página 204.

17. La equiparación del valor jurídico de las normas subconstitucionales del bloque de constitucionalidad a la de la propia Constitución se aprecia también en otras Sentencias del Tribunal Constitucional como, por ejemplo, en la 3/2003, de 16 de enero.

La unidad de la que se reviste los distintos elementos integrantes del bloque de constitucionalidad se articula mediante la reserva de espacios jurídicos propios para cada uno de ellos o campos de regulación abordables respectivamente por cada uno de ellos. La integración armónica en la unidad reclama, pues, la presencia fortalecida e indisputable del principio competencial o funcional dentro de los distintos elementos normativos integrantes del bloque de constitucionalidad, los cuales, a su vez, pueden ser acreedores de distinta jerarquía normativa.

Por último, la existencia así entendida del bloque de constitucionalidad constituye una aportación fundamental a la unidad general del complejo ordenamiento jurídico español, ya que «lo que hace de éste un sistema unitario es precisamente la existencia de reglas (eficaces y aceptadas) que atribuyen competencias de cambio y adjudicación, esto es, que atribuyen poderes».¹⁸

¿Existe un bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica?

Planteamiento

Aunque se desprende de las argumentaciones desplegadas a lo largo de las líneas precedentes, parece conveniente recordar ahora condensadamente los requisitos predicables de una norma para que pertenezca al bloque de constitucionalidad antes de contestar a la pregunta cabecera de este epígrafe.¹⁹ ¿existe un bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica?, o, dicho de otra manera, ¿existe un bloque de constitucionalidad como fuente del Derecho regulador de la financiación autonómica?

En primer término, es capital que se trate de normas que definan, delimiten o perfilen las distintas competencias que, dentro del Estado compuesto y del ordenamiento jurídico complejo, se confieren a los distintos centros de poder político territorial. Las normas que anidan en el bloque de constitucionalidad son, pues, de naturaleza y función competencial, en cualquiera de las variantes barajables.

En segundo término, las normas constitucionales incorporadas al bloque de constitucionalidad han de integrarse, dar complitud jurídica aplicativa a la Constitución en el punto competencial de que se trate. Las normas subconstitucionales a las que aludimos facilitan, pues, a la norma constitucional el cuerpo jurídico que le falta para que ésta pueda ser aplicada debidamente.

En tercer término, las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad desempeñan un papel crucial en la articulación unitaria de nuestro ordenamiento jurídico complejo mediante la integración armoniosa de los distintos subordenamientos en los que aquél se despliega.

Estos son los requisitos determinantes de la incorporación de una norma al lar

18. L. Prieto Sanchís, «Apuntes ...», página 119.

19. Para más información sobre esta materia puede consultarse a A. Ruiz-Huerta Carbonell, «Constitución...», páginas 157 y siguientes y la abundante doctrina que cita.

del bloque de constitucionalidad. Esta incorporación trae consigo que la norma en cuestión pase a formar parte del conjunto normativo constitutivo del parámetro o referencia con respecto al cual se ha de emitir el juicio de valor sobre al constitucionalidad de una norma concreta.

Conclusión

La respuesta conclusiva al presente epígrafe del trabajo es contundente: existe el bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica. Añadiremos sucintamente las razones de ello para después comprobar la concurrencia de los requisitos sobre cuya presencia se asienta tal afirmación.

A) La financiación autonómica, o, dicho con más precisión jurídica, la distribución del poder financiero entre las distintas esferas territoriales, es materia competencial esencial dentro del Estado compuesto que nos gobierna.

Por su lado, el método de relativa indeterminación que presidió la elaboración de la Constitución se acentúa en el campo de la financiación autonómica en el que la distribución competencial que le afecta se confía a normas de textura marcadamente abierta.

Por fin, la financiación autonómica es materia sometida a cambios inevitables impuestos por los avatares políticos, económicos y sociales que el transcurso del tiempo trae en un terreno muy dado a ello.

B) Dentro del marco general trazado en las líneas precedentes, en el campo de la financiación autonómica concurren de una manera acuciante todos los requisitos que permiten dictaminar la presencia del bloque de constitucionalidad.

Como vamos a examinar con detalle en el epígrafe siguiente, la financiación autonómica es un terreno en el que se dan cita normas que delimitan las distintas competencias de los poderes públicos dentro del Estado compuesto como es el nuestro. Al propio tiempo, las normas afectantes a la financiación autonómica contenidas en la Constitución son genéricas, de textura tan amplia que requieren inescusablemente el complemento de otras normas competenciales de carácter subconstitucional. Por último, todas las normas delimitadoras del reparto competencial entre los distintos poderes públicos en lo concerniente a la financiación constituyen un factor crucial en la articulación unitaria de uno de los aspectos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico complejo.

Fuentes del derecho integrantes del bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica

Introducción

Analizado con brevedad el concepto jurídico de bloque de constitucionalidad y comprobado que en la financiación autonómica se dan todos los elementos que tal concepto reclama, abordamos el estudio de las distintas fuentes del Derecho concurrentes en la materia que reclama nuestra atención.

Por otra parte, tal como indicamos en la parte inicial del trabajo, acudimos al concepto de fuente de Derecho como norma referente a la producción de otras normas jurídicas. Nos adentramos, pues, en el análisis de las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad de las que emanan las reglas jurídicas predicables del reparto competencial relativo a la financiación autonómica.

Enumeración y relaciones entre unas y otras

A) *Constitución*. La Constitución es el elemento cimentador o básico del bloque de constitucionalidad en la financiación autonómica. Sin perjuicio de que los valores superiores y los principios constitucionales de carácter general sean aplicables a la financiación autonómica, aunque no se refieran singularmente a ella, el cimiento específico del bloque de constitucionalidad en el campo estudiado se encuentra en los artículos 156 y 157 de la Constitución.

Por otra parte la forzosa indeterminación y la textura normativa abierta caracterizan la forma en la que el artículo 157.1 de la Constitución enumera los distintos componentes que nutren el sistema de financiación autonómica. El carácter de la Constitución y el pormenor que habría requerido dar una respuesta más detallada conducen a la indeterminación y textura abierta referidas.

En este sentido el diputado señor Solé Tura dejó constancia en el debate constitucional de que: «Nosotros, en la Ponencia, cuando empezamos a discutir un tema tan fundamental como este de la financiación de las Comunidades Autónomas, efectivamente empezamos a plantearnos posibilidades y casos, y finalmente nos encontramos metidos en medio de una casuística que haría prácticamente imposible escribir un artículo que hablase de esta cuestión. Prácticamente, nos veíamos abocados a redactar una ley casi al respecto».

El propio ponente constitucional señor Solé Tura sacó la consecuencia a la que se llega fruto de la argumentación anterior, consecuencia que impregna de las características comentadas líneas atrás a las fuentes normativas predicables del sistema de financiación autonómica articulado en la Constitución. Continúa el diputado señor Solé Tura: «En este sentido, optamos por establecer los principios generales y suficientes que puedan permitir llegar a la legislación ordinaria completa y desarrollar sus aspectos».²⁰

El desenlace normativo de esta argumentación se halla en el apartado 3 del mismo artículo 157 de la Constitución, que se remite, en los términos y con el alcance que después analizaremos, a una ley orgánica para la regulación del ejercicio de las competencias financieras del apartado 1 del mismo artículo.

Esta última ley orgánica, pues, no forma parte del bloque de constitucionalidad porque inductivamente la jurisprudencia constitucional haya sabido encontrar en ella los requerimientos que tal construcción categorial exige. La ley orgánica a la

20. J. Solé Tura, Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 22, celebrada el viernes, 16 de junio de 1978, página 1688.

que se remite el citado artículo 157.3 integra, complementa, nutre de sustancia insoslayable a la propia Constitución por expreso mandato de ella; el porqué y sentido de esta función refulgieron claros en el debate constitucional. En suma, la Constitución confía la función de desgranar y detallar el sistema concreto de financiación autonómica a la ley orgánica prevista en su artículo 157.5.

B) *Los Estatutos de Autonomía*

a) El artículo 147.2 de la Constitución detalla lo que «deberán contener» los Estatutos de Autonomía: denominación, territorio, organización institucional y competencias asumidas con las bases para su traspaso. Este es el contenido necesario y mínimo, el que no puede faltar. Pero nada impide que, junto a este contenido, concorra otro complementario y eventual, que complete así el contenido estatutario.

Ahora bien, así como el contenido necesario está delimitado con precisión por el precepto constitucional invocado en último lugar, no ocurre lo mismo con el que hemos denominado eventual. ¿El contenido eventual es ilimitado?, ¿puede adentrarse en cualquier materia? Desde luego que no; en primer lugar, porque, como acertadamente señala el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de la Generalidad el 1 de septiembre de 2005 con motivo del proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «El Estatuto no puede regular cualquier tipo de materias, sino sólo aquellas que están directamente relacionadas con su específica naturaleza y función constitucional».²¹ Junto a esta limitación, aunque genérica de gran solidez, son valladar firme al contenido estatutario las normas que directa o indirectamente configuran constitucionalmente dicho contenido estatutario. Entre tales normas se encuentran, por un lado, y entre otras, las atributivas de competencias a instituciones, entidades y órganos distintos a la Comunidad Autónoma en cuestión y, por otro, aquellas que expresamente remitan la regulación de una materia tocante a lo autonómico a cuerpo normativo distinto al Estatuto de Autonomía, como es el caso de la ley orgánica a la que alude el artículo 157.3 de la Constitución.

En la delimitación del contenido estatutario también juega un papel destacado el bloque de constitucionalidad en el campo de la financiación autonómica. Como es sabido, el bloque de constitucionalidad se resuelve en un conjunto normativo armónico que en materia competencial autonómica se organiza en sus distintos escalones, salvo en el jerárquico superior de la propia Constitución, con arreglo al principio competencial trasunto de la función que incumbe a cada cuerpo normativo dentro de la globalidad de tal bloque. Al amparo de lo cual, la función y subsiguiente competencia para regular «el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1» corresponde a la ley orgánica recogida en el artículo 157.3 de la Constitución sin que esta última materia pueda albergarse correctamente en el seno de los Estatutos de Autonomía.

b) Empero la atribución competencial del artículo 157.3 de la Constitución no

21. Dictamen emitido el 1 de septiembre de 2005 por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, página 10. Son interesantes y valiosas las consideraciones que sobre el contenido estatutario ofrece el referido Dictamen en sus páginas 11 y siguientes.

significa que lo financiero —ingresos y gastos de los entes públicos autonómicos— quede jurídicamente excluido del contenido eventual de los Estatutos de Autonomía; por ende, tampoco significa que estos cuerpos normativos no puedan constituir fuente del Derecho en lo tocante a la financiación autonómica. Lo financiero puede y debe formar parte del contenido de los Estatutos de Autonomía con el alcance que vamos a estudiar a continuación.

En efecto, hay elementos de la financiación autonómica, como la formulación del titular del poder tributario y presupuestario autonómicos, que, por su íntima conexión con «la organización de las instituciones autónomas propias», requiere que sea el Estatuto de Autonomía el cuerpo normativo que las aborde por exigencia del artículo 147.2.c de la propia Constitución.²² Nada impide, por otro lado, que los Estatutos de Autonomía aborden, como fuente de Derecho de lo relativo a la financiación autonómica, los principios rectores de ésta o bien reproduciendo el artículo 156 de la Constitución, o adaptándolo o desarrollándolo en el plano principal. Cabe también en los Estatutos de Autonomía la enumeración de las fuentes de la financiación autonómica y un cierto grado de desarrollo básico de estas fuentes y de aquellas que, aunque sean inicialmente del Estado, las Comunidades Autónomas gocen de ciertas facultades normativas. Sin embargo este último proceder no es aconsejable, al ser la regulación a la que se contrae más confiable a la ley autonómica y dada la rigidez que entraña la inclusión de una materia dentro del texto estatutario. Tampoco cabe que los Estatutos de Autonomía regulen los límites del poder financiero de la Comunidad Autónoma, puesto que tales límites se definen con respecto a terceros entes públicos, estatal, autonómico o local.²³

Por último, como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 192/2000, de 13 de julio: «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 Estado». La razón de tales exclusiones del contenido estatutario proceden, además de principios constitucionales de orden general en los que no entramos, del constreñimiento competencial que en cuanto a la financiación autonómica determina la remisión del artículo 157.3 de la Constitución a la ley orgánica que nos ocupará en el epígrafe siguiente; procede igualmente de la distribución funcional y competencial que se da entre los distintos cuerpos nor-

22. Como se lee en el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, párrafo quinto del apartado 5 del epígrafe x: «De esta forma se establece una singular relación entre la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, ya que al Estatuto de Autonomía le corresponde atribuir el poder tributario a la misma Comunidad Autónoma».

23. En esta línea durante el debate constitucional el diputado señor Guerra Fontana, Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión número 22, celebrada el viernes 16 de junio de 1978, página 1685, afirmó con respecto a la Ley Orgánica a la que el hoy artículo 157.3 de la Constitución se remite lo siguiente: «Porque si la ley ha de regular el ejercicio de las competencias financieras, es indudable que los límites y las condiciones forman parte del ejercicio que la ley ha de regular».

mativos concurrentes en la materia analizada y que conforman el bloque de constitucionalidad.

Es apreciable, a la luz de las últimas argumentaciones, que la delimitación competencial entre lo propio del Estatuto de Autonomía y lo propio de la ley orgánica mencionada en el artículo 157.3 de la Constitución no es tarea fácil ni merecedora de respuesta *more geométrico*. Estamos ante un terreno movedizo, zona secante si nos apropiamos de terminología del maestro Sáinz de Bujanda, consecuencia de la definición constitucional del marco autonómico, reforzada particularmente por el sistema mixto al que se acoge la Constitución para la financiación autonómica.²⁴

C) *La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*. «Mediante ley orgánica –recordemos el contenido preciso del tan citado artículo 157.3 de la Constitución– podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente artículo; las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

La Ley 8/1980, de 22 de septiembre, Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, aprobada al amparo del anterior precepto constitucional, tiene marcada naturaleza competencial, ya que delimita el alcance de las competencias autonómicas en materia financiera, tanto en la vertiente de los límites en sí de tales competencias autonómicas como con respecto al Estado, el resto de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Por otra parte, la Ley Orgánica que nos ocupa reúne acentuadamente todos y cada uno de los requisitos para integrarse con plenitud dentro del bloque de constitucionalidad. Bien claro lo manifiesta la Sentencia del Tribunal Constitucional 250/1988, de 20 de noviembre, en los siguientes términos: «El juicio de constitucionalidad que aquí se nos pide viene planteado en el recursos, por lo demás, en atención no sólo a la Constitución, sino a la compatibilidad (negada por los recurrentes) entre los preceptos impugnados y lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), contraste éste entre textos legales que puede, sin duda, suscitarse en el recurso de inconstitucionalidad, pues la citada Ley Orgánica fue dictada para regular, entre otros extremos, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas –art. 157.3 de la Constitución–, integrándose, por ello, en el bloque de constitucionalidad».²⁵

De esta manera la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas cumple la función de completar mediante su determinación el sistema de financiación autonómica que sólo de modo relativamente indeterminado traza la Constitución. En este sentido, y como se lee en el Dictamen del Consejo Consultivo

24. Son interesantes en este sentido las consideraciones que ofrece el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad dentro del apartado 2 del epígrafe X.

25. Son numerosas las Sentencias del Tribunal Constitucional que insertan a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas dentro del corazón del bloque de constitucionalidad en el campo de la financiación autonómica. Reseñemos, entre otras: la 68/1996, de 18 de abril, la 192/2000, de 13 de julio, la 3/2003, de 16 de enero, y la 48/2004, de 25 de marzo.

vo de la Generalidad de Cataluña ya mencionado: «La misma indeterminación del modelo de financiación en el texto de la Constitución, añadida la también indeterminación del sistema de organización territorial del Estado, conduce a remitir la concreción final a una ley orgánica posterior. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, “la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esta función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE” (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ4)».²⁶

Por consecuencia, la Ley Orgánica de continua mención, tanto si se observa la Constitución aisladamente como si se proyecta la vista sobre todo el bloque de constitucionalidad, cumple la función de completar y hacer posible el ejercicio concreto de las competencias que en el terreno de la financiación autonómica formula el artículo 157.1 del texto constitucional. En este sentido y sobre las materias que le son propias, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas no goza de predominio jerárquico sobre los Estatutos de Autonomía, pero si de predominio competencial.

Por último, en lo concerniente a la delimitación del contenido financiero de la Ley Orgánica a la que aludimos y lo que de este contenido sea propio de los Estatutos de Autonomía, nos remitimos a lo ya tratado en líneas precedentes a la hora de referirnos a los Estatutos de Autonomía como integrantes del bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica.

Consecuencias jurídicas del reparto competencial propio del bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica

La cuestión jurídica que ahora nos planteamos es la de precisar las consecuencias de naturaleza jurídica derivadas del hipotético incumplimiento de la distribución competencial y funcional que, dentro del bloque de constitucionalidad, se articula entre componentes tan fundamentales de este bloque en materia de financiación autonómica como son los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En el supuesto de que el contenido de un Estatuto de Autonomía invadiera de modo grave el contenido propio de la citada Ley Orgánica se produciría una violación de la Constitución en sí misma y del bloque de constitucionalidad como complemento y derivación de ella. La violación de la Constitución, además, sería, a nuestro parecer, tanto en cuanto a «la validez formal o vigencia, esto es su conformidad con las normas constitucionales de procedimiento y competencia», como con respecto a «su validez sustancial o simplemente validez, que implica la coherencia del significado de la ley con el de los preceptos materiales de la Constitución».²⁷

26. Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad, párrafo primero del apartado 5 del epígrafe X.

27. G. Marcilla Córdoba, *Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, página 217.

En primer término, nos situaríamos ante una violación de la Constitución en sí, dado que tanto literalmente como del sentido del debate constitucional en este extremo, como de los principios constitucionales aplicables al supuesto, se desprende que el ejercicio concreto y detallado de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas debe ser regulado, con el alcance matizado que expusimos líneas atrás, por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. La violación de la Constitución en sí dimanaría tanto del incumplimiento de las normas constitucionales de procedimiento y competencia que en el campo de la financiación autonómica culminan en el artículo 157.3 de la Constitución, como de las exigencias materiales, que, con base en los principios de «coordinación con Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles», se desprenden del artículo 156.1 de la Constitución y preceptos conexos.

Además de ir directamente en contra de los mandatos de la Constitución en sí, el proceder competencial y funcional gravemente invasor de los Estatutos de Autonomía frente a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas atentaría, igualmente, contra el bloque de constitucionalidad como complemento de la Constitución en lo referido a la financiación autonómica. Recordemos que tal bloque normativo se rige internamente por las reglas de la función y de la competencia. Que el contenido estatuario no respetara la función y la competencia de la tan invocada Ley Orgánica iría en contra de los requerimientos del bloque de constitucionalidad en la parcela que nos ocupa tanto por razones formales, es decir, la función y la competencia asignada a cada cuerpo normativo dentro del bloque, como por razones materiales, es decir, los principios que imponen tal proceder: los de coordinación y solidaridad.

Consideraciones apresuradas sobre un posible sistema de financiación autonómica incluíble en el estatuto de autonomía de Cataluña que se prepara

Introducción

El enfrentamiento entre los principios estatismo-dinamismo está siendo agudo en el proceso de negociación del sistema de financiación que figure en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña que estamos viviendo a lo largo de enero y febrero de 2006. El dinamismo está representado por las ansias de mejora, con inicial base bilateral, de la financiación de la Generalidad de Cataluña; el estatismo está corporizado en la Constitución, que, por muy de textura abierta que sea en esta materia, levanta ciertas fronteras infranqueables constituidas por el bloque de constitucionalidad del que ya tenemos noticias.

El sistema de financiación incluido en los artículos 202 y siguientes de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña²⁸ no respeta, a nuestro criterio, el bloque de constitucionalidad tanto desde un punto de vista formal en

28. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII legislatura, número 210-1, de 21 de octubre de 2005.

lo tocante a la ordenación del sistema de fuentes del Derecho rectoras de la financiación autonómica, con olvido de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, como desde un punto de vista material por la acentuada bilateralidad con la que construye las relaciones financieras entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, con olvido del resto de las Comunidades Autónomas de régimen común, es decir, de la multilateralidad.²⁹

Desarrollo

El acuerdo al que parece haberse llegado entre el Presidente del Gobierno de la Nación e importantes fuerzas políticas, con exclusión hoy por hoy del principal partido de la oposición y una de las que apoyan el tripartito gobernante en Cataluña, encarrila, con el alcance y limitación que exponemos, el problema de inconstitucionalidad que suscita la propuesta de reforma inicial.

Analicemos la cuestión, primero, desde el punto de vista de la ordenación del sistema de fuentes del Derecho aplicables a la financiación autonómica, y, segundo, desde el punto de vista sustancial, es decir, el relativo al contenido de las normas emanadas de dichas fuentes.

A) Recordemos lo fundamental del bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica desde la perspectiva de la ordenación del sistema de fuentes del Derecho. Las fuentes que centralmente conforman el bloque de constitucionalidad en este terreno son la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Por tanto, las Comunidades Autónomas de régimen común no pueden hurtarse a que les resulte aplicable la referida Ley Orgánica.

En este punto el acuerdo político al que aludimos cumple, pues en la redacción que propone del artículo 202.1 dice bien claro que: «Las relaciones de orden tributario entre el Estado y la Generalidad se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución».

Sin embargo, sabido es que el principio que rige la armónica articulación de

29. Sobre este punto nos remitimos a las consideraciones de F. de Carreras Serra, «Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña», Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, número 16, 2º semestre de 2005, particularmente páginas 81 y 82.

Este mismo autor escribe respecto al texto inicial del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña lo siguiente en Claves de Razón Práctica, número 158, diciembre de 2005, página 11: Todo ello tiene tres consecuencias fundamentales: primera, el espacio fiscal del Estado desaparece en Cataluña; segunda, la Generalitat, a través de los procedimientos que el nuevo Estatuto establece, se queda con más recursos que ahora y aporta, por tanto, menos al Estado y a las demás comunidades autónomas; tercera, el modelo propuesto por Cataluña no es generalizable al resto de comunidades, dado que, por un lado, de hacerse extensible, el Gobierno central se quedaría sin capacidad fiscal y, por otro, dado que Cataluña pretende ponerse a la altura de las comunidades con mayor volumen de ingresos *per cápita* (Navarra y el País Vasco), el modelo catalán perjudicará al resto de comunidades».

las fuentes normativas que son el Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas es el de competencia. En consonancia con ello, a los Estatutos de Autonomía incumbe regular en la parcela que estudiamos los principios rectores, lo propio y exclusivo tanto en lo referente a los ingresos de los entes públicos como al gasto de ellos, y el engarce, con tendencia a un desarrollo normativo escaso, con lo que corresponde a la competencia del Estado y con lo multilateral por afectar a la financiación del conjunto de las Comunidades Autónomas.

Basta echar un somero vistazo al acuerdo político que nos ocupa para advertir de inmediato que desborda en parte dicho esquema competencial. Lo más llamativo en tal sentido son la disposición adicional duodécima («Relación de tributos cedidos») y, sobre todo, la duodécima bis («Cesión del IRPF»: «En el primer proyecto de ley de cesión de impuesto que se apruebe a partir de la entrada en vigor el Estatuto contendrá, en aplicación de la disposición anterior, un porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 50 por 100»), la duodécima ter («Cesión del Impuesto sobre Hidrocarburos, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, del Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, del Impuesto sobre la Cerveza, del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas e Impuesto sobre Productos Intermedios»: «El primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto contendrá, en aplicación de la disposición adicional duodécima, un porcentaje de cesión del 58 por 100 del rendimiento de los siguientes Impuestos: Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas e Impuesto sobre Productos Intermedios»), y, por fin, la duodécima quater («Cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido»: «El primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto contendrá, en aplicación de la disposición adicional duodécima, un porcentaje de cesión del 50 por 100 del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido»). Todas estas previsiones normativas afectan a tributos del Estado y, además, el tratamiento que reciben éstos en el citado acuerdo político afecta no sólo a la relación bilateral Estado-Genera- lidad sino a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, puesto que el porcentaje de recaudación que se detrae mermará, si no se articula medida multilateral complementaria los ingresos del Estado empleables, a través de distintos mecanismos que armonicen solidaridad y equidad como el Fondo de Suficiencia, en la financiación de otras Comunidades Autónomas. Es decir, el paso en la cesión de tributos del Estado que se daría en un instrumento normativo bilateral como es el Estatuto de Autonomía que ahora comentamos constituye un elemento crucial de la multilateralidad financiera, que como tal encuentra constitucionalmente su lugar más adecuado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en las leyes de cesión que la sigan.

Vistas así las cosas, con estas medidas se vulnera la relación competencial que debe existir en materia de financiación autonómica dentro de sus distintas fuentes reguladoras. De quedar aislada e individualizada esta solución normativa se estaría atentando contra el bloque de constitucionalidad desde el punto de vista exclusivo ahora de la ordenación de las fuentes normativas queridas por la Cons-

titución en este campo. Los redactores del acuerdo lo entienden así en el fondo, a nuestro juicio. En efecto, tal como están redactadas las disposiciones adicionales anteriormente referidas, su contenido es sustancialmente político, dado que, como se desprende de su propia redacción, corresponde al «proyecto de ley de cesión de tributos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto» establecer los distintos porcentajes de cesión que anteriormente hemos señalado. Por ende, la previsión cesionaria contenida en el tan mencionado acuerdo político, sólo, en su caso, entraría en vigor una vez modificada en tal sentido la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y las leyes de cesión de tributos que la desarrollasen.

Si se afina, la norma que se recoge en el acuerdo político al que aludimos es una norma de virtualidad sustancial de naturaleza política, de menor eficacia jurídica que política. De este modo sólo en la medida en que las previsiones normativas del acuerdo político respecto a la cesión de porcentajes tributarios se inserten en el futuro en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en las leyes de cesión de tributos subsiguientes se respetará el bloque de constitucionalidad en la financiación autonómica, particularmente en lo tocante al reparto competencial que armoniza sus distintos elementos integrantes.

Por otro lado, nada hay que objetar basados en el bloque de constitucionalidad a que en el acuerdo político analizado se postule la inclusión pormenorizada de ciertos aspectos muy concretos relativos a las fuentes de financiación propias de la Generalidad. Sí que hay que objetar desde un punto de vista de la buena técnica legislativa y de ordenación normativa. En efecto, si se acaba incluyendo en el futuro Estatuto de Autonomía la regulación detallada, impropia de este cuerpo normativo, de ciertas materias, como, por ejemplo, lo relativo a la Agencia Tributaria de Cataluña (artículo 205 del proyecto estatutario según el tan citado acuerdo político),³⁰ se estaría rigidificando tal regulación y sometiendo a agravados requisitos aspectos casi de naturaleza reglamentaria como la forma concreta de Agencia Tributaria que tiene que revestir forzosamente la Administración Tributaria de Cataluña. Claro está que se actúa de esta manera por el tabú político en que ha acabado convirtiéndose el logro de una Agencia Tributaria para Cataluña por encima de toda significación jurídico-financiera o jurídico-administrativa.

B) Refirámonos ahora al acuerdo político estudiado en lo relativo a su contenido sustancial, situándonos ahora al margen del respeto o no a la ordenación de las fuentes del Derecho en la financiación autonómica.

El acuerdo político contiene fuertes anclajes con la corrección constitucional. Destaquemos en tal sentido el contenido de su artículo 202.2: «La financiación de la Generalidad 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», el de su artículo 202.4: «De acuerdo con el artículo 138.2 de

30. También llaman la atención en este sentido los términos pormenorizados, casi reglamentarios, con los que se abordan en el artículo 206 los llamados «órganos económico-administrativos».

la Constitución, la financiación de la Generalidad 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 artículo 208 de este Estatuto», precepto este último que, a su vez, regula la «Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad» y, por fin, recordemos su artículo 213 que aborda la «Lealtad institucional» entre el Estado y la Generalidad de Cataluña.

Sin embargo, el acuerdo político de continua mención presenta, al propio tiempo, zonas oscuras o de sombra respecto al resultado constitucional final. Tal como indica el artículo 202.3 del proyecto de Estatuto derivado de aquel acuerdo político: «El desarrollo del presente título –el de la financiación de la Generalidad de Cataluña– corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad». Por su parte, el artículo 214 regula esta Comisión como «órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalidad en el ámbito de la financiación autonómica». Sus funciones, a su vez, se tiñen de una fuerte bilateralidad, con arrumbamiento de la multilateralidad autonómica y de sus instrumentos normativos. En efecto, conforme al apartado 2 de este último proyecto de precepto corresponde a dicha Comisión, entre otras competencias: «Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente a que hace referencia el artículo 208, así como su revisión quinquenal» (letra a), «Acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación previstos en el artículo 208» (letra b), y «Negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos».

En palabras sintéticas, el acuerdo político que estudiamos, de transformarse en norma jurídica, habría contribuido notablemente a acentuar desde un punto de vista sustantivo el respeto a la Constitución de las hoy propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña siempre que su regulación se complete inmediatamente con las correspondientes reformas de sentido multilateral de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y subsiguientes leyes de cesión de tributos. Sin embargo, no podemos olvidar que la articulación que el acuerdo político ofrece de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad y, particularmente alguna de las competencias atribuidas a este órgano colegiado, plantea dudas acerca de si su interpretación puede desembocar en una bilateralidad excluyente más o menos embozada. A la postre, estamos hoy por hoy en la materia que hemos analizado hasta aquí ante lo que el filósofo barcelonés y Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra llama zona fronteriza o terreno del límite dentro de la construcción de su filosofía del límite. Para este autor con cuya cita acabamos estas líneas que ya se prolongan demasiado: «Límite significa siempre algo que nos restringe, o que tiene carácter limitante... Pero límite significa también algo que, en cierto modo, nos incita y excita en nuestra capacidad de superación, o que pone a prueba nuestro poder y potencia».³¹

31. E. Trías, *El hilo de la verdad*, Destino, Barcelona, 2004, página 159.