
Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña

JOAN PAGÉS I GALTÉS

Marcial Pons, Madrid, 2007, 301 págs.

El autor de esta obra –que es Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Rovira i Virgili, amén de Secretario de Ayuntamiento en excedencia– analiza los aspectos financieros de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio).

La iniciativa debe valorarse como merece, puesto que mucho se ha hablado y escrito ya sobre este trascendental cambio estatutario, pero sin la perspectiva siempre razonada en términos jurídicos como es la que se adopta en este libro, cuya estructura general viene dada por cinco capítulos –los principales resultan coincidentes con la propia división reflejada en el Título VI del Estatuto– que tratan los siguientes temas: 1.º Cuestiones generales; 2.º La Hacienda de la Generalitat (arts. 201-210 EAC); 3.º El Presupuesto de la Generalitat (arts. 211-216 EAC); 4.º Las Haciendas de los gobiernos locales (arts. 217-221 EAC), y 5.º Otros preceptos con alcance financiero.

Lo primero que probablemente llame la atención del lector de esta obra pasa por el abultado número de disposiciones del nuevo Estatuto que aparecen comentadas y que da idea del importante interés de la reforma para el Derecho Financiero y Tributario. Por otro lado, el método expositivo empleado por el autor, seguramente guiado por loables propósitos informativos y para no dejar de resaltar cualquier cuestión que interese del proceso de formación de la controvertida norma estatutaria, va registrando en cada apartado, como si se levantase acta de cada tema, las redacciones analizadas del nuevo Estatuto aprobado por las Cortes Generales y refrendado posteriormente mediante referéndum realizado en Cataluña el 18 de junio de 2006, advirtiendo del tenor que, en su caso, tenían esas disposiciones en el Estatuto reformado de 1979, así como en la propuesta conjunta de reforma que elaboró una ponencia conjunta de los grupos parlamentarios catalanes de 8 de julio de 2005 y en el texto del Estatuto que aprobó el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005. El resultado es reiterativo en bastantes ocasiones y hace cansada la lectura del libro, cuyos tres objetivos fundamentales pasan por: «a) poner de manifiesto los graves motivos que impulsaron la reforma estatutaria y el espectacular recorte que en el trámite parlamentario estatal han sufrido las iniciales propuestas del Parlamento catalán; b) en segundo lugar, explicar de forma clara y rigurosa el significado y alcance de los distintos preceptos estatutarios, así como sus efectos jurídicos prácticos; y c) en tercer lugar, enjuiciar su constitucionalidad que se ve amenazada por los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional».

El profesor PAGÉS no elude, desde luego, las cuestiones conflictivas y su posición particular salta a la vista y puede parecer muy discutible, pese a que, como antes indicábamos y él mismo se encarga de asegurar, sus respuestas sobre cada punto siempre son motivadas en términos jurídicos. Situándose en las antípodas de quienes hacen dogma del centralismo estatal incurre en excesos que hacen lucir la tenue línea de separación entre el Derecho y la Política.

Según nos dice el autor: «las posiciones centrífugas y centrípetas han estado muy bien marcadas por los grupos parlamentarios catalanes a lo largo del trámite parlamentario de reforma

estatutaria. Damos por descontado que todos ellos buscaban este ideal de equilibrio, lo único que algunos entendían que este equilibrio se conseguía primando el carácter centrífugo (ERC, CiU, IC-EUiA y, aunque en menor medida, PSC-Ciutadans pel Canvi) y otros primando el carácter centrípeta (PPC)». El resultado, como continúa señalando, «fruto de un pacto entre una fuerza estatal moderadamente centrípeta (el PSOE) y una fuerza catalana moderadamente centrífuga (CiU), ha dado lugar a un nuevo Estatuto que, siempre según nuestro parecer... conduce a un equilibrio que cojea por la "pierna" centrífuga, al haber primado la "pierna" centrípeta, dando lugar a un Estatuto, que, como bien se advierte en su faceta financiera, continúa siendo tendencialmente centralista».

En la obra que comentamos se califica como «muy descafeinado» al nuevo Estatuto, advirtiendo con preocupación sobre la posición que puede adoptar el Tribunal Constitucional cuando resuelva si se adapta o no a las exigencias derivadas de la *norma normarum*. PAGÉS no tiene «la más mínima duda», según señala, de que resulta constitucional, pero considera –y, por tratarse de una reflexión que los hechos ya se han encargado de constatar, en esto sí que estamos de acuerdo con él– que «este Tribunal corre el peligro de convertirse en una suerte de correa de transmisión de los grupos parlamentarios que promueven a sus miembros».

En nuestra opinión, sin embargo, no resulta acertado inferir del hecho de que los Estatutos se aprueben por el Estado –y, como recuerda el autor, «en el caso de Cataluña, el Estatuto es refrendado por el pueblo catalán»– una especie de burladero con el que excepcionar la intervención del Tribunal Constitucional sobre la reforma por haberse pronunciado la ciudadanía (poca, dado el índice de abstención superior al 50% que se dio en el referéndum de 18 de junio de 2006). Creemos que, como muy bien ha expuesto recientemente el profesor SOLOZÁBAL, «en un Estado de derecho la congruencia constitucional no admite excepciones o quiebras. Por eso, una intervención del Tribunal si se advirtiese una infracción por parte de ese Estatuto, es inevitable. No importa que el Estatuto haya sido aprobado por el cuerpo electoral de la comunidad autónoma: el pueblo de Cataluña ha recibido sus atribuciones estatuyentes, limitadas, de la Constitución y no puede ejercer un poder que no tiene: el de modificar el orden constitucional (J.J. SOLOZÁBAL: «¿Quién teme al Tribunal Constitucional?», en el diario *El País*, 6 de noviembre de 2007).

Obviamente, no podemos entrar a considerar aquí todas y cada una de las valoraciones que se realizan en la obra sobre los diferentes preceptos de carácter financiero del Estatuto catalán. Quedándonos, por lo tanto, en el terreno de las cuestiones generales, sobresale la «flexible» interpretación del texto constitucional que se propone hacer y que no se corresponde para nada con la rigidez con que se afirma la posición de los Estatutos de Autonomía en el bloque de la constitucionalidad, e igualmente cómo contrasta la misma con el lugar que en dicho bloque se reserva a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Para PAGÉS «resulta jurídicamente inaceptable que por decisión unilateral del Estado se modifique a través de una simple ley orgánica lo que previamente se ha aprobado vía estatutaria, pues no debe olvidarse que el Estatuto autonómico no es solo una ley orgánica estatal, sino que presenta un carácter paccionado que por su propia naturaleza veta las decisiones de cualquiera de las dos partes tendentes a su modificación unilateral».

Así las cosas, la LOFCA tendría un papel subalterno, inferior a los Estatutos por equivaler estos a contratos que han de respetar dos partes. El argumento se asemeja a una de esas ensoñaciones nacionalistas que postula una suerte de «soberanía compartida», Estado-Comunidad, en todos los asuntos –aparte de otros de diferente naturaleza– de carácter financiero. Y resulta, claramente hay que decirlo, desconocedor de la doctrina que el Tribunal Constitucional tiene establecida desde un principio: «no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y del supremo interés de la Nación» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13.º).

El carácter paccionado de los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el procedimiento particularmente previsto para su reforma y la necesaria intervención de refrendo ciudadano que debe darse en el caso catalán no puede asimilarse a una especie de bloqueo del control de constitucionalidad que debe realizarse en todo caso si existen dudas de la adecuación del texto derivado a la Constitución. Que la Comunidad Autónoma tenga una posición preeminente en la reforma estatutaria que le toca no impide aquel control «que no debe verse como una pretensión desorbitada del Estado, sino como una respuesta a la necesidad de garantizar el carácter acordado de los Estatutos de Autonomía» (SOLOZÁBAL, *ibídem*).

Y, en cuanto a las relaciones entre la LOFCA y los Estatutos, compartimos la idea expuesta por el profesor RODRÍGUEZ BEREJO de que deben interpretarse armónicamente –como recuerdan, desde luego, la disp. final de la LOFCA y la disp. adic. 14.ª del Estatuto catalán–, pero teniendo presente la posición respectiva de cada una en el orden constitucional de competencias (A. RODRÍGUEZ BEREJO: «Financiación autonómica y el Estatuto de Cataluña», en el diario *ABC*, 26-28 de octubre de 2006) y sin confundir el deseo con la realidad.

Miguel Ángel Martínez Lago