

Financiación singular, federalismo y Constitución



Violeta Ruiz Almendral

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Carlos III

La propuesta de financiación singular para Cataluña contenida en el Acuerdo de investidura entre el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana de Cataluña (“el Acuerdo”)¹ es difícilmente compatible con el marco constitucional vigente², además de poder tener consecuencias particularmente negativas para el propio sistema de financiación autonómica.

En el Acuerdo se hace explícita la voluntad de recuperar parte del Estatuto de Autonomía de 2006, antes de su (limitada) declaración de inconstitucionalidad por la sentencia del Tribunal Cons-

titucional (STC) 31/2010, de 28 de junio³, incluso poniendo en duda la base misma del control de constitucionalidad. En concreto, y de forma escasamente innovadora, recupera ideas ya declaradas inconstitucionales en las SSTC 31/2010, de 28 de junio; y 65/2020, de 18 de junio. Adicionalmente, parte de premisas no contrastadas, como la infrafinanciación crónica de Cataluña o la visión de lo que implican los sistemas forales, a los que parece querer acercarse sin mencionarlo.

Es cierto que todos los sistemas de financiación han surgido de acuerdos políticos, algunos de investidura nacional (por ejemplo, *Pacto del Majestic* en 1996). Por ello, y teniendo en cuenta que el sistema de financiación autonómica requiere una reforma urgente, quizá ésta sea una oportunidad para ponerla sobre la mesa.

En este punto, es llamativo que a día de hoy ninguna Comunidad Autónoma o partido político haya propuesto ningún tipo de alternativa.

Como mínimo, una futura modificación del sistema de financiación debería asentarse sobre las siguientes bases:

1. El respeto a reglas del juego. Lógicamente, el acuerdo no sólo tiene que ser constitucional, y coherente con el Derecho de la Unión Europea, sino adecuado a las necesidades de nuestro modelo territorial. En este punto es evidente que el análisis de la constitucionalidad no nos dice nada acerca de la idoneidad u oportunidad política. Una medida puede ser constitucional -o coherente con el Derecho de la UE- pero inoportuna o directamente “estúpida”, parafraseando al Juez norteamericano Antonin Scalia (*stupid, but constitutional*).

2. Examinar los modelos comparados con honestidad, evitando la selección interesada de algunos de sus elementos, dejando otros de lado. No se puede pretender la gestión tributaria de Alemania sin sus herramientas de homogeneización, ni el nivel de descentralización de Quebec sin el coste que supone para los contribuyentes en términos de mayor presión fiscal, por poner solo dos ejemplos apresurados. Pero, sobre todo, es preciso tener en cuenta que estos modelos han evolucionado sustancialmente, como también lo ha hecho el propio papel del Estado. Las viejas estructuras de mediados del siglo XX resultan insuficientes para entender la

1 Accesible en: <https://www.socialistes.cat/wp-content/uploads/2024/09/Acord-PSC-ERC.pdf>.

2 RUIZ ALMENDRAL, V.: 2024. “El (difícil) encaje constitucional de la propuesta de financiación singular para Cataluña”. FEDEA, Apuntes 2024/33, acceso en: <https://fedea.net/el-difcil-encaje-constitucional-de-la-propuesta-de-financiacion-singular-para-cataluna/>

3 En el año 2006 se interpuso un recurso de inconstitucionalidad por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

complejidad de la acción estatal y de los retos de futuro.

3. Cualquier reforma deberá contemplar todo el tablero de juego, y por tanto extender la reflexión a la totalidad del territorio nacional, no solo al sistema común. Debe insistirse en que el Acuerdo no avanza hacia la federalización si se examina con rigor la situación real en estados con los que podríamos compararnos en algunos extremos, como Canadá y Alemania, que por ejemplo tienen mecanismos desarrollados de solidaridad interterritorial, (*Finanzausgleich*, en Alemania; *Equalization*, en Canadá).

4. Además, deberá prestarse particular atención a los problemas jurídicos observados en el sistema existente. En concreto, aunque no solo, a los efectos invisibles, como la obsolescencia o efecto congelación que se ha producido en el caso de muchos impuestos cedidos patrimoniales, (en particular ISD, IP e ITPAJD).

5. Será inevitable incorporar el marco jurídico derivado de la estabilidad presupuestaria. Las reformas derivadas de las reglas fiscales, que podrían haber propiciado una mayor responsabilidad fiscal, han supuesto de hecho lo contrario, al pivotar mucho más sobre sistemas de garantía de endeudamiento y control del gasto, realizados desde el Estado central, lo que de hecho ha incrementado (aún más) la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas.

6. Finalmente, debería descartarse la idea de fraccionar la AEAT, llamativas en un contexto en el que tanto las discusiones

europeas como internacionales avalan la necesidad de contar con una administración tributaria única en todo el territorio nacional, participada por las administraciones autonómicas. Es urgente, por ejemplo, que se puedan compartir bases de datos en todas las administraciones territoriales sin excepción.

En fin, es evidente que las propuestas de sistema separado, gestión separada y financiación singular que se recogen en el Acuerdo no encuentran fácil acomodo en el sistema constitucional.

En este punto debe recordarse que independencia y federalismo son dos caminos antitéticos, por lo que la introducción que se hace al Acuerdo, y las menciones reiteradas a la soberanía y la nación encierran una contradicción difícil de superar.

Con todo, en mi opinión lo más decepcionante es que el Acuerdo de financiación singular se basa en un mundo que ya no existe, porque da la espalda a la sustancial transformación que ha supuesto la entrada en la Unión Europea y la propia evolución de la discusión de fiscalidad internacional.

§