

## INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

### CATALUÑA

-Posible inconstitucionalidad del nuevo *Estatuto de Autonomía de Cataluña* (LO 6/06): [D.64/06](#):

- Preceptos considerados inconstitucionales en [D.64/06](#):

-Arts. 117 (aguas) y 144 (vertidos), ex STC 227/1988 no respeta, salvo para cuencas exclusivamente intra-autonómicas, el concepto de unidad de cuenca hidrográfica implícito en el art. 149.1.22 CE que impide, en cuencas inter-autonómicas, la adopción de decisiones unilaterales o bilaterales con el Estado y exige residenciarlas en órganos de cuenca con participación de todas las CCAA afectadas y a través de los oportunos Planes hidrológicos.

-Art., 169.6 (transporte fluvial y marino), en cuanto que no salva las competencias estatales al respecto.

-Art. 128.3 (denominaciones e indicaciones geográficas de calidad), en cuanto que pretende ejercer competencias autonómicas sobre denominaciones inter-autonómicas, como el *cava*, que sólo pueden ser afectadas por competencias estatales y a través de órganos de gestión, control e inspección con participación de todas las CC.AA afectadas.

-Arts 201-221 y DDAA concordantes (sobre financiación), en cuanto que no respeta el bloque de la constitucionalidad en la materia, integrado principalmente por la LOFCA, que exige, según SSTC 68/96, 192/00, 3/03, y 48/04, un sistema de financiación centrado en la negociación multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, que sólo puede ser desconocido por acuerdos y órganos bilaterales cuando, como en el caso de los territorios forales, existe amparo constitucional para ello.

-Arts 15 a 28 (derechos, deberes y principios rectores), en cuanto que instaure sistemas de garantía que sólo son invocables por ciudadanos afectados por el EAC el cual, además, no puede invadir una competencia de determinación de derechos fundamentales generales, que es exclusiva de la CE, y de desarrollo de los mismos, que es función reservada por la CE a las LLOO específicas y no a las aprobatorias de EEAA, que solo se pueden limitar a los derechos de su ámbito competencial propio.

-Preceptos varios que desconocen las competencias estatales exclusivas y para dictar normativa básica y regulan diversas materias como competencias exclusivas de la CA o condicionando las que son exclusivas del Estado central (vid.detalle en las conclusiones del [D.64/06](#)).

-Otros aspectos considerados:

-“Blindaje” de competencias; concepto: es el fraccionamiento e identificación pormenorizada y reglamentista de submaterias, funciones o actuaciones públicas que puedan entenderse comprendidas en una competencia material, con objeto de asegurar las competencias de la propia Comunidad Autónoma y restringir las posibilidades del Estado de condicionar su ejercicio: [D.64/06](#).

-Dictamen facultativo pero vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias: no merma las facultades del Parlamento: [D.64/06](#).

-Tipología de competencias estatutarias, no es inconstitucional: [D.64/06](#).

**-Posible inconstitucionalidad de la *DA 56ª de la Ley 51/07, de PGE para 2008 sobre metodología para el cumplimiento de la DA 3ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) sobre fijación de inversiones estatales en Cataluña:***

-Previsiones estatutarias especiales para ciertas CCAA:

-Las recientes reformas de los EEAA de algunas CCAA han incluido criterios permanentes o temporales relativos al volumen y distribución territorial de las partidas de los PGE sobre inversiones reales: [D.28/08](#)

-Cada CA ha elegido en su EA los criterios que más le interesan, así, entre otros, el PIB en Baleares, la población en Andalucía, la superficie en Aragón: [D.28/08](#).

-Este reconocimiento "a la carta" del criterio juzgado más favorable para los intereses de la respectiva CA plantea el problema de que no parece posible, en estrictos términos jurídicos, la aplicación simultánea de todos ellos. [D.28/08](#).

-La "*obligatoriedad*" para el Estado del cumplimiento de dichas disposiciones estatutarias particulares y en los estrictos términos previstos en cada una de ellas, está condicionada a su aplicabilidad a todas ellas y ello requiere que se adopte un acuerdo para el conjunto en el seno del CPFF, de modo que se armonice su regulación, armonización que debe garantizar el Estado, de acuerdo con el principio de coordinación de las Haciendas (art. 156 CE). [D.28/08](#).

-No debe ignorarse, no obstante, el carácter *transitorio* que tienen algunas de estas previsiones (caso de los Estatutos de Cataluña, Andalucía e Islas Baleares que fijan un período de aplicación de 7 años), que, en algún caso y

al margen de los efectos miméticos inherentes a los procesos de reforma estatutaria, puede que responda con fundamento a la necesidad de equilibrar la falta de inversiones en un determinado período histórico. Pero todo ello debe acordarse y realizarse con absoluta **transparencia y publicidad en los oportunos procesos de negociación bilateral, cerrados luego, en el seno del CPFF, con el acuerdo entre el Estado y todas las CCAA.** [D.28/08.](#)

-Han de evitarse, en este ámbito, las actuaciones que respondan –revestidas del cumplimiento de las previsiones estatutarias- a operaciones susceptibles de interpretación desde una perspectiva de sesgo o intencionalidad política: [D.28/08.](#)

-Reflejo de dichas previsiones en la LPGE de cada ejercicio: su naturaleza.

-El concepto de inversión que se deriva de estas normas no tiene por qué coincidir necesariamente con el concepto presupuestario de inversión real que se refleja en el capítulo 6 de los PGE. Por tanto, el cumplimiento de las disposiciones que contienen los EEAA en materia de inversión no tiene por qué corresponderse con la distribución territorial. Dicho cumplimiento deberá verificarse caso por caso, teniendo en cuenta la disposición concreta de cada CA, y en su caso, por la metodología de aplicación establecida al efecto. [D.28/08.](#)

-Por eso, los PGE para 2008 no asignan cantidades concretas a cada CA con previsión estatutaria específica, lo que no constituye mayor inconveniente para la ejecución, en su caso, de las inversiones territorializadas destinadas a éstas y a las demás CCAA en las distintas partidas del estado de gastos. [D.28/08](#)

-Esto permite deducir que la aprobación de estas disposiciones específicas en las Leyes de PGE tienen más un efecto "publicitario", en cuanto permite "visualizar" y "exteriorizar" la cuantía de la inversión territorializada, cuya base presupuestaria se encuentra dispersa en las distintas partidas (capítulos, artículos, conceptos y subconceptos) de los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, si bien esta determinación puede ser relevante para verificar si las inversiones ejecutadas se corresponden con el porcentaje (el PIB) respecto al importe total de la ejecución territorializada de las inversiones estatales, para en su caso, requerir las compensaciones necesarias para igualar la inversión cuantificada. [D.28/08.](#)

-Caso concreto de la DA 56ª Ley 51/07 relativa a la DA 3ª EACat.

-La DA 56ª de la Ley 51/07 sobre la DA 3ª EAC es similar a la DA 50ª relativa a la DA 3ª del EA Andalucía. En ambas DDAA no se cuantifica la inversión estatal en dichas CCAA sino que se hace una simple previsión de seguimiento de su ejecución y ciertos criterios de distribución: [D.28/08.](#)

-En la DA 56ª relativa a Cataluña: i) el criterio aplicable es el de la población; ii) se menciona la financiación de un *Plan de Infraestructuras* a financiar por el Estado, que debía acordar la Comisión Bilateral Estado-Generalidad; iii) no se establece cuantificación alguna, pero el *Informe económico financiero* incluye una conforme con la metodología acordada por la citada Comisión Bilateral el 17-9-07, cifrada para infraestructuras en 4.365.293,07 miles € (p. 1º); establece el mecanismo para verificar el cumplimiento real de la misma (p.2º); y la compensación por la desviación negativa derivada de la metodología aplicada en 2007 (p.3º). [D.28/08](#)

-A la vista del tenor literal de la D.A. 56ª de la Ley 51/2007, resulta difícil achacarle motivo alguno de inconstitucionalidad, en sí misma considerada. Su estructura formal, en nada difiere de previsiones semejantes que pueden encontrarse en dicha ley, caso, p.e. D.A. 55ª (Plan de Actuaciones para Teruel), o la 66ª (Plan de Empleo para la Bahía de Cádiz). Como no puede achacarse a los centenares de partidas presupuestarias dispersas que incluyen los créditos de la inversión pública estatal en Cataluña, de las que resulta difícil tener una visión global, dado el sistema de presupuestación existente. [D.28/08](#).

-En conclusión, la DA 56ª de la Ley 51/07, de PGE para 2008, no incurre en vicio de inconstitucionalidad a juicio de este Consejo Consultivo, al ser una mera previsión presupuestaria que no constituye fuente alguna de obligaciones para el Estado. [D.28/08](#).

**-Posible *inconstitucionalidad del precepto causal: la DA 3ª EACat:***

-Si concurre algún vicio de constitucionalidad éste ha de atribuirse, en su caso, a la norma o acto legislativo distinto, externo y ajeno a la LPGE para 2008 de la que trae causa y a la que se da cumplimiento, es decir, la DA 3ª EACat, así como, en su caso, las actuaciones acordadas en aplicación de la misma (caso del Acuerdo de la Comisión Bilateral citado). [D.28/08](#)

-Así debemos considerarlo en aplicación de la doctrina constitucional establecida en STC 13/92 sobre la impugnabilidad de partidas presupuestarias incluidas en la LPGE por la incidencia del poder de gastar del Estado en las competencias de las CCAA, ya que al analizar la inconstitucionalidad de una partida de la LGPE debe tenerse presente la **distinción entre la fuente jurídica del gasto público –normalmente la LPGE- y la de las obligaciones del Estado, cuya fuente debe buscarse fuera de la LGPE**, ya sea en otra ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según Derecho las generen (STC 63/86): [D.28/08](#).

-La DA 3ª EACat establece como criterio para determinar las inversiones del Estado en Cataluña en materia de infraestructuras durante 7 años el **porcentaje que representa el PIB catalán respecto del estatal**, establecido anualmente según los datos de la Contabilidad Regional elaborados por el INE. [D.28/08](#).

-Esta previsión de la DA 3ª EACat no forma parte o es **ajena al sistema de financiación ordinario** (aprobado por el CPFFel 27-7-01, suscrito por el MH y todas las CCAA, con vocación de permanencia e incorporado a la LOFCA y completado por las Leyes 21/01, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA; y la Ley 18/01, General de Estabilidad Presupuestaria, modificada por la Ley 15/06) aplicable a la Generalidad de Cataluña, al margen ahora de las novedades incorporadas en esta materia en el nuevo EACat (Tít.VI "De la financiación de la Generalidad", así como en las DDAA 4ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª), sobre cuyos excesos hemos tenido ocasión de pronunciarnos en [D.64/06](#), en cuanto se apartan del sistema general y común de financiación de las CCAA. [D.28/08](#).

-Que sea ajena al sistema de financiación no significa desconocer la indiscutible incidencia económico-financiera que puede tener la reserva de un volumen determinado de la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña, en cuanto la misma libera a la Generalidad de hacer frente a dicha responsabilidad [D.28/08](#)

-Lo que queremos señalar es que dicha previsión, contenida en un Estatuto de Autonomía, afecta exclusivamente a **recursos financieros del Estado** cuya ejecución corresponde al Estado, si bien ahora integrados en un *Plan Cataluña de Infraestructuras* acordado por la Comisión Bilateral Estado-Generalidad (prevista en el art. 183 EAC), mecanismo cooperativo en la determinación de dichas infraestructuras que no resulta contrario al bloque de la constitucionalidad. Es significativa la intervención de esta Comisión, pues si afectase a materias de financiación de la Generalidad, la competencia correspondería a la Comisión Mixta (art. 210 EAC). [D.28/08](#).

-Hemos constatado que, hasta las recientes reformas estatutarias, no existían reglas jurídicas que disciplinasen el régimen de la inversión real del Estado en las distintas Comunidades Autónomas. A efectos meramente informativos, la documentación de los Presupuestos Generales del Estado recoge una **clasificación territorial** de las inversiones que, obviamente, desde la creación de las CCAA, se ha acomodado a la nueva planta de la organización territorial del Estado. Pero, al margen de esa mera presentación formal de la inversión territorializada, la misma carece de una reglamentación en cuanto a criterios de distribución. [D.28/08](#).

-Faltando una norma expresa del titular de las competencias materiales y de las de gasto (el Estado), la cuestión a resolver es **si esa regulación puede ser hecha desde los EEAA**, como es el caso del de Cataluña (y los de Andalucía, Islas Baleares y Aragón), que si bien constituye la norma institucional básica de la respectiva CA, al mismo tiempo es una norma estatal, como ha recordado la reciente STC 247/07. [D.28/08](#)

- En un plano estrictamente formal (salvedad hecha, en consecuencia, de la cuestión de fondo, esto es, la constitucionalidad de dicha previsión), cabe admitir esa posibilidad siempre y cuando no quede desnaturalizado el

contenido del poder del Estado en esta materia (la *recognoscibilidad* –en el sentido dado de la STC 247/07,- de **su función de garante de la solidaridad y equilibrio interterritoriales** en su dimensión económica) y sobre todo, siempre y cuando, dado el carácter de norma de eficacia limitada que tienen los EEAA, sea posible que el criterio de asignación aplicable de la inversión sea generalizable y uniforme para todas las CCAA. [D.28/08](#).

-Como quiera que existen en el sistema de financiación común de las CCAA **mecanismos para garantizar la nivelación de servicios y de corrección de los desequilibrios** (podrá discutirse en términos políticos si son suficientes o si generan –por el contrario- efectos perversos de los que pretende precaverse el art. 206.5 EAC, en línea con el llamado *principio de ordinalidad*, como límite genérico a la solidaridad interterritorial, tomado de la STC federal alemán de 11-11-99, sobre la Ley de Compensación Financiera entre la Federación y los Länder, totalmente novedoso y ajeno a los criterios y principios del sistema diseñado por la LOFCA), no parece que la utilización de un criterio objetivo –como es el PIB relativo o la población o la renta media *per cápita*- para la asignación de las inversiones del Estado en las CCAA (un ámbito concreto, aunque ciertamente relevante, de la actividad económica del Estado) sean, *per se*, inconstitucionales. [D.28/08](#)

-Cuestión distinta es que lo que en abstracto puede no plantear problemas de constitucionalidad, en lo concreto pueda revelarse disfuncional o no respetar la referida *recognoscibilidad* de la función financiera garante del Estado respecto del conjunto de las Haciendas públicas y merezca una valoración política negativa. Pero este extremo excede de la función atribuida a este Consejo Consultivo, pues esta valoración corresponde exclusivamente, en el presente caso, al Gobierno de La Rioja. La STC 13/07 ha recordado recientemente los límites de la función del Alto Tribunal en relación con el control constitucional de las disposiciones relativas a la financiación de las CCAA: "*no es nuestro cometido pronunciarnos 'sobre el sistema más adecuado de financiación de las haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí'...la función de este Tribunal es, exclusivamente, la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas 'exceden o no el marco constitucionalmente admisible'*" (F.J. 3, con cita abundante doctrina anterior). [D.28/08](#).

-En el plano de lo concreto no queda claro el concepto de inversión ni de infraestructuras a que se refiere el precepto estatutario catalán, sobre todo cuando la base de cálculo adoptada por la Comisión ad hoc no es la misma que la adoptada para el FCI, lo que puede provocar desequilibrios territoriales: [D.28/08](#).

-Por lo demás, la STC 13/07 ha admitido la legitimidad constitucional de algunas previsiones estatutarias en materia de financiación autonómica, como es el caso de la asignación complementaria prevista en la DA 2ª EA Andalucía ex art. 15 LOFCA, si bien de ello no pueden sacarse consecuencias que constriñan los poderes del legislador estatal, pues "*no existe un derecho de las CCAA constitucionalmente consagrado a recibir*

*una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación, razón por la cual no puede pretender cada CA para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas"* (SSTC 13/07; 58/07; 238/07). [D.28/08](#).

*-Por eso, la STC 13/07 afirma que "esta interpretación –esto es, la obligatoriedad de incluirla cada año en los PGE- no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las CCAA, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía, aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art.149.1.14ª CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la CA el seno de la Comisión Mixta...".* [D.28/08](#).

*-Por tanto, la DA 3ª EACat podría ser eventualmente la merecedora del reproche de inconstitucionalidad, en cuanto establece una reserva de inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña equivalente a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al del Estado. Sin embargo, este Consejo Consultivo entiende que dicha previsión es ajena al sistema de financiación ordinario de las Comunidades Autónomas, que tiene instrumentos garantizadores de la nivelación de los servicios y de corrección de los desequilibrios territoriales, razón por la que, en abstracto, no es susceptible de reproche de inconstitucionalidad.* [D.28/08](#).

*-Ahora bien la aplicación concreta de la DA 3ª EACat puede suscitar disfunciones económicas y limitar los poderes del Estado en su función de garante y coordinador de las Haciendas Públicas. Pero esta apreciación escapa al estricto juicio jurídico en el que debe desarrollar su función este Consejo Consultivo y corresponde efectuarla a los órganos legitimados para interponer, en su caso, recurso de inconstitucionalidad.* [D.58/08](#).