

UNA NOTA SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA, CON REFERENCIA A LOS ARTÍCULOS 206.3 Y 206.5

ANTONI ZABALZA (*)

1. INTRODUCCIÓN.—2. ARTÍCULO 206.3: 2.1. *Sentencia sobre el artículo 206.3*. 2.2. *Vulneración de las competencias del Estado*. 2.3. *Vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*.—3. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: 3.1. *El sistema de financiación que emerge de la sentencia*. 3.2. *Implicaciones de la sentencia para el sistema vigente de financiación*.—4. ARTÍCULO 206.5.—5. CONCLUSIÓN.—APÉNDICE: A.1. *Estructura básica del nuevo modelo de financiación*. A.2. *El mecanismo de garantía del artículo 158.1 de la CE partiendo del Fondo de Garantía del modelo vigente de financiación autonómica*. A.3. *Estimación de la recaudación a partir de la cual se activa la garantía*. A.4. *Influencia del gasto mínimo garantizado sobre el incentivo a la buena gestión de la base fiscal cedida*.—REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de esta nota es analizar la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña en lo que se refiere a los artículos 206.3 y 206.5 del mismo, y examinar las implicaciones que la misma pudiera tener para el sistema de financiación autonómica. Además del interés que tiene conocer la argumentación utilizada por la sentencia para llegar a su conclusión —de parcial inconstitucionalidad en el caso del art. 206.3 y de constitucionalidad en el caso del art. 206.5— el ejercicio que aquí se propone es

(*) El autor agradece a Julio López Laborda y a Carles Viver sus comentarios y sugerencias a una versión anterior, que han mejorado sustancialmente el contenido de este trabajo.

oportuno porque permite ir más allá de estos dos artículos y considerar cuestiones que incumben a la totalidad del sistema de financiación autonómica.

En lo referente a la condición de igualdad de esfuerzo fiscal contenida en el artículo 206.3 del Estatuto, el fundamento jurídico de la sentencia interpreta a través del prisma constitucional todo el sistema de financiación. En particular, manifiesta la necesidad de relacionar este precepto con otros del mismo Estatuto y de la Constitución Española (CE), y ofrece una visión del sistema razonablemente precisa en aspectos como la autonomía financiera de las Comunidades, la garantía de una provisión mínima de servicios públicos fundamentales, el mecanismo de nivelación y la condición de igualdad de esfuerzo fiscal. A la vista de la amplia interpretación del sistema que la sentencia ofrece, es oportuno pasar revista al vigente modelo de financiación y evaluar su coherencia con la interpretación constitucional. Por otra parte, aunque la relevancia práctica del artículo 206.5 del Estatuto es pequeña, el fundamento jurídico de la sentencia que lo declara constitucional ofrece un claro interés metodológico, ya que permite despejar una ambigüedad entre los términos nivelación y solidaridad que ha venido reiterándose en la literatura sobre esta cuestión.

El resto del trabajo se organiza como sigue: La Sección 2 analiza la sentencia relativa al artículo 206.3 y la Sección 3 considera las implicaciones de la misma sobre el modelo de financiación autonómica. La Sección 4 examina la sentencia sobre el artículo 206.5 del Estatuto y la Sección 5 resume el argumento y las conclusiones alcanzadas. La nota se complementa con un apéndice que, además de describir la estructura básica del modelo de financiación autonómica en términos formales, permite demostrar las conclusiones alcanzadas en el texto principal. El apéndice ayuda a precisar el argumento de la nota, pero la comprensión del texto principal, dado su carácter autocontenido, no requiere necesariamente de la lectura del mismo.

2. ARTÍCULO 206.3

2.1. *Sentencia sobre el artículo 206.3*

La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña (Tribunal Constitucional, 2010) (en adelante, «la sentencia») declara parcialmente inconstitucional el artículo 206.3 del Estatuto de Cataluña (BOE, 2006) (en adelante, «el Estatuto»). El texto del artículo 206.3 es el siguiente:

«Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para

garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.»

La parte del artículo que se declara inconstitucional es la cláusula «*siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*».

El significado del artículo 206.3 del Estatuto no es inmediato, razón por la cual la sentencia se extiende con bastante detalle en cómo debe ser interpretado. Según el fundamento jurídico 134 (FJ 134), una lectura sistemática del mismo debe ponerlo en relación con el artículo 206.1 del mismo Estatuto y, entre otros, con los artículos 139.1, 156.1 y 158.1 de la CE, referidos respectivamente a la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio español, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y a la garantía de una provisión mínima de servicios públicos fundamentales. La transcripción de estos artículos es la siguiente:

Artículo 206.1 del Estatuto:

«El nivel de recursos financieros de que disponga la Generalitat para financiar sus servicios y competencias se basará en criterios de necesidades de gasto y teniendo en cuenta su capacidad fiscal, entre otros criterios. A estos efectos, los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad.»

Artículo 139.1 de la CE:

«Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.»

Artículo 156.1 de la CE:

«Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.»

Artículo 158.1 de la CE:

«En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios

y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.»

Según el FJ 134, al referirse a la nivelación de servicios, el artículo 206.3 del Estatuto reitera lo ya dicho con carácter general en el artículo 206.1 de este mismo Estatuto, pero esta vez circunscrito a los de naturaleza fundamental (1). El mecanismo de nivelación, por tanto, deberá permitir que las Comunidades dispongan de los recursos suficientes, no sólo para financiar sus competencias (art. 206.1 del Estatuto y art. 156.1 de la CE), sino también para garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales (art. 158.1 de la CE). Además, vista la conexión que el FJ 134 establece entre los artículos 158.1 y 139.1, ambos de la CE, esta garantía debe prevalecer, no sólo en términos agregados para cada Comunidad, sino también en términos individuales para cada uno de los habitantes de la Comunidad en cuestión. Siguiendo la adaptación práctica que tradicionalmente el sistema de financiación autonómica —que no es un sistema de financiación individual, sino de financiación de gobiernos de ámbito territorial— ha venido haciendo de este tipo de requerimiento, interpretamos la prescripción en el sentido de que la garantía debe prevalecer para cada Comunidad en términos de igualdad por unidad de necesidad (2).

La siguiente cuestión interpretativa se refiere al significado de la cláusula *«siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar»* del artículo 206.3 del Estatuto. El sistema actual de financiación autonómica dispone ya de un mecanismo que condiciona la disposición efectiva de recursos al cumplimiento de un determinado nivel de esfuerzo fiscal. Cada Comunidad puede disponer de los recursos que le han sido normativamente asignados cuando su esfuerzo fiscal es igual al de referencia (es decir, cuando su recaudación efectiva es igual a la que le ha sido normativamente imputada). Ahora bien, si la Comunidad en cuestión ejerce un esfuerzo fiscal mayor que el de referencia (su recaudación efectiva excede a su recaudación normativa), dispondrá de más recursos que los normativos; y si su esfuerzo fiscal es menor que el de referencia

(1) Siguiendo la interpretación del FJ 134, los servicios «esenciales» del artículo 206.3 del Estatuto son los servicios «fundamentales» de los que habla el artículo 158.1 de la CE. En lo que sigue, por tanto, empleamos ambos términos de forma equivalente. La demanda considera que el Estatuto vulnera la competencia estatal al restringir los servicios públicos fundamentales a los de *«educación, sanidad y otros servicios esenciales»*, pero el FJ 134 desestima esta pretensión interpretando que no hay diferencia entre ambos conceptos y que quien en última instancia debe determinar los servicios fundamentales es el Estado.

(2) Por ejemplo, si las necesidades de una Comunidad se miden por su población, la garantía sería prestar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales por habitante.

(su recaudación efectiva es menor que su recaudación normativa), dispondrá de menos recursos que los normativos. La referencia en cuestión es la recaudación normativa que el sistema estima que la Comunidad puede obtener de la base fiscal cedida, aplicando una política tributaria igual a la normativamente designada como referencia (3).

En lo referente a esta condición de igualdad de esfuerzo fiscal, la redacción del artículo 206.3 del Estatuto no es particularmente feliz. Existe una ambigüedad gramatical acerca de cuál es la frase afectada por la cláusula «*siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*». La demanda resuelve esta ambigüedad interpretando que es la aportación de la Generalitat a la nivelación de los servicios fundamentales la que viene afectada por esta cláusula, y el FJ 134 hace suya esta interpretación. Sin embargo, en el contexto del sistema de financiación, ésta no puede ser la interpretación correcta, por mucho que sea admisible desde un punto de vista gramatical. Existe otra interpretación, más directa, también gramaticalmente admisible y además coherente con la lógica del sistema, según la cual son los niveles similares de servicios fundamentales que pueden alcanzar las Comunidades, los que quedan condicionados a que éstas lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar.

En el contexto del sistema de financiación, la aportación de la Generalitat catalana al mecanismo de nivelación (o la transferencia que pudiera recibir de este mecanismo) no depende del esfuerzo fiscal de las demás Comunidades, sino del exceso (o defecto) de la recaudación normativa imputada a Cataluña respecto de los recursos normativos que el sistema estima que son necesarios para que esta Comunidad pueda ejercer sus competencias; la aportación de la Generalitat al mecanismo de nivelación depende, pues, de dos conceptos normativos referidos ambos a la propia Generalitat. El esfuerzo fiscal que hagan las demás Comunidades no incide en la aportación de la Generalitat; incide en los recursos de los que efectivamente estas Comunidades podrán disponer, dependiendo de la medida en que su recaudación real difiera de su recaudación normativa. En el sistema de financiación, la participación de una Comunidad en el mecanismo de nivelación y el esfuerzo fiscal de las demás Comunidades son dos conceptos distintos y lógicamente desconectados entre sí. Sería, pues, partir de un sistema de financiación totalmente distinto al actual, y de propiedades muy discutibles, condicionar la aportación de la Generalitat al esfuerzo fiscal de las demás Comunidades. No parece razonable que ésta sea la interpretación que el legislador tuviera en mente respecto al artículo 206.3 y, sin embargo, está perfectamente dentro de la lógica del sistema de nivelación decir que los

(3) En la Sección A.1 del Apéndice describimos formalmente este mecanismo.

recursos de los que efectivamente dispone una Comunidad están condicionados por su esfuerzo fiscal (4).

La sentencia se basa en la facultad exclusiva del Estado para regular el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y, en este contexto, para determinar cuál debe ser el esfuerzo fiscal que las mismas hayan de realizar. Según el FJ 134, el Estatuto, al imponer la condición de igualdad de esfuerzo fiscal, vulnera tanto las competencias del Estado como el principio de autonomía financiera de las Comunidades.

2.2. *Vulneración de las competencias del Estado*

La vulneración competencial no se produce por el requerimiento de un determinado esfuerzo fiscal, dado que tanto el alcance del concepto «*esfuerzo fiscal*» como el nivel al que éste debe ser fijado son competencias que el mismo Estatuto reconoce al Estado. Según el FJ 134, la vulneración competencial se produce cuando en su artículo 206.3 el Estatuto condiciona la potencial contribución de Cataluña a la nivelación de los servicios esenciales a «*que las restantes Comunidades Autónomas realicen un “esfuerzo similar” al que haga Cataluña*».

Diferimos en dos aspectos de la lectura que el FJ 134 hace de este artículo. En primer lugar, entendemos que el FJ 134 interpreta incorrectamente el artículo 206.3 al asociar la condición de igualdad de esfuerzo fiscal a la contribución de Cataluña a la nivelación de los servicios fundamentales cuando, por las razones dadas más arriba, debe asociarse a la prestación de estos servicios en niveles similares a los del conjunto el Estado. Lo único que el artículo 206.3 del Estatuto hace es definir un mecanismo de nivelación, para un subconjunto de recursos destinado a financiar los servicios fundamentales, similar al que ya existe para la totalidad de recursos del sistema y, como es habitual en este tipo de definiciones, predicar el efecto de este mecanismo sobre los recursos de una determinada Comunidad para un esfuerzo fiscal igual al de referencia. De ahí que la interpretación correcta del artículo 206.3 sea que las Comunidades disfrutarán de «*los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar [...] en niveles similares [...] a los del conjunto el Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*».

En segundo lugar, obsérvese que esta frase se refiere a todas las Comunidades (incluida Cataluña) y que, por tanto, la condición no exige, como dice el

(4) Ver la Sección A.1 del Apéndice.

FJ 134, hacer un esfuerzo fiscal similar al de Cataluña, sino similar al del conjunto del Estado. Con ello el Estatuto, con mayor o menor fortuna, no hace más que repetir la fórmula habitual con la que se describe el vigente mecanismo de esfuerzo fiscal: igualdad de recursos por unidad de necesidad para igualdad de esfuerzo fiscal. El Estatuto no obliga a las demás Comunidades a realizar un esfuerzo fiscal similar al catalán; simplemente recuerda que, para disponer de los mismos recursos, Cataluña y las demás Comunidades deberán hacer el mismo esfuerzo fiscal; en particular, el esfuerzo fiscal que como referencia determine el Estado.

En nuestra opinión, pues, la primera de las causas señaladas por el FJ 134 —la vulneración de la competencia exclusiva del Estado para regular el sistema de financiación autonómica— no puede ser aducida para declarar inconstitucional la condición de igualdad de esfuerzo fiscal del artículo 206.3 del Estatuto.

2.3. *Vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*

La segunda causa de inconstitucionalidad señalada por el FJ 134 —la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades— tiene, sin embargo, más alcance. El FJ 134 argumenta que condicionar a las Comunidades a hacer el mismo esfuerzo fiscal que Cataluña podría en principio mermar la suficiencia de alguna de ellas para ejercer sus competencias. Ahora bien, si aceptamos la lectura del artículo 206.3 del Estatuto que hemos avanzado en la sección anterior, es difícil argumentar que el cumplimiento por parte de todas las Comunidades de un mecanismo común de esfuerzo fiscal suponga una vulneración del principio de suficiencia. En su fundamento jurídico 130 (FJ 130), la sentencia interpreta la autonomía financiera del artículo 156.1 de la CE como expresión del principio de suficiencia, según el cual las Comunidades, «*en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto*», deben disponer de recursos suficientes para ejercer sus competencias. La condición de igualdad de esfuerzo fiscal es una de las reglas comunes que definen estas «*posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto*», sobre las que se asienta el compromiso del sistema de financiación de proveer los recursos suficientes para ejercer sus competencias. Difícilmente, pues, puede argüirse que la condición de igualdad de esfuerzo fiscal vulnere el principio de suficiencia y sea, por tanto, inconstitucional.

Sin embargo, existe otra razón por la que la condición de igualdad de esfuerzo fiscal del artículo 206.3 del Estatuto sí vulnera el artículo 156.1 de la CE. Este artículo, además de expresión del principio de suficiencia, que como

nos recuerda el FJ 130 se manifiesta «*en importante medida a través de impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último*», es también expresión de la autonomía de gasto de las Comunidades; es decir, de la potestad para asignar sus recursos de la forma que mejor estimen para ejercer sus competencias, con sujeción a la legislación básica correspondiente. El principio de autonomía de gasto, además de sancionado por la CE, está firmemente asentado en el sistema de financiación autonómica en términos tanto de aceptación por parte de las Comunidades y del Estado, como de disposición formal en los correspondientes estatutos de autonomía. En el de Cataluña, su artículo 202.2 reza así:

«La Generalitat dispone de plena autonomía de gasto para poder aplicar libremente sus recursos de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por sus instituciones de autogobierno.»

Técnicamente, este principio implica que todos los recursos del sistema de financiación son no finalistas (5). En el contexto del sistema de financiación, las Comunidades Autónomas disponen de un volumen total de recursos procedentes de su capacidad fiscal cedida y de las transferencias del Estado. Con este volumen de recursos, en virtud del principio de autonomía financiera (y en el caso particular de Cataluña, en virtud además del art. 202.2 de su Estatuto), las Comunidades, sujetas al cumplimiento de la legislación básica que pueda existir, tienen autonomía plena para decidir su asignación con el fin de ejercer las competencias asumidas. Los recursos que financian los servicios esenciales del artículo 206.3 son de la misma naturaleza e indistinguibles de los que financian el resto de los servicios. Cumplida la legislación básica, no hay ninguna restricción, ni puede haberla, en lo referente al uso que los gobiernos autonómicos pueden hacer de estos recursos.

En este contexto, supongamos que una Comunidad reduce su esfuerzo fiscal respecto al de referencia (es decir, aplica una política fiscal más laxa que la contemplada en la definición de los ingresos normativos del sistema de financiación) y como consecuencia experimenta una reducción de recursos. La pretensión de obligar a la Comunidad a aplicar esta reducción a unos determinados servicios esenciales, que es lo que el artículo 206.3 literalmente contempla, chocaría de manera frontal con el principio de autonomía financiera. Será la Comunidad en

(5) Esto no excluye, naturalmente, que fuera del sistema de financiación, puedan existir otros recursos de naturaleza finalista. Las subvenciones condicionadas a que se refiere el artículo 114 del Estatuto, las obtenidas de los fondos europeos y los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, pertenecen a esta categoría.

cuestión la que decida en qué forma aplica la reducción de recursos. En un sistema de recursos no finalistas, si una Comunidad tiene menos dinero por unidad de necesidad que otra, todos los servicios, esenciales y no esenciales, pueden en principio verse afectados por esta reducción de recursos (6).

Aunque por razones distintas, coincidimos, pues, con la conclusión del FJ 134 de que el principio de autonomía financiera ha sido vulnerado y, por tanto, con la sentencia de inconstitucionalidad de la cláusula «*siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*» del artículo 206.3 del Estatuto.

3. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

3.1. *El sistema de financiación que emerge de la sentencia*

La sentencia no es neutra respecto al sistema de financiación. El FJ 134 determina el que podríamos denominar *sistema constitucional* de financiación autonómica. Antes de comparar este sistema constitucional con el actualmente vigente, es oportuno recopilar el argumento anterior, pero centrado en las características esenciales del sistema que emerge de la sentencia.

El sistema constitucional de financiación autonómica es un sistema de recursos no finalistas (art. 156.1 de la CE). Por tanto, es un sistema en el que no cabe condicionar la utilización de recursos. Sujeta a la legislación básica, la asignación de recursos es la que las Comunidades deseen.

Dicho lo anterior, la sentencia pone un énfasis particular en el artículo 158.1 de la CE y asimila la provisión de servicios esenciales del artículo 206.3 del Estatuto al «*nivel mínimo*» en la prestación de los servicios públicos fundamentales previsto en el citado art. 158.1 CE». El texto constitucional parece entender este mecanismo como una forma de garantizar unos determinados niveles físicos de provisión de servicios, pero en tal caso ignora no sólo la dificultad intrínseca de determinar objetivamente estos niveles —una labor que en España nunca se ha hecho—, sino también el drástico replanteamiento del sistema de financiación autonómica que ello supondría en un sistema de recursos no finalistas. Nos llevaría, por lo menos, a una segmentación del sistema en varios subsistemas estancos para grupos de servicios y competencias, y a la necesidad de

(6) Ver ZABALZA (2007) para una crítica similar de la condición de igualdad de esfuerzo fiscal del artículo 206.3 del Estatuto, anterior a la sentencia del Tribunal Constitucional. En dicho trabajo, el argumento no va dirigido a establecer la inconstitucionalidad de esta condición, sino su incoherencia con el artículo 202.2 del Estatuto y, por tanto, la imposibilidad en un sistema de recursos no finalistas de aplicarla a un subconjunto específico de competencias.

reinterpretar el principio de autonomía financiera para circunscribirlo al ámbito de cada uno de estos subsistemas. Este replanteamiento queda fuera del alcance de este trabajo y, presumimos, de las intenciones de reforma de las Comunidades y del Estado. Por tales razones, parece más razonable interpretar el «nivel mínimo» del artículo 158.1 de la CE simplemente como los recursos financieros que en principio cada Comunidad necesita para ejercer sus competencias en materia de provisión de servicios fundamentales, y garantizar que la financiación total asignada a dicha Comunidad nunca estará por debajo de esa referencia.

Dado el carácter no finalista de los recursos, ésta es una garantía de financiación mínima que no puede quedar sujeta a condición alguna de asignación de recursos o de esfuerzo fiscal (7). El sistema de financiación en su conjunto, sin embargo, sí debe contar con un mecanismo que condicione los recursos totales de la Comunidad al cumplimiento de un determinado nivel de esfuerzo fiscal, que debe ser fijado por el Estado.

Finalmente, el sistema constitucional identifica para cada Comunidad los recursos señalados como fundamentales en función de sus necesidades, que deben ser definidas por el mismo procedimiento —es decir, sobre la base de la misma combinación de indicadores de necesidad— para todas las Comunidades (art. 139.1 de la CE). La sentencia no se pronuncia respecto del reparto del resto de los recursos, por la sencilla razón de que el TC no fue requerido para ello por la parte demandante. Ahora bien, dada la precisión del FJ 134 de que la garantía del nivel mínimo de servicios fundamentales del artículo 158.1 de la CE debe ser entendida a la vista del principio de igualdad de derechos de los españoles con independencia de su lugar de residencia que recoge el artículo 139.1 de la CE, es difícil pensar que si se le planteara la cuestión del reparto entre comunidades del resto de los recursos, el TC no llegara a la misma conclusión. Entendemos, pues, aunque ésta es una cuestión no tratada en la sentencia, que, en el sistema constitucional de financiación autonómica, el resto de los recursos (es decir, los destinados a financiar los servicios no fundamentales) se reparten entre Comunidades también según sus necesidades (8).

(7) Ésta es también la interpretación que ZABALZA (2007) sugiere para los recursos contemplados en el artículo 206.3 del Estatuto: como una mera garantía de financiación mínima.

(8) Que el índice de necesidades que reparte los recursos para servicios no fundamentales sea o no el mismo que el que reparte los destinados a servicios fundamentales es una cuestión subsidiaria que no incide en el argumento anterior y que, en todo caso, debería depender de la naturaleza de estos dos grupos de servicios.

3.2. *Implicaciones de la sentencia para el sistema vigente de financiación*

El sistema vigente de financiación autonómica (9) podría en principio parecer coherente, en todos sus elementos, con el sistema constitucional. Es un sistema de recursos no finalistas, todos ellos repartidos normativamente entre Comunidades de acuerdo con un criterio de necesidades común para todas ellas y con una condición de esfuerzo fiscal referida a la totalidad de los recursos. Cuenta además con un elemento, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en adelante, «Fondo de Garantía»), que podría asimilarse a la garantía de recursos mínimos asociada al artículo 158.1 de la CE.

En efecto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (BOE, 1980) contempla en su artículo 15 una asignación complementaria y finalista para garantizar el nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales a que se refiere el artículo 158.1 de la CE (10), y la ley que desarrolla el modelo vigente (BOE, 2009) se refiere al cumplimiento del artículo 15 de la LOFCA en el epígrafe II de su exposición de motivos y mediante la creación en su artículo 9 del Fondo de Garantía (11). Podría, pues, concluirse que el sistema vigente es perfectamente coherente con el constitucional. En nuestra opinión, sin embargo, ni el artículo 15 de la LOFCA, ni el artículo 9 de la ley que desarrolla el nuevo modelo, son satisfactorios para, a la luz de la sentencia, dar cumplimiento al artículo 158.1 de la CE.

(9) La Sección A.1 del Apéndice describe formalmente este sistema.

(10) Los epígrafes relevantes son el 1 y el 2. El 15.1 reza: «*El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad.*» El 15.2 dice: «*Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica, no llegara a cubrir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado, previo el correspondiente estudio y con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo 158.1 de la Constitución.*»

(11) El epígrafe II de la exposición de motivos señala que: «*El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad...*» Y la parte relevante, a nuestros efectos, del artículo 9 es la siguiente: «*La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.*»

En primer lugar, aunque la LOFCA señala que los servicios públicos fundamentales son la educación y la sanidad, no concreta cuáles son los niveles mínimos de prestación de estos servicios ni cómo esta asignación complementaria debe ser calculada.

En segundo lugar, el artículo 15 de la LOFCA señala explícitamente que la asignación es de naturaleza finalista y, sin embargo, no explica cómo pueden coexistir asignaciones finalistas en el contexto de un sistema que se financia exclusivamente con recursos no finalistas. Las dos únicas formas para hacer posible tal coexistencia son separar la financiación de los servicios de educación y sanidad de la del resto de las competencias de las Comunidades o, si lo que se quiere asegurar es una financiación mínima, identificar los recursos mínimos correspondientes como no transferibles a otros servicios. Pero ello supondría una vulneración del principio de autonomía financiera sancionado por la CE y no está claro que las comunidades estén dispuestas a renunciar al mismo, ni que la misma LOFCA persiga tal fin (12).

Y en tercer lugar, el Fondo de Garantía que aparece en el modelo vigente (BOE, 2009) tampoco resuelve la cuestión de garantizar el nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales a que se refiere el artículo 158.1 de la CE. A pesar de su nombre y del protagonismo que ostenta en el texto legal, este fondo, como puede verse en el Apéndice, no juega ningún papel en la distribución inicial de recursos entre Comunidades y, por tanto, difícilmente puede asegurar una prestación mínima de servicios en materia de educación y sanidad. Es verdad que el Fondo de Garantía asigna a cada Comunidad una determinada cantidad de recursos, que en principio podría ser vista como la medida de las necesidades de gasto en servicios fundamentales por parte de dicha Comunidad. Pero debe recordarse que todos los recursos, los que financian servicios fundamentales y los que financian el resto de los servicios, son no finalistas. El hecho de que el sistema asigne en virtud del Fondo de Garantía una determinada cantidad de recursos que en principio debería ir destinada a servicios fundamentales, no genera ninguna obligación práctica para el gobierno de la Comunidad en cuestión. No existe ningún mecanismo que asegure que el gobierno autonómico utilizará esa asignación en educación y sanidad, ni está nada claro que dicho gobierno estuviera de acuerdo con tal mecanismo y aceptara con ello un menoscabo importante de la autonomía financiera que la legalidad vigente le otorga. En el

(12) El hecho de que sólo la asignación complementaria sea finalista no invalida el argumento anterior. Sería imposible asegurar que tal asignación tuviera un efecto incremental neto sobre la financiación de estos dos servicios, cuando las Comunidades, cumplida la legislación básica pertinente, pueden asignar sin limitación el resto de sus recursos entre todas las demás competencias.

modelo vigente, la única función del Fondo de Garantía es servir de soporte para medir la evolución temporal de una serie de indicadores de necesidad (13).

Si el sistema constitucional debe contener una garantía que satisfaga las previsiones del artículo 158.1 de la CE, y si a la vez debe seguir manteniendo el carácter no finalista de todos sus recursos con el fin de respetar el principio de autonomía financiera del artículo 156.1 de la CE, la garantía en cuestión, como hemos visto más arriba, debe tener una naturaleza meramente financiera, por mucho que su motivación haga referencia al gasto en servicios públicos fundamentales. Por otra parte, en virtud del artículo 139.1 de la CE, debe ser una garantía identificada para cada una de las Comunidades Autónomas, que iguale los recursos garantizados por unidad de necesidad; es decir, una garantía cuyo reparto entre Comunidades obedezca a un criterio común basado en indicadores de necesidad.

La Sección A.2 del Apéndice describe las características de una garantía de este tipo y, en particular, muestra cómo podría ser diseñada a partir del actual Fondo de Garantía. Como hemos visto más arriba, es difícil establecer la referencia de gasto mínimo a garantizar como un parámetro referido a unidades físicas de servicio e independiente del gasto normativo del sistema. Por esta razón, como ya ocurre con el Fondo de Garantía actual, el gasto mínimo del mecanismo que aquí se propone queda definido como una fracción del gasto normativo total, por lo que la única circunstancia que podría activar la garantía es una reducción de los ingresos tributarios efectivos por debajo de los normativos.

Desgraciadamente, el mecanismo de garantía que el artículo 158.1 de la CE exige no está exento de problemas. Dada la dimensión actual del Fondo de Garantía, el mecanismo de garantía constituiría un mero añadido formal al modelo de financiación, sin ningún efecto práctico sobre la asignación de recursos. El volumen total del Fondo de Garantía supone unos dos tercios de los recursos normativos totales. Consecuentemente, el mecanismo de garantía operaría para valores de recaudación efectiva iguales o inferiores a niveles alrededor del 60 por 100 de la recaudación normativa (14). Es difícil pensar que ninguna Comunidad contemplara nunca una política tributaria de esta laxitud. Para hacerse una idea de lo que ello significa, una Comunidad como Madrid, en 2009, habría necesitado eliminar todo su IRPF para llegar a una situación en la que la garantía comenzara a activarse.

(13) Ver LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2011) para un tratamiento más detallado de estas cuestiones.

(14) Una estimación de este efecto sugiere que la garantía operaría para valores de la recaudación efectiva iguales o inferiores al 61,7 por 100 de la recaudación normativa. Ver la Sección A.3 del Apéndice.

Naturalmente, si el Estado definiera los servicios públicos fundamentales de forma más amplia y, por tanto, elevara el valor del gasto mínimo a garantizar, el mecanismo de garantía podría en principio dejar de ser un mero elemento formal del modelo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cuanto mayor es el gasto mínimo a garantizar menor es la potencia del incentivo del mecanismo de esfuerzo fiscal. Para entender esto, obsérvese que en el límite, si todos los servicios prestados por las Comunidades fueran considerados fundamentales, el incentivo a la buena gestión de la base fiscal cedida sólo operaría al alza: si las comunidades adoptaran una política tributaria tal que la recaudación tributaria efectiva superara a la recaudación normativa, obtendrían para sí todo el exceso de recaudación; ahora bien, en el caso opuesto, si la recaudación efectiva fuera inferior a la normativa, las Comunidades no se verían en absoluto penalizadas por el menor esfuerzo fiscal ejercido (15).

Dados estos problemas, y suponiendo que no se quiere renunciar al principio de autonomía financiera, no podemos recomendar el mecanismo de garantía que se desprende del artículo 158.1 de la CE. La única sugerencia plausible sería reinterpretar este artículo admitiendo que todas las competencias de las Comunidades son fundamentales y que, por tanto, el sistema debe garantizar a las mismas la totalidad de los recursos normativos, siempre y cuando lleven a cabo el esfuerzo fiscal de referencia fijado por el Estado. Esta sugerencia puede parecer decepcionante en tanto que no hace otra cosa que abogar por una reinterpretación de la CE que haga constitucional el sistema de financiación autonómica tal como ahora está diseñado, pero ayuda a entender las enormes dificultades que en el pasado han existido para dar forma práctica a un mecanismo de garantía coherente con la interpretación literal del artículo 158.1 de la CE.

4. ARTÍCULO 206.5

El FJ 134 avanza también la interpretación que debe darse al artículo 206.5 del Estatuto para que éste sea considerado constitucional. El texto del citado artículo es:

(15) El caso límite sólo se utiliza para argumentar la pérdida de potencia del incentivo a medida que el gasto mínimo garantizado aumenta. Un sistema que garantizara todo el gasto normativo sería difícilmente justificable por el efecto perverso que causaría sobre la gestión de la base fiscal cedida. En tal caso, lo que en realidad se estaría introduciendo es un incentivo para que las Comunidades Autónomas llevaran su recaudación tributaria efectiva al mínimo posible, ya que la diferencia entre sus recaudaciones efectiva y normativa sería siempre cubierta por el sistema.

«El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.»

Según el FJ 134, si este artículo tuviera la «*misma naturaleza condicional e imperativa*» que la de la condición de igualdad de esfuerzo fiscal del artículo 206.3, debería ser declarado inconstitucional. Sin embargo no lo es porque el artículo no debe ser interpretado como una condición impuesta, sino como la expresión del deber del Estado para hacer efectivo el principio de solidaridad que describe el artículo 138.1 de la CE y que transcribimos a continuación:

«El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.»

La sentencia relaciona el artículo 206.5 del Estatuto con la solidaridad, a pesar de que dicho artículo se refiere explícita y exclusivamente a los efectos del mecanismo de nivelación. La causa de tal proceder podría deberse a las dos siguientes razones.

La primera tiene que ver con la posible equivalencia con que los términos «nivelación» y «solidaridad» son en ocasiones utilizados. El FJ 134, siguiendo la terminología del Estatuto, habla en plural de los mecanismos de nivelación y solidaridad, introduciendo con ello una ambigüedad que aparece de forma reiterada en la literatura de las transferencias intergubernamentales. En el sistema de financiación autonómica existe un solo mecanismo cuyo fin es la nivelación. Por otra parte, además del sistema de financiación autonómica, las relaciones financieras entre Comunidades y Estado comprenden otro mecanismo relacionado con la política regional, cuyo fin es compensar el distinto grado de desarrollo económico de las Comunidades. Es con este otro mecanismo, que recibe el nombre de Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y es independiente del sistema de financiación autonómica, con el que, de acuerdo con el artículo 158.2 de la CE, se hace efectivo el principio de solidaridad (16) (17). Si la sentencia considera equivalentes los términos «nivelación» y «solidaridad», es difícil entender por qué la sentencia no otorga a esta prescripción el mismo

(16) Ésta sería la terminología al uso en la literatura económica, aunque no es posible asegurar que la adhesión a la misma sea universal.

(17) Desde la promulgación de la CE, han aparecido otros instrumentos de política regional que complementan el FCI y que están asociados a los fondos estructurales europeos.

carácter imperativo y condicional que al requerimiento de igualdad de esfuerzo fiscal del artículo 206.3.

La segunda tiene que ver con el uso de la «ordenación de rentas per cápita» como la referencia que no puede ser alterada. El concepto «renta por habitante» es de naturaleza macroeconómica, distinto del concepto «recursos del sistema de financiación por habitante» y hasta cierto punto ajeno a este sistema de financiación (18). Sí, en cambio, es un concepto básico en la política regional y de desarrollo que es el cauce tradicional por el que se da cumplimiento al principio de la solidaridad. El enfoque de la sentencia en este punto podría, pues, venir justificado por el efecto que el mecanismo de nivelación pudiera tener sobre la solidaridad, medido en términos de la alteración de la ordenación de Comunidades según su renta por habitante, y de los límites a que estos efectos deben quedar sometidos por parte del Estado.

La respuesta a este dilema, entendemos, la da el mismo FJ 134 cuando en la última frase del cuarto párrafo de la página 661 distingue entre lo que es un «principio de solidaridad» genérico y sin calificativo, y dos mecanismos, uno de «nivelación» y otro de «solidaridad interterritorial», que serían los instrumentos a través de los cuales se contribuye al principio de solidaridad. Como el mismo FJ 134 señala, el mecanismo de nivelación es el referido en el artículo 158.1 de la CE, destinado a establecer una transferencia que permita a las Comunidades financiar el «volumen de servicios y actividades que hayan asumido» con independencia de su capacidad fiscal. Y el mecanismo de solidaridad territorial es el referido en el artículo 158.2 de la CE, destinado a «corregir desequilibrios económicos interterritoriales [a través de] un Fondo de Compensación [Interterritorial] con destino a gastos de inversión».

La conclusión a la que llega la sentencia —que el art. 206.5 debe ser considerado constitucional— es coherente con la segunda de las dos anteriores explicaciones: la redistribución de recursos asociada al mecanismo de nivelación no puede ser de tal magnitud que tenga por efecto un cambio en la ordenación de las Comunidades en términos de su renta por habitante. Los efectos del mecanismo de nivelación no pueden incidir negativamente en la consecución del principio de solidaridad. El Estado, cuando garantiza que esto sea así, está simplemente haciendo efectivo el principio de solidaridad.

Debe señalarse, sin embargo, que la incidencia de este artículo en el sistema de financiación es muy pequeña. En relación al tamaño de las economías de

(18) Hasta cierto punto, porque en ocasiones la renta por habitante es utilizada para construir índices de pobreza relativa que sí juegan, o han jugado, un papel en los modelos de financiación autonómica.

las distintas Comunidades, el volumen de recursos distribuido por el mecanismo de nivelación no es suficientemente grande como para alterar el orden de las Comunidades según su renta por habitante. El artículo 206.5 del Estatuto es irrelevante a efectos prácticos. Con todo, el interés metodológico del argumento utilizado por el FJ 134 en este punto no es desdeñable. Con el mismo, la sentencia contribuye a despejar la ambigüedad terminológica que ha venido afectando a esta materia, y en una forma que entendemos podría ser suscrita por la profesión económica.

5. CONCLUSIÓN

La sentencia califica de inconstitucional la condición de igualdad de esfuerzo fiscal contenida en el artículo 206.3 del Estatuto. De las dos causas que el FJ 134 considera para determinar la inconstitucionalidad de esta condición —la vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de regulación de sistema de financiación autonómica y la vulneración del principio de autonomía financiera de las Comunidades— entendemos que sólo la segunda ofrece un fundamento válido para declarar la inconstitucionalidad de la condición de esfuerzo fiscal.

La sentencia, en su FJ 134, va más allá de la calificación jurídica del artículo 206.3 del Estatuto. De hecho, interpreta bajo el prisma constitucional todo el sistema de financiación y permite concluir que, en el que podríamos llamar sistema *constitucional* de financiación autonómica, todos los recursos son de la misma naturaleza y no finalistas y, debido a ello, la garantía que el artículo 206.3 plantea debe ser considerada una mera garantía de financiación mínima no sujeta a condición alguna de asignación de recursos o de esfuerzo fiscal. El sistema en su conjunto, sin embargo, sí debe contar con un mecanismo que condicione los recursos totales de cada Comunidad al cumplimiento de un determinado esfuerzo fiscal, que debe ser fijado por el Estado.

La sentencia establece la forma en que la garantía de financiación mínima debe repartirse entre Comunidades (concretamente, según sus necesidades) y, como sea que el TC no fue requerido para ello, no se pronuncia sobre cómo debe repartirse el resto de los recursos. Ahora bien, dado el énfasis que el FJ 134 pone en que la garantía del artículo 185.1 de la CE debe ser entendida a la vista del principio de igualdad de derechos de los españoles con independencia de su lugar de residencia que recoge el artículo 139.1 también de la CE, es difícil pensar que si se le planteara la cuestión del reparto del resto de los recursos, el TC no llegara a la misma conclusión. Entendemos, pues, que en el sistema cons-

titucional de financiación autonómica, todos los recursos (los utilizados para servicios fundamentales y no fundamentales) se reparten según las necesidades de las Comunidades.

En lo fundamental, la sentencia no afecta al vigente sistema de financiación autonómica. En dicho sistema: todos los recursos son de la misma naturaleza y no finalistas; el mecanismo de nivelación existente y la condición asociada de esfuerzo fiscal se refieren ambos a la totalidad de los recursos del sistema; y los recursos normativamente asignados a las Comunidades se distribuyen de acuerdo con indicadores de necesidad. El único aspecto en el que el modelo vigente difiere del modelo constitucional es en la garantía de recursos mínimos asociada al artículo 158.1 de la CE. Ni el artículo 15 de la LOFCA, ni el artículo 9 de la ley que desarrolla el modelo vigente, mediante el cual se crea el Fondo de Garantía, son satisfactorios para, a la luz de la sentencia, dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 158.1 de la CE.

El problema reside en la dificultad de cohonestar una garantía que cumpla las previsiones del artículo 158.1 de la CE, con el mantenimiento de la naturaleza no finalista de los recursos que permite satisfacer el principio de autonomía financiera del artículo 156.1 de la CE. La garantía que cumple ambos artículos es una mera garantía de financiación mínima, ligada a la contingencia de los menores recursos que una política tributaria excesivamente laxa podría generar, y cuya implementación no es difícil a partir del Fondo de Garantía ya existente. Un diseño operativo de este mecanismo, sin embargo, requeriría ampliar la definición de los servicios públicos fundamentales y elevar, por tanto, el nivel de dos tercios de los recursos totales que hoy supone el Fondo de Garantía. Pero, como se señala en este trabajo, la severa contraindicación de proceder de esta manera es la reducción de la potencia del incentivo a la buena gestión de la base fiscal cedida que hoy ofrece la condición de igualdad del esfuerzo fiscal.

En este punto, la conclusión del presente ejercicio es negativa: el mecanismo de garantía que se desprende del artículo 158.1 de la CE, o bien cercena la efectividad del incentivo a la buena gestión de la base fiscal cedida que el sistema hoy posee, o bien se convierte en un mero añadido formal, sin repercusión práctica alguna. No somos, pues, partidarios de su introducción. La única sugerencia plausible es reinterpretar el artículo 158.1 de la CE admitiendo que todas las competencias de las Comunidades son fundamentales y que, por tanto, el sistema debe garantizar a las mismas la totalidad de los recursos normativos, siempre y cuando lleven a cabo el esfuerzo fiscal de referencia fijado por el Estado. Con ello no hacemos otra cosa que abogar por una reinterpretación de la CE que haga constitucional el sistema de financiación autonómica tal como ahora está diseñado. Es una conclusión decepcionante, pero ayuda a entender la

razón de las enormes dificultades que en el pasado han existido para dar forma práctica a un mecanismo de garantía coherente con la interpretación literal del artículo 158.1 de la CE.

Por último, y con referencia al artículo 206.5 del Estatuto, dada la irrelevancia práctica del mismo, su calificación de constitucional por parte de la sentencia ofrece poco interés intrínseco. Sin embargo, la sentencia tiene en este punto un evidente interés metodológico, ya que contribuye a despejar una ambigüedad terminológica entre los conceptos de nivelación y solidaridad, que ha estado presente en la literatura de forma reiterada. La posición constitucional es la siguiente: debe distinguirse entre lo que es un «*principio de solidaridad*» genérico y sin calificativo, y dos mecanismos, uno de «*nivelación*» y otro de «*solidaridad interterritorial*», que son los instrumentos a través de los cuales se contribuye al principio de solidaridad. El mecanismo de nivelación es el que opera en el sistema de financiación y el de solidaridad territorial en el ámbito de lo que genéricamente conocemos como política regional. Es una posición, entendemos, que podría ser suscrita por la profesión económica.

APÉNDICE

A.1. *Estructura básica del nuevo modelo de financiación*

Restringiendo la exposición a su estructura básica, el modelo vigente de financiación autonómica puede describirse de la siguiente manera. Los recursos totales no finalistas que de forma efectiva el modelo pone a disposición de la Comunidad Autónoma i , G_i^* , vienen dados por la suma de la transferencia (o de la aportación) que la Comunidad en cuestión recibe del (o contribuye al) sistema, S_i , más los ingresos tributarios que, de la base fiscal cedida por el sistema, la Comunidad realmente obtiene a partir de su particular política tributaria (19), I_i . Es decir,

$$G_i = S_i + I_i. \quad (1)$$

Por otra parte, la transferencia, S_i , es igual a los recursos que el sistema asigna normativamente a la Comunidad en función de las competencias asumidas y de sus necesidades, G_i^* , menos los ingresos que, con carácter también normativo

(19) Por política tributaria entendemos la definición de las bases imponibles y la adopción de los tipos de imposición aplicables a dichas bases, de acuerdo con las competencias normativas de carácter tributario que las Comunidades ostenten.

y en función de la base fiscal cedida, de su capacidad fiscal y de una política tributaria de referencia, el sistema imputa a la Comunidad, I_i^* . Es decir,

$$S_i = G_i^* - I_i^*. \quad (2)$$

Sustituyendo la expresión 2 en la 1, obtenemos la fórmula que plasma la naturaleza esencial del modelo:

$$G_i = G_i^* + (I_i - I_i^*). \quad (3)$$

Los recursos que el modelo pone a disposición de la Comunidad i son iguales a los que le corresponden según sus necesidades y obligaciones competenciales, G_i^* , más o menos una cantidad que depende de en qué medida los ingresos reales obtenidos de su particular política tributaria, I_i , son mayores o menores que los ingresos normativamente imputados, I_i^* . Si la política tributaria de la Comunidad i es igual a la de referencia (es decir, si $I_i = I_i^*$), los recursos disponibles serán igual a los normativamente asignados. En tal caso,

$$G_i = G_i^*.$$

Si la política fiscal de la comunidad es más laxa que la de referencia ($I_i < I_i^*$), la comunidad dispondrá de menos recursos que los normativamente asignados,

$$G_i < G_i^*;$$

y si es más estricta que la de referencia ($I_i > I_i^*$), la comunidad dispondrá de más recursos que los normativamente asignados,

$$G_i > G_i^*.$$

La expresión 3 plasma formalmente la condición de esfuerzo fiscal que hoy se aplica en el sistema de financiación vigente. Las propiedades del sistema se predicen siempre para una situación en la que la política tributaria aplicada (el esfuerzo fiscal ejercido) es la (el) de referencia; es decir, para una situación en la que $I_i = I_i^*$.

Esta condición de igualdad de esfuerzo fiscal es fundamental para el buen funcionamiento del sistema y, en particular, para la buena gestión por parte de las Comunidades de la base fiscal cedida. Si no existiera, la transferencia, en lugar de venir definida como en la expresión 2, sería

$$S'_i = G_i^* - I_i, \quad (2')$$

y los recursos de la Comunidad serían siempre iguales a los normativamente asignados

$$G'_i = G_i^*, \quad (3')$$

con independencia de la política tributaria llevada a cabo por la Comunidad. Sin la condición de igualdad de esfuerzo fiscal, las Comunidades no tendrían ningún incentivo para gestionar adecuadamente su base fiscal. Hicieran lo que hicieran, siempre acabarían disponiendo de los mismos recursos.

La expresión 3 enfatiza formalmente la operatividad y efectos de la condición de igualdad del esfuerzo fiscal. Una simple reordenación de dicha expresión enfatiza en cambio la operatividad y efectos del mecanismo de nivelación del sistema. En efecto, si reescribimos la expresión 3 de la siguiente manera

$$G_i = I_i + (G_i^* - I_i^*), \quad (4)$$

tenemos que los recursos de la Comunidad son los derivados de sus ingresos tributarios más o menos la cantidad que resulte de su participación en el mecanismo de nivelación del sistema, que no es otra cosa que la transferencia recibida del sistema de nivelación, si $G_i^* > I_i^*$, o la aportación al sistema, si $G_i^* < I_i^*$, contenida en el paréntesis de 4. Literalmente, esto es lo que contempla el artículo 206.1 del Estatuto de Cataluña cuando dice que «*los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad*». El mecanismo de nivelación y el mecanismo que incentiva la buena gestión tributaria no son, pues, más que las dos caras de la misma moneda.

Por otra parte, de la simple inspección de 4 resulta obvio que la participación de la Comunidad i en el mecanismo de nivelación, así como el signo de la misma, dependen exclusivamente de dos parámetros, G_i^* y I_i^* , ambos de naturaleza normativa y ambos referidos a la propia Comunidad i . El esfuerzo fiscal que haga la Comunidad j tendrá efectos sobre los recursos de esta Comunidad de acuerdo con la correspondiente versión de 3; es decir,

$$G_j = G_j^* + (I_j - I_j^*).$$

Si la Comunidad j decide aplicar una política tributaria, por ejemplo, más laxa que la de referencia $I_j < I_j^*$, los efectos de esta decisión serán asumidos en su totalidad por la misma Comunidad j , que verá cómo sus recursos efectivos disminuyen por debajo de sus recursos normativos, ($G_j < G_j^*$), sin que ello afecte a la participación de la Comunidad i en el mecanismo de nivelación, ni a si ésta contribuye o se beneficia del mismo, cuestiones ambas que seguirán dependiendo de los dos parámetros G_i^* y I_i^* .

Aunque la terminología del actual modelo (BOE, 2009) es significativamente más compleja que la empleada aquí, la esencia del mismo es la que viene

plasmada en la expresión 3. En el modelo vigente (20) los recursos que en función de competencias asumidas y necesidades son asignados a cada Comunidad, G_i^* , son:

$$G_i^* = SQ_i + RA_i + FCV_i, \quad (5)$$

donde SQ_i son los recursos del modelo anterior (el *Statu Quo*), RA_i los recursos adicionales que el Estado incorpora al nuevo modelo, y FCV_i los aportados a través de los dos Fondos de Convergencia (el de Competitividad y el de Cooperación).

Por otra parte, la transferencia S_i es:

$$S_i = TFG_i + FS_i + FCV_i, \quad (6)$$

donde TFG_i es la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en adelante, transferencia del Fondo de Garantía) y FS_i es el Fondo de Suficiencia.

TFG_i se define como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en adelante, Fondo de Garantía), FG_i , menos el 75 por 100 de la recaudación normativa, I_i^* ; es decir,

$$TFG_i = FG_i - 0,75I_i^*. \quad (7)$$

Y FS_i se define como la diferencia entre la suma del *Statu Quo* y los Recursos Adicionales, menos la suma de la recaudación normativa y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales; es decir:

$$FS_i = (SQ_i + RA_i) - (I_i^* + TFG_i). \quad (8)$$

Sustituyendo 8 en 6, obtenemos:

$$S_i = (SQ_i + RA_i + FCV_i) - I_i^*. \quad (9)$$

Como se señala en el texto principal, el Fondo de Garantía no juega ningún papel en el mecanismo de nivelación, dado que la transferencia del Fondo de Garantía (que, como muestra la expresión 7, es el vehículo a través del cual opera este fondo) desaparece de la definición de los recursos normativamente asignados por el sistema.

Sustituyendo 5 en 9 obtenemos:

$$S_i = G_i^* - I_i^*,$$

(20) Ver ZABALZA y LÓPEZ LABORDA (2010) para un análisis más detallado del modelo vigente.

que es la expresión 2 y la que lleva (utilizando 1) a la expresión 3. Como querríamos demostrar, pues, la expresión 3 es una representación válida del actual modelo de financiación autonómica.

A.2. El mecanismo de garantía del artículo 158.1 de la CE partiendo del Fondo de Garantía del modelo vigente de financiación autonómica

Los recursos normativos del modelo vigente vienen definidos por 5 y se reparten entre Comunidades de acuerdo con los distintos criterios de reparto de los tres elementos de esta definición. El Fondo de Garantía simplemente identifica un subconjunto de estos recursos normativos, cuyo valor total, FG , el modelo define como el 75 por 100 de la recaudación normativa más la llamada aportación del Estado, AE , que a su vez es igual a los recursos adicionales introducidos más arriba, más una determinada dotación complementaria en concepto de asistencia sanitaria e insularidad. Es decir,

$$FG = 0,75I^* + AE.$$

Este total equivale en 2010 al 66,6 por 100 de los recursos normativos G^* . La asignación de estos recursos entre Comunidades se realiza según el índice de necesidades de la población ajustada, que denotamos α_i^f . Es decir, la asignación de este fondo entre Comunidades es:

$$FG_i = \alpha_i^f FG. \quad (10)$$

La identificación para cada Comunidad de los recursos del Fondo de Garantía altera la ecuación 3 del modelo de la siguiente manera:

$$G_i = FG_i + (G_i^* - FG_i) + (I_i - I_i^*). \quad (11)$$

Las expresiones 3 y 11 son exactamente las mismas (de hecho, la 11 es la 3 con el término FG_i sumado y restado a la derecha del signo de igualdad), sólo que en 11 un subconjunto de recursos FG , repartidos entre Comunidades de forma distinta al reparto de G^* , queda etiquetado como Fondo de Garantía. El primer término a la derecha del signo de igualdad, el Fondo de Garantía, se reparte según la población ajustada. El segundo término, $(G_i^* - FG_i)$, es un residuo, cuyo reparto entre Comunidades permite que la distribución de los dos primeros términos de 11 sea exactamente la misma que la de G^* , como no podría ser de otra forma ya que 3 y 11 son la misma expresión (21).

(21) Ver LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2011).

El mecanismo de garantía esbozado en el texto puede ser expresado de forma inmediata en términos del Fondo de Garantía. El modelo de financiación da a la Comunidad i los recursos efectivos indicados por la expresión 11, siempre y cuando se cumpla la condición de que estos recursos no sean inferiores a la dotación del Fondo de Garantía. Es decir, siempre y cuando

$$G_i \geq FG_i, \quad (12)$$

donde FG_i viene definido por 10.

La garantía se activa si

$$I_i \leq I_i^* - (G_i^* - FG_i), \quad (13)$$

en cuyo caso el sistema proporciona una asignación complementaria, S_i^c ; es decir, los recursos efectivos de la Comunidad i se definen entonces como

$$G_i = FG_i + (G_i^* - FG_i) + (I_i - I_i^*) + S_i^c, \quad (14)$$

donde

$$S_i^c = (I_i^* - I_i) - (G_i^* - FG_i). \quad (15)$$

Es fácil comprobar que una vez activada la garantía, y sea cual sea la recaudación efectiva, los recursos de la Comunidad son $G_i = FG_i$. Sea cual sea la recaudación efectiva, se cumple, pues, que los recursos efectivos de cada Comunidad son iguales a su correspondiente dotación del Fondo de Garantía o superiores.

En términos formales, y según sea el valor de la recaudación efectiva, el mecanismo de garantía tiene las siguientes propiedades:

$$\begin{array}{ll} \text{si } I_i \leq I_i^* - (G_i^* - FG_i) & S_i^c = (I_i^* - I_i) - (G_i^* - FG_i) \text{ y } G_i = FG_i; \\ \text{si } I_i^* - (G_i^* - FG_i) < I_i < I_i^* & S_i^c = 0 \text{ y } FG_i < G_i < G_i^*; \\ \text{si } I_i = I_i^* & S_i^c = 0 \text{ y } G_i = G_i^*, \text{ y} \\ \text{si } I_i > I_i^* & S_i^c = 0 \text{ y } G_i > G_i^*. \end{array} \quad (16)$$

De acuerdo con el objetivo perseguido, sea cual sea la recaudación efectiva, los recursos efectivos que el sistema pone a disposición de la Comunidad i son iguales o superiores que su fondo de garantía.

A.3. Estimación de la recaudación a partir de la cual se activa la garantía

Para estimar el nivel de recaudación a partir del cual se activa la garantía, utilizamos la expresión 13 con signo de igualdad,

$$I_i = I_i^* - (G_i^* - FG_i),$$

que puede reescribirse como

$$\frac{I_i}{I_i^*} = 1 - \left(1 - \frac{FG_i}{G_i^*}\right) \frac{G_i^*}{I_i^*}, \quad (17)$$

Estimamos 17 según sus valores medios para todo el sistema; es decir, basándonos en la versión total de esta expresión, que es

$$\frac{I}{I^*} = 1 - \left(1 - \frac{FG}{G^*}\right) \frac{G^*}{I^*},$$

o, llamando γ a la proporción que el Fondo de Garantía supone respecto de los recursos normativos totales del sistema —es decir, $FG/G^* = \gamma$ —,

$$\frac{I}{I^*} = 1 - (1 - \gamma) \frac{G^*}{I^*}. \quad (18)$$

Entonces, utilizando 18 y los valores para 2009 que estiman Zabalza y López Laborda (2011), obtenemos

$$\frac{I}{I^*} = 1 - (1 - 0,6746) 1,1756 = 0,6175,$$

o

$$I = 0,6175I^*.$$

Éste es el resultado sobre el que se basa la afirmación del texto de que definiendo el gasto mínimo como el Fondo de Garantía del modelo vigente, el mecanismo, por término medio, se activaría para valores de la recaudación efectiva iguales o inferiores a un 61,7 por 100 de la recaudación normativa.

A.4. *Influencia del gasto mínimo garantizado sobre el incentivo a la buena gestión de la base fiscal cedida*

El valor del parámetro γ influye decisivamente en la potencia del incentivo a la buena gestión de la base fiscal cedida que supone el mecanismo de esfuerzo fiscal. A medida que el valor de γ aumenta, mayor es FG_i y, por tanto, mayor es el ámbito de los servicios que el sistema garantiza. Obsérvese que 10 puede reescribirse como sigue:

$$FG_i = a_i^f \gamma G^*.$$

En el límite, si $\gamma = 1$, el sistema garantiza la totalidad de los recursos normativos. Es decir, para la Comunidad i , si $\gamma = 1$,

$$FG_i = a_i^f G^* = G_i^*. \quad (19)$$

En tal caso, las propiedades del mecanismo de garantía quedan significativamente alteradas, como puede comprobarse sustituyendo 19 en 16,

$$\begin{aligned} \text{si } I_i \leq I_i^*, S_i^c &= (I_i^* - I_i) \text{ y } G_i = G_i^*; \text{ y} \\ \text{si } I_i > I_i^*, S_i^c &= 0 \quad \text{y } G_i > G_i^*. \end{aligned} \quad (20)$$

La garantía se activa cuando la recaudación efectiva es inferior o igual a la normativa, en cuyo caso la asignación complementaria compensa la totalidad de la diferencia; si es mayor, la garantía no opera y la Comunidad obtiene el exceso de la recaudación efectiva sobre la normativa. El mecanismo de esfuerzo fiscal deja, pues, de operar tanto al alza como a la baja, y sólo lo hace al alza. Si γ se reduce respecto a la unidad, el mecanismo, además de su efecto al alza que en ningún caso queda alterado, comienza a operar también a la baja. Por tanto, cuanto menor sea γ respecto de la unidad, mayor la potencia del incentivo del mecanismo de esfuerzo fiscal.

REFERENCIAS

- BOE (1980): *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)*, BOE núm. 236, de 1 de octubre de 1980, págs. 21796-21799. Con modificaciones introducidas por las Leyes Orgánicas 1/1989, 3/1996, 10/1998, 5/2001 y 7/2001. <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/FinanciacionTerritorial/Financiacion%20Autonomica/11%20LOFCA%20actualizada.pdf>.
- BOE (2006): *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, BOE núm.172, de 20 de julio de 2006, págs. 27269-27310. <http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf>.
- BOE (2009): *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*, BOE núm. 305, 19 de diciembre de 2009, págs. 107086-107155. <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>.
- LÓPEZ LABORDA, J., y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, núm. 197, págs. 37-65.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010): *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Partido Popular contra la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de*

reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Madrid, Tribunal Constitucional.
http://www.tribunalconstitucional.es/es/resolucionesrecientes/Documents/SENTENCIA_RT_8045-2006.pdf.

ZABALZA, A. (2007): «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, núm. 181, págs. 119-161.

ZABALZA, A., y LÓPEZ LABORDA, J. (2011): «The new Spanish system of intergovernmental transfers», *International Tax and Public Finance*, núm. 18, págs. 750-786.