



José-María Rotellar-García
Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, Spain
✉ josemaria.rotellar@ufv.es

Ordinality as a Positive Aspect of a New System of Regional Financing in Spain

La Ordinalidad como Elemento Positivo para un Nuevo Sistema de Financiación Regional en España



Mario González-Medrano
Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, Spain
✉ mario.gonzalez@ufv.es

I. INTRODUCTION

The State of the Autonomous Communities was established by the Spanish Constitution of 1978 and developed by subsequent legislation and regulations which furthered the process of decentralisation in the provision of certain public services and the financing necessary to provide them.

In this context it is essential to have a solvent system of regional financing that permits the exercise of co-responsibility in the management of fiscal revenues on the part of the Autonomous Communities.

All of this must also be embedded within an established framework that ensures the stability of the public finances of the Kingdom of Spain as part of its commitments to the European Union. Both aspects of this structure, expenditures and revenues, must be analysed in light of Spain's responsibilities to the European Union, anchored within the Spanish Constitution of 1978 through Article 135.

A thorough analysis reveals the rigidities of the basic regulations for the provision of public services which impede a more efficient delivery of these services to reduce expenditures (Rotellar-García, 2019).

Furthermore, and of particular interest to this article, are the inefficiencies of the Autonomous Community Financing System, a highly complex mechanism designed only with periods of economic growth in mind which is both incoherent and unsatisfactory for virtually all the parties involved.



EXECUTIVE SUMMARY

The principle of ordinality is understood as a modulation of interregional solidarity in a decentralised system of financing, in order to guarantee that regions which contribute most are ultimately left with resources that are not below the national average.

Strictly speaking, this means that the ranking of regions by per capita fiscal revenues is maintained after the application of solidarity mechanisms which reduce disparities between regions.

All countries with a federal structure which apply interregional solidarity or levelling mechanisms (Germany, Canada, etc) seek to resolve this problem.

RESUMEN DEL ARTÍCULO

El principio de ordinalidad se entiende como una modulación a la solidaridad interregional en un sistema de financiación descentralizado, de modo que se garantice que las regiones que más aportan cuenten finalmente con recursos no inferiores a la media.

En términos estrictos significa que el orden de las regiones por capacidad fiscal se mantiene después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad en términos de financiación per cápita, aunque se reduzca la magnitud de las diferencias.

Todos los países de estructura federal cuyo sistema de financiación incluye el principio de solidaridad (Alemania, Canadá) tratan de resolver este problema con mecanismos adecuados.

The aim of this article is to propose a more clear and simple model of regional financing which creates incentives for a more efficient management of public resources and resolves the distortions produced by the current model, particularly with regards to the principle of ordinality.

2. METHODOLOGY

Based on an analysis of the structure of expenditures and revenues of the Autonomous Communities of Spain, this paper will offer an outline of the various theories of decentralisation which, while not the subject of this work, will serve to provide a framework for differing positions on government financing.

Considering the legal structure of regional spending, we propose a reform of the basic norms of the regional funding system and a change in current practices in managing government spending based on empirical evidence drawn from real cases of reform in this area.

In terms of government revenue and the Spanish Funding System of Autonomous Communities, this paper will analyse the complexities and incoherences of the current system, proposing changes based on the situation of other countries, especially in Germany, which has a broadly similar territorial structure, an EU member and with a system designed to maintain the principle of ordinality, one of the components of this work.

Using the example of Germany, a series of simulations of the Spanish case were conducted with the aim of proposing a simplification of the system while achieving the principle of ordinality. At the outset, this paper does not take for granted any existing consolidated rights while also suggesting transitory solutions for those regions which may see a decline in the funding they currently receive.

3. THEORETICAL REVIEW

a) Theory of decentralisation

An analysis of the various systems of regional finance within the European Union, including that of Spain, reveals that the theory of decentralisation is the cornerstone of government structures throughout the EU, as is the case with the system of Autonomous Communities in Spain.

The aim of this article is to propose a more clear and simple model of regional financing which creates incentives for a more efficient management of public resources...

Analysing the theory of decentralisation per se is not the subject of this article, nor does an analysis of the Spanish autonomous community funding system necessarily involve a discussion of the merits of centralisation or decentralisation and the different forms it may take. Given the existing constitutional framework, we will proceed to evaluate the existing system, which is decentralised, and suggest changes that this article aims to show are necessary.

However, it will be helpful to offer an overview, however brief, of the doctrinal foundations of the theory of decentralisation given the decentralised fiscal system of government expenditures and revenues in Spain.

The theory of decentralisation has always been a part of the debate on ways to improve efficiency in the management of public resources. Centralisation offers the possibility of greater efficiency through synergies and economies of scale, while the decentralised delivery of public services by regional and local governments may be more efficient given the greater proximity and awareness of local needs, along with greater scrutiny and accountability. Local governments may have a greater incentive to resist the temptations of extravagant public spending which increase deficits and lead to higher taxes, as mentioned by Bosch (2005).

We can therefore find decentralised systems, which may strictly speaking be a federal structure or not, with a certain degree of centralisation, as is the case in Spain.

Among the various theories of decentralisation, there are neoclassical proposals which defend decentralisation as a lever to enhance economic efficiency and drive economic growth. The most prominent representatives of this position are Oates and Buchanan, who maintain fiscal decentralisation can spur economic efficiency.

According to Oates (1972), a centralised system generates inefficiencies in its basic function to deliver public services, assign resources and redistribute wealth and income.

Specifically, Oates emphasises that providing funding for certain public services to regional and local governments is more efficient as these services are best delivered by local governments more familiar with the needs and preferences of citizens.

Thus, Oates suggests that decentralisation offers a series of advantages:

KEYWORDS

cOrdinality; solidarity; levelling; financing; population

PALABRAS CLAVE

Ordinalidad; solidaridad; nivelación; financiación; población.

Greater economic efficiency by providing levels of service most appropriate and in tune with the needs of local citizens and consumers of these services.

Greater possibilities for technical progress in the production and/or delivery of these goods through experimentation, innovation and emulation among producers and/or providers.

Greater efficiency in expenditures since services will more closely reflect their real cost when the local community is obliged to fund services through local taxes.

Thus, for Oates, each level of government assumes the functions it can best perform, with a balance between unity and diversity as necessary.

In terms of politics, decentralisation involves the ceding or transfer of power and decision-making to regional governments; in terms of economics, decentralisation is justified by the demands of the citizens of each region or locality.

Finding the right balance between unity and decentralisation is the key to optimising good governance and the effective delivery of public services. This is the basis of the theory of decentralisation.

Further, there is the issue of the optimum size of each level of government. Where the central government can generate economies of scale in the delivery of public services, this may enhance government efficiency within a decentralised system.

However, where there is a significant difference in the efficiency of different levels of government, a set of decentralised, regional governments may be the most efficient way to deliver services, especially in the case of broad diversity of citizens' needs and preferences.

In this context, economies of scale are an essential factor. This, combined with the greater proximity and awareness of local governments of local needs, are two aspects which will determine the efficiency and effectiveness of decentralisation.

Additionally, the entire process of decentralisation may result in externalities which extend beyond the specific region where a public service is provided. While the internalisation of all public services or goods would be ideal, there are always cases where this is not the case and call for mutual agreements between the various regions involved.

Pigou (1932) affirms that all beneficial activities or actions should receive recompense. In this sense, decentralised governments



which generate positive benefits in terms of public services should be rewarded for providing these beneficial services.

While there may be cases in which the intervention of the central government is not necessary, but within a model of regional financing where government competences and services are decentralised these must evidently be linked to some form of funding mechanism to provide for these services.

Thus, following on Pigou, to optimise the wellbeing of citizens it is essential that there be transfers among communities.

Unconditional transfers are an instrument of redistribution. If citizens of wealthier regions have to pay more per capita in national taxes there is a system of redistribution in favour of inhabitants of less wealthy communities. With administrative and services fees being equal across regions, equalising transfers have the perverse effect of benefitting more the wealthiest citizens of poorer communities than the poorest citizens of wealthier communities. The best way to improve the distribution of income is to establish a form of redistribution among individuals rather than among jurisdictions. This would be in contrast to the current model of regional funding where resources are distributed on the basis of region rather than individuals.

However, unconditional transfers may be an instrument of interjurisdictional or “horizontal” equity, even at the expense of interpersonal equity. For example, the tax revenues of two communities with the same tax rate will depend on the income levels of local residents. Hence, poorer regions often need to impose significantly higher tax rates than wealthier regions.

One way to establish horizontal equity is to adjust tax rates in order that all citizens pay an equal proportion for the public services they receive. If this is not possible, the solution is unconditional transfers to the autonomous communities in inverse proportion to their level of per capita income, as mentioned by Buchanan and Wagner (1978).

However, this seems unlikely given the structure of the tax code and the differences in costs of public services in different regions; differences in income are not the principal cause of horizontal inequity.

To mitigate the inefficiencies caused by externalities one must first consider direct transfers between communities. Secondly, compensatory (conditional) transfers may be required from the central government to cover externalities such as Healthcare, Education, Social Services and Transportation.



Unconditional transfers from the central government are ultimately an instrument to maintain horizontal equity and to prevent severe distortions in income distribution.

This form of compensation can be progressive: that is, the poorer the region the lower the percentage required to be compensated; in fact, the Guarantee Fund for essential public services within the Spanish Autonomous Community Funding System conducts horizontal redistribution, based on the tax revenues contributed by each region. The problem lies in that the criteria for distribution include a multitude of factors which are not always clearly justified.

In the United States, for example, transfer programs have two objectives:

- 1) To ensure minimum levels of basic public services across the nation (such as education, healthcare, etc.).
- 2) To equalise the tax burden of jurisdictions (not individuals). Thus, the criteria for financial transfers are needs and capacity (measured by the average income of inhabitants).

The purpose of these transfers may be merely redistributive, or respond to other factors: for example, given the mobility of the population, it is in the interest of all citizens that generally uniform public services are available throughout the country. In Spain, for example, in the area of healthcare, a compensation fund has been established for this purpose although the real costs of the medical care are generally not entirely covered.

However, if the aim is to provide minimum, uniform levels of services, the aforementioned system of transfers in the United States suffers from a number of limitations:

- 1) Almost all transfers have an established maximum, fixed a very low levels to cover the most basic needs.
- 2) There should be a minimum amount of funding for all services, but communities often orient their spending to where they receive compensatory transfers, in detriment to other, more essential services.
- 3) The level of service provided is ultimately in the hands of the community receiving the transferred funding.

One way to ensure services or coverage would be to assign the global sum necessary to provide the minimum level of service required. However, when the necessary funds are not available it is necessary to be selective and here compensatory funding is an appropriate instrument.



It is argued that the proportion may vary to favour poorer regions (variable compensatory transfers) and so maximise the effect of a given sum, because it can be assumed that these regions need proportionally more assistance than wealthier regions to mobilise the same resources.

In general, it can be concluded that there are numerous inconsistencies between federal fiscal practice and economic theory. This suggests that the objectives of federal systems are not entirely consistent with a focus on equity and economic efficiency.

According to Musgrave (1968), in his classic theory of public resources of 1959, could be a point of departure in considering whether decentralisation itself can incentivise a decentralisation of competences at different levels of government.

This theory contrasts the notion of the efficiencies which may result from economies of scale by centralising the management of resources, with the idea that, through decentralisation, local governments in closer proximity to citizens are more aware of and responsive to their real needs and preferences.

The theory of decentralisation, according to Buchanan (1950) or Tiebout (1956), is based on the advantages decentralisation has to offer in terms of greater awareness of public needs and preferences on the part of government bureaucracies, resulting in more efficient administration. Similarly, Stigler (1957) notes that decentralised governments are able to identify collective needs by observing them directly in close proximity.

Letelier notes that decentralisation involves locally provided public services where, although there is no rivalry or competition in their use, may suffer from overdemand with may even result in the denial of services to those who do not pay a fee. This is due, according to Letelier, to budget constraints at the local or regional level in a decentralised system.

In fact, as indicated by Tiebout (1956), the principal difference between local public services and general public services is that the former are provided to residents within a limited geographical area. Similarly, a citizen may choose from different local public services, not only through political participation, but by moving to other jurisdictions where services are offered which better meet their preferences, a form of “voting with your feet”.

In this way, local governments compete with each other to offer better public services at lower costs in order to attract more residents,



although, according to Buchanan's "club theory" there are limits to this as a result of the tension between the benefits of financing public services with more taxpayers and the drawbacks of service congestion due to excessive demand.

As noted by Braña and Serna (1997), Tiebout (1956) distinguishes between two factors of spatial distribution of services:

- a) Homogenous within a given area.
- b) Those which are diminished over distance.

In the first case, when services are provided homogeneously, supposing uniform needs and incomes, the cost per resident initially decreases through economies of scale only to increase as more services are provided to each individual.

As the area served grows, the total cost of a level of service per person also increases, unless it is a general public service. The balancing point is determined by the ideal size of each agency delivering the service, the geographical area where the service is provided and the size of the beneficiary population.

Applying equal averaged costs, each person will pay the same tax and receive the same public service.

In the second case, if services diminish over distance the model becomes more complicated.

Tiebout (1956) proposes to conduct a survey to identify people's preferences. Determining the cost of each service, calculating the total services and corresponding costs to each resident Tiebout suggests a choice between services which provide the maximum benefit in terms of a given size of area, or the service which offers the maximum benefit in terms of cost per resident. There are, in turn, two manners to pay for services: charge the taxpayer according to their use of public services or equalise taxes for all services, neither of which are optimum.

There is also the question of externalities, in these cases referred to as "spillovers". To achieve an optimum solution, Tiebout (1956) proposes a negotiation between jurisdictions, which becomes more problematic if there are numerous jurisdictions involved.

The solution may lie in the existence of a higher level of government, using one of the following formulas:

- Establish minimum levels of public services across all regions (Musgrave, 1959).
- Apply a system of subsidies, involving entering the complex issue of Community or regional financing and intergovernmental



transfers of resources.

- Restructure existing jurisdictions in order than residents of these new regions enjoy all the benefits of public services and provide the tax revenues necessary for their cost, thus interiorising any externalities.

This is the proposal by Olson (1969), based on what is referred to as the fiscal equivalence principle, according to which the group which determines or finances public goods and services has the same dimensions as the scope of internal and external benefits of these goods and services. However, the application of this principle, apart from inherent political aspects and the costs any restructuring of existing jurisdictions would involve, would lead either to as many jurisdictions as there are public services or result in a decline in wellbeing and prosperity “caused by the greater homogeneity of the population leading to larger geographical jurisdictions”.

Similarly, Brennan and Buchanan (1980) point out that the central government generates revenues for the public administration, with a monopoly on tax policy and collection. The distance perceived between administrator and those administered leads to an excessive tax burden. Only competences devolved to regional or local governments can adjust to the realities of public needs and services, thus reducing costs and, in turn, lowering taxes.

According to this logic, Brennan and Buchanan (1980) conclude that the greater the degree of decentralisation, the smaller public administration. Equally, Tirole (1994) suggests that more competences exercised at the level of local government, through greater autonomy, will produce more efficient government administration as local government is smaller with clear objectives based on the closely observed preferences of citizens.

In this line, both Tiebout (1956) and Buchanan (1950) maintain that the greatest degree of decentralisation, local government, leads to greater territorial competition due to the introduction of fiscal autonomy which must go hand in hand with decentralisation. Thus, both authors claim that this decentralisation and fiscal autonomy will lead to a better awareness of cost-benefit of each public action, leading inevitably to a limitation of the public sector, resulting in lower public spending, lower taxes, lower deficits and lower debt.

By contrast, Sachs and Sala i Martín (1992) suggest that spending control depends not on the level of decentralisation but rather on the level of revenue.



They approach the problem by asking why regional governments achieve an optimum stabilisation of revenue by running counter-cyclical deficits. Their answer, as explained by Bajo and Vegara (1998) *“is based on two arguments: on the one hand, budget deficits have to be repaid in the future through higher taxes or lower future spending, so that the stabilizing effects may be lost in the future. They could even be totally ineffective if the so-called “Ricardian Equivalence” appears, and future taxes are incorporated into the budget constraint of consumers. A fiscal policy at the federal level could circumvent this problem since it would redistribute income among regions affected by asymmetric shocks and deficits at the regional level should no longer be equal to higher future taxes discounted, but in any case to higher future taxes throughout the federation. The second reason is that, with the mobility of factors, they could remain in one region while taxes are low and move to other regions when taxes are raised.”*

According to Rodden (2004), decentralisation only reduces public spending when local governments have the authority to fix tax rates. Where regional governments depend predominantly on transfers rather than their own tax revenues, the assumption that the central government will provide funding diminishes any incentives for regional governments to control spending. This may be the case in Spain. Additional funding mechanisms for regional governments without any prior established legal or regulatory control over spending leads to repeated non-compliance with commitments to budgetary discipline and stability.

Evidently, the fewer the competences of local governments, the less their capacity to exercise control or mobility, and thus any supposed benefits of decentralisation are diminished.

Breuss and Eller (2003) formulate three hypotheses on the relation between decentralisation and economic growth, considering its impact on economic activity and employment:

Greater decentralisation leads to greater economic growth.

Decentralisation can lead to instability and thus hinder economic growth.

Decentralisation may not be applicable everywhere; for example, in developing nations given specific institutional and economic circumstances.

Corona (2013) takes an economic-political approach to fiscal federalism, comparing the efficiency of a decentralised system in terms of the incentives afforded to those part of specific social



groups and the individual wellbeing these may offer. In this way, Corona combines the economic behaviour of individuals and that of institutions in terms of fiscal management.

Corona outlines two theories:

One focused on the offer of public goods and services based on the hypothesis of decentralisation proposed by Brennan and Buchanan (1980), whereby decentralisation counters the monopolistic power of central governments.

Another is focused on forms of funding public spending, considering whether this is by decentralised, local governments raising their own tax revenues or if they receive transfers from the central government. The empirical evidence suggests that unconditional transfers of funds from central governments result in increased public spending.

What is the case in Spain? The established framework of decentralisation is far from optimum in achieving effective management of public finances and services at the local and regional level.

Firstly, while competences have been transferred to the Autonomous Communities, and while these receive a part of tax revenues the majority of these revenues are either collected or administered by the central government. Although the Autonomous Community receives 50% of the revenue from personal income taxes (IRPF), the citizenry identifies the central government, through the Tax Agency. Thus, the average citizen does not perceive their regional government as a tax collector.

The result is that regional governments are shielded from electoral consequences if the tax burden is perceived as excessive. Responsibility for high taxes is diluted in the eyes of the citizen, largely perceived as the responsibility of the central government.

The result is, firstly, citizens have the impression they will pay the same taxes regardless of the services provided by regional governments, with demand thus becoming infinite, turning every need into a right; and secondly, the administration perceives this attitude of citizens and is spurred to offer the greatest number of services possible. Hence, the inherent tension between growing costs and the difficulties in stabilising government budgets.

Additionally, regional administrations are, indirectly, underwritten by the Kingdom of Spain through a number of additional mechanisms of funding with the firm commitment to allow any region to fall behind based on the notion that a failing region will bring down



others. This cushion provided by the central government to regional administrations leads to higher spending. Furthermore, successive measures involving these additional funding mechanisms, such as the waiving of interest since 2014 or possible outright debt cancellation, as suggested by the Ministry of Finance, constitute additional incentives in increase public spending.

It is true that, as suggested by Letelier (2012) and McKinnon (1995), local governments are subject to stricter market discipline, but always within the parameters of the federal system of the United States, where there is no support for highly indebted states, which may even go into bankruptcy if not managed properly. The circumstances in Spain, as we have seen, are otherwise.

Additionally, in transferring competences to the Autonomous Communities (CCAA) these become, in practical terms, mere intermediaries as they are required by law to deliver a series of basic public services. Being unable to eliminate or charge for these services, the CCAA are only able to improve on the services they provide, putting further stress on public spending.

Given the evidence, the Spanish model of decentralisation is clearly far from optimal and requires significant reform, both in the system of assigning resources through the Autonomous Community Financing System, and in the degree of autonomy in choosing which public services to provide.

If reform is not possible, it may be more efficient to centralise all competences. Again, the aim of this article is not to imagine a different system of government outside the framework of the European Union (EU), but rather within the existing limits. Thus, this article will analyse the Autonomous Community Financing System in terms of public spending, the characteristics of the debt of the Autonomous Communities and to propose a series of reforms, the ultimate aim of which is to propose a new Autonomous Community Financing System that is clear, fair and transparent that supports solidarity while also upholding the principle of ordinality with different alternatives to achieve these changes.

b) Decentralisation in the State of the Autonomous Communities

The different systems of financing of the Autonomous Communities in Spain have been precisely explained by Rueda (2012), detailing the process of the State of Autonomous Communities, with a description of the fiscal regimes in place and the changes in the percentages of



participation in tax revenues. Rueda affirms that the intention of the successive fiscal reforms has been to ensure sufficient resources are assigned to provide public services, although the delivery of these services has not always been satisfactory in the eyes of the public. His analysis describes the changes which have taken place in regional financing and offers an analysis of the tax system.

As has been said, and as can be observed, the Spanish case does not appear to be the product of any of the various positions or theories of decentralisation, but rather the product of purely political considerations, formally structured in the Spanish Constitution of 1978 establishing the so-called State of Autonomous Communities in addition to the pre-existing central government and Local Administrations.

The State of Autonomous Communities developed gradually, differentiating four Communities in the so-called “fast lane” and the others in the “slow lane”. The First Additional Provision of the 1978 Constitution recognised two *Foral* regions, the Basque Country and Navarra, which would have power over their own fiscal regimes not extended, and never extended, to other Autonomous Communities.

The development of the so-called State of Autonomous Communities focussed initially on the transfer of competences to the “fast lane” communities, with specific funding to cover the costs of these competences. However, the reform which completed the decentralisation in terms of the funding of took place in 2002, when Education and Healthcare were transferred to regions under the common regime. In parallel, a system of financing was established to increase the fiscal co-responsibility with the participation of the Communities in a percentage of state taxes, either as a percentage of total tax revenues, a complete transfer of revenues or systems whereby revenues are formally ceded but administered by the central government or the Communities themselves. This briefly was the system established in 2002.

In 2009, this system was reformed with the idea to create a more dynamic approach with revisions and reforms every five years. Hence, a date was fixed for its expiry, 31/12/2013. The data referred to in this paper refers to figures from 2013 as the system has not been reformed since.

The system was highly complex and considered only potential for revenues in times of economic growth, a source of discontent even in regions which most directly participated in the design of the system.



The concern was that the system did not adequately take into account funding of services during periods of economic downturn, completely disincentivising fiscal responsibility in the event of falling tax revenue. Thus, absent from the system was the notion that regional fiscal autonomy would lead to limiting public spending, as supposed by Buchanan.

In parallel, there was never a clear perception in Spanish society of the cost-benefit of public services; it has never been clear how the costs of public services are sustained through taxation. Since politicians, according to Public Choice Theory, seek to maximise votes, public spending in Spain is very rigid because, in general terms, Spanish society responds more positively to greater public services than to higher taxes, given that a large segment of the population have the perception that while they benefit from services these are paid for by others. While this perception may be false, experience shows it to be so, and hence limits public spending. The situation is evidenced by the enthusiasm displayed prior to the release of government budgets prior to elections.

It may be that Spanish society does not perceive fiscal realities because fiscal co-responsibility has not been correctly defined, and regions do not display sufficient fiscal responsibility given that regions are not generally perceived as imposing and collecting taxes. However, it is also possible that a clearer identification of fiscal co-responsibility would not lead to greater conviction on the cost-benefit of public services since, when taxes are local, such as property taxes (IBI), citizens are aware of these at the moment they come due; the rest of the time citizens look to their local governments to provide all manner of services, the so-called “improper services” such as local healthcare, rather than to lower taxes. It may be that the public sees ‘needs’ are ‘rights’, regardless of the cost assumed by society to provide them.

Nevertheless, the aim of this article is not to explore these avenues but to analyse the existing system of regional funding in Spain, within the EU framework, and to propose reforms to achieve greater efficiency within the current constitutional structure.

Equally, this article does not intend to consider the need to eliminate existing Foral regimes, despite the fact these create a duality or double standard in terms of fiscal competences between regions, especially those which are bordering Foral regions. Future articles may explore the benefits of equalising all regions under the common



regime either by designing a fiscal framework whereby all regions have the same competences currently enjoyed by Foral regions, or the possible benefits of centralising all competences. This, of course, would only be possible within a different constitutional framework. Nevertheless, it would be unviable to extend to the largest regions, net contributors to the system, such as Madrid or Cataluña, the status of Foral regimes as this would make it impossible to sustain public services in regions under the common regime within the current constitutional arrangements.

As mentioned, the aim of this article is not to propose changes to the current constitutional framework, although it must be noted that proposals for the recentralisation of competences and the end of the State of the Autonomous Communities offer significant potential savings.

On numerous occasions, the Spanish regional financing system has been used, or tried to be used, as a justification of the independence of certain regions, for example Cataluña, this is a purely political undertaking since the financing system itself fosters no sovereigntist aspirations; the use of the system as a false or artificial pretext for independence is another matter. In fact, the political and administrative framework of the Spanish Constitution of 1978 clearly establishes Spain as an indissoluble, single nation; thus, the proposals offered by this article are firmly embedded with the existing constitutional framework.

Considering the current regional structure established by the Spanish constitution, the system of regional financing is divided into two types of regimes: the common regime and Foral regime.

Regions with a Foral regime are those with a historical legal regime recognised by the Spanish Constitution, which give these regions an enormous capacity to legislate tax law, and the broadest possible financial autonomy. These rights are framed within a series of agreements on the funding of certain services provided by the central government within these regions. The two Spanish regions with Foral regimes are Navarra and the País Vasco.

All other fifteen autonomous communities of Spain fall within the common regime, based on the principle of solidarity which guarantees the same essential public services in all regions of Spain regardless of their income or tax revenues.

Pues bien, the spirit of compromise of the Conference of Presidents of October 2nd, 2012, highlighted the urgent need for a new Autonomous



Community Financing System to be put into effect as quickly as possible, which should have led to the urgent convocation of Fiscal and Financial Policy Council (CPFF) to set up a working group within the Permanent Technical Evaluation Committee. This, however, did not take place.

The financing system should be as simple, clear and transparent as possible, permitting solidarity between regions while also correcting the imbalances produced by the current system, which is in fact the result of the general application of what were initially bilateral negotiations between the Ministry of Economy and Finance and a single community.

Thus, in order to correct the underlying problems vexing the entire current financing system and its application, multilateral negotiations must be undertaken within the Fiscal and Financial Policy Council.

These negotiations should also take into account Article 135 of the Spanish Constitution which anchors national economic development with strict compliance with the stability objectives of the European Union. This article was subsequently made effective by the Organic Law 2/2012, of April 27, on Budget Stability and Financial Sustainability, seeking to establish budget stability, the so-called “zero deficit” target for public finances except in the case of emergencies, such as natural disasters, etc.

Within this context, the Autonomous Communities have assumed important competences such as healthcare, education or social services. These services must be provided by the Communities although the minimum scope of these services is established by the national government and cannot be altered or modified by individual regions, except to expand them.

Given this situation, there is enormous downward pressure on government expenditures for these public services with little margin for regional manoeuvre beyond what can be gained by increasing efficiency with the added inconvenience that these services represent some 80% to 90% of regional budgets and exceeding 90% when adding Chapter I, concerning expenditures on personnel, where there is also little scope for action given the labour regulations for public employment.

In terms of revenue, the current system depends on certain taxes closely linked to cyclical economic factors, such as a growing real estate market, including the Tax on Patrimonial Transmissions and Documented Legal Acts. In the wake of the devastating economic



crisis in Spain beginning in 2007, these revenues fell precipitously, while structural costs remained, with the resulting severe imbalances in regional finances.

For these reasons, the existing financing system is in need of urgent reform; without reform it will be impossible to balance public finances and any ambitious fiscal objectives will be met with scepticism leading to further erosion of confidence in public finances in Spain in relation to the objectives established by the European Union.

4. FINANCING AUTONOMOUS COMMUNITIES IN SPAIN

4.1. Foral regime

The First Additional Provision of the Spanish Constitution establishes the respect for the historical rights of the Foral territories within the framework of the State of the Autonomous Communities.

From a financial perspective, both the Autonomy Statue of the País Vasco and the Organic Law on Reintegration and Improvement of the Foral Regime of Navarra, establish that the fiscal and financial relations between these Foral territories and the state will be regulated by the Collective Agreement System.

In the Foral regime, the financing system, the Historical Territories of the País Vasco and the Foral Community of Navarra, have the authority to establish, maintain and regulate their own tax regime. This implies the taxation, management, collection and inspection of the majority of state taxes (currently all with the exception of import duties and tariffs in the Special Taxes and Value Added Tax) in each of the territories of the País Vasco and the Foral Community of Navarra. These regions collect their own taxes and the Autonomous Community, in turn, contributes to the general state tax revenues at an agreed amount through a so-called “quota” or “contribution”.

This quota or contribution is fixed every five years and adjusted annually with the application to an undated index to the fixed base amount. This index is the increased revenues obtained by the state through certain agreed taxes since the base year.

The quota of the País Vasco is paid every four months while that of Navarra is paid every three. Both quotas are applied to the State Budget.

Currently, the Agreement with the País Vasco and the methodology to determine the quota is regulated by Law 2/2012, as drafted by Law



28/2007, of October 25, and Law 29/2007, of October 25, approving the methodology to calculate the quota of the País Vasco for the five-year period 2007-2011.

In the case of Navarra, the current Agreement is regulated by Law 28/1990, of December 26, on the Economic Agreement between the State and the Foral Community of Navarra, and subsequent modifications, the most recent being Law 48/2007, of December 19.

Por tanto, in parallel to the common regime of Autonomous Community, the financial relations between the central government and the País Vasco and Navarra are subject to the respective Agreements.

As mentioned, the common regime of the Autonomous Community Financing System incorporates mechanisms of inter-territorial solidarity through which regions with greater financial resources contribute funds, along with the central government, in benefit of regions with fewer resources. The aim of this mechanism is to ensure that all citizens enjoy a similar level of public services regardless of their place of residence.

Por tanto, the Foral communities do not participate in the mechanisms of inter-territorial solidarity, as they are not included in the common regime, and state contribution to interterritorial levelling are not included in the calculation of the Basque quota nor the contribution of Navarra, despite the high fiscal capacity of both regions compared to the national average.

4.2 Common regime

Currently, according to the Ministry of Finance and Civil Service, the financing of Autonomous Communities under the common regime is regulated by Law 22/2009, December 18, on the financing system of the Autonomous Communities And Cities, modified by specific fiscal laws and regulations. The negotiation process between the State and the Autonomous Communities culminated with the adoption by the Fiscal and Financial Policy Council, on July 15, 2009, a proposal by the central government, Agreement 6/2009, for the reform of the Autonomous Community Financing System for Autonomous Communities and Cities under the common regime. The execution of this proposal required a series of legal reforms. Law 22/2009 implemented reforms which did not require the level of an Organic Law and complemented the reforms implemented by Organic Law 8/1980, of September 22, on Autonomous Community Financing (LOFCA) and Organic Law 3/2009.



The new financing system came into effect on January 1, 2009, with certain exceptions to facilitate the transition between the two models.

The new system is basically as follows:

- Reinforce the services provided by the welfare state,
- Enhance equity and financial solvency for all competences of the Autonomous Communities,
- Increase regional autonomy and co-responsibility, and
- Improve the dynamics and stability of the system and its ability to adapt to the needs of citizens.

These themes are established through a number of aspects regulated by the Law:

The aim of the Law was to reinforce the welfare state through the assignation of additional resources to be gradually incorporated into the new system within a broader policy framework for macroeconomic and fiscal stability in line with the demands of the European Union.

The principle of sufficiency supposes to guarantee, via the Global Sufficiency Fund, to complete funding of all the competences of the Autonomous Communities and Cities.

Reinforcement of interregional equity was instrumentalised through the new Guarantee Fund for fundamental public services, created to ensure, in accordance with Article 158.1 of the Constitution and Article 15 of the LOFCA, that all Autonomous Communities would receive the same resources per inhabitant according to adjusted population or unit of need, not only in the first year of application but also in the future. Convergence Funds were also created to further enhance the equity of the system, consisting of additional funds from the central government to reinforce convergence in per capital funding and in the living standards of citizens.

The principles of autonomy and co-responsibility applied with the aim of reinforcing the new system with a greater percentage of revenues derived from taxes partially ceded to the Autonomous Communities and an increase in related competences, providing greater capacity to decide the composition and volume of revenues at their disposal. A further aim was to enhance the collaboration between the regional tax authorities and those of the central government (AEAT) with the possibility to delegate to the Autonomous Communities administrative actions related to tax collection and administration. This increase in co-responsibility was intended to harmonise and unify the internal market in Spain.



These changes were designed to improve the dynamics of the system to encourage greater stability, introducing effective and explicit mechanisms to match available resources to the needs of citizens. These include an annual revision of the variables used to determine regional funding needs in calculating participation in the Guarantee Fund of each Community. As well as a five-yearly evaluation of the results of the system by the Permanent Technical Evaluation Committee.

Regarding the resources assigned to this system are determined in Section 2 of Title I of the Law regulating these financial resources in the base year used to determine global funding needs, including ceded tax revenues, transfers of the Guarantee Fund for fundamental public services and the Global Sufficiency Fund.

Ceded tax revenues, established in the Tax Capacity of the Autonomous Communities Act, are basically those set forth in Law 21/2001, of December 27, although in certain cases higher percentages are set. Thus, the system includes tax revenues derived from the following:

- a. Revenues from the Tax on Patrimonial Transmissions and Documented Legal Acts, Inheritance and Donations Tax, Tax on Gambling and taxes on transferred services.
- b. Revenues from the Tax on Retail Sales of Certain Hydrocarbons and the Special Excise Tax on Certain Means of Transport.
- c. Share of Personal Income Tax, rising to 50% of that of residents in the Community.
- d. Cession of 50% of revenues from Value Added Tax (VAT).
- e. Cession of 58% of revenues from Special Manufacturing Taxes, Taxes on Beer, Wine and Fermented Beverages, on Intermediate Products, on Alcohol and Alcoholic Beverages, on Hydrocarbons and on Tobacco.
- f. Cession of 100% of revenues collected through the Electricity Tax.

The Communities participate in the Guarantee Fund established to guarantee the equity and minimum levels of essential public services. Each Autonomous Community receives the same resources per 'unit of need' to fund the public services essential to the Welfare State. The law establishes the resources assigned to the Fund (75% of the fiscal capacity of the Autonomous Communities and the contribution of the central government) and the criteria for their distribution using a series of variables determining the adjusted population or 'unit of need'.



The Global Sufficiency Fund operates as a form of stop-gap measure to ensure that the global financing needs of each Autonomous Community are covered in any given year by their own tax revenues, transfers from the Guarantee Fund and the Global Sufficiency Fund itself.

Table I. Criteria for the distribution of the Guarantee Fund for fundamental public services

VARIABLES	WEIGHTING
Population	30%
Area	1.8%
Dispersion	0.6%
Insularity	0.6%
Equivalent protected population, distributed into seven age groups	38%
Population over the age of 65	8.5%
Population between the ages of 0 and 16	20.5%

Source: The authors.

Thus, if with the previous system 70% of all resources of the Autonomous Communities were derived from taxes partially or totally ceded by the central government, in the new model this figure rose to almost 90%.

The resources indicated in Section 1.a are collected and managed by the Autonomous Communities; those in Section 1.b are managed by the Tax Agency (AEAT) on behalf of the Autonomous Communities; the AEAT makes a monthly transfer of the tax revenues collected within each Autonomous Community.

As for other funding, it should be noted that the new financing system operates through the assignment of funds derived from joint tax revenues and the Convergence Funds.

These tax revenues include the Community quota of the IRPF, the ceded portion of VAT and Special Taxes on Manufacturing, transfers of the Guarantee Fund and the Global Sufficiency Fund.

The law establishes the calculation of the assignment of funding and transfer of tax revenues, the schedule of these payments and their budgetary instrumentation, adjusted to the new percentages of the calculated funding and payments in the case of the Community quota of the IRPF.

As this is a new element of the financing system, it regulates the funding provided to the Communities and the definitive transfers from the Guarantee Fund. The sum of these transfer payments is based on the provisions of the Guarantee Fund and the participation of each Autonomous Community in the same, based on adjusted population, estimated using the latest data available. This definitive transfer requires the determination of both the balance of the Fund and the variables determining the adjusted population of the Communities. It is precisely the annual determination of these variables that is the principal novelty of the system, providing stability and flexibility and permitting the adjustment of funding according to the needs of the Communities.

As with the previous system, payments from the Global Sufficiency Fund are determined annually according to the provisional estimated base-year value of the Global Sufficiency Fund for each Autonomous Community and City, calculating the estimated total State Tax Revenues from the base year and the year of payment including the applicable adjustments and revisions. The total State Tax Revenues are defined as the state revenues of a given year through shared taxes (collection less payments) and applied to regulate and homogenise the estimated variations in funding.

Regarding the new Autonomous Community Convergence Funds, the Competitiveness Fund and the Cooperation Fund are provided with contributions from the central government with the aim of harmonising funding by adjusted population and favour interregional economic balance for greater equality and equity according to the Ministry of Finance.

The Competitiveness Fund was created to reinforce interregional equity and efficiency in the funding of public needs and to homogenise per capita funding between the Autonomous Communities, while also incentivising fiscal capacity and autonomy and de-incentivising downward fiscal competition. That is, the system penalises reductions in taxes. Thus, the Fund is not neutral in terms of the financial autonomy of the Autonomous Communities, limiting their capacity to act by establishing an interventionist mechanism which penalises actions in one direction or another.

The Competitiveness Fund is distributed annually among the Autonomous Communities under the common regime with adjusted per capita resources below the average or according to their legally determined fiscal capacity according to relative adjusted population.



The Cooperation Fund was created in order to balance and harmonise regional development, stimulating wealth creation and regional convergence in terms of per capita income of Autonomous Communities and Cities.

The funds are distributed among the Autonomous Communities under the common regime with a per capita GDP below 90% of the national average, with a population density below 50% of the national average or which is experiencing a population growth below 90% of the national average, with a population density per square kilometre below the result of multiplying by 1.25 the average density of the Autonomous Communities under the common regime.

However, the Communities also have other, additional resources, such as:

According to Article 158.2 of the Spanish Constitution, in order to correct interterritorial economic imbalances, and to make effective the principle of solidarity, a Compensation Fund is established for investment purposes, the resources of which will be distributed at the discretion of Parliament among the Autonomous Communities and provinces, as the case may be.

The Interterritorial Compensation Fund is regulated by Law 22/2001, of December 27, modified by Law 23/2009, of December 18.

In compliance with this constitutional mandate, every year the General State Budget assigns funds to this Interterritorial Compensation Fund, according to the following general characteristics.

The total funds assigned may not be inferior to 35% of the investment of the central government and its Autonomous Entities, weighted by the population and relative income of the beneficiary Autonomous Communities and Cities; nor can the funding be below that provided in 1992.

These resources are distributed among the Autonomous Communities with the lowest incomes and the cities of Ceuta and Melilla.

The Fund is specifically dedicated to financing investment. However, up to a maximum of 25% per annum, these funds may be dedicated to financing the start-up costs of these investment expenditures.

According to Article 8 of Law 22/2001, the Autonomous Communities request funding for the execution of financed projects.



5. GERMANY AS AN EXAMPLE OF SOLIDARITY AND ORDINALITY

The case of Germany is instructive because it is also an EU member state with a system that best reflects and applies the principle of ordinality.

The German Constitution (Art. 106 and 107) regulates interregional financial compensation or *Finanzausgleich*. This is not an optional funding technique but rather one mandated by the constitution, clearly set forth in Article 107.2: *“Law will be enacted to guarantee the due compensation of inequalities in the financial capacity of the Länder”* (Deutscher Bundestag, 1949).

This same article establishes that the law must determine the conditions of this compensation, both for the Länder with the right to compensation and those which have the obligation to provide compensation, as well as the criteria applied in fixing the amount of compensatory funding. There is also a clause (of ordinality) which establishes that the financial ranking of the Länder cannot be altered before and after this compensation. That is, the contributing Länder cannot fall below the average national ranking.

This financial compensation, established in the German Constitution, has been developed through different legislation, all successively passing through the filter of the Constitutional Court. Basically, the laws on financial compensation between the Bund and the Länder have been the *Finanzausgleichgesetz* or FAG of August 28, 1969; the FAG of November 11, 1993, and the current FAG, which came into effect on January 1, 2005, although the first two have reformed on a number of occasions over the years (Germany, 1969, 1993, 2005).

When analysing this interterritorial compensation, we can distinguish between vertical and horizontal compensation.

Vertical financial compensation refers to when funds are transferred between entities of different territories (for example between the Bund and the Länder); horizontal compensation refers to when these transfers are made between entities at the same level (from one Länder to another). Successive laws on financial compensation have regulated both forms of transfers, fixing exact percentages of participation based on generic constitutional provisions, and establishing how these transfers are made. These laws have always been polemical as financial transfers are the principal means by which the Länder can increase their revenues. The fixing of percentages, and the criteria for sharing resources, are controversial not only the



sums received but also about the sums the wealthiest Länder are compelled to contribute.

Thus, the German Constitution is fairly precise in establishing the principle of equity through regional levelling; improvements in the delivery of services in poorer regions is not at issue, but rather the reduction of inequalities through the extraction of resources from wealthier territories.

One of the most peculiar aspects of regional levelling or *Finanzausgleich* is that it is articulated primarily through a system of horizontal transfers in which the federal government does not participate directly. Regional governments themselves assess the horizontal imbalances and the wealthier territories calculate the payments to be made to poorer regions. Here the role of the central government is merely to establish the basic regulatory framework and collaborate with regional governments through the Senate, whose members are designated by the executive branch of the Länder.

This is a “Robin Hood” model of levelling, where rich regions cede resources to poorer regions. The result is an approximation of financial resources across regional governments, although not an equalisation: divergences from the average are reduced, both above and below, although differences remain.

The resources transferred through this levelling process are unconditional; that is, the aim of the system is to guarantee the possibility of similar levels of service across the nation, not to guarantee equal levels of service, allowing regional governments to assign resources according to the preferences of citizens in each region.

The process has various stages. The first consists in sharing 75% of the regional quota of revenues from Value Added Tax (VAT) according to the resident population rather than regional VAT revenues. The remaining 25% is shared in inverse proportion to the fiscal capacity of the Länder, with the aim that all regions reach at least 92% of the national average in revenues. The calculation of fiscal capacity in this stage is the sum of regional revenues from personal income taxes and corporate tax, as well as revenues from regional taxes.

Once VAT revenues have been distributed as indicated, the next is the levelling phase, the horizontal transfer of funds between territories. The aim of this phase is to increase the resources of territories with fiscal revenues below 95% of the national average, although in this



case the calculations are more complex, taking into account the revenues of both regional and local governments, the latter weighted by an indicator of adjusted population which takes into account population density and the size of municipalities:

In this phase, the measurement of regional fiscal capacity includes, in addition to the regional government’s share of personal income and corporate taxes and their own tax revenues, their share of VAT based on population, any complementary share of VAT according to their fiscal capacity and the participation of the regional government in local business taxes.

Calculating in this way the fiscal capacity of regional and local governments when the resulting total is below 92% of the national average, the Länder receives a transfer that will raise their revenues to this level.

If the total regional fiscal capacity is between 92% and the average, the transfer will be 37.5% of the difference. If the figure is between the average and 101%, the region is obliged to pay 15% of the excess. If the fiscal capacity is between 101% and 110% of the average, the payment will be 66% of this excess, while if tax revenues exceed 110% of the average the payment will be 80% of the excess (see **Table 2**).

142

Table 2. Per capita revenues of German regions before and after solidarity or levelling transfers

FINANCIAL RESOURCES PRIOR TO FINANCIAL LEVELLING BETWEEN LÄNDER AS A PERCENTAGE OF AVERAGE PER CAPITA REVENUES	FINANCIAL RESOURCES AFTER FINANCIAL LEVELLING BETWEEN LÄNDER AS A PERCENTAGE OF AVERAGE PER CAPITA REVENUES	FINANCIAL RESOURCES PRIOR TO FINANCIAL LEVELLING BETWEEN LÄNDER + SUPPLEMENTARY FEDERAL SUBSIDIES AS A PERCENTAGE OF AVERAGE PER CAPITA REVENUES
70	91	97.5
80	93.5	98
90	96	98.5
100	100	
110	104	
120	106.5	
130	109	

Source: The authors based on data from Alcalde and de la Hoz (2002)

6. ORDINALITY IN SPAIN

The Spanish system of regional financing does not uphold the principle of ordinality and results in the paradoxical situations in which the Community of Madrid, the region with the greatest fiscal capacity prior to the application of solidarity mechanisms (140%), is left with financial resources that are notably below the average (97%) after the solidarity mechanisms in terms of real population, a drop of 11 position in the ranking of communities (see **Table 3**).

Table 3. Financing of the Autonomous Communities under the common regime

2019. ANÁLISIS REFERIDO A POBLACIÓN DE PADRÓN	CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CÁPITA (Euros/Hab)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA PER CÁPITA (Euros/Hab)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	RESULTADO ORDINALIDAD	COMUNIDADES CON MAYOR CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CÁPITA		COMUNIDADES CON MAYOR FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA PER CÁPITA	
Cataluña	3.060	117%	3	2.765	98%	11	-8	Madrid	139,7%	Cantabria	125,6%
Galicia	2.318	89%	10	3.076	109%	8	2	Baleares	125,0%	Rioja	118,4%
Andalucía	2.027	78%	13	2.651	94%	13	0	Cataluña	117,5%	C. León	114,3%
Asturias	2.552	98%	7	3.109	110%	6	1	Aragón	108,6%	Extremadura	114,3%
Cantabria	2.758	106%	5	3.554	126%	1	4	Cantabria	105,9%	Aragón	112,1%
Rioja	2.566	99%	6	3.350	118%	2	4	PROMEDIO	100,0%	Asturias	109,9%
Murcia	2.113	81%	12	2.614	92%	14	-2	Rioja	98,5%	Canarias	109,2%
Valencia	2.465	95%	9	2.597	92%	15	-6	Asturias	98,0%	Galicia	108,7%
Aragón	2.828	109%	4	3.171	112%	5	-1	C. León	97,7%	C. La Mancha	102,6%
C. La Mancha	2.134	82%	11	2.902	103%	9	2	Valencia	94,6%	PROMEDIO	100,0%
Canarias	1.457	56%	15	3.089	109%	7	8	Galicia	89,0%	Baleares	99,1%
Extremadura	1.860	71%	14	3.234	114%	4	10	C. La Mancha	81,9%	Cataluña	97,8%
Baleares	3.257	125%	2	2.802	99%	10	-8	Murcia	81,1%	Madrid	96,8%
Madrid	3.638	140%	1	2.738	97%	12	-11	Andalucía	77,8%	Andalucía	93,7%
C. León	2.544	98%	8	3.234	114%	3	5	Extremadura	71,4%	Murcia	92,4%
CC.AA.	2.605	100%		2.829	100%			Canarias	55,9%	Valencia	91,8%

Source: The authors, based on data from the Community of Madrid (s.f.).

In terms of adjusted population, the Community of Madrid has the highest fiscal capacity (144%) and receives 100% of funding per capita, representing a drop of eight positions in national rankings (see **Table 4**)

Table 4. Fiscal capacity of the Autonomous Communities under the common regime

2019. ANÁLISIS REFERIDO A POBLACIÓN AJUSTADA	CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CÁPITA (Euros/Hajust.)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA PER CÁPITA (Euros/Hajust.)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	RESULTADO ORDINALIDAD	COMUNIDADES CON MAYOR CAPACIDAD TRIBUTARIA POR HABITANTE AJUSTADO	COMUNIDADES CON MAYOR FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA POR HABITANTE AJUSTADO
Cataluña	3.122	120%	3	2.822	100%	11	-8	Madrid 144,3%	Cantabria 124,0%
Galicia	2.155	83%	11	2.860	101%	8	3	Baleares 126,2%	Rioja 115,3%
Andalucía	2.076	80%	12	2.714	96%	13	-1	Cataluña 119,9%	Extremadura 109,0%
Asturias	2.405	92%	8	2.931	104%	7	1	Cantabria 104,5%	Canarias 107,6%
Cantabria	2.723	105%	4	3.508	124%	1	3	Aragón 101,9%	C. León 105,2%
Rioja	2.500	96%	7	3.263	115%	2	5	PROMEDIO 100,0%	Aragón 105,2%
Murcia	2.157	83%	10	2.669	94%	14	-4	Valencia 97,3%	Asturias 103,6%
Valencia	2.534	97%	6	2.669	94%	15	-9	Rioja 96,0%	Galicia 101,1%
Aragón	2.654	102%	5	2.976	105%	6	-1	Asturias 92,3%	Madrid 100,0%
C. La Mancha	2.049	79%	13	2.786	98%	12	1	C. León 89,9%	Baleares 100,0%
Canarias	1.436	55%	15	3.045	108%	4	11	Murcia 82,8%	PROMEDIO 100,0%
Extremadura	1.773	68%	14	3.083	109%	3	11	Galicia 82,7%	Cataluña 99,7%
Baleares	3.288	126%	2	2.829	100%	10	-8	Andalucía 79,7%	C. La Mancha 98,5%
Madrid	3.760	144%	1	2.829	100%	9	-8	C. La Mancha 78,6%	Andalucía 96,0%
C. León	2.341	90%	9	2.976	105%	5	4	Extremadura 68,1%	Murcia 94,4%
CC.AA.	2.605	100%		2.829	100%			Canarias 55,1%	Valencia 94,4%

Source: The authors, based on data from the Community of Madrid (s.f.).

7. CONSTITUTIONALITY OF ORDINALITY

The misapplication of the principle of solidarity is an egregious breach of the principle of ordinality which the Constitutional Court, in its Sentence 31/2010, of June 28, on the Autonomy Statute of Cataluña, understood as implicit in the Spanish Constitution itself (Legal argument 134) (Official State Bulletin, 2010).

The principle of ordinality is understood as a modulation of interregional solidarity within a decentralised funding system that guarantees that the regions which contribute the most ultimately have resources which are not below the average. Strictly speaking, this means that the order of the fiscal capacity of regions is maintained after the application of mechanisms of solidarity in terms of per capita funding, while also reducing the size of disparities. All countries with a federal structure whose system of funding includes the principle of solidarity (Germany, Canada) endeavour to resolve this problem with the adequate mechanisms.

The current system of funding of autonomous communities signally fails to respect the principle of ordinality and produces paradoxical outcomes. For example, the Community of Madrid, which has the highest fiscal capacity prior the application of mechanisms of solidarity (140%) is left with resources which are notably below the average (97%) after their application, in terms of funding by real population,

while also suffering a notable drop in the ranking in terms of adjusted population.

The following table illustrates the *per capita* funding and fiscal capacity of all Autonomous Communities (**Table 5**):

Table 5. Index of fiscal capacity and per capital financing by Autonomous Communities under the common regime

POBLACIÓN REAL				POBLACIÓN AJUSTADA			
Índice capacidad tributaria per cápita respecto a la media (orden descendente)		Índice financiación homogénea per cápita respecto a la media (orden descendente)		Índice capacidad tributaria per cápita respecto a la media (orden descendente)		Índice financiación homogénea per cápita respecto a la media (orden descendente)	
Madrid	139,7%	Cantabria	125,6%	Madrid	144,3%	Cantabria	124,0%
Baleares	125,0%	La Rioja	118,4%	Baleares	126,2%	La Rioja	115,3%
Cataluña	117,5%	Castilla y L.	114,3%	Cataluña	119,9%	Extremadura	109,0%
Aragón	108,6%	Extremadura	114,3%	Cantabria	104,5%	Canarias	107,6%
Cantabria	105,9%	Aragón	112,1%	Aragón	101,9%	Castilla y L.	105,2%
TOTAL	100,0%	Asturias	109,9%	TOTAL	100,0%	Aragón	105,2%
La Rioja	98,5%	Canarias	109,2%	Valencia	97,3%	Asturias	103,6%
Asturias	98,0%	Galicia	108,7%	La Rioja	96,0%	Galicia	101,1%
Castilla y L.	97,7%	Castilla-LM	102,6%	Asturias	92,3%	Madrid	100,0%
Valencia	94,6%	TOTAL	100,0%	Castilla y L.	89,9%	Baleares	100,0%
Galicia	89,0%	Baleares	99,1%	Murcia	82,8%	TOTAL	100,0%
Castilla-LM	81,9%	Cataluña	97,8%	Galicia	82,7%	Cataluña	99,7%
Murcia	81,1%	Madrid	96,8%	Andalucía	79,7%	Castilla-LM	98,5%
Andalucía	77,8%	Andalucía	93,7%	Castilla-LM	78,6%	Andalucía	96,0%
Extremadura	71,4%	Murcia	92,4%	Extremadura	68,1%	Murcia	94,4%
Canarias	55,9%	Valencia	91,8%	Canarias	55,1%	Valencia	94,4%

Source: The authors, based on data from the Community of Madrid (s.f.).

The principle of ordinality, understood as a limit to the application of levelling mechanisms between Autonomous Communities requiring that the ranking of these Autonomous Communities by *per capita* income remain unaltered by levelling and solidarity mechanisms, was considered by the constitutional Court in Sentence 31/2010, of June 28, on the Autonomy Statute of Cataluña (Official State Bulletin, 2010).

Specifically, article 206.5 of the Statute states that “the State shall guarantee that the application of the equalisation mechanisms does not alter in any case the position of Catalonia in the order of *per capita* incomes among the Autonomous Communities before levelling” (Official State Bulletin, 2006).

This precept was considered unconstitutional by 99 Members of Congress, who argued that it contravened the principle of solidarity in the following terms (Official State Bulletin, 2010):

“This precept requires the State to guarantee “that the application of the equalization mechanisms does not alter in any case the position of Catalonia in the ordering of per capita incomes between the Autonomous Communities before their levelling”. This so-called “principle of ordinality” represents, for the actors, another bankruptcy of the constitutional system of solidarity, to which an objective limit is imposed that would “freeze” the dynamics of income transfer. Moreover, it is noted that the concepts handled in the precept (levelling, per capita income before and after levelling) do not refer to magnitudes defined in our statistical system, which generates an insecurity of unpredictable effects. In the same way, the generalization of this provision in the Statutes of the Autonomous Communities that are net contributors to the solidarity system would imply that some Autonomous Communities will be left in a situation of permanent deficit to develop their competences.”

Legal agreement 134 of the decision of the Constitutional Court was as follows (Official State Bulletin, 2010):

“(…)the provision included in article 206.5 EAC is not properly a condition imposed on the State by the Statute of Autonomy of Catalonia, but only the repeated expression of a duty that for the State derives immediately and directly from the Constitution itself, which imposes on it the guarantee of the effective realization of the principle of solidarity “ensuring the establishment of an economic balance, adequate and fair between the various parts of Spanish territory” (art. 138.1 CE). Adequacy and justice which, based on the economic equilibrium to which the achievement of solidarity between the Autonomous Communities guaranteed by the State must be ordered, cannot be to the richest ones to greater detriment than that inherent in any solidarity contribution towards the less prosperous ones in order to achieve a progressive approximation between all of them, excluding, therefore, the result of the worse relative condition of the contributor compared to the one who benefits from a contribution that would then cease to be solidary and serve at the end of the balance to promote, instead, an imbalance of a different order from that which is intended to be corrected. Principle of solidarity that is implemented through the mechanisms of levelling (art. 158.1 EC) and interterritorial solidarity (art. 158.2 EC).

Article 206.5 EAC must be understood, in short, as the express manifestation of a principle inherent in the model of interterritorial solidarity, by virtue of which the State is constitutionally obliged to seek an “economic, adequate and fair balance” between the Autonomous



Communities that does not harm the most prosperous beyond what is reasonably necessary for the purpose of promoting the less favoured. Thus, the State guarantee referred to in that provision would operate only when the alteration of the position of the Autonomous Community of Catalonia was due, not to the general application of the equalisation mechanisms, but exclusively to the contribution made by Catalonia as a result of its possible participation in those mechanisms. With that limited scope, thus interpreted, the precept is not contrary to the Constitution.”

A number of authors, including De la Fuente and Gundín (2007), maintain that this principle of ordinality is an inappropriate restriction given that there may be regions with similar levels of per capita income with different levels of public expenditure. Similarly, Martín Queralt and García Moreno (2007) consider ordinality to be unconstitutional as it impedes the application of the principle of solidarity.

However, nothing could be further from the truth. Ordinality is a perfectly logical component of solidarity, which has nothing to do with nationalist revindications, although nationalists have often championed ordinality. Rather, ordinality squares solidarity with fairness: it is proper and logical there be a horizontal distribution of national resources in order to ensure all citizens are provided with the same essential services, but not at the cost of impoverishing regions with higher per capita income which are net contributors to the system. This is not a solution to inequality, but rather a mere shifting of inequality from those with fewer resources to those with more given that after the transfer mechanism net contributors are left with fewer resources per capita than those receiving assistance to provide the same services.

Thus, there is nothing unconstitutional about ordinality since ordinality does not deny solidarity but rather limits the solidarity to the degree to which a region can support others without worsening their relative position in terms of per capita income. This also makes economic sense: in fact, without some type of limit there may arise the paradoxical situation in which regions would need to contribute all their resources with the exception of those not included in the Solidarity Fund, amounting to 25% of normative revenues.

By contrast, ordinality fosters interregional solidarity but without reproducing new inequalities, as is the case of the current system in Spain.

In fact, the current system perversely encourages the passivity of regional governments by de-incentivising the enacting of economic policies which may favour economic growth and employment since, under the current system, the lower a region's economic growth compared to other regions, the more they receive in transfers. This



may ultimately lead to the perverse situation where regions with the poorest economic performance in fact have higher per capita income than those with higher growth and which most contribute to the system. As noted by Rubio and Álvarez (2015), the current system is not horizontally equitable; significant differences in funding per inhabitant remain, nor does it meet the principle of ordinality. The solution proposed by the authors is the exercise of greater fiscal co-responsibility on the part of regions.

Furthermore, the current Spanish system not only impedes ordinality but also de-incentivises fiscal competition by actually penalising reductions in taxes through contributions to the Guarantee Fund for fundamental public services, so-called despite the fact the current system is not final with regards to the funding received by each region and redistributing virtually any net gains in tax revenue gained through lower rates.

Thus, ordinality not only fostered solidarity without generating new inequalities, it also constitutes an incentive for regions to be more efficient, fostering economic growth and employment, and thus generating new resources which will ultimately lead to greater wellbeing for all.

Similarly, Cabrillo (2013) defends fiscal competition as a spur to greater prosperity while limiting, by example, the confiscatory character of many taxes. Competition will mean many regions are incentivised to lower taxes, for example, the Inheritance and Donations Tax.

This argument refutes the idea that the principle of ordinality and fiscal competition are nationalist causes; regional nationalists, despite their call for ordinality have generally sought to limit fiscal competition for political reasons whereas both principles should be applied in order to achieve greater efficiency in public administration.

In addition, as noted by Sanz (2013), collecting taxes is not without cost. It may be that the most beneficial economic policy is one that reduces the tax burden of households and companies. This requires a system of regional financing which does not penalise tax reductions given that this penalisation is inefficient and counterproductive, contributing to increased costs.

Thus, it seems logical, viable and constitutional to apply a model which guarantees both interregional solidarity and remains consistent with the principle of ordinality.

8. PROPOSAL FOR THE CASE OF SPAIN

The current system of financing is based on the needs for additional regional funding, modifying the distribution of fiscal resources through the Sufficiency Fund to meet the needs of all Autonomous Communities.



The proposed system eliminates the need for financing and is based on the fiscal capacity of the CCAA without regard to the *status quo*.

A system of solidarity is established in line with the German model, the basic elements of which are:

Solidarity between Autonomous Communities: Horizontal levelling.

The CCAA with per capital fiscal resources above the average contribute funds at a progressive rate on the 'excess' fiscal capacity, applying the following rates:

Table 6. Progressive rate on 'excess' fiscal capacity

FISCAL CAPACITY	RATE
100-101%	15%
>101-110%	66%
>110%	80%

Source: Community of Madrid based on data from MINHAP

These funds are shared among the Autonomous Communities with a fiscal capacity below the average in proportion to their distance from the average. With the rates above, the new distribution would cover approximately 71% of the distance from the average.

The CCAA with a fiscal capacity above 100% contribute at the progressive rate established above. The contributing CCAA are:

Table 7. CCAA with a fiscal capacity above 100%

CCAA	INDEX OF FISCAL CAPACITY	CONTRIBUTION (MILLION EUROS)
Cataluña	117.8%	1.845
Asturias	104.6%	54
Cantabria	113.3%	103
La Rioja	101.7%	4
Aragón	114.1%	252
Baleares	122.2%	349
Madrid	132.6%	3.107
Castilla y León	100.7%	5

Source: Community of Madrid based on data from MINHAP

With the contribution of these CCAA a fund of 5,720 million euros is created, distributed to the Communities with a fiscal capacity below the average in proportion to their distance from the average (covering 71.3% of this distance).

Transfers from the central government – CCAA: Vertical levelling:
 Funds from the central government are distributed among all CCAA according to real population.

- The current fiscal revenues fund some 80% of CCAA financing. The remaining 20% is provided by the central government. The figures for the year 2010 are as follows:
 - o Total Financing: 108.674 million euros
 - o Normative fiscal capacity: 87.250 million euros
 - o State funding: 21.424 million euros
 - o Guarantee Fund: 7.498 million euros
 - o Solidarity Fund: 8.984 million euros
 - o Convergence Fund: 4.942 million euros

CCAA approach the national average.

The cost of compensating the loss incurred by some CCAA is 4,254 million euros

Results of the system.

The principal of ordinality is maintained while reducing differences between regions. After the distribution of funding, all CCAA maintain the same initial relative position but combining ordinality with solidarity in order to transfer resources that level and mitigate the initial differences between regions.

Table 8. Index of fiscal capacity prior to and after horizontal levelling

REGION	INDEX OF FISCAL CAPACITY PRIOR TO HORIZONTAL LEVELLING	INDEX OF FISCAL CAPACITY AFTER HORIZONTAL LEVELLING
Cataluña	117.8	104.6
Galicia	90	97.6
Andalucía	80.5	95.3
Asturias	104.6	101.7
Cantabria	113.3	103.9
La Rioja	101.7	100.9
Murcia	83.5	96
Valencia	93.4	98.4
Aragón	114.1	104
Castilla La Mancha	86.1	96.6
Canarias	53.6	88.7
Extremadura	75.9	94.2
Baleares	122.2	105.4
Madrid	132.6	107.1
Castilla y León	100.7	100.5

Source: Community of Madrid based on data from MINHAP

Winners and losers from a change in the status quo

Below is a comparison of the current funding and the results of this proposal.

A win for Autonomous Communities with greater population (30 million inhabitants):

- Cataluña: 7,522,596 inhabitants
- Andalucía: 8,388,107 inhabitants
- Murcia: 1,464,847 inhabitants
- Valencia: 4,959,968 inhabitants
- Baleares: 1,107,220 inhabitants
- Madrid: 6,466,996 inhabitants

A loss for Autonomous Communities with lower population (14 million inhabitants):

- Galicia: 2,718,525 inhabitants
- Asturias: 1,042,608 inhabitants
- Cantabria: 582,206 inhabitants
- La Rioja: 315,794 inhabitants
- Aragón: 1,308,563 inhabitants
- Castilla-La Mancha: 2,041,631 inhabitants
- Canarias: 2,101,924 inhabitants
- Extremadura: 1,087,778 inhabitants
- Castilla-León: 2,447,519 inhabitants

The cost of compensating the losses by CCAA is 4,254 million euros. A form of transitory compensation can be established by the central government, or the shortfall may be compensated with a solidarity contribution of the Foral regions, as outlined below.

The final results of this proposed system are provided in the following chart:

Thus, as shown in **Table 4**, the principle of ordinality is maintained while preserving interregional solidarity, reducing the initial differences and correcting the dysfunctions of the current system which harms the thirty million inhabitants of the Communities under the common regime which are currently poorly served by a system which does not respect the principle of ordinality.

Another valid option would be to simulate a new fund of tax revenues to be shared between the central government and the Communities to reduce the contribution of the central government to vertical levelling. However, either through the foregoing contribution to vertical levelling or a greater participation of the Communities in IRPF, IVA and IIEE, evidently the central government would need to dispense with these resources, either through vertical levelling or ceding a greater percentage of tax revenues to the regions.



Table 9. Results of Option I

Miles de euros		Antes de compensación de pérdidas				Después de compensar	
	FINANCIACIÓN TOTAL INICIAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	GANADORES	PERDEDORES	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL TRAS COMPENSAR PÉRDIDAS	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL
Cataluña	19.656.213	1.089.820	0	20.746.033	5,5%	20.746.033	5,5%
Galicia	7.603.522	0	-887.375	6.716.147	-11,7%	7.603.522	0,0%
Andalucía	19.454.472	240.179	0	19.694.650	1,2%	19.694.650	1,2%
Asturias	2.937.736	0	-271.212	2.666.524	-9,2%	2.937.736	0,0%
Cantabria	1.825.235	0	-256.129	1.569.106	-14,0%	1.825.235	0,0%
La Rioja	939.197	0	-122.233	816.964	-13,0%	939.197	0,0%
Murcia	3.210.192	113.968	0	3.324.160	3,6%	3.324.160	3,6%
Valencia	11.509.496	641.793	0	12.151.289	5,6%	12.151.289	5,6%
Aragón	3.659.924	0	-280.070	3.379.854	-7,7%	3.659.924	0,0%
Castilla-LM	5.146.147	0	-358.365	4.787.782	-7,0%	5.146.147	0,0%
Canarias	4.628.124	0	-466.941	4.161.184	-10,1%	4.628.124	0,0%
Extremadura	3.105.613	0	-642.592	2.463.022	-20,7%	3.105.613	0,0%
Baleares	2.694.586	156.827	0	2.851.414	5,8%	2.851.414	5,8%
Madrid	15.263.360	2.011.203	0	17.274.564	13,2%	17.274.564	13,2%
Castilla y L.	7.040.875	0	-968.875	6.072.000	-13,8%	7.040.875	0,0%
TOTAL	108.674.692	4.253.791	-4.253.791	108.674.692	0,0%	112.928.483	3,9%

Source: The authors based on data from the Community of Madrid and MINHAP.

The simulated fund of tax revenues consists of:

IRPF: 58%

IVA: 58%

IIEE: 58%

This would provide the following resources:

Total financing: 108.674 million euros

Normative fiscal capacity: 96.812 million euros

Contributions of the central government: 11.862 million euros

From this funding from the central government, 5,391 million euros would be dedicated to non-homogenous competences and 6,471 million euros to horizontal levelling.

The results of this simulation are very similar to the above, with the same winners and losers but with a slight variation in the amounts.

The cost of compensating the losses to the Communities would be 4,374 million euros, very similar to the cost in the first case.

The outcomes for this equally viable option would be as follows:

Table 10. Final results for option 2

Miles de euros	Antes de compensación de pérdidas					Después de compensar	
	FINANCIACIÓN TOTAL INICIAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	GANADORES	PERDEDORES	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL TRAS COMPENSAR PÉRDIDAS	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL
Cataluña	19.656.213	1.193.494	0	20.849.707	6,1%	20.849.707	6,1%
Galicia	7.603.522	0	-902.472	6.701.050	-11,9%	7.603.522	0,0%
Andalucía	19.454.472	133.511	0	19.587.982	0,7%	19.587.982	0,7%
Asturias	2.937.736	0	-265.040	2.672.696	-9,0%	2.937.736	0,0%
Cantabria	1.825.235	0	-252.169	1.573.067	-13,8%	1.825.235	0,0%
La Rioja	939.197	0	-121.388	817.809	-12,9%	939.197	0,0%
Murcia	3.210.192	96.025	0	3.306.217	3,0%	3.306.217	3,0%
Valencia	11.509.496	606.867	0	12.116.362	5,3%	12.116.362	5,3%
Aragón	3.659.924	0	-268.665	3.391.259	-7,3%	3.659.924	0,0%
Castilla-LM	5.146.147	0	-382.317	4.763.830	-7,4%	5.146.147	0,0%
Canarias	4.628.124	0	-536.371	4.091.753	-11,6%	4.628.124	0,0%
Extremadura	3.105.613	0	-660.667	2.444.946	-21,3%	3.105.613	0,0%
Baleares	2.694.586	172.531	0	2.867.117	6,4%	2.867.117	6,4%
Madrid	15.263.360	2.171.747	0	17.435.107	14,2%	17.435.107	14,2%
Castilla y L.	7.040.875	0	-985.085	6.055.790	-14,0%	7.040.875	0,0%
TOTAL	108.674.692	4.374.174	-4.374.174	108.674.692	0,0%	113.048.866	4,0%

Source: The authors based on data from the Community of Madrid and MINHAP.

As shown in the chart above, the second option also maintains the principle of ordinality while reducing differences through interregional solidarity; a coherent alternative to the current model.

9. CONCLUSIONS

In this article we have provided a brief analysis of the German system of interregional financing, compared to the comparable Spanish model, also within the framework of the EU. The analysis reveals the significant changes in regional ranking before and in fiscal capacity before and after the application of solidarity or levelling mechanisms in terms of real and adjusted population. According to Sentence 31/2010, of June 28, on the Autonomy Statute of Cataluña (Argument 134) of the Constitutional Court, it may be concluded that the current principle of interregional solidarity gravely violates the principle of ordinality supported by a great majority of studies compared to any contrary positions (Official State Bulletin, 2010).

The two proposals offered in this article are viable options to maintain interregional solidarity while respecting the principle of ordinality.

It is important to apply the principle of ordinality, understood as a modulation of interregional solidarity within a decentralised funding system that guarantees that the regions which contribute the most ultimately have resources which are not below the average.

Strictly speaking, this means that the order of the fiscal capacity of regions is maintained after the application of mechanisms of solidarity in terms of *per capita* funding, while also reducing the size of disparities.

All countries with a federal structure whose system of funding includes the principle of solidarity (Germany, Canada) endeavour to resolve this problem with the adequate mechanisms.

Thus, it is reasonable to propose the application of this system in Spain, coherent with a system which eliminates regional disparities through levelling mechanism and also fair for regions which are ranked highest in terms of national average, but which are relegated to lower positions after the application of solidarity mechanisms.

The current system of regional financing is based on need, and the Sufficiency Fund and other mechanisms are designed to provide for these needs.

The proposals presented in this article work to eliminate disparities in regional resources in a manner which is clear, fair and efficient, that preserve the principle of solidarity while addressing the need for financing based on the fiscal capacity of the Autonomous Communities and correcting the distortions of the “status quo” by applying a system of solidarity similar to the German model.

REFERENCES

- Alcalde, A. H., & de la Hoz, A. U. (2002). *La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense* (No. 02-18). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Alemania. (1969). Ley de compensación financiera entre el Bund y los Länder, 11 de noviembre.
- Alemania. (1993). Ley de compensación financiera entre el Bund y los Länder, 28 de agosto.
- Alemania. (2005). Ley de compensación financiera entre el Bund y los Länder, 28 de agosto.
- Bajo, O., & Vegara, D. (1998). Federalismo fiscal y Unión Monetaria en Europa. *Instituto de Estudios Fiscales*. P.T. 10/98.
- Boletín Oficial del Estado. (2006). España. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, 172, de 20 de julio de 2006, 1-76. Jefatura del Estado. Madrid. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-13087-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado. (2010). España. Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Función y contenido constitucional del Estatuto de Autonomía: Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes; bloque de constitucionalidad, valor interpretativo del Estatuto de Autonomía; fundamento de la autonomía; derechos fundamentales y derechos estatutarios; sistema institucional autonómico, organización territorial y gobierno local; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea; acción exterior; financiación autonómica y



- local; reforma del Estatuto de Autonomía. Eficacia jurídica del preámbulo; nulidad parcial e interpretación de preceptos legales. Votos particulares. *Boletín Oficial del Estado*, 172, de 16 de julio de 2010, 1-491. Tribunal Constitucional. Madrid. Recuperado de <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>
- Bosch, N. (2005). La descentralización del poder del Gobierno y la eficiencia. *Economistas*. Número 105. Año XXIII.
- Braña, F. J. & Serna, V. M. (1997). La descentralización de competencias de gasto público. *Teoría y aplicación a España*. Editorial Cívitas. Madrid.
- Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The power to tax*. Cambridge University Press.
- Breuss, F. & Eller, M. (2003). Efficiency and Federalism in the European Union The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government. *Research Institute for European Affairs. University of Economics and Business Administration*, Vienna. Working Paper nº 50.
- Buchanan, J.M. (1950). Federalismo y equidad fiscal" En R. A. Musgrave & C. S. Shoup. *Ensayos sobre Economía Impositiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.
- Buchanan, J.M. & Wagner, R. (1978). *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*. Boston, Leiden.
- Cabrillo, F. (2013). Federalismo y Competencia Fiscal. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1 y 2. pp. 285-298
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Análisis del Sistema de Financiación Autonómica*. Dirección General de Tributos.
- Corona, J. F. (2013). Un enfoque institucional del federalismo alemán. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Nº 1 y 2/2013, propuestas para la reforma de la financiación autonómica, pp. 301-313
- De la Fuente, Á., & Gundín, M. (2007). La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales. *Hacienda Pública Española*, vol. 182, núm. 3, p. 163-199
- Deutscher Bundestag. (1949). *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Recuperado de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Herrero Alcalde, A., & Utrilla de la Hoz, A. (2002). La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense. *Documentos de trabajo de la Universidad Complutense de Madrid*. Nº 02-18.
- Letelier, L. (2012). *Teoría y Práctica de la descentralización fiscal*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Martín Queralt, J., & García Moreno, V. A. (2007). *Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril*. Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 18, p. 421-466.
- Mckinnon, R. (1995). *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*. *Spectrum*, vol. 68, nº 3, pp 36.
- Musgrave, R.A. (1968). *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Reimpresión 2011, Londres, Edward Elgar.
- Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of responsibilities among different levels of Government. *American Economic Review*. (Proceedings) Nº 59.
- Pigou, A (1932). *The Economics of Welfare*, Londres, McMillan.
- Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and decentralization. *On meaning and measurement. Comparative Politics*, 36, 481-500.
- Rotellar-García, J. M. (2019). *El milagro económico de Madrid*. Madrid: Think-Tank Cívismo. Retrieved from <https://civismo.org/wp-content/uploads/2019/02/El-milagro-economico-de-Madrid.pdf>
- Rubio, J. J., & Álvarez, S. (2015). Sistema de Financiación Autonómica: problemas de funcionamiento y perspectivas de reforma. *Revista del Colegio de Economistas de Madrid*, nº 145, pp. 69-77.
- Rueda López, N. (2012). La evolución del sistema tributario en España. *eXtoikos*, nº 7, pp. 25-37.
- Sachs, J., & Sala i Martín, J. (1992). Fiscal Federalism an Optimum Currency Areas: Evidence For Europe from the United States. *CEPR Discussion Papers*. Nº 632.
- Sanz, J. F. (2013). Los costes de la imposición: un sistema fiscal eficiente para una economía en crecimiento. *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, pp. 11-44.
- Stigler, G. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Governments. *Federal Expenditure for Economic Growth and Stability*, Washington, DC. Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy.
- Tiebout, C. M. (1956). Una teoría del gasto público local. *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.
- Tirole, J. (1994). The International Organization of Government. *Oxford Economic Papers*; Vol.46, Nº1, pp 1-29





José-María Rotellar-García

Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, Spain
✉ josemaria.rotellar@ufv.es



Mario González-Medrano

Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, Spain
✉ mario.gonzalez@ufv.es

La Ordinalidad como Elemento Positivo para un Nuevo Sistema de Financiación Regional en España

Ordinality as a Positive Aspect of a New System of Regional Financing in Spain

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del Estado de las Autonomías establecido en la Constitución Española de 1978, se recoge el desarrollo autonómico que, posteriormente, a través de diversas normas, completará la descentralización en la prestación de determinados servicios públicos y la financiación necesaria de las mismas.

En este contexto, se hace especialmente necesario contar con un sistema de financiación regional que permita ejercer la corresponsabilidad fiscal en materia de ingresos por parte de las regiones.

Todo ello, debe moverse dentro de los objetivos de estabilidad que el Reino de España tiene comprometidos con la Unión Europea, de manera que el terreno en el que ambas vertientes –gastos e ingresos– deben ser analizados no es otro que las obligaciones que emanan de la Unión Europea, con especial anclaje en la Constitución Española de 1978 con la reforma de su artículo 135.

En dicho análisis, se observan rigideces en la normativa básica estatal sobre la cartera de servicios, que impiden la prestación más eficiente de los servicios y la generación de ahorros (Rotellar-García, 2019).

Adicionalmente, y es donde más acento pondrá el objeto de este trabajo, se une la ineficiencia de un Sistema de Financiación Autonómica cuyo diseño complejo y pensado para momentos alcistas del ciclo genera unos resultados incoherentes e insatisfactorios para la práctica totalidad de agentes implicados.



RESUMEN DEL ARTÍCULO

El principio de ordinalidad se entiende como una modulación a la solidaridad interregional en un sistema de financiación descentralizado, de modo que se garantice que las regiones que más aportan cuenten finalmente con recursos no inferiores a la media.

En términos estrictos significa que el orden de las regiones por capacidad fiscal se mantiene después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad en términos de financiación per cápita, aunque se reduzca la magnitud de las diferencias.

Todos los países de estructura federal cuyo sistema de financiación incluye el principio de solidaridad (Alemania, Canadá) tratan de resolver este problema con mecanismos adecuados.

EXECUTIVE SUMMARY

The principle of ordinality is understood as a modulation of interregional solidarity in a decentralised system of financing, in order to guarantee that regions which contribute most are ultimately left with resources that are not below the national average.

Strictly speaking, this means that the ranking of regions by per capita fiscal revenues is maintained after the application of solidarity mechanisms which reduce disparities between regions.

All countries with a federal structure which apply interregional solidarity or levelling mechanisms (Germany, Canada, etc) seek to resolve this problem.

Con este trabajo se pretende proponer un sistema de financiación que simplifique y aclare el modelo y que constituya un incentivo para una eficiente gestión, bajo unos parámetros que no genere las actuales distorsiones, por ejemplo, en materia de ordinalidad, que debería mantenerse.

2. METODOLOGÍA

A partir del análisis de la estructura de gastos e ingresos de las Comunidades Autónomas, este trabajo ha plasmado, aunque no es su objeto en sí mismo, las diversas teorías de la descentralización, para enmarcar las posiciones que existen sobre dicha materia.

Con este trabajo se pretende proponer un sistema de financiación que simplifique y aclare el modelo y que constituya un incentivo para una eficiente gestión,...

A partir del desarrollo legal en la estructura de gasto de las regiones, se propone una reforma de la normativa básicas estatal y un cambio en las prácticas de gestión del gasto, a partir de la evidencia empírica que el análisis realizado con casos reales de reforma en medidas de gasto y de su gestión muestra.

En cuanto a la vertiente de ingresos y su Sistema de Financiación Autonómica, se analiza la complejidad del mismo y la incoherencia que genera su diseño en materia de resultados, y se propone un cambio del mismo en base a la experiencia realizada en otros países, especialmente, en Alemania, al tener una estructura bastante semejante en la distribución territorial, encuadrarse dentro de la Unión Europea y ser un sistema que persigue el mantenimiento de la ordinalidad, que es uno de los componentes del objeto del presente trabajo.

A través del ejemplo alemán, se realizan una serie de simulaciones en el caso español, con el objetivo de simplificar el sistema y conseguir un mantenimiento de la ordinalidad, bajo un enfoque de partida del nuevo sistema que no asuma como dado ningún derecho consolidado, al tiempo que se ofrece una solución transitoria a las regiones que puedan ver mermados los fondos que reciben.

3. REVISIÓN TEÓRICA

a) Teoría de la descentralización

Al analizar los sistemas de financiación regionales en el marco de la Unión Europea, en concreto el caso español, no se puede dejar de mencionar la teoría de la descentralización que subyace en toda es-

estructura descentralizada como el Estado de las Autonomías español. Bien es cierto que esta mención a la teoría de la descentralización no es el objeto del presente artículo, ni el análisis que se realiza de lo que sí lo es —el Sistema de Financiación Autonómico español en el marco de la UE— va a depender, realmente, de la discusión entre la existencia de centralización o de descentralización y, en este último caso, de qué tipo de descentralización, pues toda la discusión y propuesta se basará en el marco constitucional que hay definido, con la evaluación del sistema actual —que ya asume la descentralización— y los cambios que este artículo tratará de demostrar que son necesarios.

Sin embargo, parece lógico mencionar, aunque sea de una manera somera, la base doctrinal que conforma la teoría de la descentralización, puesto que el sistema español se basa en un sistema descentralizado fiscal de gastos e ingresos.

La teoría de la descentralización ha estado siempre presente en el debate sobre las formas de hacer más eficiente la gestión de los recursos públicos, ya que se contraponían las posibles sinergias de la centralización con la mayor eficiencia que podría lograrse al descentralizar, por el hecho de que la prestación de los servicios públicos por los gobiernos regionales y locales podría suponer un incremento de la eficiencia por la mayor cercanía de éstos a los ciudadanos, de manera que podrían, así, conocer mejor sus preferencias, al tiempo que, al rendir cuentas de una manera más cercana, los gobiernos podrían evitar la tentación de incurrir en gastos públicos desmedidos que incrementasen los déficit o que presionasen al alza los impuestos, como menciona Bosch (2005).

En ese sentido, podemos encontrarnos con la aplicación de un sistema descentralizado, que puede ser federal o no serlo de manera estricta, pero sí contar con un grado creciente de centralización como sucede en el caso español.

Dentro de las teorías de la descentralización, encontramos las teorías neoclásicas, que defienden la teoría de la descentralización como palancas de eficiencia con las que lograr un mayor crecimiento económico. Oates y Buchanan son dos de sus representantes que más profundizaron en la teoría de la descentralización fiscal como elemento de ganancias de eficiencia.

De este modo, Oates (1972), señala que un sistema centralizado genera deficiencias en sus funciones básicas, que no son otras que la provisión de bienes públicos, la asignación de recursos y la redistribución de renta y riqueza.

PALABRAS CLAVE

Ordinalidad;
solidaridad;
nivelación;
financiación;
población.

KEYWORDS

Ordinality; solidarity;
levelling; financing;
population.

Especialmente incide en la asignación de recursos a bienes diferenciados por cada región o localidad, que es realizada mejor por gobiernos descentralizados, por una mayor cercanía a las preferencias de los ciudadanos.

En este sentido, Oates considera que la descentralización conlleva una serie de ventajas:

Posibilidades de mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores.

Mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de estos bienes, por mayor experimentación, innovación y emulación entre productores.

Mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local.

De esta manera, para Oates, cada nivel de gobierno asumiría las funciones que mejor puede desempeñar, con un equilibrio entre la unidad y variedad según donde sea necesario.

Así, desde un punto de vista político, llevar a cabo la descentralización conlleva el traspaso del poder de decisión a los gobiernos descentralizados, mientras que desde un punto de vista económico la descentralización viene justificada por la demanda de los ciudadanos de cada localidad o región.

El poder establecer bien la diferenciación entre la necesaria unidad y la necesaria descentralización será la clave para optimizar, mediante la teoría de la descentralización, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Adicionalmente, describe cuál puede ser el tamaño óptimo de cada nivel de gobierno. De esta forma, en el caso en que el gobierno central pudiese generar economías de escala en la prestación de servicios, podría llegarse a un resultado eficiente en un entorno descentralizado.

Sin embargo, cuando hay mucha diferencia en la eficiencia entre los distintos niveles de gobierno, un conjunto de gobiernos descentralizados pueden generar una eficiencia superior ante una mayor diversidad en las preferencias de los ciudadanos.

En este contexto las economías de escala juegan, por tanto, un papel esencial. Esta variable, unida al mejor conocimiento que los gobiernos locales tienen de las preferencias de los ciudadanos, es el bino-



mio que determinará la eficiencia o no de la descentralización.

Adicionalmente, en todo proceso de descentralización pueden producirse externalidades, que desborden el territorio donde se esté prestando descentralizadamente un bien o servicio. En dicha situación, sería deseable que pudiesen internalizarse, pero siempre habrá algunas sobre las que no se podrá actuar, requiriéndose, entonces, acuerdos mutuos entre las partes implicadas.

Por otra parte, Pigou (1932) afirma que toda actividad que genere beneficios debe recibir una compensación por ello. En este sentido, si la descentralización genera unos beneficios positivos, el gobierno que la genera debe recibir dicha contraprestación por prestar los mencionados servicios.

Es cierto que podría haber casos en los que no sería necesaria la intervención del Gobierno, pero cuando nos adentramos en un modelo de financiación regional en el que se descentralizan las competencias, es obvio que debe llevar ligada la necesaria financiación para poder prestar dichos servicios descentralizados.

Así, bajo los postulados de Pigou, para lograr optimizar el bienestar de los ciudadanos, es imprescindible que se produzcan transferencias entre comunidades.

Las transferencias incondicionales, son un instrumento de redistribución. Si los ciudadanos de las regiones más ricas tienen que pagar una mayor suma *per cápita* en concepto de impuestos nacionales, habrá un proceso redistributivo en favor de los habitantes de las comunidades más pobres. Con tasas iguales en las administraciones, las transferencias igualadoras pueden tener efectos perversos, al beneficiar a más a los ricos de una comunidad pobre que a los pobres de una comunidad rica. La mejor manera de mejorar la distribución de la renta entre individuos es redistribuirla entre individuos y no entre jurisdicciones, al contrario de lo que sucede en el modelo de Sistema de Financiación Autónoma español, al darse un claro reparto entre regiones y no entre individuos.

Sin embargo las transferencias incondicionales pueden ser instrumento de equidad interjurisdiccional (“horizontal”), aun en perjuicio de la equidad interpersonal. En efecto, para dos comunidades con niveles iguales de producción el esfuerzo fiscal (tasa impositiva local) dependerá del nivel de ingresos de sus residentes. Las jurisdicciones más pobres con frecuencia tienen tasas impositivas locales significativamente más altas que las más ricas.



Una manera de establecer la equidad horizontal sería adecuar las tasas de impuestos a fin de que todos los individuos paguen igual proporción de ella por los servicios que reciben. Si esto no es posible, el camino son las transferencias incondicionales a las comunidades en proporción inversa a los niveles de renta por habitante, como menciona Buchanan y Wagner (1978).

Ahora bien, esto parece poco viable dada la estructura impositiva, las diferencias de costes entre distintos servicios y localidades, y que las diferencias de renta no son la principal fuente de inequidad horizontal.

No obstante, para reducir ineficacias provenientes de externalidades, habría que considerar en primer lugar las transferencias directas entre comunidades. En segundo lugar pueden ser necesarias las transferencias compensadoras (condicionales) desde el gobierno central, para externalidades tales como Sanidad, Educación, Servicios Sociales y Transportes.

Dichas transferencias incondicionales desde el gobierno central, finalmente, son el instrumento para mantener la equidad horizontal y prevenir distorsiones en la distribución de la renta.

Además, esta compensación puede ser progresiva: cuanto más pobres las jurisdicciones, más bajo es el porcentaje exigido para ser compensadas; de hecho, el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales en el Sistema de Financiación Autonómica español lleva a cabo una redistribución horizontal, pues en base a la capacidad fiscal originada desde sus ingresos normativos las regiones aportan. El problema es que en los criterios de reparto entran a jugar múltiples factores no siempre claramente fundamentados.

Así, por ejemplo, en Estados Unidos los programas de transferencias tienen dos objetivos:

- 1) Asegurar el logro de niveles mínimos nacionales en la prestación de ciertos servicios básicos (como educación y sanidad).
- 2) Igualar el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones (no de los individuos). En consecuencia, los respectivos criterios para su asignación son la necesidad y la capacidad (medida por el ingreso por habitante).

Las razones para realizar estas transferencias pueden no ser solamente redistributivas, sino también de efectos externos: dada la movilidad de la población, es de interés de todo ciudadano el poder contar con servicios uniformes a lo largo del país. En España, por ejemplo, en materia sanitaria se intenta resolver con el fondo de com-



pensación creado al respecto, pero que, realmente, no cubre el coste del servicio prestado con carácter general.

Sin embargo, si el objetivo es asegurar niveles uniformes mínimos, el comentado sistema norteamericano de transferencias adolece de varias limitaciones:

- 1) Casi todas ellas tienen un límite de cuantía, fijado en niveles muy bajos como para cubrir las necesidades insatisfechas.
- 2) Se debería tratar de obtener mínimos para todos los servicios, pero las comunidades orientan preferentemente la utilización de sus recursos propios para obtener las transferencias de compensación, en detrimento de cubrir otros más esenciales.
- 3) El nivel de cobertura queda de todas maneras en manos de la comunidad receptora de la transferencia.

La manera cierta de asegurar una cobertura mínima total sería la utilización de transferencias por la suma global necesaria para financiar los mínimos deseados. Ahora bien, si no se cuenta con los fondos necesarios y es preciso ser selectivos, las transferencias compensadoras son el instrumento apropiado para ello.

Por otro lado, se justifica que la proporción varíe en beneficio de las comunidades más pobres (transferencias compensadoras variables) para lograr el máximo efecto con una suma dada, porque se puede asumir que éstas necesitan proporcionalmente más asistencia que las ricas para movilizar la misma cantidad de recursos.

En general, se puede concluir que existen numerosas inconsistencias entre la práctica fiscal federal y la teoría económica, lo que indica que los objetivos de los sistemas federales no son totalmente consistentes con un enfoque de equidad y eficiencia económicas.

Así, Musgrave (1968), con su teoría clásica de los bienes públicos, en 1959, pudo suponer el punto de partida con el que preguntarnos si la descentralización podría incentivar una descentralización de competencias en distintos niveles de gobierno.

Para ello, en dicha teoría se contraponen la eficiencia que pudiese generar la existencia de economías de escala, al gestionar de un modo centralizado, frente a la eficiencia que significaría el mejor conocimiento de las necesidades y preferencias de los administrados al descender a un nivel local de descentralización.

La teoría de la descentralización, ya en Buchanan (1950) y Tiebout (1956), se centra en las ventajas que una descentralización puede tener en forma de una mejor información por parte de la burocracia acerca de las necesidades o preferencias de sus administrados. Di-



cha teoría se basa en que una mayor cercanía a los ciudadanos, pueden recoger mejor sus demandas, con lo que la administración será más eficiente. Del mismo modo, Stigler (1957) señala que estos gobiernos descentralizados han de buscar la identificación de las preferencias colectivas al observarlas directamente desde la cercanía. Letelier señala que en este ámbito descentralizado nos encontramos con los bienes públicos locales, que aunque no hay rivalidad en su uso, puede aparecer la congestión y, sobre todo, puede excluirse de su uso a quienes no pagan. Esto justificaría, según él, la existencia de presupuesto propio y autonomía en el gasto para estos niveles de gobierno descentralizado.

Realmente, como señala Tiebout (1956), la mayor diferencia entre los bienes públicos locales y los bienes públicos puros, es la aplicación de los primeros a una zona geográfica limitada, que son los beneficiarios de los mismos. Del mismo modo, establece que el ciudadano puede elegir entre distintos bienes públicos locales no sólo a través de la participación política, sino a través de migraciones entre jurisdicciones locales, de manera que irá al lugar donde le ofrezcan unos servicios que más se acerquen a sus preferencias, es decir, “el voto con los pies”.

De esta forma, cada gobierno local competirá entre sí con la oferta de bienes públicos locales que considere, de manera que, si se da esa competencia, se optimizará el resultado, de manera que los entes locales que ofrezcan mejores servicios a unos costes más reducidos serán quienes atraigan a más ciudadanos, si bien, según la teoría de clubes de Buchanan, tendrá un límite, marcado por el beneficio de financiar los bienes con más contribuyentes y el coste de la congestión provocada por la existencia de un mayor número de ciudadanos. Como señalan Braña y Serna (1997), Tiebout (1956) distingue, así, dos tipos en la distribución espacial de los beneficios:

- a) Homogénea dentro de un área.
- b) Aquellas otras que disminuyen con la distancia.

En el primer caso, cuando los beneficios se reparten homogéneamente, suponiendo que los gustos y rentas son uniformes, el coste por residente puede decrecer inicialmente con las primeras unidades del producto o servicio – al existir economías de escala –, creciendo después el coste al aumentar el producto por individuo.

Igualmente, según crezca el área servida, el coste total dado un nivel de producto por persona también crecerá, al no ser un bien público puro. En el punto de equilibrio se determinará simultáneamente el



tamaño ideal de cada agencia, el área cubierta y la población beneficiaria.

Aplicando precios iguales a los costes medios, cada persona pagará el mismo impuesto y se cumplirá el principio del beneficio.

En el segundo caso, si los beneficios disminuyen con la distancia, el modelo se complica.

Tiebout (1956) propone revelar las preferencias de las personas por medio de encuestas. Conocida la función de costes para cada servicio público, calculando el superávit de beneficios con respecto al coste para cada residente y tipo de beneficio, a su juicio puede elegirse directamente o bien el servicio que proporciona un superávit máximo para un tamaño dado o, entonces, el servicio que ofrezca superávit máximo en proporción al coste por residente. A su vez, existen dos formas de recaudación: gravar al contribuyente en proporción a su participación en los beneficios totales o igualar impositivamente todos los beneficios o superávits, pero ninguno de los procedimientos es óptimo.

Una cuestión adicional es la presencia de efectos externos, que en estos casos se denominan desparramamientos (spillovers). Para conseguir una solución óptima Tiebout (1956) propone la negociación entre jurisdicciones, lo que obviamente es problemático si estas son numerosas.

La solución podría venir por la existencia de un nivel superior de gobierno, recurriendo a algunas de las tres fórmulas siguientes:

- Fijar un nivel mínimo de provisión del bien en todas las jurisdicciones (Musgrave, 1959).
- Utilizar un sistema de subvenciones, con lo que se entra en el tema de las transferencias intergubernamentales y se llega al de la financiación de las autonomías o regiones.
- Reestructurar las jurisdicciones existentes, de tal manera que se consiga que los miembros de las resultantes disfruten de todos los beneficios de los servicios públicos y sufragan todos sus costes, interiorizando los efectos externos.

Se trata de la propuesta de Olson (1969), basada en lo que denomina principio de equivalencia fiscal, según el cual el grupo que determina o financia los diversos bienes públicos tiene una dimensión igual al campo de acción de los beneficios internos y externos de los bienes. Pero su aplicación, aparte de los aspectos políticos inherentes a cualquier reestructuración de jurisdicciones y de los costes de adopción de decisiones, o bien supondría la existencia de tantas jurisdicciones



como bienes públicos provistos, o bien podría dar lugar a pérdidas de bienestar, “originadas por la mayor heterogeneidad de la población que se derivaría de unas jurisdicciones geográficas más amplias” Igualmente, Brennan y Buchanan (1980) señalan que el Gobierno central actúa, como una administración generadora de rentas para sus administrados, además de contar con el monopolio de la recaudación, que la lejanía entre la administración y los administrados convierte en una carga tributaria excesiva. Sólo una competencia entre niveles descentralizados de gobierno permitirá ajustar los servicios ofrecidos, por tanto, reducir su coste, y, por ello, rebajar la carga impositiva.

Por ello, Brennan y Buchanan (1980) concluyen que a mayor descentralización, menor tamaño de la administración. Igualmente, Tirole (1994) señala que una mayor competencia entre las administraciones locales, a través de una mayor autonomía, generará una administración más eficiente, al poder ser más pequeña y tener unos objetivos claros basados en las preferencias observadas desde la cercanía.

En este sentido, tanto Tiebout (1956) como Buchanan (1950) sostienen, por tanto, que ese mayor grado de descentralización –la local– provocará una competencia territorial mayor debido a la introducción de la autonomía fiscal que debe ir ligada a dicha descentralización. En este sentido, ambos autores sostienen que dicha descentralización y la mayor autonomía fiscal conducirá a una mejor comprensión del coste-beneficio de cada actuación pública, de manera que conducirá irremediablemente a una limitación del sector público y, por tanto, del gasto público, de los impuestos, del déficit y de la deuda.

Por otro lado, Sachs y Sala i Martín (1992) consideran que el control del gasto no depende tanto del nivel descentralizado de gobierno, sino del nivel de ingresos.

Así, abordan el problema preguntándose, de entrada, las razones por las cuáles los gobiernos regionales no pueden estabilizar de forma óptima la renta incurriendo en déficit contra cíclicos. Su respuesta, como recogen Bajo y Vegara (1998) *“se basa en dos argumentos: por una parte, los déficits presupuestarios tienen que ser devueltos en el futuro mediante impuestos más elevados o un gasto futuro menor, con lo que los efectos estabilizadores pueden perderse en el futuro. Incluso podrían ser totalmente inefectivos si aparece la llamada “Equivalencia Ricardiana” y los impuestos futuros son incorporados a la restricción presupuestaria de los consumidores. Una política fis-*



cal a nivel federal podría eludir este problema ya que redistribuiría la renta entre regiones afectadas por perturbaciones asimétricas y los déficits a nivel regional no deberían ser iguales ya a los mayores impuestos futuros descontados, sino en todo caso a mayores impuestos futuros en toda la federación. La segunda razón se refiere a que, al existir movilidad de los factores, éstos podrían permanecer en una región mientras los impuestos son bajos y desplazarse a otras regiones cuando éstos se eleven”.

Asimismo, Rodden (2004) considera que la descentralización sólo reduce el gasto público allí donde tiene potestad para fijar tipos y bases impositivas. De esta forma, señala que cuando los gobiernos regionales dependen en mayor medida de las transferencias en lugar de depender de sus impuestos propios, se hace poco creíble el compromiso del gobierno central de no asumir deudas y, por tanto, hay un menor incentivo para que las administraciones regionales controlen su déficit. Esto mismo es lo que puede estar sucediendo en el caso español con la existencia de mecanismos adicionales de financiación para las regiones, que de no aplicar un control legal previo del gasto empuja al repetido incumplimiento de los compromisos de estabilidad. Obviamente, cuanta menos competencia pueda darse entre las administraciones locales, menos capacidad tengan para ejercerla o mayor dificultad de movilidad exista entre las mismas, menos beneficios podrá aportar la teoría de la descentralización.

Por otra parte, Breuss y Eller (2003), formulan tres hipótesis sobre la relación entre descentralización y crecimiento, analizándolo desde el punto de vista de su impacto en la actividad económica y el empleo:

La teoría que apuesta porque un aumento de descentralización incrementa el crecimiento económico.

La teoría que apunta a que la descentralización puede generar inestabilidad y, por tanto, provocar un retroceso económico.

La teoría en la que podría no ser de aplicación la descentralización en determinados lugares, aquellos países que se encuentran en vías de desarrollo, debido a su diferente entorno institucional y económico.

Por su parte, Corona (2013) se aproxima al enfoque económico-político del federalismo fiscal, que trata de comparar la eficiencia de un sistema descentralizado en el terreno de los incentivos que cada uno de ellos genera en los individuos que forman un grupo social determinado y el bienestar individual que generan. De esta manera, conjuga los comportamientos con transcendencia económica y las instituciones en el ámbito fiscal.



Así, prosigue Corona, aparecen al respecto dos teorías:

Las que se centran en la oferta de bienes públicos, que se basa en la hipótesis de la descentralización de Brennan y Buchanan (1980), donde la descentralización rompería el poder monopolístico de un Gobierno central.

Las que se centran en la forma de financiación del gasto público, acerca de si son las unidades descentralizadas las que deben recaudar sus propios tributos i si deben recibir transferencias del Gobierno central. La evidencia empírica demuestra que las transferencias incondicionales desde el Gobierno central generan un incremento del gasto.

¿Qué sucede en el caso español? Que el marco en el que se desarrolla es bien distinto al que debería tener para poder lograr una mejora efectiva de la gestión a nivel local y regional.

En primer lugar, las transferencias de las competencias se han realizado a las Comunidades Autónomas (CCAA), pero pese a que se les ha hecho participar en los ingresos tributarios, la mayoría de los mismos o los gestiona la Administración General del Estado (AGE) o los recauda la AGE, de manera que el ciudadano no percibe como administración recaudadora a la región. Cuando se realiza, por ejemplo, la campaña de la renta, pese a que actualmente las CCAA participan con un 50% en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), los ciudadanos identifican a la AGE, a través de la Agencia Tributaria, de manera que no se percibe a la administración regional como recaudadora.

Esto hace que las administraciones regionales no tengan aversión al riesgo de un posible castigo por parte de sus ciudadanos si la carga tributaria es excesiva, pues se diluye la responsabilidad de la misma al percibirla dichos ciudadanos en la AGE.

Eso provoca que, por una parte, los ciudadanos consideren que van a pagar los mismos impuestos les ofrezca lo que les ofrezca la administración regional, de manera que su demanda se vuelve infinita, con el ánimo de conseguir convertir toda necesidad en un derecho. En segundo lugar, la administración percibe esa conducta de los ciudadanos, y opta por ofrecer el mayor número de servicios posible. Por ello, la tensión del gasto crece, elemento que dificulta la consecución de la estabilidad presupuestaria.

Por otra parte, dichas administraciones regionales están, indirectamente, avaladas por el Reino de España, a través de los diversos mecanismos adicionales de financiación existentes, con el firme



compromiso de no dejar caer ninguna pues, según los postulados de la administración central, si alguna cayese arrastraría al resto. Ese colchón con el que operan las administraciones regionales las lleva a hacer crecer todavía más el gasto. Es más, las sucesivas medidas que se han ido dando al respecto de estos mecanismos adicionales de financiación, como la condonación de intereses desde 2014 o la posible condonación del principal que se está sugiriendo desde el Ministerio de Hacienda, constituyen un claro incentivo al incremento de gasto público.

Es cierto que, como nos recuerda Letelier (2012) y McKinnon (1995) sostiene que las administraciones locales están sometidas a una fuerte disciplina de mercado, pero siempre bajo el parámetro de la organización federal de Estados Unidos, donde no hay apoyo de niveles superiores al endeudamiento de los Estados, que pueden llegar a quebrar si no administran correctamente. Esa situación, como hemos visto, no se da en el caso español.

Adicionalmente, las competencias transferidas a las CCAA para que presten sus servicios las convierte, de manera práctica, en casi meros intermediarios, pues obligatoriamente tienen que prestar los servicios que la normativa básica estatal marca en la cartera de servicios, de manera que no pueden eliminar ninguno o cobrar por ninguno. Si a ello le añadimos que lo que sí que pueden hacer es mejorarla, la tensión en el gasto se vuelve enorme.

Por todo ello, no parece que el modelo español de descentralización sea óptimo, sino que requiere reformas, tanto en el propio sistema de asignación de recursos, a través del Sistema de Financiación Autonómica (SFA), como en la autonomía para poder elegir la cartera de servicios que se presta.

Si no, posiblemente, resultaría más eficiente que todas las competencias estuviesen centralizadas. Ahora bien, el objeto de este artículo no es conformar un sistema distinto al que emana de la Comunidad Europea (CE), sino dentro de sus límites. Por ello, el artículo analiza el Sistema de Financiación Autonómica, las reformas a realizar por el lado del gasto, las características del endeudamiento de las CCAA y propone una serie de reformas en todo ello, cuyo objeto, el de este artículo, como ya indicamos, es proponer un nuevo Sistema de Financiación Autonómica que sea claro, justo, transparente, solidario y que respete el principio de ordinalidad, con distintas alternativas eficientes para poder lograrlo.



b) La descentralización en el Estado de las Autonomías

Todo el proceso de los distintos sistemas de financiación autonómica en España se describe con precisión por Rueda (2012), que detalla el itinerario que ha seguido en nuestro país el Estado de las Autonomías, la descripción de las figuras impositivas y los distintos cambios en porcentaje de participación en los tributos que se han instrumentado. En él se afirma que las sucesivas reformas fiscales han pretendido que el sector público cuente con los recursos necesarios para prestar los servicios públicos, aunque no siempre se ha conseguido satisfacer toda la demanda de la sociedad. Por ello, realiza el análisis de los cambios que han operado en la financiación regional del Estado de las Autonomías, tras analizar el sistema tributario.

A mi modo de ver, como decimos y podemos observar, el caso español no parece nacer amparándose en ninguna de las distintas posiciones y teorías en el campo de la descentralización, sino por un motivo de naturaleza política, cuya estructura queda recogida y enmarcada en la Constitución Española de 1978, con el establecimiento del Estado de las Autonomías, que se unía, de esta manera, a la Administración General del Estado y a la Administración Local existentes previamente.

El propio Estado de las Autonomías fue desarrollándose de manera paulatina, con la diferenciación entre las cuatro comunidades de la llamada “vía rápida” y el resto, que transitaban por la “vía lenta”. Asimismo, la Constitución de 1978 estableció en su Disposición Adicional Primera la existencia de dos regiones de régimen foral –País Vasco y Navarra– que tendrían una potestad sobre los tributos que ninguna otra poseía y que siguen sin poseer.

El desarrollo de dicho Estado de las Autonomías se centró, primero, en el traspaso de competencias a las comunidades de la “vía rápida”, con una financiación específica para cubrir el coste de dichas competencias. Sin embargo, la gran reforma que completa la descentralización a nivel de gasto en las competencias autonómicas, es la que se lleva a cabo en 2002, cuando Educación y Sanidad son transferidas a las regiones de régimen común. En paralelo, se diseñó un sistema de financiación que incrementase la corresponsabilidad fiscal, con la participación de las autonomías en un porcentaje de tributos estatales, bien en un porcentaje, bien en cesión total, bien cedidos pero gestionados por la Administración Central, bien cedidos y gestionados por las CCAA, conformando, así, el sistema de financiación regional de 2002.



En 2009, dicho sistema se reformó, con idea de que tuviese una revisión dinámica, que condujese a una reforma del mismo, cada cinco años, de manera que nacía con la fecha de 31-12-2013 como fecha límite de su validez –por ello, todas las referencias finales de datos que se hacen a lo largo del artículo se referirán a 2013, aunque el sistema no haya sido reformado-.

Su entramado fue de gran complejidad, considerando el potencial de ingresos sólo en la parte alcista del ciclo, elemento que generó la disconformidad, incluso, de las regiones que participaron más directamente en su diseño, pues hace que no cubra en épocas de crisis los servicios que tienen que ofrecer, y con un desincentivo completo a la competencia fiscal a la baja, elemento que privaba al propio sistema de establecer una mayor limitación del gasto público gracias a esa autonomía fiscal, tal y como defiende Buchanan en sus postulados. Paralelamente, nunca la sociedad española ha terminado de percibir claramente el coste-beneficio de los servicios prestados, pues no termina de vislumbrar claramente el sostenimiento del coste de los servicios que le ofrecen con los impuestos que pagan. Por ello, como los políticos, según la Teoría de la Elección Pública, buscan maximizar los votos, el gasto público en España es muy rígido a la baja, porque en términos generales, la sociedad española responde positivamente ante una mayor dotación de servicios que ante el reverso negativo que supondría, para ello, un mayor nivel de impuestos, al ser percibido todavía en gran parte de la sociedad que el servicio lo reciben ellos y el gasto lo paga otro. Percepción incorrecta pero que la experiencia muestra que así es, motivo que limita a la baja el gasto público. Basta comprobar la alegría de los presupuestos públicos en cada año previo a la celebración de elecciones para darse cuenta de esta realidad.

Efectivamente, quizás la sociedad española no lo perciba bien porque la corresponsabilidad fiscal no se haya definido correctamente y no haya una suficiente responsabilidad tributaria de las regiones, al no ser identificadas en muchos casos como parte recaudadora y beneficiaria de esos impuestos. Sin embargo, es posible también que dicha identificación más clara de esa corresponsabilidad, no condujese a un mayor convencimiento de la sociedad española de ese análisis coste-beneficio, pues cuando los tributos son locales, como el IBI o la coloquialmente llamada “Plusvalía”, salvo en los momentos en los que se paga, el resto del tiempo los ciudadanos siguen prefiriendo que sus ayuntamientos les ofrezcan todo tipo de servicios –como



las mal llamadas “competencias impropias”, como servicios de salud municipales- en lugar de contar con una rebaja de tributos. Quizás pese más que toda necesidad parece convertirse en un derecho, importando poco a la sociedad que así lo asume el cómo financiarlo.

No obstante, este artículo no tiene como objeto adentrarse por dichos derroteros, sino analizar el actual sistema de financiación regional español, en el marco de la UE, y proponer una reforma del mismo en la búsqueda de una mayor eficiencia dentro del actual marco constitucional español.

De igual modo, tampoco es objeto de este artículo valorar la necesidad o no de acabar con los regímenes forales existentes, pese a que su existencia genera una dualidad en cuanto a las posibilidades de competencia fiscal entre las distintas regiones, especialmente en aquellas regiones que sufren el efecto frontera con las forales. Objeto de otro trabajo, que no de este artículo, podría ser la necesidad de acabar con todos los regímenes forales, haciendo que todas las regiones se englobasen en el régimen común, o incluso diseñando un marco de competencia fiscal que otorgase las mismas competencias que ahora tienen las forales al resto, si debería, o no, centralizarse el conjunto de competencias. Ahora bien, eso tendría que hacerse en otro marco constitucional distinto al existente en el objeto de estudio de este artículo. Desde luego, sí sería inviable pretender extender a una región grande y aportante neta al sistema, como Cataluña o Madrid, un sistema como el foral, pues no habría posibilidad de sostener los servicios del resto de regiones de régimen común en el actual marco constitucional.

Como decimos, no es objeto de este artículo llevar a cabo una propuesta que se salga fuera del marco constitucional actual, pero no queremos dejar de resaltar que también hubo propuestas sobre el ahorro potencial que podría suponer una devolución de competencias y el fin del Estado de las Autonomías.

Asimismo, pese a que en muchas ocasiones se ha empleado –o tratado de emplear- el sistema de financiación regional español como elemento político que motivaría los postulados de independencia de alguna región, como la catalana, dicha actuación sólo sería política, pues el sistema no puede alentar ningún sentimiento independentista; otra cosa es que los independentistas puedan utilizarlo como coartada de manera artificial. No obstante, la Constitución Española de 1978 establece claramente la estructura política y administrativa de España, así como la indisolubilidad de la Nación española, de



manera que como este artículo enmarca su objeto de estudio en el actual marco constitucional, tampoco es un tema que vaya a tratar.

Así, podemos adentrarnos en la estructura regional que se conforma en España en el marco constitucional actual. De esta manera, el sistema regional de financiación en España se divide en dos: regiones de régimen común y regiones de régimen foral.

Las regiones de régimen foral se rigen por un sistema foral basado en un régimen histórico reconocido por la Constitución Española, que dota a dichas regiones de una capacidad enorme a la hora de poder legislar sobre los tributos, de manera que constituye la mayor autonomía financiera con la que puede contar una región, enmarcado en unos acuerdos con el conjunto del Estado para aportar unos fondos en contraprestación de los servicios que la Administración General del Estado realiza en dichas regiones. Estas dos regiones españolas son Navarra y el País Vasco.

Por otra parte, el sistema de financiación de las regiones de régimen común, que engloba a las otras quince comunidades autónomas españolas, se basa en el principio de solidaridad, que garantiza la misma prestación de servicios esenciales en todas las regiones de España, con independencia de su renta.

Pues bien, el espíritu del compromiso de la Conferencia de Presidentes de dos de octubre de dos mil doce reflejaba que debía avanzarse con urgencia en la elaboración de un nuevo Sistema de Financiación Autonómica, para que estuviese operativo a la mayor brevedad, motivo por el cual debía haber sido convocado inminentemente un Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para que pusiese en marcha el grupo de trabajo en el seno del Comité Técnico Permanente de Evaluación. Sin embargo, eso no sucedió.

Dicho sistema debe ser lo más sencillo, claro y transparente posible, que permita mantener la solidaridad entre las distintas regiones, al tiempo que corrija los desequilibrios originados por el actual sistema de financiación, enrevesado en modo sumo al tratarse, realmente, de una aplicación generalizada desde lo que fue una negociación bilateral entre el entonces ministerio de Economía y Hacienda y una comunidad autónoma.

Por tanto, para corregir este problema de partida, que vicia todo el sistema de financiación actual y lo oscurece en su aplicación, la negociación debe ser multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.



Todo ello debe hacerse, además, teniendo en cuenta que el artículo 135 de la Constitución Española ancla el desarrollo económico español al estricto cumplimiento de los objetivos de estabilidad en el entorno de la Unión Europea. Dicho artículo es desarrollado posteriormente por la LO 2/2012, de veintisiete de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que traza el objetivo de equilibrio presupuestario —el llamado “déficit cero” para las administraciones públicas españolas, con algunas excepciones con motivo de catástrofes naturales, por ejemplo.

En ese contexto, las CCAA han ido asumiendo competencias descentralizadas, tan importantes como la Sanidad, la Educación o los Servicios Sociales. Sus servicios, por tanto, los tienen que prestar dichas CCAA, aunque la carta de servicios de los mismos viene marcada por normativa básica estatal, de manera que dichas administraciones regionales no pueden modificar —salvo al alza— los servicios que allí se detallan.

De esta manera, se produce una enorme rigidez a la baja en los gastos de dichos servicios públicos, con escaso margen de maniobra regional, más allá de lo que se consiga por la eficiencia, con el inconveniente de que dichos gastos representan entre el 80% y el 90% del presupuesto regional, que sobrepasa el 90% si sumamos el capítulo I —gastos de personal—, sobre el que tampoco se puede actuar debido a las características de la normativa laboral de la función pública.

Ante ello, por el lado de los ingresos nos encontramos con un sistema que basaba su fortaleza recaudatoria en unos impuestos cedidos muy ligados al ciclo económico y al exponencial crecimiento inmobiliario que se produjo, como son el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y el de Actos Jurídicos Documentados. A raíz de la terrible crisis económica iniciada en España en 2007, dichos ingresos cayeron de manera muy acusada, mientras el gasto, estructural, permanecía, con los consiguientes desequilibrios en el saldo presupuestario de las CCAA.

Por esos motivos, la reforma de dicho sistema de financiación no puede dilatarse más en el tiempo, ya que de no hacerse no podrá equilibrarse el saldo presupuestario de las regiones, y cualquier objetivo que se marque de manera ambiciosa se tornará en desconfianza y falta de credibilidad, al no poder ser cumplido, con el consiguiente perjuicio para el conjunto de las cuentas públicas españolas en relación con los objetivos establecidos en el marco de la Unión Europea.



4. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN ESPAÑA

4.1. Régimen foral

La Disposición adicional primera de la Constitución establece el respeto a los derechos históricos de los territorios forales dentro del marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Desde el punto de vista financiero, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establecen que las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios forales y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Concierto o Convenio.

En el régimen foral el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada “cupo” o “aportación”.

El cupo o aportación económica se fija cada cinco años y se actualiza anualmente mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización. Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

El ingreso del cupo del País Vasco se produce al final de cada cuatrimestre. El ingreso de la aportación de Navarra se produce al final de cada trimestre. Ambos se aplican al Presupuesto de Ingresos del Estado.

En la actualidad el Concierto con el País Vasco y la metodología para la determinación del cupo se regulan en la Ley 2/2012 en su redacción dada por la Ley 28/2007, de 25 de octubre y en la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo para el País Vasco para el quinquenio 2007-2011.

En el caso de Navarra, el vigente Convenio se encuentra regulado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Conve-



nio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, con sus posteriores modificaciones, la última de las cuales se ha introducido mediante la Ley 48/2007, de 19 de diciembre.

Por tanto, en paralelo al Sistema de Financiación de las comunidades de régimen común, las relaciones financieras entre el estado y el País Vasco y Navarra se rigen por los respectivos regímenes de Concierto y Convenio.

Como se ha dicho, el Sistema de Financiación de las CCAA. de régimen común incorpora mecanismos de solidaridad interterritorial por el que las regiones con mayor capacidad fiscal aportan fondos, junto con el Estado, de los que son beneficiarias las regiones con menor capacidad fiscal, todo ello en aras de que los ciudadanos puedan disponer de un nivel similar de servicios públicos independientemente de su lugar de residencia.

Por tanto, las comunidades forales no participan en los mecanismos de solidaridad interterritorial, ya que no están incluidas en el Sistema de régimen común y a un tiempo las aportaciones estatales a la nivelación interterritorial no se incluyen en la base de cálculo del cupo vasco ni de la aportación navarra, todo ello a pesar de la muy elevada capacidad fiscal de ambas regiones, con una riqueza muy superior a la media.

4.2. Régimen común

En la actualidad, tal y como detalla el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la 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. Como culminación de un proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 15 de julio de 2009 adoptó, a propuesta del Gobierno de la Nación, el Acuerdo 6/2009, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía cuya puesta en práctica exigió llevar a cabo una serie de reformas legales. La citada Ley acomete las reformas que no requirieron el rango de Ley Orgánica, complementando así la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) efectuada por la Ley Orgánica 3/2009.



El nuevo sistema de financiación surte efectos, con carácter general, desde el 1 enero de 2009, si bien con determinadas excepciones para facilitar la transición entre modelos.

Los ejes básicos del nuevo sistema son:

- el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar ,
- el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas,
- el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y
- la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Estos ejes se concretan en los distintos elementos del sistema regulados en la Ley:

Esta Ley pretendía reforzar el Estado de Bienestar mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integraron gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria y de las exigencias de la Unión Europea.

El principio de suficiencia se pretendía que quedase garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, con la intención de asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

El refuerzo de la equidad se quería instrumentar 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 LOFCA, todas las Comunidades Autónomas irían a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También pretendía contribuir a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia, creados mediante fondos adicionales del Estado con los objetivos de reforzar la convergencia en financiación *per cápita* y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos.

Los principios de autonomía y corresponsabilidad pretendían reforzarse en este nuevo sistema mediante el aumento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y mediante el incremento de las competencias normativas de éstas de cara a que tengan una mayor capacidad para decidir la composición y el volumen de ingresos de que disponen. Igualmente se quería reforzar la colaboración recíproca entre las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Esta-



tal de Administración Tributaria, así como se preveía la posibilidad de delegar en las Comunidades Autónomas la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias. Este aumento de la corresponsabilidad se pretendía hacer compatible con el respeto a la unidad de mercado.

Se pretendía mejorar la dinámica del sistema con el objetivo de favorecer su estabilidad. Para ello, se introducían mecanismos efectivos y explícitos de ajuste de los recursos a las necesidades de los ciudadanos mediante la actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación a efectos de calcular la participación en el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

En cuanto a los recursos del sistema de financiación, en la sección 2.ª del Título I de la Ley se regulan los recursos financieros del sistema en el año base que se destinan a financiar las necesidades globales de financiación, como son los tributos cedidos, la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global.

Los tributos cedidos, que conforman lo que se denomina en la Ley la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, son, básicamente, los que ya recogía la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, aunque en algún caso se produce una elevación en los porcentajes de cesión. Por tanto, forman parte de la capacidad tributaria los siguientes recursos tributarios:

- a. Recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos.
- b. Recaudación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- c. La Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 50% de los residentes en la Comunidad Autónoma.
- d. Cesión del 50% de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido.
- e. Cesión del 58% de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebi-



das Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

- f. Cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

En cuanto a la transferencia del fondo de garantía de los servicios públicos esenciales, se instrumenta la participación de las Comunidades en este Fondo, garantía de equidad y nivelación que tenía por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Se concretan los recursos que constituyen este Fondo (el 75% de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas y la aportación del Estado) así como los criterios de reparto del mismo mediante una serie de variables que van a determinar la población ajustada o unidad de necesidad.

Tabla I. Criterios de reparto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales

VARIABLES	PONDERACIÓN
Población	30%
Superficie	1,8%
Dispersión	0,6%
Insularidad	0,6%
Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad	38%
Población mayor de 65	8,5%
Población entre 0 y 16	20,5%

Nota: Elaboración propia

En cuanto al fondo de suficiencia, opera como recurso de cierre del sistema, con la pretensión de asegurar que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia Global.

De este modo, si con el sistema anterior el 70% de todos los recursos de las CCAA provenían de los impuestos cedidos parcial o totalmente por el Estado, con el nuevo modelo, este porcentaje pasa a ser inferior al 90%.

Los recursos recogidos en el apartado 1.a son gestionados y recaudados directamente por las Comunidades Autónomas. Los recursos recogidos en el apartado 1.b son gestionados por la Agencia Estatal Tributaria (AEAT) por cuenta de las Comunidades Autónomas. La AEAT transfiere a cada Comunidad Autónoma mensualmente la recaudación producida en su territorio.

En cuanto al resto de recursos, hay que destacar que el nuevo sistema de financiación opera mediante unas entregas a cuenta de los recursos sujetos a liquidación y una liquidación definitiva de los mismos, realizándose una liquidación conjunta de los recursos sujetos a liquidación y de los Fondos de Convergencia.

Son recursos sujetos a liquidación la Tarifa autonómica del IRPF, el rendimiento cedido del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación, la transferencia del Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia Global.

La Ley describe el cálculo de las entregas a cuenta y de las liquidaciones de los recursos tributarios, la secuencia temporal de los pagos y su instrumentación presupuestaria, adaptando dicha regulación a los nuevos porcentajes de cesión y perfeccionando el cálculo de las entregas a cuenta, en el caso de la tarifa autonómica del IRPF.

Al tratarse de un nuevo elemento en el sistema de financiación, se incorpora la regulación de las entregas a cuenta y la liquidación definitiva de la transferencia del Fondo de Garantía. El importe de la entrega a cuenta de dicha transferencia parte de la previsión del Fondo de Garantía y de la previsión de la participación de cada Comunidad Autónoma en el mismo a partir de las variables que componen la población ajustada, estimadas según los últimos datos publicados. La liquidación definitiva de esta transferencia exige determinar el importe definitivo del Fondo y conocer los valores definitivos de las variables que constituyen la población ajustada. Precisamente esta actualización anual de las variables determinantes de la unidad de necesidad constituye una de las principales novedades del sistema, proporcionándole estabilidad y flexibilidad y permitiendo su ajuste a la evolución de las necesidades de las Comunidades Autónomas.

Al igual que el sistema anterior, la entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global se determina cada año en función de la actualización provisional del valor en el año base del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía correspondiente a cada año a partir de la estimación de la variación del Ingresos Tributarios del Estado (ITE) entre el año base y el año



para el que se determina la entrega a cuenta y de las regularizaciones y revisiones aplicables. El término ITE se define como la caja del Estado en un determinado año derivada de los tributos compartidos (recaudación menos pagos) y se regula la homogeneización de este término en el año base para permitir que la variación estimada lo sea en términos homogéneos.

En cuanto a los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, son Fondos creados con aportación de recursos del Estado y con los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, con la pretensión de contribuir, según el Ministerio de Hacienda, a la igualdad y la equidad.

El Fondo de Competitividad se creaba con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea *per cápita* entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que incentivar la autonomía y la capacidad fiscal y se desincentiva la competencia fiscal a la baja. Es decir, el sistema penaliza las bajadas de impuestos, de manera que no es neutro respecto a la autonomía financiera de las CCAA, ya que coarta la libertad de éstas para tomar una u otra medida, al establecer un artificio intervencionista que penaliza la medida en uno de los dos sentidos que se pueden adoptar.

Dicho fondo de competitividad, se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación *per cápita* ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal determinada legalmente, en función de su población ajustada relativa.

En cuanto al fondo de cooperación, se creó con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Se reparte anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común que tengan un PIB *per cápita* inferior al 90 % de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50 % de la densidad media o que, teniendo un crecimiento de población inferior al 90 % de la media, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las Comunidades Autónomas de régimen común.

No obstante, de manera adicional las CCAA tienen otros recursos, como los siguientes:



La Constitución española establece en su artículo 158.2 que con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Su desarrollo legislativo se ha efectuado por Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, modificada a su vez por Ley 23/2009, de 18 de diciembre.

En cumplimiento de este mandato constitucional, en los Presupuestos Generales del Estado se dotan todos los años los denominados Fondos de Compensación Interterritorial, que tienen las siguientes características:

Su importe no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y Ciudades beneficiarias. Tampoco el importe puede ser inferior al Fondo del año 1992.

Se distribuyen entre las Comunidades Autónomas con menor renta y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Los Fondos deben destinarse a financiar gastos de inversión. No obstante, hasta un máximo del 25% de los Fondos de cada año pueden destinarse a gastos de puesta en marcha de las inversiones financiadas con cargo a los mismos.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 22/2001, con cargo a las dotaciones las Comunidades Autónomas realizan solicitudes de Fondos de acuerdo con la ejecución de los proyectos financiados.

5. EL CASO ALEMÁN COMO EJEMPLO DE SOLIDARIDAD Y ORDINALIDAD

En el caso de Alemania, caso que seguiremos por encontrarse en el marco de la UE y porque es el que mejor refleja la ordinalidad, el sistema asegura dicho principio de ordinalidad.

La Constitución financiera alemana (art. 106 y 107) recoge la regulación de la compensación financiera o Finanzausgleich. No se trata de una técnica de financiación de carácter opcional, sino de un mandato constitucional, como se manifiesta claramente en el artículo 107.2: "Se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Länder" (Deutscher Bundestag, 1949).



Añade este mismo precepto que en la ley se habrán de determinar las condiciones de los derechos de compensación tanto para los Länder que tienen derecho a la misma como para aquellos que están obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación. Es decir, existe una cláusula (de ordinalidad) por la que no puede verse alterado el ranking de Länder antes y después de la nivelación, ni un Land pagador puede quedar por debajo del nivel medio.

La compensación financiera, así diseñada en la Ley fundamental, ha sido objeto de desarrollo por distintos textos legales, que han pasado sucesivamente por el filtro del Tribunal Constitucional. Básicamente han estado vigentes la Ley sobre la compensación financiera entre el Bund y los Länder –Finanzausgleichgesetz, FAG–, de 28 de agosto de 1969; FAG de 11 de noviembre de 1993 y la vigente FAG, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, aunque las dos primeras han sido objeto de diversas reformas a lo largo de su vigencia (Alemania, 1969, 1993, 2005).

Así, cuando se analiza la compensación financiera se acostumbra a distinguir entre compensación financiera vertical y horizontal.

Se habla de compensación financiera vertical cuando las transferencias de fondos se realizan entre entes de distinto nivel territorial (entre el Bund y los Länder) y de horizontal cuando dichas transferencias se llevan a cabo entre entes del mismo nivel (de los Länder entre sí). Las sucesivas leyes de compensación financiera han regulado ambas formas de compensación para fijar los porcentajes exactos de participación a partir de las genéricas previsiones constitucionales y desarrollar la forma en que se llevan a cabo las transferencias de fondos. Las leyes de compensación financiera siempre han sido polémicas por tratarse del medio más importante con el que cuentan los Länder para poder incrementar sus ingresos. La fijación de los porcentajes y de los criterios de reparto han sido objeto de controversia no sólo por las cantidades que se reciben sino también por las que los Länder con más capacidad financiera tienen que aportar.

Así pues, la Ley Fundamental es bastante precisa en el objetivo de equidad a alcanzar a través del sistema de nivelación regional, puesto que no se impone la mejora de las condiciones de prestación de los servicios en los territorios pobres, sino la reducción de las desigualdades, que implica, además de la mencionada mejora, la detracción de recursos de los territorios ricos.



Uno de los elementos más peculiares de la nivelación o Finanzausgleich es que se articula fundamentalmente a partir de un sistema de transferencias horizontales en el que no participa directamente el gobierno federal. Son los propios gobiernos regionales los que realizan la medición de los desequilibrios horizontales y los que calculan los pagos a realizar por los territorios con mayor capacidad fiscal a las regiones más pobres. El gobierno central sólo interviene en la nivelación a la hora de aprobar la normativa básica que lo regula y en todo caso lo hace en colaboración con los gobiernos regionales a través del Senado, cuyos miembros son nombrados precisamente por los propios ejecutivos de los Länder.

El sistema responde a un modelo de nivelación tipo “Robin Hood”, en los que son los territorios ricos los que ceden los recursos a los territorios pobres. El resultado es una aproximación de la situación financiera de los distintos gobiernos regionales, aunque no una igualación: se reducen las distancias respecto a la media, tanto por arriba como por abajo, pero se mantienen algunas diferencias.

Los recursos transferidos por el proceso de nivelación son de naturaleza incondicionada, de manera que se está planteando como objetivo del sistema el garantizar la posibilidad de suministrar niveles de servicios similares, y no garantizar el suministro efectivo en las distintas circunscripciones, permitiendo que éste se ajuste a las preferencias de los ciudadanos de cada territorio.

El proceso de nivelación tiene varias etapas, la primera de las cuales consiste en repartir el 75% de la cuota regional del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en función de la población residente y no de la recaudación territorial. A continuación, el 25% restante se reparte en proporción inversa a la capacidad fiscal de los Länder, con el objetivo de que todos alcancen el 92% de la capacidad fiscal media. El cálculo de la capacidad fiscal en esta etapa se realiza sumando los ingresos regionales por el Impuesto sobre la renta personal y por el Impuesto de sociedades, así como los ingresos tributarios propios.

Una vez distribuido el IVA en los términos que se han explicado, comienza la siguiente fase de nivelación, que se articula por medio de una transferencia horizontal entre territorios. El objetivo de esta fase es incrementar los recursos de los territorios de baja capacidad fiscal hasta el 95% del nivel medio, aunque en este caso el cálculo de la capacidad fiscal es algo más sofisticado, porque se tienen en cuenta tanto los ingresos regionales como los de los gobiernos locales, ponderándose estos últimos por un indicador de población ajustada



que tiene en cuenta la densidad de población y el tamaño de los municipios:

En esta fase, la medición de la capacidad fiscal regional incluye, además de la participación del gobierno regional en el impuesto sobre la renta y en sociedades y de sus recursos propios, la participación en el IVA en función del criterio de población, la participación complementaria en el IVA en función de la capacidad fiscal y la participación del gobierno regional en cuestión en el impuesto local sobre los negocios.

Calculadas de esta manera la capacidad fiscal regional y la capacidad fiscal de los entes locales, cuando la suma de ambas esté por debajo del 92% de la media, el Land percibirá una transferencia que eleve sus recursos hasta ese porcentaje.

Si la capacidad fiscal regional total está entre el 92% y la media, la transferencia a percibir será del 37,5% de esa diferencia y si está entre la media y el 101%, tendrá que hacer un pago por valor del 15% del exceso. Si esa capacidad fiscal está entre el 101 y el 110% de la media, el pago a realizar será del 66% de esa distancia, mientras que cuando la capacidad fiscal supere el 110% del valor medio, el pago será del 80% de tal exceso (ver **tabla 2**).

Tabla 2. Financiación per cápita en las regiones alemanas antes y después de las transferencias de solidaridad

CAPACIDAD FINANCIERA ANTES DEL REEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LÄNDER COMO PORCENTAJE DE LA CAPACIDAD FINANCIERA MEDIA POR HABITANTE	CAPACIDAD FINANCIERA DESPUÉS DEL REEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LÄNDER COMO PORCENTAJE DE LA CAPACIDAD FINANCIERA MEDIA POR HABITANTE	CAPACIDAD FINANCIERA DESPUÉS DEL REEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LÄNDER Y DE LAS SUBVENCIONES SUPLEMENTARIAS GENERALES FEDERALES COMO PORCENTAJE DE LA CAPACIDAD FINANCIERA MEDIA POR HABITANTE
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

Nota: Elaboración propia, a partir de Alcalde y de la Hoz (2002).

6. LA ORDINALIDAD EN ESPAÑA

Sin embargo, el sistema de financiación regional español no respeta en absoluto el principio de ordinalidad y produce resultados tan paradójicos como que Madrid, la región con mayor capacidad fiscal antes de aplicar los mecanismos de solidaridad (140%) queda con unos recursos sensiblemente inferiores a la media (97%) después de aplicar los mecanismos de solidaridad, en términos de financiación por población real, con un retroceso de once posiciones (ver **tabla 3**).

Tabla 3. Financiación por Comunidades Autónomas de régimen común

2019. ANÁLISIS REFERIDO A POBLACIÓN DE PADRÓN	CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CÁPITA (Euros/Hab)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA PER CÁPITA (Euros/Hab)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	RESULTADO ORDINALIDAD	COMUNIDADES CON MAYOR CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CÁPITA	COMUNIDADES CON MAYOR FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA PER CÁPITA
Cataluña	3.060	117%	3	2.765	98%	11	-8	Madrid 139,7%	Cantabria 125,6%
Galicia	2.318	89%	10	3.076	109%	8	2	Baleares 125,0%	Rioja 118,4%
Andalucía	2.027	78%	13	2.651	94%	13	0	Cataluña 117,5%	C. León 114,3%
Asturias	2.552	98%	7	3.109	110%	6	1	Aragón 108,6%	Extremadura 114,3%
Cantabria	2.758	106%	5	3.554	126%	1	4	Cantabria 105,9%	Aragón 112,1%
Rioja	2.566	99%	6	3.350	118%	2	4	PROMEDIO 100,0%	Asturias 109,9%
Murcia	2.113	81%	12	2.614	92%	14	-2	Rioja 98,5%	Canarias 109,2%
Valencia	2.465	95%	9	2.597	92%	15	-6	Asturias 98,0%	Galicia 108,7%
Aragón	2.828	109%	4	3.171	112%	5	-1	C. León 97,7%	C. La Mancha 102,6%
C. La Mancha	2.134	82%	11	2.902	103%	9	2	Valencia 94,6%	PROMEDIO 100,0%
Canarias	1.457	56%	15	3.089	109%	7	8	Galicia 89,0%	Baleares 99,1%
Extremadura	1.860	71%	14	3.234	114%	4	10	C. La Mancha 81,9%	Cataluña 97,8%
Baleares	3.257	125%	2	2.802	99%	10	-8	Murcia 81,1%	Madrid 96,8%
Madrid	3.638	140%	1	2.738	97%	12	-11	Andalucía 77,8%	Andalucía 93,7%
C. León	2.544	98%	8	3.234	114%	3	5	Extremadura 71,4%	Murcia 92,4%
CC.AA.	2.605	100%		2.829	100%			Canarias 55,9%	Valencia 91,8%

Nota: Elaboración propia, a partir de Comunidad de Madrid (s.f.).

En términos de población ajustada, Madrid también cuenta con la mayor capacidad fiscal (144%) y se queda en el 100% de la financiación *per cápita*, retrocediendo ocho posiciones (ver **tabla 4**)

Tabla 4. Capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas de régimen común

2019. ANÁLISIS REFERIDO A POBLACIÓN AJUSTADA	CAPACIDAD TRIBUTARIA PER CÁPITA (Euros/Hajust.)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA PER CÁPITA (Euros/Hajust.)	ÍNDICE RESPECTO A LA MEDIA	ORDEN (DE MAYOR A MENOR)	RESULTADO ORDINALIDAD	COMUNIDADES CON MAYOR CAPACIDAD TRIBUTARIA POR HABITANTE AJUSTADO		COMUNIDADES CON MAYOR FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA POR HABITANTE AJUSTADO	
Cataluña	3.122	120%	3	2.822	100%	11	-8	Madrid	144,3%	Cantabria	124,0%
Galicia	2.155	83%	11	2.860	101%	8	3	Balears	126,2%	Rioja	115,3%
Andalucía	2.076	80%	12	2.714	96%	13	-1	Cataluña	119,9%	Extremadura	109,0%
Asturias	2.405	92%	8	2.931	104%	7	1	Cantabria	104,5%	Canarias	107,6%
Cantabria	2.723	105%	4	3.508	124%	1	3	Aragón	101,9%	C. León	105,2%
Rioja	2.500	96%	7	3.263	115%	2	5	PROMEDIO	100,0%	Aragón	105,2%
Murcia	2.157	83%	10	2.669	94%	14	-4	Valencia	97,3%	Asturias	103,6%
Valencia	2.534	97%	6	2.669	94%	15	-9	Rioja	96,0%	Galicia	101,1%
Aragón	2.654	102%	5	2.976	105%	6	-1	Asturias	92,3%	Madrid	100,0%
C. La Mancha	2.049	79%	13	2.786	98%	12	1	C. León	89,9%	Balears	100,0%
Canarias	1.436	55%	15	3.045	108%	4	11	Murcia	82,8%	PROMEDIO	100,0%
Extremadura	1.773	68%	14	3.083	109%	3	11	Galicia	82,7%	Cataluña	99,7%
Balears	3.288	126%	2	2.829	100%	10	-8	Andalucía	79,7%	C. La Mancha	98,5%
Madrid	3.760	144%	1	2.829	100%	9	-8	C. La Mancha	78,6%	Andalucía	96,0%
C. León	2.341	90%	9	2.976	105%	5	4	Extremadura	68,1%	Murcia	94,4%
CC.AA.	2.605	100%		2.829	100%			Canarias	55,1%	Valencia	94,4%

Nota: Elaboración propia, a partir de Comunidad de Madrid (s.f.).

7. CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDINALIDAD

Por otra parte, este enfoque erróneo del principio de solidaridad vulnera gravemente el principio de ordinalidad que el tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entendido implícito en la propia Constitución (fundamento jurídico 134) (Boletín Oficial del Estado, 2010).

El principio de ordinalidad se entiende como una modulación a la solidaridad interregional en un sistema de financiación descentralizado, de modo que se garantice que las regiones que más aportan cuenten finalmente con recursos no inferiores a la media. En términos estrictos significa que el orden de las regiones por capacidad fiscal se mantiene después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad en términos de financiación *per cápita*, aunque se reduzca la magnitud de las diferencias. Todos los países de estructura federal cuyo sistema de financiación incluye el principio de solidaridad (Alemania, Canadá) tratan de resolver este problema con mecanismos adecuados. El actual sistema de financiación autonómica no respeta en absoluto el principio de ordinalidad y produce resultados tan paradójicos como que Madrid, la región con mayor capacidad fiscal antes de aplicar los mecanismos de solidaridad (140%) queda con unos recursos sen-

siblemente inferiores a la media (97%) después de aplicar los mecanismos de solidaridad, en términos de financiación por población real, y que también sufre un retroceso de un número importante de posiciones en términos de población ajustada.

A continuación, se recogen los datos de financiación *per cápita* y capacidad fiscal de todas las Comunidades Autónomas (ver **tabla 5**):

Tabla 5. Índice de capacidad tributaria y de financiación homogénea per cápita por Comunidades Autónomas de régimen común

POBLACIÓN REAL				POBLACIÓN AJUSTADA			
Índice capacidad tributaria per cápita respecto a la media (orden descendente)		Índice financiación homogénea per cápita respecto a la media (orden descendente)		Índice capacidad tributaria per cápita respecto a la media (orden descendente)		Índice financiación homogénea per cápita respecto a la media (orden descendente)	
Madrid	139,7%	Cantabria	125,6%	Madrid	144,3%	Cantabria	124,0%
Baleares	125,0%	La Rioja	118,4%	Baleares	126,2%	La Rioja	115,3%
Cataluña	117,5%	Castilla y L.	114,3%	Cataluña	119,9%	Extremadura	109,0%
Aragón	108,6%	Extremadura	114,3%	Cantabria	104,5%	Canarias	107,6%
Cantabria	105,9%	Aragón	112,1%	Aragón	101,9%	Castilla y L.	105,2%
TOTAL	100,0%	Asturias	109,9%	TOTAL	100,0%	Aragón	105,2%
La Rioja	98,5%	Canarias	109,2%	Valencia	97,3%	Asturias	103,6%
Asturias	98,0%	Galicia	108,7%	La Rioja	96,0%	Galicia	101,1%
Castilla y L.	97,7%	Castilla-LM	102,6%	Asturias	92,3%	Madrid	100,0%
Valencia	94,6%	TOTAL	100,0%	Castilla y L.	89,9%	Baleares	100,0%
Galicia	89,0%	Baleares	99,1%	Murcia	82,8%	TOTAL	100,0%
Castilla-LM	81,9%	Cataluña	97,8%	Galicia	82,7%	Cataluña	99,7%
Murcia	81,1%	Madrid	96,8%	Andalucía	79,7%	Castilla-LM	98,5%
Andalucía	77,8%	Andalucía	93,7%	Castilla-LM	78,6%	Andalucía	96,0%
Extremadura	71,4%	Murcia	92,4%	Extremadura	68,1%	Murcia	94,4%
Canarias	55,9%	Valencia	91,8%	Canarias	55,1%	Valencia	94,4%

Nota: Elaboración propia, a partir de Comunidad de Madrid (s.f.).

El principio de ordinalidad, entendido como un límite a la aplicación de los mecanismos de nivelación entre comunidades autónomas, obligando a que dicha aplicación no suponga una alteración en el orden que tales comunidades autónomas tienen en relación con las rentas *per cápita*, fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Boletín Oficial del Estado, 2010).

En concreto, el artículo 206.5 del Estatuto dispone que, “*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” (Boletín Oficial del Estado, 2006).

Dicho precepto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, presentado por 99 diputados en el Congreso, en el que se argumentó la infracción del principio de solidaridad en los siguientes términos (Boletín Oficial del Estado, 2010):

“Dicho precepto exige del Estado que garantice “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 su nivelación”. Este llamado “principio de ordinalidad” representa, para los actores, otra quiebra del sistema constitucional de solidaridad, al que se impone un límite objetivo que “congelaría” la dinámica de transferencia de renta. Por lo demás se advierte de que los conceptos manejados en el precepto (nivelación, renta per capita anterior y posterior a la nivelación) no se refieren a magnitudes definidas en nuestro sistema estadístico, con lo que se genera una inseguridad de efectos imprevisibles. Del mismo modo la generalización de esa disposición en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que son contribuyentes netos al sistema de solidaridad implicaría que algunas Comunidades Autónomas quedarán en una situación de déficit permanente para desarrollar sus competencias.”

En el fundamento jurídico 134 de la citada sentencia se dispone por el Tribunal la constitucionalidad de la norma en los siguientes términos (Boletín Oficial del Estado, 2010):

“(…) la previsión incluida en el art. 206.5 EAC no es propiamente una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución, que le impone la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (art. 138.1 CE). Adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prósperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quien contribuye



respecto de quien se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir. Principio de solidaridad que se instrumenta a través de los mecanismos de nivelación (art. 158.1 CE) y de solidaridad interterritorial (art. 158.2 CE).

El art. 206.5 EAC ha de entenderse, en definitiva, como la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un “equilibrio económico, adecuado y justo” entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución”

Algunos autores, como De la Fuente y Gundín (2007), sostienen que este principio de ordinalidad es una restricción no apropiada, porque puede haber regiones con niveles similares de renta *per cápita* que tengan distintos niveles de gasto. Del mismo modo, Martín Queralt y García Moreno (2007) consideran a la ordinalidad como inconstitucional, pues impediría la aplicación del principio de solidaridad.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad. La ordinalidad se convierte en un componente lógico, nada que ver con posiciones nacionalistas –aunque en ocasiones éstas lo hayan defendido– sino con la lógica de cuadrar la solidaridad con la justicia: es lógico que se produzca una redistribución horizontal que asegure que todos los ciudadanos cuenten con la misma prestación de servicios esenciales, pero no a costa de empeorar la posición de renta *per cápita* de las regiones que aportan en neto recursos al sistema, porque ello no supondría una solución al distinto reparto desigual, sino que la desigualdad se transferiría de las regiones con menos recursos a las que tienen más recursos, ya que estas últimas quedarían, después de la transferencia con menos fondos *per cápita* que las receptoras para prestar los mismos servicios.

De la misma manera, no resulta inconstitucional, pues la ordinalidad no niega la necesaria solidaridad, sino que limita la solidaridad a todo



lo que una región puede aportar sin empeorar su posición relativa en renta *per cápita*, lo cual tiene sentido económico; de hecho, de no limitarse podría llegarse al caso paradójico de que una región pudiese tener que aportar tanto como recursos generase de no existir tampoco una parte que no se incorporase al fondo de solidaridad, que en el caso español se cifra en el 25% de sus ingresos normativos.

Al contrario, la ordinalidad lo que impulsa es la solidaridad entre todas las regiones, pero sin generar una nueva desigualdad que sí se crea cuando no existe la ordinalidad, como en el caso español actual. De hecho, ese sistema actual incentiva perversamente la pasividad de los gobiernos regionales a la hora de aplicar políticas económicas para prosperar en actividad económica y empleo, ya que cuanto menos crezcan ellas y más crezca el resto, más pueden recibir, con la perversión de llegar a situarse en una posición de renta *per cápita* final superior a las de las regiones que más crecen y que más aportan. Como señalan Rubio y Álvarez (2015), el sistema actual no es equitativo horizontalmente, al mantener importantes diferencias en financiación por habitante, ni cumple con el principio de ordinalidad, y abogan, para solventarlo, por un mayor ejercicio de corresponsabilidad fiscal por parte de las regiones.

Es más, el sistema español actual no sólo impide la ordinalidad, sino que desincentiva la competencia fiscal, al penalizar las bajadas de impuestos vía contribución capacidad normativa al fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales –llamado así pese a que el actual sistema no tiene carácter finalista en cuanto a los ingresos que recibe cada región del sistema- y redistribuir casi íntegramente cualquier ganancia de ingresos que una región pueda tener por aplicar impuestos más bajos.

Así, la ordinalidad no sólo impulsa la solidaridad sin generar nuevas desigualdades, sino que constituye un acicate para que las regiones sean más eficientes, crezcan, creen empleo y, con ello, obtengan nuevos recursos y todas puedan, en conjunto y una a una, gozar de un mayor bienestar.

En este sentido, Cabrillo (2013) defiende la competencia fiscal como incentivo que genera prosperidad y que limita, por imitación, el carácter confiscatorio de muchos impuestos, ya que la competencia hará que diversas regiones tengan incentivos para copiar a quienes bajan impuestos, como puede suceder en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.



Precisamente, con dicho argumento se desmonta la idea de que el principio de ordinalidad y de competencia fiscal son causas nacionalistas, pues éstos, en muchas ocasiones, pese a defender el principio de ordinalidad han pedido limitar la competencia fiscal por motivos políticos, cuando, realmente, ambos principios han de aplicarse de la mano para conseguir una mayor eficiencia.

Es más, como señala Sanz (2013), recaudar impuestos no es gratis, de manera que ello puede hacer que la política económica más acertada sea la de reducir la carga fiscal a la que se somete a hogares y empresas. Por tanto, se hace necesario que el sistema de financiación regional deje de penalizar las disminuciones de impuestos, pues dicha penalización no es eficiente, sino que contribuye a incrementar costes.

Por tanto, parece completamente lógico, viable y constitucional que pudiese aplicarse dicho modelo, que garantizaría la solidaridad, junto con la coherencia de mantener el principio de ordinalidad.

8. Propuesta para el caso español

El sistema actual de financiación está basado en las necesidades de financiación, de modo que la capacidad fiscal se ve modificada por el fondo de suficiencia para alcanzar las necesidades de financiación.

El sistema que se propone prescinde completamente de las necesidades de financiación y se basa en la capacidad fiscal de las CCAA, sin respetar el “statu quo”

Sobre esta capacidad fiscal se aplica un sistema de solidaridad similar al alemán, cuyos elementos básicos son:

Solidaridad entre CCAA: Nivelación horizontal:

Las CCAA con capacidad fiscal “per capita” superior a la media aportan fondos con una tarifa progresiva que grava el exceso de capacidad fiscal. La tarifa aplicada es:

Tabla 6. Tarifa progresiva que grava el exceso de capacidad fiscal

CAPACIDAD FISCAL	TARIFA
100-101%	15%
>101-110%	66%
>110%	80%

Nota: Comunidad de Madrid a partir de datos del MINHAP

Los fondos obtenidos se reparten entre las CCAA con capacidad fiscal inferior a la media de forma proporcional a su distancia a la media. Con la tarifa anterior el reparto da para cubrir el 71% aproximadamente de la distancia a la media.

Las CCAA con capacidad fiscal superior al 100% aportan aplicando la tarifa progresiva anterior. Son CCAA aportantes:

Tabla 7. **CCAA con capacidad fiscal superior al 100%**

CCAA	ÍNDICE	CONTRIBUCIÓN (MILLION EUROS)
Cap. Fiscal	Aportación (millones euros)	1.845
Cataluña	117,8%	1.845
Asturias	104,6%	54
Cantabria	113,3%	103
La Rioja	101,7%	4
Aragón	114,1%	252
Baleares	122,2%	349
Madrid	132,6%	3.107
Castilla y León	100,7%	5

Nota: Comunidad de Madrid a partir de datos del MINHAP

Con la aportación de estas CCAA se crea un fondo de 5.720 millones de euros que se reparte entre las CCAA con capacidad fiscal inferior a la media en proporción a su distancia a la media (se llega a cubrir el 71,3% de dicha distancia).

Transferencias Estado – CCAA: Nivelación vertical:

Los fondos estatales se reparten entre todas las CCAA por población real.

- La cesta actual de impuesto cubre aproximadamente el 80% de la financiación autonómica. El 20% restante lo aporta el Estado. En la liquidación de 2010 los datos son:
 - o Total Financiación: 108.674 millones de euros
 - o Capacidad Fiscal normativa 87.250 millones de euros
 - o Aportación Estado: 21.424 millones de euros
 - o FGSPF : 7.498 millones de euros
 - o FSG: 8.984 millones de euros
 - o F. Convergencia: 4.942 millones de euros

CCAA se aproximan a la media.

El coste de compensar las pérdidas a las CCAA perdedoras es de

4.254 millones de euros

Resultado del sistema.

Mantiene el principio de ordinalidad reduciendo las diferencias. Como se puede comprobar, tras el reparto, todas las CCAA mantienen la misma posición de partida, pero conjugando la ordinalidad con la necesaria solidaridad, de manera que se produce una transferencia de recursos que nivela a las regiones y mitiga las diferencias iniciales.

Tabla 8. Índice de capacidad fiscal previo y posterior a la nivelación horizontal

REGIÓN	ÍNDICE DE CAPACIDAD FISCAL PREVIO A LA NIVELACIÓN HORIZONTAL	ÍNDICE DE CAPACIDAD FISCAL POSTERIO A LA NIVELACIÓN HORIZONTAL
Cataluña	117,8	104,6
Galicia	90	97,6
Andalucía	80,5	95,3
Asturias	104,6	101,7
Cantabria	113,3	103,9
La Rioja	101,7	100,9
Murcia	83,5	96
Valencia	93,4	98,4
Aragón	114,1	104
Castilla La Mancha	86,1	96,6
Canarias	53,6	88,7
Extremadura	75,9	94,2
Baleares	122,2	105,4
Madrid	132,6	107,1
Castilla y León	100,7	100,5

Nota: Comunidad de Madrid a partir de datos del MINHAP

Ganadores y perdedores por ruptura del statu quo

En el cuadro siguiente se recoge la comparación entre la financiación actual y el resultado de aplicar este sistema.

Ganan las CCAA de mayor población (30 millones de habitantes):

- Cataluña: 7.522.596 habitantes.
- Andalucía: 8.388.107 habitantes.
- Murcia: 1.464.847 habitantes.
- Valencia: 4.959.968 habitantes
- Baleares: 1.107.220 habitantes.
- Madrid: 6.466.996 habitantes.

Pierden las CCAA de menor población (14 millones de habitantes):

- Galicia: 2.718.525 habitantes.
- Asturias: 1.042.608 habitantes.
- Cantabria: 582.206 habitantes.
- La Rioja: 315.794 habitantes.
- Aragón: 1.308.563 habitantes.
- Castilla-La Mancha: 2.041.631 habitantes.
- Canarias: 2.101.924 habitantes.
- Extremadura: 1.087.778 habitantes.
- Castilla-León: 2.447.519 habitantes.

El coste de compensar las pérdidas a las CCAA perdedoras es de 4.254 millones de euros. Podría establecerse una compensación transitoria por parte del Gobierno de la Nación o sufragarla con una eventual aportación a la solidaridad de las regiones forales, como más adelante se detalla.

Los resultados finales del sistema propuesto se recogen en el siguiente cuadro:



Tabla 9. Resultados finales de la opción I propuesta

Miles de euros		Antes de compensación de pérdidas				Después de compensar	
	FINANCIACIÓN TOTAL INICIAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	GANADORES	PERDEDORES	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL TRAS COMPENSAR PÉRDIDAS	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL
Cataluña	19.656.213	1.089.820	0	20.746.033	5,5%	20.746.033	5,5%
Galicia	7.603.522	0	-887.375	6.716.147	-11,7%	7.603.522	0,0%
Andalucía	19.454.472	240.179	0	19.694.650	1,2%	19.694.650	1,2%
Asturias	2.937.736	0	-271.212	2.666.524	-9,2%	2.937.736	0,0%
Cantabria	1.825.235	0	-256.129	1.569.106	-14,0%	1.825.235	0,0%
La Rioja	939.197	0	-122.233	816.964	-13,0%	939.197	0,0%
Murcia	3.210.192	113.968	0	3.324.160	3,6%	3.324.160	3,6%
Valencia	11.509.496	641.793	0	12.151.289	5,6%	12.151.289	5,6%
Aragón	3.659.924	0	-280.070	3.379.854	-7,7%	3.659.924	0,0%
Castilla-LM	5.146.147	0	-358.365	4.787.782	-7,0%	5.146.147	0,0%
Canarias	4.628.124	0	-466.941	4.161.184	-10,1%	4.628.124	0,0%
Extremadura	3.105.613	0	-642.592	2.463.022	-20,7%	3.105.613	0,0%
Baleares	2.694.586	156.827	0	2.851.414	5,8%	2.851.414	5,8%
Madrid	15.263.360	2.011.203	0	17.274.564	13,2%	17.274.564	13,2%
Castilla y L.	7.040.875	0	-968.875	6.072.000	-13,8%	7.040.875	0,0%
TOTAL	108.674.692	4.253.791	-4.253.791	108.674.692	0,0%	112.928.483	3,9%

Nota: Elaboración propia a partir de datos de Comunidad de Madrid y MINHAP.

De esta manera, como aparece en el cuadro 4, se mantiene la ordinalidad, se mantiene la solidaridad, al reducirse las diferencias iniciales, y el nuevo resultado corrige la disfunción actual del modelo, que perjudica a los treinta millones de ciudadanos que habitan en las regiones de régimen común que ahora son tratadas de manera poco racional por el modelo, al no respetarse en el modelo actual el principio de ordinalidad.

Otra opción válida sería simular una nueva cesta de impuestos a compartir entre Estado y CCAA para disminuir la aportación del Estado a la nivelación vertical. No obstante, fuese mediante la aportación anterior a la nivelación vertical o mediante el incremento en el porcentaje de participación de las CCAA en IRPF, IVA e IIEE, obviamente el Estado tendría que renunciar a dicha cantidad, bien fuese por la vía de la nivelación vertical, bien fuese por un mayor porcentaje de cesión de tributos a las regiones.

La cesta de impuestos simulada es:

IRPF:	58%
IVA:	58%
IIEE:	58%

Con estas cestas se obtienen las siguientes cifras:

Total financiación:	108.674 millones de euros
Capacidad Fiscal normativa:	96.812 millones de euros
Aportación del Estado:	11.862 millones de euros

De esta aportación del Estado, 5.391 millones de euros se dedican a las competencias no homogéneas y 6.471 millones de euros a la nivelación horizontal.

Los resultados de esta simulación son muy parecidos a los de la anterior, con los mismos ganadores y perdedores, aunque variando ligeramente las cantidades.

El coste de compensar las pérdidas a las CCAA perdedoras es de 4.374 MME€, muy similar al coste del primer supuesto.

Los resultados finales, en esta opción, igualmente válida, son los siguientes:

De esta manera, podemos observar en el cuadro 5 cómo los resultados de la segunda opción consiguen también mantener la ordinalidad, reducen las diferencias iniciales, de manera que también se mantiene la solidaridad y reflejan un resultado del modelo coherente sobre el sistema actual.

9. CONCLUSIONES

Tras analizar el sistema alemán, por ser el parecido al español dentro del marco de la UE, así como observar los enormes cambios de posición que se dan en las regiones entre su capacidad fiscal antes



Tabla 10. Resultados finales de la opción 2 propuesta

Miles de euros		Antes de compensación de pérdidas				Después de compensar	
	FINANCIACIÓN TOTAL INICIAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	GANADORES	PERDEDORES	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL (No homogénea y sin ajuste de Canarias)	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL	FINANCIACIÓN TOTAL FINAL TRAS COMPENSAR PÉRDIDAS	VARIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL
Cataluña	19.656.213	1.193.494	0	20.849.707	6,1%	20.849.707	6,1%
Galicia	7.603.522	0	-902.472	6.701.050	-11,9%	7.603.522	0,0%
Andalucía	19.454.472	133.511	0	19.587.982	0,7%	19.587.982	0,7%
Asturias	2.937.736	0	-265.040	2.672.696	-9,0%	2.937.736	0,0%
Cantabria	1.825.235	0	-252.169	1.573.067	-13,8%	1.825.235	0,0%
La Rioja	939.197	0	-121.388	817.809	-12,9%	939.197	0,0%
Murcia	3.210.192	96.025	0	3.306.217	3,0%	3.306.217	3,0%
Valencia	11.509.496	606.867	0	12.116.362	5,3%	12.116.362	5,3%
Aragón	3.659.924	0	-268.665	3.391.259	-7,3%	3.659.924	0,0%
Castilla-LM	5.146.147	0	-382.317	4.763.830	-7,4%	5.146.147	0,0%
Canarias	4.628.124	0	-536.371	4.091.753	-11,6%	4.628.124	0,0%
Extremadura	3.105.613	0	-660.667	2.444.946	-21,3%	3.105.613	0,0%
Baleares	2.694.586	172.531	0	2.867.117	6,4%	2.867.117	6,4%
Madrid	15.263.360	2.171.747	0	17.435.107	14,2%	17.435.107	14,2%
Castilla y L.	7.040.875	0	-985.085	6.055.790	-14,0%	7.040.875	0,0%
TOTAL	108.674.692	4.374.174	-4.374.174	108.674.692	0,0%	113.048.866	4,0%

Nota: Elaboración propia a partir de datos de Comunidad de Madrid y MINHAP.

de la aplicación del mecanismo de solidaridad y después del mismo, tanto en términos de población real como de población ajustada, y con los elementos que se desprenden de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entendido implícito en la propia Constitución (fundamento jurídico 134) del Tribunal Constitucional, puede concluirse que el enfoque actual erróneo del principio de solidaridad vulnera gravemente el principio de ordinalidad que el tribunal Constitucional, elemento refrendado por la mayor parte de la literatura existente al respecto, siendo minoría quienes defienden una posición contraria al mantenimiento de la ordinalidad (Boletín Oficial del Estado, 2010).

Del mismo modo, las dos propuestas explicadas en este artículo dan sendas opciones en el que se mantiene la solidaridad y se logra respetar el principio de ordinalidad.

Debe preservarse, por tanto, el principio de ordinalidad. Este principio, se entiende como una modulación a la solidaridad interregional en un sistema de financiación descentralizado, de modo que se garantice que las regiones que más aportan cuenten finalmente con recursos no inferiores a la media.

En términos estrictos significa que el orden de las regiones por capa-

cidad fiscal se mantiene después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad en términos de financiación per cápita, aunque se reduzca la magnitud de las diferencias.

Todos los países de estructura federal cuyo sistema de financiación incluye el principio de solidaridad (Alemania, Canadá) tratan de resolver este problema con mecanismos adecuados.

Por tanto, es razonable aplicar dicho sistema a España, además de coherente en cuanto que este sistema elimina distorsiones de nivel tras la aplicación de los fondos del sistema, desde el mantenimiento de la solidaridad, pero también de la coherencia para que las regiones que partían de una posición elevada no queden por debajo de las que partían de una posición más retrasada.

El sistema actual de financiación está basado en las necesidades de financiación, de modo que la capacidad fiscal se ve modificada por el fondo de suficiencia para alcanzar las necesidades de financiación.

El sistema que se propone como reforma, que elimine diferencias en renta, que sea claro, justo, solidario, eficiente y que preserve el principio de solidaridad prescinde completamente de las necesidades de financiación y se basa en la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas, sin mantenimiento del "statu quo". Sobre esta capacidad fiscal se aplica un sistema de solidaridad similar al alemán, antes mencionado.

REFERENCIAS

Alcalde, A. H., & de la Hoz, A. U. (2002). *La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense* (No. 02-18). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Alemania. (1969). Ley de compensación financiera entre el Bund y los Länder, 11 de noviembre.

Alemania. (1993). Ley de compensación financiera entre el Bund y los Länder, 28 de agosto.

Alemania. (2005). Ley de compensación financiera entre el Bund y los Länder, 28 de agosto.

Bajo, O., & Vegara, D. (1998). Federalismo fiscal y Unión Monetaria en Europa. *Instituto de Estudios Fiscales*. P.T. 10/98.

Boletín Oficial del Estado. (2006). España. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, 172, de 20 de julio de 2006, 1-76. Jefatura del Estado. Madrid. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-13087-consolidado.pdf>

Boletín Oficial del Estado. (2010). España. Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Función y contenido constitucional del Estatuto de Autonomía: Estatuto de Autonomía y siste-



ma de fuentes; bloque de constitucionalidad, valor interpretativo del Estatuto de Autonomía; fundamento de la autonomía; derechos fundamentales y derechos estatutarios; sistema institucional autonómico, organización territorial y gobierno local; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea; acción exterior; financiación autonómica y local; reforma del Estatuto de Autonomía. Eficacia jurídica del preámbulo; nulidad parcial e interpretación de preceptos legales. Votos particulares. *Boletín Oficial del Estado*, 172, de 16 de julio de 2010, 1-491. Tribunal Constitucional. Madrid. Recuperado de <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>

Bosch, N. (2005). La descentralización del poder del Gobierno y la eficiencia. *Economistas*. Número 105. Año XXIII.

Braña, F. J. & Serna, V. M. (1997). La descentralización de competencias de gasto público. *Teoría y aplicación a España*. Editorial Cívitas. Madrid.

Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The power to tax*. Cambridge University Press.

Breuss, F. & Eller, M. (2003). Efficiency and Federalism in the European Union The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government. *Research Institute for European Affairs*. University of Economics and Business Administration, Vienna. Working Paper nº 50.

Buchanan, J.M. (1950). Federalismo y equidad fiscal" En R. A. Musgrave & C. S. Shoup. *Ensayos sobre Economía Impositiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

Buchanan, J.M. & Wagner, R. (1978). *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*. Boston, Leiden.

Cabrillo, F. (2013). Federalismo y Competencia Fiscal. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1 y 2. pp. 285-298

Comunidad de Madrid. (s.f.). *Análisis del Sistema de Financiación Autonómica*. Dirección General de Tributos.

Corona, J. F. (2013). Un enfoque institucional del federalismo alemán. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Nº 1 y 2/2013, propuestas para la reforma de la financiación autonómica, pp. 301-313

De la Fuente, Á., & Gundín, M. (2007). La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales. *Hacienda Pública Española*, vol. 182, núm. 3, p. 163-199

Deutscher Bundestag. (1949). *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Recuperado de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Herrero Alcalde, A., & Utrilla de la Hoz, A. (2002). La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense. *Documentos de trabajo de la Universidad Complutense de Madrid*. Nº 02-18.

Letelier, L. (2012). *Teoría y Práctica de la descentralización fiscal*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Martín Queralt, J., & García Moreno, V. A. (2007). *Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril*. Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 18, p. 421-466.

Mckinnon, R. (1995). *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*. *Spectrum*, vol. 68, nº 3, pp 36.

Musgrave, R.A. (1968). *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Reimpresión 2011, Londres, Edward Elgar.

Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of responsibilities among different levels of Government. *American Economic Review*. (Proceedings) Nº 59.

Pigou, A (1932). *The Economics of Welfare*, Londres, McMillan.

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and decentralization. *On meaning and measurement*. *Comparative Politics*, 36, 481-500.

Rotellar-García, J. M. (2019). *El milagro económico de Madrid*. Madrid: Think-Tank Civismo. Retrieved from <https://civismo.org/wp-content/uploads/2019/02/El-milagro-economico-de-Madrid.pdf>

Rubio, J. J., & Álvarez, S. (2015). Sistema de Financiación Autonómica: problemas de funcionamiento y perspectivas de reforma. *Revista del Colegio de Economistas de Madrid*, nº 145, pp. 69-77.

Rueda López, N. (2012). La evolución del sistema tributario en España. *eXtoikos*, nº 7, pp. 25-37.

Sachs, J., & Sala i Martín, J. (1992). Fiscal Federalism an Optimum Currency Areas: Evidence For Europe from the United States. *CEPR Discussion Papers*. Nº 632.

Sanz, J. F. (2013). Los costes de la imposición: un sistema fiscal eficiente para una economía en crecimiento. *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, pp. 11-44.

Stigler, G. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Governments. *Federal Expenditure for Economic Growth and Stability*, Washington, DC. Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy.

Tiebout, C. M. (1956). Una teoría del gasto público local. *Hacienda Pública Española*. Nº 50-1978.

Tirole, J. (1994). The International Organization of Government. *Oxford Economic Papers*; Vol.46, Nº1, pp 1-29

