

Documentos

N.I.P.O.: 634-13-023-5

LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL ALEMANA

Autor: *Daniel Martínez Egaña*
Inspector de Hacienda del Estado

DOC. n.º 10/2013



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- I. MARCO CONSTITUCIONAL
- II. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 11-11-1999
- III. BASES DEL SISTEMA PARA EL PERÍODO 2005 A 2019
- IV. LA LEY DE COMPENSACIÓN FINANCIERA 2012
 - A) Población y reparto inicial de ingresos impositivos
 - B) El reparto del IVA
 - C) Compensación financiera entre Estados federados
 - D) Las transferencias federales complementarias
- V. SITUACIÓN ACTUAL. NUEVO RECURSO ANTE EL TC

CONCLUSIONES

ANEXO. DETALLE POR ESTADOS FEDERADOS

INTRODUCCIÓN

El sistema alemán de compensación financiera no se conoce bien en España, donde está muy difundida la creencia de que en Alemania hay un límite constitucional o legal al “déficit fiscal” de un *Land*¹. Incluso “Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya”, CIU, llegó a exigir que se siguiera “el ejemplo alemán” durante las negociaciones para la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, en el verano de 2011; decía por entonces D. Josep Antoni Duran i Lleida: “La reforma del artículo 135 se inspira en lo que ha hecho Alemania y que ésta quiere que nosotros hagamos. Y puestos a seguir el camino alemán, me parece lógico que incluyamos el principio que estableció el Tribunal Constitucional de Karlsruhe al fijar en el año 1996 (*sic*) un máximo de déficit fiscal de los *Länder* respecto al Estado federal.”²

Pues bien, el concepto de “déficit fiscal” al que se refería el Sr. Duran i Lleida es desconocido en Alemania: ni la Ley Fundamental, en adelante GG, ni la legislación alemana sobre la materia, utilizan el concepto de déficit fiscal, entendido como saldo deficitario de aplicación de recursos públicos respecto a los obtenidos en un territorio determinado. Tampoco existen en Alemania estudios económicos como los que se elaboran en España sobre balanzas fiscales. Tanto el *Bund* como los *Länder* son plenamente soberanos en sus respectivas políticas presupuestarias de gastos, y no se tiene en cuenta la distribución regional del Gasto Público para determinar el reparto de los recursos, y mucho menos si esa distribución es justa en relación con los recursos públicos generados en un *Land* determinado.

La GG, en su artículo 107, ordena que se garantice por Ley la adecuada compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *Länder*. La unidad básica de medida para determinar cuáles son las necesidades financieras de cada *Land* para la cobertura de sus gastos necesarios, y, en consecuencia, cómo se tienen que repartir los ingresos impositivos, al objeto de lograr esa “adecuada compensación financiera”, a que se refiere el artículo 107 GG es el número de habitantes de cada *Land*.

Es verdad, como se explica también en este trabajo, que el Tribunal Constitucional, en adelante TC, en su sentencia de 11 de noviembre de 1999, declaró inconstitucional la regulación de la materia que existía entonces, fundamentalmente porque carecía de una adecuada delimitación de los derechos de unos *Länder* a recibir recursos y las obligaciones de los otros *Länder* a aportarlos. El TC, como veremos más adelante, marca unos límites al sistema: no debe llegar al extremo de eliminar las diferencias ni se debe invertir el orden inicial de mayor a menor capacidad financiera de los *Länder*.

No es la pretensión de este trabajo valorar si en España son o no oportunos los estudios sobre balanzas fiscales, ni tampoco si el modelo español es más o menos solidario que el alemán en el reparto regional de recursos públicos, sino únicamente la de presentar con el mayor detalle posible los principios reguladores, los criterios de reparto y las cifras en que se concretan los flujos interterritoriales en Alemania, al objeto de que, quien quiera realizar alguna comparación con la financiación territorial en España, pueda utilizar las cifras del sistema alemán en sus justos términos. Si además ayuda a superar el error conceptual al que se aludía al principio, habrá cumplido sobradamente su objetivo.

El sistema de compensación financiera comenzó a aplicarse en la República Federal de Alemania en 1950, y puede decirse que hasta la reunificación funcionó razonablemente bien. La homogeneidad entre los once *Länder* de entonces era bastante mayor que la actual, lo que suavizaba las cifras de transferencias de recursos entre unos territorios y otros. La entrada de los *Länder* del Este en el sistema puso a prueba la predisposición de los estados más ricos a aceptar el fuerte incremento del volumen de recursos que tenían que ceder a los demás. Tras la reunificación, la República Federal de Alemania pasó a estar formada por 16 estados, entre los que pueden diferenciarse tres grupos bien dispares: los *Länder* territoriales del Oeste, los *Länder* territoriales del Este y las Ciudades-Estado (Berlín, Bremen y Hamburgo). El primer grupo es el más compacto para un adecuado funcionamiento del sistema, el que presenta más homogeneidad, en cuanto a desarrollo económico, tamaño y densidad de población, con la única excepción de El Sarre, inestable financieramente por su pequeño tamaño. El segundo grupo presenta una capacidad financiera por habitante inicial de apenas el 50 por 100 de la media del conjunto de *Länder*, lo que obliga a los más ricos a un gran esfuerzo de solidari-

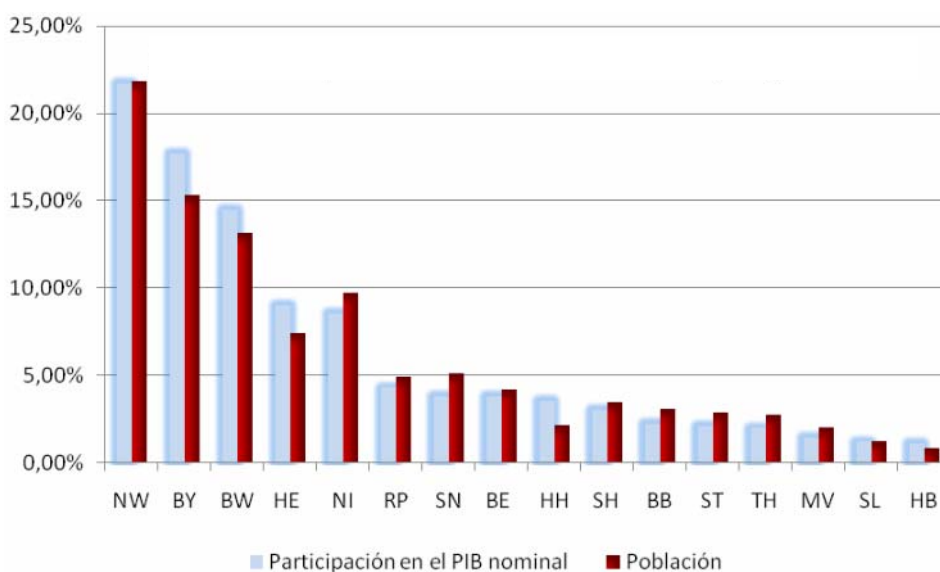
¹ Por simplificar la redacción, emplearemos en este trabajo los términos alemanes para referirnos a la Federación, *Bund* y a los Estados federados, *Land* en singular, *Länder* en plural.

² Declaraciones a la Agencia EFE publicadas en la prensa del día 28-08-2011.

dad para que se puedan homogeneizar las condiciones en todo el territorio nacional. El tercer grupo también es problemático, porque el sistema les reconoce cargas relativamente superiores a las de los otros *Länder*, que se compensan con la polémica ponderación de sus habitantes, computados al 135 por 100. En la tabla y el gráfico que siguen, referidos a 2010 y elaborados con datos de la Oficina Federal de Estadística y del Ministerio Federal de Finanzas, puede observarse las disparidades económicas y de población que presentan los *Länder* alemanes entre sí:

Datos de 2010	Abrev.	Participación en	
		PIB nominal	Población
Länder territoriales del Oeste			
Renania Norte-Westfalia	NW	21,73%	21,84%
Baviera	BY	17,70%	15,31%
Baden-Wurtemberg	BW	14,48%	13,15%
Hesse	HE	9,00%	7,42%
Baja Sajonia	NI	8,56%	9,70%
Renania Palatinado	RP	4,31%	4,90%
Schleswig-Holstein	SH	3,03%	3,46%
El Sarre	SL	1,20%	1,25%
Länder territoriales del Este			
Sajonia	SN	3,80%	5,08%
Brandeburgo	BB	2,23%	3,07%
Sajonia-Anhalt	ST	2,09%	2,87%
Turingia	TH	2,00%	2,74%
Meckemburgo-Pomerania O.	MV	1,43%	2,01%
Ciudades-Estado			
Berlín	BE	3,79%	4,21%
Hamburgo	HH	3,53%	2,18%
Bremen	HB	1,11%	0,81%
Total		100,00%	100,00%

DISTRIBUCIÓN POR LÄNDER DEL PIB NOMINAL Y LA POBLACIÓN



Hay un elemento que no juega ningún papel en el sistema alemán, al que ya se ha hecho referencia al principio, que es el de la distribución regional del Gasto del *Bund*, el Gasto Público Federal. Esa distribución regional no se conoce, ni interesa en Alemania para evaluar si hay una distribución justa de los recursos. El *Bund* no atiende a ese criterio en su política presupuestaria, y tampoco existen estudios económicos que analicen esa distribución regional. En una interpelación parlamentaria de 2009, un diputado del *FDP* preguntó por el reparto entre los distintos *Länder* de las asignaciones presupuestarias de gastos federales. En síntesis, contestó el Secretario de Estado de entonces, Karl Diller, que los gastos federales no atienden a consideraciones de reparto regional, y que la información que tenía disponible de los sistemas de registro de datos contable, presupuestario y de tesorería federales no ofrecían, para el conjunto del Presupuesto Federal, la información diferenciada que solicitaba el parlamentario, por lo que no podía facilitársela. Se reproduce seguidamente las dos preguntas y la respuesta correspondiente³:

“10. Abgeordneter Jürgen Koppelin (FDP)

Wie verteilen sich die Zuwendungen und Beschaffungsaufträge des Bundes im Jahr 2008 auf die einzelnen Bundesländer (Darstellung nach Ländern)?

11. Abgeordneter: Jürgen Koppelin (FDP)

Wie hoch waren die Bundesmittel, die den einzelnen Bundesländern aus den Investitionsmitteln des Bundes insgesamt im Jahr 2008 zugeflossen sind, aufgeteilt nach Bundesländern?

Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Karl Diller vom 19. Februar 2009

Die Aussagen im Bundeshaushalt werden in ihrer Verwendung grundsätzlich nicht einzelnen Bundesländern oder Regionen zugeordnet. Auf der Basis der mir zur Verfügung stehenden Daten des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) ist daher eine Übermittlung in der angeforderten, differenzierten Form für den gesamten Bundeshaushalt nicht möglich. Zudem konnte in der für die Beantwortung zur Verfügung stehenden Zeit eine aufwändige Ressortabfrage nicht durchgeführt werden.“

Este trabajo se estructura como sigue: en el apartado I se recoge el marco constitucional sobre la materia, en el II se indican sintéticamente los términos de la sentencia de 11-11-1999 del TC alemán, en el III se resume la Ley de bases de 2001, dictada para cumplir el mandato del tribunal de Karlsruhe, en el IV se describe con detalle todo el proceso de reparto, en el que vamos a diferenciar cuatro partes:

- conceptos impositivos que sirven de base para determinar la capacidad financiera por habitante inicial de cada *Land*;
- el reparto del IVA;
- la compensación financiera entre los *Länder*;
- las transferencias federales complementarias.

Y finalmente se hacen en el apartado V algunos comentarios sobre la situación actual, tras el nuevo recurso ante el TC presentado por Baviera y Hesse.

I. MARCO CONSTITUCIONAL

El Título X de la GG, artículos 104 a a 115, regula el régimen financiero. Para los fines de este trabajo interesa detenerse especialmente en algunos elementos del artículo 106 y en el artículo 107. El primero se refiere al reparto de ingresos impositivos entre *Bund*, *Länder* y municipios y el segundo, además de regular el reparto entre los *Länder* de la parte que les corresponde, tanto en general como específicamente del IVA, establece los principios que rigen la compensación financiera.

Por el artículo 106 sabemos los impuestos que son federales, cuáles son de los *Länder*, cuáles son municipales y cuáles reparten su recaudación, por lo que se denominan “impuestos comunes” o “impuestos compartidos”:

³ Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/12025.

“Artículo 106, apartado tercero, frases 1 y 2: la recaudación del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto sobre Sociedades y del IVA corresponde al *Bund* y a los *Länder*, sin perjuicio de la participación de los municipios en el Impuesto sobre la Renta y en el IVA prevista en los apartados 5.º y 5.º a de este artículo. En la recaudación del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre Sociedades participan *Bund* y *Länder* a partes iguales.”

La participación de los municipios en el Impuesto sobre la Renta es actualmente del 15 por 100 (12 por 100 tratándose de rentas del capital) y en el IVA de aproximadamente un 2 por 100.

En las frases siguientes de este apartado se regula el reparto del IVA por remisión a una ley federal, pero estableciendo que en la fijación de ese reparto se han de considerar las variaciones que se puedan producir en el balance de cargas públicas entre *Bund* y *Länder*, o para compensar a estos últimos por mermas en sus ingresos derivadas de reformas tributarias, teniendo en cuenta que la competencia normativa sobre impuestos compartidos es exclusivamente federal. Además el apartado cuarto de este mismo artículo prevé que por ley federal se pueda modificar el reparto del IVA entre *Bund* y *Länder*, en el caso de que se produjera entre ellos una evolución divergente de sus finanzas públicas. Todo ello permite concluir que el reparto vertical de la recaudación del IVA se concibe como una “válvula de ajuste” para mantener el equilibrio financiero de los *Länder*.

Artículo 106 GG, apartado tercero, frases 3 a 5:

“(…) La participación del *Bund* y de los *Länder* en el IVA será fijado por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*. Para esa fijación deberán seguirse los siguientes principios:

Dentro del marco que permiten los ingresos corrientes, el *Bund* y los *Länder* tienen los mismos derechos para la cobertura de sus respectivos gastos necesarios. La determinación de los gastos con estos efectos deberá basarse en una planificación financiera plurianual.

Las necesidades de cobertura de *Bund* y *Länder* deberán acomodarse entre sí para lograr una compensación justa, que evite cargas excesivas a los contribuyentes y garantice la homogeneidad de las condiciones de vida en el territorio federal.

Adicionalmente se tendrá en cuenta en la determinación del reparto del IVA entre *Bund* y *Länder*, la disminución de ingresos tributarios soportada por los *Länder* a partir del 1.1.1996 por el tratamiento de los hijos en la regulación del Impuesto sobre la Renta.”

Artículo 106 GG, apartado 4:

“El reparto del IVA entre *Bund* y *Länder* deberá fijarse de nuevo si la relación ingresos-gastos de *Bund* y *Länder* tiene una evolución diferente, sin considerar aquí la minoración de ingresos a que se refiere la frase 5 del apartado tercero anterior. En el caso de que los *Länder*, por una ley federal, vean incrementados sus gastos o reducidos sus ingresos por un limitado período de tiempo, se podrán compensar esas mayores cargas por una ley federal, con la aprobación del *Bundesrat*, con aportaciones de fondos del *Bund*. Esa ley federal deberá determinar los criterios para la determinación de esas aportaciones, así como el reparto entre los *Länder*.”

En el cuadro que sigue se recoge una síntesis del reparto actual de ingresos impositivos vigente actualmente en Alemania:

	<i>Bund</i>	<i>Länder</i>	Municipios
IMPUESTOS COMPARTIDOS			
Impuesto sobre la Renta (en general)	42,5	42,5	15
Impuesto sobre la Renta-rentas del capital	44	44	12
Impuesto sobre Sociedades	50	50	—
Impuesto sobre el Valor Añadido	53,3	44,7	2

(Sigue.)

(Continuación.)

	<i>Bund</i>	<i>Länder</i>	Municipios
IMPUESTOS FEDERALES			
Impuesto sobre la Energía			
Impuesto sobre Tabacos			
Impuesto sobre aguardientes y licores			
Impuesto sobre otras bebidas alcohólicas			
Impuesto sobre vinos espumosos			
Impuesto sobre productos intermedios			
Impuesto sobre el Café	100		
Impuesto sobre Seguros			
Impuesto sobre la Electricidad			
Impuesto sobre Vehículos a motor			
Impuesto sobre el tráfico aéreo			
Impuesto sobre la energía nuclear			
Recargo de solidaridad			
Tasa global a la importación			
IMPUESTOS DE LOS LÄNDER			
Impuesto sobre Patrimonio			
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones			
Impuesto Transmisiones Inmuebles		100	
Tributos sobre apuestas y loterías			
Contribuciones protección incendios			
Impuesto sobre la Cerveza			
IMPUESTOS MUNICIPALES			100 ⁴

Elaboración propia.

Durante 2012, la recaudación impositiva en Alemania fue la que se indica en el siguiente cuadro, donde figura también al final su redistribución territorial.

INGRESOS TRIBUTARIOS 2012 (miles millones €)

Impuesto sobre la Renta	214.620,6
Impuesto sobre Sociedades	16.934,5
Impuesto sobre el Valor Añadido	194.634,9
Total impuestos compartidos	426.190,0
Impuesto sobre la Energía	39.304,7
Impuesto sobre Tabacos	14.143,4
Impuesto sobre aguardientes y licores	2.121,4

(Sigue.)

⁴ Salvo la participación del *Bund* y el *Land* en la recaudación del Impuesto Industrial, que en 2012 fue de 6,4 miles de millones de euros, aproximadamente un 15 por 100 de la recaudación de ese impuesto. Se estableció en 1969 como compensación por la participación de los municipios en el Impuesto sobre la Renta.

(Continuación.)

Impuesto sobre otras bebidas alcohólicas	2,0
Impuesto sobre vinos espumosos	450,0
Impuesto sobre productos intermedios	14,3
Impuesto sobre el Café	1.053,5
Impuesto sobre Seguros	11.138,0
Impuesto sobre la Electricidad	6.973,2
Impuesto sobre Vehículos a motor	8.442,7
Impuesto sobre el tráfico aéreo	948,4
Impuesto sobre la energía nuclear	1.577,0
Recargo de solidaridad	13.623,7
Tasa global a la importación	1,7
Total impuestos federales	99.794,0
Impuesto sobre Patrimonio	-1,0
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	4.304,6
Impuesto Transmisiones Inmuebles	7.389,1
Tributos sobre apuestas y loterías	1.431,7
Contribuciones protección incendios	380,4
Impuesto sobre la Cerveza	696,6
Total impuestos de los <i>Länder</i>	14.201,4
Impuesto industrial	42.344,5
Impuesto sobre bienes inmuebles	12.016,6
Otros tributos municipales	1.037,0
Total tributos municipales	55.398,1
Aduanas	4.462,4
Total ingresos tributarios (mill. €)	600.045,9
REPARTO	
Federación	256,3
<i>Länder</i>	236,3
Municipios	81,1
Unión Europea	26,3

Posibles diferencias por redondeo.

Fuente: Ministerio Federal de Finanzas - Grupo de previsión de ingresos tributarios, mayo 2013.

El artículo 107 se divide en dos apartados diferentes:

Apartado primero: ordena que la recaudación de los impuestos de los *Länder* y la participación de los *Länder* en los impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades se repartan entre ellos atendiendo al lugar donde se obtiene la recaudación, pero obliga a fijar los oportunos ajustes en el Impuesto sobre Salarios y en el Impuesto sobre Sociedades⁵, autorizando a que se realicen también ajustes para otros impuestos:

“Artículo 107, apartado primero, frases 1 a 3 GG: La recaudación de los impuestos de los *Länder* y la parte de los *Länder* en la recaudación del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre Sociedades se repartirá

⁵ El Impuesto sobre Salarios es un impuesto en la fuente integrado en el Impuesto sobre la Renta. Los ajustes se realizan para considerar la residencia del percceptor de rentas salariales, el lugar de generación de las rentas para empresas con actividad en más de un *Land* y otros posibles criterios.

entre ellos en función de lo que cada uno recaude en su territorio respectivo. Por ley federal, que requerirá la aprobación del *Bundesrat*, se establecerán disposiciones más detalladas para el Impuesto sobre Salarios y el Impuesto sobre Sociedades, sobre la delimitación, tipos y desagregación de ingresos locales. También podrán establecerse disposiciones de ese tipo para los ingresos locales de otros impuestos.”

El IVA juega el papel de primer elemento de redistribución territorial de recursos públicos. En efecto, el apartado primero del artículo 107 establece que la parte de este impuesto que corresponde a los *Länder* se repartirá entre ellos en proporción al número de habitantes de cada uno, *pero hasta una cuarta parte del total a repartir podrá destinarse a aquellos Länder cuya recaudación por habitante esté por debajo de la media de todos ellos*:

“Artículo 107, apartado primero, frases 4 y 5 GG: la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los *Länder* se repartirá entre ellos en proporción al número de sus respectivos habitantes; por ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*, una parte, que no podrá superar un cuarto del total, podrá destinarse a aquellos *Länder* cuya recaudación por habitante por los impuestos propios y su participación en el Impuesto sobre la Renta y en el Impuesto sobre Sociedades sean inferiores al promedio de todos los *Länder*.”

El segundo apartado se refiere específicamente a la compensación financiera, y ordena que quede garantizado mediante ley la compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *Länder*. El reparto del IVA ya se ha encargado de acercar a la media a los *Länder* con menor capacidad financiera por habitante, y ahora se trata de realizar un nuevo acercamiento, pero con otros criterios, pues se tiene en cuenta también la capacidad financiera de los municipios de cada *Land*, y se incluyen determinadas ponderaciones en la cuantificación de los habitantes de algunos *Länder*, atendiendo a características territoriales (Ciudades-Estado) o de densidad de población (algunos *Länder* del Este).

Por lo demás, el artículo 107 GG ordena también que se fijen por ley las bases para determinar el derecho de unos *Länder* a recibir recursos y la obligación para los otros de aportarlos, así como las bases para la asignación con cargo al Presupuesto del *Bund* de transferencias complementarias a favor de los *Länder* con más débil capacidad financiera:

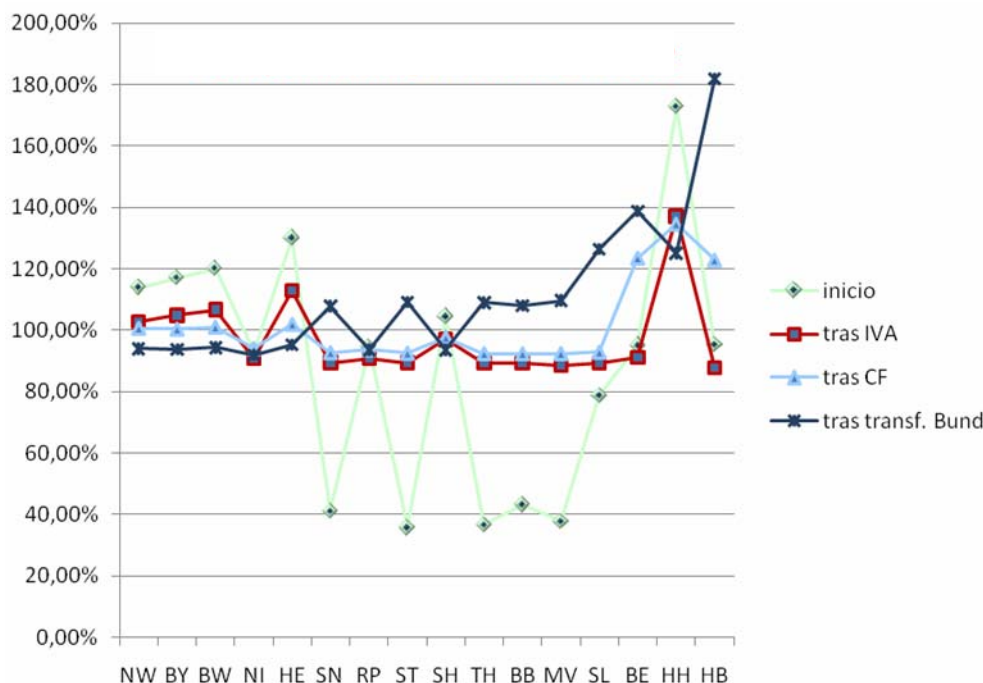
“Artículo 107, apartado segundo GG: Se garantizará mediante ley que quede adecuadamente compensada la desigualdad de capacidad financiera de los *Länder*; con esa finalidad se tendrán en cuenta la capacidad y necesidades financieras de los municipios o agrupaciones de municipios. Las condiciones para la recepción de fondos por los *Länder* con derecho a compensación y las bases para la determinación de las cantidades a aportar por los *Länder* obligados a compensar deberán estar fijadas en la ley. Esta última también podrá establecer que el *Bund* destine asignaciones con cargo a sus propios recursos para cubrir las necesidades financieras generales de los *Länder* con débil capacidad (asignaciones complementarias).”

II. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 11-11-1999

Baviera, Baden-Wurtemberg y Hesse recurrieron en 1998 contra la Ley de Compensación Financiera entre *Bund* y *Länder* de 23-6-1993, por entender que vulneraba lo dispuesto en el artículo 107 GG, al forzarles a renunciar a hasta un 80 por 100 de los recursos que recaudaban por encima de la media de todos ellos, al tiempo que garantizaba a los *Länder* perceptores un determinado nivel de ingresos independientemente de que se esforzaran o no por ser más eficientes en el ejercicio de la gestión tributaria que les correspondía.

No se puede dissociar el recurso presentado por estos tres *Länder* con los efectos de la reunificación. La incorporación de los *Länder* del Este incrementó considerablemente la dispersión de capacidad financiera dentro del sistema, concebido con unos criterios fuertemente redistributivos. En el gráfico que sigue se puede apreciar como la capacidad financiera por habitante de algunos *Länder* (los del Este), antes de aplicar el sistema, era de apenas un 40 por 100 de la media nacional. A pesar de ello, ya solo el reparto del IVA y lo que entonces se denominaba “Compensación Financiera Horizontal” (transferencias entre los *Länder*), cambiaba el orden en beneficio de los más débiles, que posteriormente, con la “Compensación Financiera Vertical” (transferencias del *Bund*), quedaban en una situación muy beneficiosa. Son de destacar en ese sentido los casos de Berlín y Bremen. Por el contrario, todos los *Länder* que al inicio estaban por encima de la media acababan por debajo, salvo Hamburgo, resultando particularmente costoso el sistema para Baviera, Baden-Wurtemberg y Hesse, precisamente los que promovieron el recurso ante el TC.

COMPENSACIÓN FINANCIERA EN 1998



Fuente: Ministerio Federal de Finanzas.

El TC dictó sentencia el 11-11-1999, tomando la siguiente decisión (traducción no oficial):

La Ley de Compensación Financiera entre Bund y Länder de 23-6-1993 (Boletín Federal Legislativo I, página 977), modificada por última vez por el artículo 1 de la tercera Ley de modificación de la Ley de Compensación Financiera y por la Ley de reforma de la financiación municipal de 17-6-1999 (Boletín Federal Legislativo I, pág. 1382), es válida transitoriamente en su redacción actual únicamente hasta el 31 de diciembre de 2004, y hasta esa fecha solo si el legislador establece a tiempo, como muy tarde hasta el 31 de diciembre de 2002, las bases generales para el reparto de la recaudación del IVA y para la compensación financiera, incluidas las transferencias federales complementarias (arts. 106 y 107 GG), en la medida que esas bases se fundamenten en la necesaria concretización y desarrollo constitucional.

El TC recuerda que la GG no contiene criterios concretos a aplicar, pero sí obliga al legislador a precisar y complementar el reparto de ingresos impositivos y el sistema de compensación financiera en una Ley de Bases. Esta regulación tiene que tener una concepción a largo plazo, con vocación de continuidad, que asegure que *Bund* y *Länder* utilizan los mismos conceptos conforme a los mismos indicadores, que permitan una comparación real de las necesidades de financiación, que establezca criterios abstractos para efectos financieros concretos, asegurándose con ello tanto la transparencia del Estado de Derecho en el reparto de los recursos como la planificación presupuestaria del *Bund* y los *Länder* en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras autónomas.

En aplicación de esta Ley, la Ley de Compensación Financiera ha de desarrollar los efectos concretos del reparto de recursos y de la compensación financiera, estableciendo también criterios para su periódica comprobación.

El TC distingue cuatro fases en el reparto financiero. Para cada uno de ellos ordena que una Ley de Bases establezca el marco de desarrollo de los artículos 106 y 107 GG, que a su vez deberá desarrollarse en la Ley de Compensación Financiera. Estas cuatro fases son:

a) Reparto de la recaudación del IVA (art. 106 apartado tercero, frase 4 GG).

El TC recuerda el contenido del artículo 106 apartado tercero, frase 4 GG, y señala que su desarrollo legislativo deberá garantizar que *Bund* y *Länder* se basan en los mismos criterios en el cálculo de sus gastos necesarios y sus ingresos corrientes, conforme a unas bases fiables para la planificación financiera, y evitando que políticas generosas de gastos puedan financiarse con el reparto de la re-

caudación del IVA, mientras que políticas de austeridad en los gastos lleven a una participación inferior en esa recaudación.

El TC considera que, en contra de la obligación prevista en el artículo 106 apartado tercero, frase 2 GG, los ingresos de IVA no se repartían conforme a una planificación financiera plurianual.

b) El reparto de la parte de la recaudación del IVA entre ellos (art. 107 apartado primero GG).

En este punto el TC se limita a recordar los principios recogidos en GG: el reparto debe realizarse con arreglo al número de habitantes, previo reparto especial de hasta una cuarta parte del total entre los *Länder* con menor capacidad financiera.

c) Compensación financiera horizontal (art. 107 apartado segundo GG).

Señala el TC que la compensación horizontal debe reducir, pero no eliminar, las diferencias de capacidad financiera entre los *Länder*. Ha de buscar un equilibrio entre la autonomía, la propia responsabilidad y la individualidad de los *Länder*, por un lado, y la corresponsabilidad en la solidaridad comunitaria, para asegurar la existencia y persistencia de la alianza federal.

Quizás en este punto de la sentencia se encuentre el elemento con mayor impacto en la reforma del sistema de compensación financiera: el TC recuerda que el artículo 107 apartado segundo GG no prescribe la igualdad financiera de los *Länder*, sino que se produzca una aproximación de sus respectivas capacidades financieras, *por lo que las diferencias entre los 16 Länder deben reducirse, pero no eliminarse o invertirse el orden entre ellos*.

Sigue el TC recordando que el índice de referencia que utiliza la GG es la capacidad financiera por habitante de los *Länder*, ya que se considera, en general, como el criterio más objetivo para medir las necesidades de financiación en un Estado de Derecho. El número de habitantes es la base para la comparación de las capacidades financieras, es independiente de prioridades o decisiones a corto plazo de los *Länder*, y coloca a todos en situación de igualdad respecto a sus responsabilidades financieras.

El TC advierte al legislador que está obligado a determinar con más detalle el concepto de “capacidad financiera” y las diferencias que al respecto se puedan presentar entre los *Länder* (artículo 107 apartado segundo, frase 1 GG). También señala que, no obstante, la GG fija el número de habitantes como un índice abstracto, pero que no alcanza a abarcar necesidades adicionales de determinados *Länder*. Por ello, especifica una serie de requisitos que debe incluir la regulación legal del sistema de compensación financiera:

- En tanto que la Ley de Compensación Financiera reconozca costes especiales para puertos marítimos, ha de justificarlo, y eso, entiende el TC, no podía deducirse de la ley enjuiciada en la sentencia. Si la norma permite considerar necesidades adicionales en abstracto por este motivo, que sólo afectan a los *Länder* con costa, o por otras razones, el legislador está obligado a justificarlas.
- En cuanto al cómputo de la capacidad financiera de los municipios, considera que el legislador también debe establecer unas bases generales.
- La inclusión de los nuevos *Länder* en la compensación financiera requiere contraponer la capacidad financiera de las Ciudades-Estado con la de los *Länder* menos poblados, con el fin de poder evaluar si una alta concentración de población en un *Land* o, por contra, una población con bajo índice de densidad, justifican abstractas necesidades adicionales por habitante.

Recuerda el TC que la sentencia de 27 de mayo de 1992 ya obligó al legislador a realizar una amplia revisión para justificar las necesidades adicionales abstractas aplicadas a los grandes municipios para la atención de sus funciones. En la medida que el baremo de cómputo de los habitantes se modifique en el futuro, esta obligación de control se hará aún más necesaria, pues deberá revisarse si las necesidades de Brandeburgo, Meckemburgo-Pomerania-Occidental y Sajonia-Anhalt (los *Länder* con más baja densidad de población) están siendo suficientemente consideradas en el cómputo de sus habitantes, y si los costes de muchos servicios públicos en zonas poco pobladas pueden resultar más elevados que en las ciudades, especialmente porque haya que repartirlos entre un número bajo de habitantes.

- En cuanto al derecho u obligación en la compensación, dice el TC que el legislador tiene que determinar en la Ley de Bases los criterios concretos para determinar si se tiene derecho (a

recibir compensaciones) u obligación (de compensar), para garantizar así que tales criterios estén debidamente previstos y sean controlables.

d) Asignaciones federales complementarias (art. 107 apartado 2 frase 3 GG).

Señala el TC que las asignaciones federales complementarias, además de dar continuidad a la compensación financiera horizontal, permiten una intervención financiera federal que considere cargas especiales de *Länder* concretos, pero que se ha de basar en motivos fundados y estar limitada tanto en su duración como en su volumen. Los destinatarios de estas asignaciones sólo pueden ser aquellos *Länder* que, tras el efecto de la compensación financiera horizontal, sigan por debajo de la media nacional en una proporción inadecuada y que no sea posible salvar con los recursos propios del *Land*. Este recurso al incremento de capacidad financiera es especialmente adecuado para atender las necesidades de los *Länder* del Este, con capacidad financiera alejada de la media nacional, puesto que una compensación recurriendo únicamente al esfuerzo de los *Länder* del Oeste supondría para estos últimos un debilitamiento financiero excesivo.

En casos excepcionales puede admitirse que este tipo de intervención federal tenga como resultado que la capacidad financiera del *Land* beneficiario llegue a superar la media de capacidad financiera de todos los *Länder*.

Si el legislador determina la existencia de cargas especiales, está obligado a identificarlas y justificarlas, respetando el obligado principio federal de igualdad de trato. Con la tipificación de las cargas especiales en la Ley de Bases se podrá asegurar que se aplican a todos los *Länder* afectados por ellas, y que se comprueba periódicamente que continúan existiendo, sirviendo con ello también a los fines de control jurisprudencial y difusión pública. Las asignaciones federales adicionales son un complemento del reparto redistributivo de la recaudación del IVA y de la compensación horizontal, y por ello su volumen debe ser limitado en relación al de la compensación financiera horizontal.

Dice esto el TC porque mientras la compensación financiera horizontal alcanzó en 1998 13,5 miles de millones de marcos, aproximadamente, mientras que las asignaciones federales adicionales llegaron a 25,7 mil millones de marcos. Estas asignaciones pueden justificarse por las circunstancias excepcionales de la reunificación, pero necesitan ser corregidas a largo plazo, teniendo en cuenta su función complementaria.

Por lo demás, el TC exige que la Ley de Bases justifique las asignaciones federales para compensar costes de dirección política desproporcionados ("costes del pequeño tamaño"), si es que se quiere mantener esas asignaciones. La Ley de Compensación Financiera de 1993 no contenía bases suficientemente claras al respecto.

III. BASES DEL SISTEMA PARA EL PERÍODO 2005 A 2019

Como reacción a la sentencia comenzó la negociación y tramitación de la reforma del sistema de compensación financiera. A diferencia de lo ocurrido con los dos pronunciamientos anteriores del TC, en 1986 y 1992, en esta ocasión la sentencia no aporta soluciones concretas a los aspectos en conflicto, fijando límites pero dejando un amplio margen para la negociación y las decisiones políticas⁶.

El 16 de diciembre de 1999 tuvo lugar una cumbre entre el Canciller federal y los ministros-presidentes de los *Länder*, en la que se creó una comisión con dos grupos de trabajo:

- 1.º Propuestas para un nuevo orden de competencias federales y de regulación financiera constitucional, presidido por el Ministro-Presidente de Baviera, Edmund Stoiber, y por el Alcalde de Bremen, Henning Scherf.
- 2.º Propuestas para un nuevo orden en las relaciones financieras entre *Bund* y *Länder*, y para la incorporación de los criterios de la sentencia del TC, presidido por el Ministro-Presidente de Baden-Wurtemberg, Erwin Teufel.

Tras dos años de discusiones entre *Bund* y *Länder* por un lado, y principalmente entre los propios *Länder*, por otro, se emitió en diciembre de 2000 por el Ministerio Federal de Fianzas un documento

⁶ "Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs-Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz", Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe, Band 73, Berlin, Feb 2003.

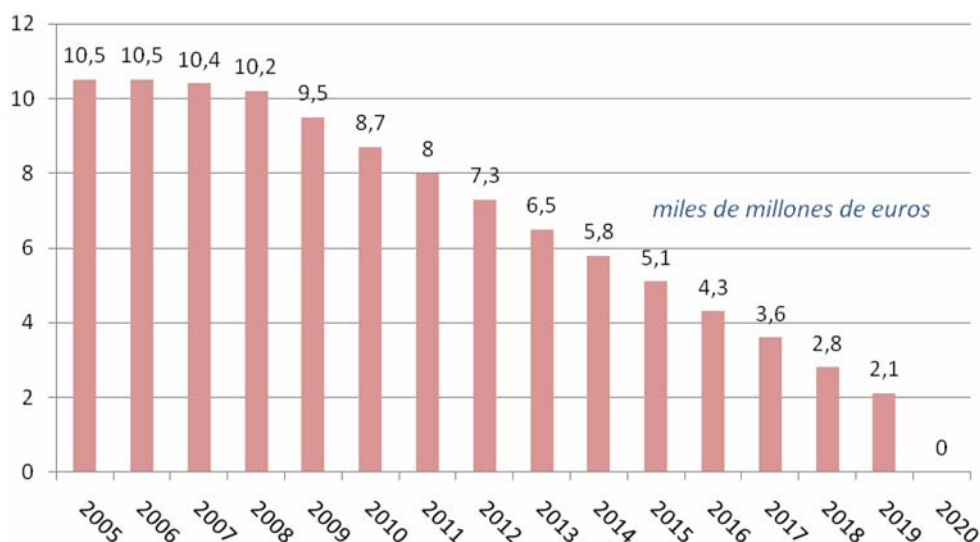
sobre el estado de situación de las negociaciones⁷, tras la constitución el 12 de octubre anterior en el Bundestag de una Comisión Parlamentaria especial. El documento fue la base sobre la que se desarrollaron intensas sesiones de trabajo de la Comisión parlamentaria, tanto para aproximar posiciones como para cumplir con el estricto plazo que el TC había señalado al legislador.

Un elemento clave para poder consensuar la reforma fue la firma del *Pacto de Solidaridad II*, firmado el 23-6-2001 por el Canciller Gerhard Schröder y los presidentes de los 16 *Länder*. El primer pacto, de 1993, permitió la movilización de ingentes volúmenes de fondos hacia los *Länder* del Este, para dotarlos de infraestructuras, para su saneamiento financiero y para la creación y modernización de sus estructuras administrativas. Ese primer pacto dio lugar al establecimiento del recargo de solidaridad, establecido sobre la cuota líquida de los impuestos sobre rentas. También posibilitó la incorporación de los *Länder* del Este al sistema de compensación financiera, lo que, junto con la Ley de fomento de las inversiones, contribuyó a financiar las medidas previstas en el pacto.

Del segundo pacto hay que destacar tres aspectos:

- 1.º Avanzó algunas decisiones importantes para la reforma del sistema de compensación financiera: se pactó mantener la ponderación del 135 por 100 de los habitantes de las Ciudades-Estado, aspecto que era y sigue siendo controvertido, pero desapareció la consideración de las cargas especiales aplicable antiguamente a los *Länder* con puertos y costas, sustituyéndose por la consideración de la escasa densidad de población de Meckemburgo-Pomerania Occidental (105 por 100), Brandeburgo (103 por 100) y Sajonia-Anhalt (102 por 100). También se decidió incrementar la ponderación de los ingresos impositivos municipales en la compensación financiera entre los *Länder*. Estos aspectos los trataremos con más detalle en el apartado IV siguiente.
- 2.º La movilización por el *Bund* de 156 millones de euros en el período 2005 a 2019 para hacer posible el objetivo del Pacto, esto es, el desarrollo del Este y el logro a largo plazo de unas condiciones de vida homogéneas, tanto en el plano económico como en el social, entre el Este y el Oeste. Este volumen de fondos tiene dos partes, por un lado 51 mil millones con cargo al Presupuesto federal durante el período, para atender a las necesidades especiales de desarrollo económico de los *Länder* del Este, y por otro, en forma de transferencias a estos *Länder*, con la distribución que se muestra en el gráfico siguiente:

TRANSFERENCIAS FEDERALES COMPLEMENTARIAS PARA NECESIDADES ESPECIALES



Fuente: "Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs...", ob. cit.

- 3.º Un tercer acuerdo del *Pacto de Solidaridad II* fue la asunción por el *Bund* de las deudas pendientes de los "Fondos Unidad Alemania" (*Fonds Deutsche Einheit*). Este fondo se creó en el Tratado

⁷ "Eckpunktepapier des Bundesministerium der Finanzen und Stand der Gespräche zwischen Bundesregierung und Landesregierungen, BMF, 1-12-2000.

de Reunificación para financiar el saneamiento de los *Länder* del Este, teniendo en cuenta que, en principio, éstos no entraban en el sistema de compensación financiera. Su dotación inicial fue de 115 mil millones de marcos, pero rápidamente se quedó corta, y llegó a alcanzar los 160 mil millones de marcos, aportados en un 31 por 100 por el *Bund*, un 10 por 100 por los *Länder* del Oeste y un 59 por 100 con apelación al crédito. Estaba prevista la amortización del fondo al 50 por 100 entre *Bund* y *Länder* occidentales. La asunción por el *Bund* de todas las cargas se le compensó con un incremento de su participación en el IVA, inicialmente de 1324 millones de euros anuales, y el compromiso por parte de los *Länder*, en el caso de que en 2020 quede una cantidad pendiente de amortizar superior a 6500 millones de euros, de asumir la amortización del 53,3 por 100 del exceso sobre esa cantidad.

El *Pacto de Solidaridad II* y las múltiples sesiones negociadoras permitieron sacar adelante dos proyectos de Ley presentados por el Ministro Federal de Finanzas, Hans Eichel: la Ley de Bases (*Maßstäbengesetz*), aprobada por las dos cámaras parlamentarias el 5-7-2001, y la Ley de Prolongación del Pacto de Solidaridad (*Solidarpaktfortführungsgesetz*), aprobada el 30-11-2001 por el *Bundestag* y el 20-12-2001 por el *Bundesrat*, y que se ha ido actualizando cada año con la denominación tradicional de “Ley de Compensación Financiera entre *Bund* y *Länder*”, *FAG*.

LA LEY DE BASES

La Ley de Bases reserva para la Ley anual de Compensación Financiera la fijación de los criterios concretos a aplicar en cada ejercicio, en el marco de los fundamentos que establece para los cuatro elementos del sistema diferenciados en la sentencia del TC:

1. el reparto vertical entre *Bund* y *Länder* de la recaudación del IVA (art. 106 GG, apartado tercero, frase 4 y apartado 4, frase 1);
2. el reparto horizontal de la parte especial que corresponde a los *Länder* en la recaudación del IVA (artículo 107 GG, apartado primero, frase 4);
3. la compensación financiera entre los *Länder* (art. 107 GG, apartado segundo, frase 1);
4. las transferencias federales complementarias y las transferencias federales por necesidades especiales.

Reparto vertical del IVA entre Bund y Länder

Este reparto se debe regir por el principio de cuota de cobertura, previsto en el apartado tercero del artículo 106 GG, por el que *Bund* y *Länder* tienen los mismos derechos de cobertura de sus gastos respectivos, fijados en su planificación financiera plurianual.

Reparto horizontal del IVA

El reparto entre los *Länder* de la parte que les corresponde del IVA está delimitado por el artículo 107 GG, que obliga a hacerlo en proporción al número de habitantes de cada uno, salvo la parte especial, de hasta un 25 por 100, para aquellos *Länder* con ingresos impositivos por habitante por debajo de la media de todos los *Länder*.

La Ley de Bases solo añade en este punto a lo que establece la GG, que el reparto de esta parte especial debe buscar la reducción de las diferencias especialmente grandes de capacidad financiera entre los *Länder*. En definitiva, que se aplique un criterio progresivo en el reparto de esta parte especial, lo que se concreta en la fórmula que se explica en el apartado IV. B) b) siguiente.

Compensación financiera

La compensación financiera, una vez realizado el reparto de la recaudación del IVA, sirve para aproximar las capacidades financieras de los *Länder* entre sí, respetando, por un lado, la soberanía de cada *Land*, y, por otro, su pertenencia a una sociedad solidaria federal.

Los *Länder* con capacidad financiera por debajo de la media (“*Länder* con derecho a compensación”) reciben fondos de aquellos *Länder* que están por encima de la media (“*Länder* obligados a compensar”). Para la medición de la capacidad financiera de cada *Land* se toma de cada uno lo que se denomina “ingresos relevantes para la compensación”, constituidos por los ingresos de los impuestos

propios de cada *Land*, su participación en la recaudación de los impuestos compartidos, incluido el IVA, y los ingresos impositivos computables de sus municipios respectivos. No se computan los conceptos tributarios cuyo volumen tiene poca relevancia, que se obtengan uniformemente por todos los *Länder*, o que se recauden por compensación de servicios directamente prestados por el *Land* o alguno de sus municipios (tasas) o, por último, cuando el esfuerzo que se requiera para computarlos sea desproporcionado.

La Ley de Bases establece en su artículo 8 que, a efectos de comparar la capacidad financiera de los *Länder* entre sí, es necesario considerar características estructurales de determinados *Länder* que puedan suponer mayores necesidades para ese *Land* y sus municipios. La Ley las califica de “mayores necesidades abstractas”, que se han de determinar objetivamente mediante un índice adecuado, y que para los *Länder* a los que la propia Ley reconoce estas mayores necesidades, es decir, las Ciudades-Estado y aquellos *Länder* territoriales con baja densidad de población, se aplican corrigiendo el número de habitantes computables de los mismos.

El artículo 9 introduce uno de los mandatos clave del TC: la compensación financiera, si bien debe reducir en lo posible las diferencias de capacidad financiera de los *Länder*, no puede nivelarlos completamente, ni puede altear el orden de mayor a menor capacidad financiera de los *Länder* existente antes de su aplicación.

Asignaciones complementarias del Bund

Los artículos 10 a 12 de la Ley de Bases fijan los principios aplicables a las transferencias complementarias del *Bund*. Su función es la de reforzar a los *Länder* con débil capacidad financiera, entre los que solo se pueden considerar a los integrantes de los “*Länder* con derecho a la compensación”. La Ley de Bases diferencia dos tipos de transferencias complementarias federales: las generales y las especiales, las primeras para mejorar en general la capacidad financiera de los *Länder* receptores, sin que ello pueda llevar a una completa nivelación financiera, y las segundas destinadas a la cofinanciación de cargas especiales. Estas cargas especiales deben estar identificadas, y los motivos para la cofinanciación adecuadamente fundados y sometidos a control posterior. Debe tratarse de cargas especiales que existen en todos los *Länder*, pero que algunos de ellos necesitan afrontarlas con la ayuda federal.

La Ley de Bases prohíbe que esas transferencias complementarias especiales sirvan para cofinanciar planes ya existentes o para ayudar en situaciones de debilidad financiera, que resulten directamente de decisiones políticas del *Land* correspondiente, o para afrontar debilidades financieras en el corto plazo. Lo que sí permite la Ley de Bases es que, excepcionalmente, la recepción de transferencias federales complementarias especiales provoque que la capacidad financiera de un *Land* receptor pase a superar la media.

La adjudicación de transferencias complementarias especiales debe tener un alcance limitado, y realizarse con criterios degresivos⁸. Cuando excepcionalmente se utilicen como instrumentos de ayuda para resolver situaciones de emergencia presupuestaria, el *Land* correspondiente tendrá que aportar el necesario esfuerzo propio para salir de esa situación, conforme al correspondiente plan de saneamiento.

La Ley de Bases reconoce a los *Länder* de Berlín, Meckemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia el derecho a recibir transferencias federales complementarias especiales, fundadas en la necesidad de recuperar su déficit en infraestructuras y la proporcionalmente débil capacidad financiera de sus municipios respectivos. También es posible fundamentar este tipo de transferencias complementarias para atender a costes de dirección política que, por el número de habitantes del *Land*, puedan resultar desproporcionados.

La Ley de Bases fija su vigencia desde el día siguiente al de su publicación, que fue el 12-9-2001, hasta el 31-12-2009, y mantiene la vigencia de la Ley de Compensación Financiera de 23-6-1993 hasta el 31-12-2004.

Los principios que establece se desarrollan a su vez en la Ley de Compensación financiera, *FAG*, que año a año va introduciendo pequeños ajustes. En el apartado siguiente se detalla la aplicación de la *FAG* para el ejercicio fiscal 2012.

⁸ Un buen ejemplo lo tenemos en el gráfico de la página 15.

IV. LA LEY DE COMPENSACIÓN FINANCIERA EN 2012

Su denominación inicial fue “Ley de prolongación del pacto de solidaridad, de nueva regulación de la compensación financiera federal y de liquidación del Fondo Unidad Alemana”. En las sucesivas redacciones que se han ido aprobando para establecer los criterios anuales se volvió a la denominación tradicional de “Ley de Compensación Financiera entre el *Bund* y *Länder*”, FAG.

Vamos a referirnos seguidamente a la redacción vigente actualmente, tras la última modificación de su artículo 3, introducida por ley de 15-2-2013. Las cifras en las que se concreta todo el proceso de reparto en sus distintas fases y para todos los *Länder* se recoge en el Anexo⁹. Las referencias de filas que se aportan en los apartados siguientes se refieren a este Anexo.

A) Población y reparto inicial de ingresos impositivos

El primer dato que hay que considerar es el de población de cada *Land*, facilitado por la Oficina Federal de Estadística relativo al 30 de junio del ejercicio en cuestión (*fila 1*). Este dato es el básico y fundamental para determinar las necesidades financieras de un *Land*. Se puede decir que el ciudadano residente en la República Federal es la unidad de medida básica para el reparto de los ingresos impositivos y para efectuar los repartos que garantizan la compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *Länder*, como exige el artículo 107.2 GG.

En el sistema de compensación no influyen las elecciones de Gasto que puedan hacer el *Bund* o cada *Land* en el ejercicio de sus respectivas políticas presupuestarias. Cada *Land* es soberano para decidir la aplicación de los recursos disponibles para la mejor defensa del interés general del *Land*, pero también el *Bund* es soberano para desarrollar su política de gastos atendiendo al interés general de la nación alemana. La GG reconoce al *Bund* y a los *Länder* el mismo derecho a la cobertura de sus respectivos gastos necesarios (art. 106 GG).

El número de habitantes computable a efectos del sistema de compensación financiera en 2012 fue de 81.902.743 para el conjunto de la República Federal. Esta cifra la facilita la Oficina Federal de Estadística, y se obtiene del censo de población actualizado cada año con la información facilitada por los registros municipales y los registros civiles. Recientemente, el 31 de mayo de 2013, la Oficina Federal de Estadística hizo públicos los resultados de un nuevo censo, realizado en 2011, con el sorprendente resultado de una fuerte reducción del número de habitantes, en torno a 1,5 millones¹⁰, respecto al resultante de los antiguos censos actualizados. Estos eran los del último censo de la República Federal de Alemania anterior a la reunificación, realizado en 1987, y los datos del registro central de habitantes de la antigua República Democrática de Alemania existentes a octubre de 1990.

Esta reducción del número de habitantes censados va a tener importantes efectos en el sistema de compensación financiera a partir de 2013. Berlín es el que sufrirá más pérdidas, pues experimenta una caída en su población de nada menos que el 5,2 por 100. También Hamburgo presenta un fuerte ajuste a la baja, del 4,6 por 100. La otra “Ciudad-Estado”, Bremen, baja un 1,4 por 100, pero menos que la media nacional, que es del 1,8 por 100. Estos tres *Länder* se ven especialmente afectados por los cambios en la población, debido a la ponderación del 135 por 100 que se aplica a sus habitantes.

El segundo dato, junto al de población, que se toma como base de partida, es la recaudación de los impuestos propios de los *Länder* más su participación en los Impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades. El importe correspondiente a cada *Land* figura en la *fila 2*.

B) El reparto del IVA

a) Reparto vertical (entre Bund y Länder)

El siguiente paso es el de determinar el reparto de la recaudación del IVA entre el *Bund* y los *Länder*. El artículo primero de la FAG relaciona las partidas que van configurando derechos del *Bund* o de los

⁹ Las cifras que se recogen en el Anexo, y que se explican en las siguientes páginas, son datos oficiales del Ministerio Federal de Finanzas, disponibles en su portal de Internet: www.bundesfinanzministerium.de.

¹⁰ El número de habitantes a 31-12-2011 computado oficialmente era de 81,8 millones, pero el nuevo censo lo reduce a 80,3.

Länder a participar en la recaudación del IVA. Tomando las reglas aplicables a 2012, se deduce de la aplicación de ese artículo el siguiente cuadro:

	<i>Bund</i>	<i>Länder</i>	Municipios
1. Asignación inicial Resto (100 – 4,45) = 95,55	4,45		
2. Compensación por cargas del seguro de pensiones 5,05% del Resto de 1 Resto (95,55 – 4,83) = 90,72	4,83		
3. Participación de los municipios 2,2% del Resto de 2 Resto (90,92 – 2) = 88,72			2
4. 50,5% <i>Bund</i> y 49,5% <i>Länder</i> del Resto de 3 Resto 0. Este reparto ya tiene en cuenta las cargas por tributación familiar previstas en 106.3 GG	44,8	43,92	
5. Amortización “Fondo Unidad Alemana”	+1.007.212.000	-1.007.212.000	
6. Compensación por incremento del Kindergeld en 2000 0,25% del Resto 3	-0,22	+0,22	
7. Compensación por la Ley de Fomento Familiar de 2001 0,25% del Resto 3	-0,58	+0,58	
8. Ajuste por subida de tipos de IVA en 2007 0,25% del Resto 3	-0,09	+0,09	
9. Ajuste por Ley de ayudas a la consolidación de 2011 Aplicado sobre Importe 5	+400.000.000	-400.000.000	
10. Compensación por incremento del Kindergeld en 2010	-1.326.000.000	+1.326.000.000	
Efecto neto de los importes de los apartados 5, 9 y 10	+0,05	-0,05	
RESULTADO FINAL	53,3	44,7	2

Elaboración propia, siguiendo el contenido del artículo 1 FAG.

En 2012 la recaudación que correspondió a los *Länder* por su participación en el 44,7 por 100 que resulta del cuadro anterior fue de 86,8 miles de millones de euros (*fila 3*). Ahora hay que ver cómo se reparten estos recursos entre los *Länder*.

b) *Reparto entre los Länder de su participación en el IVA*

El artículo segundo de la FAG empieza por establecer la regla de reparto de la parte especial, que recordemos que puede llegar a alcanzar el 25 por 100 del total a repartir. Participan en esta parte especial todos los *Länder* con capacidad financiera por habitante por debajo de la media.

Se denomina “T” al índice que nos aporta la media nacional, es decir, al resultado de dividir los ingresos totales computables (*fila 2, columna “total”*) entre el número total de habitantes (*fila 1, columna “total”*). Resulta de ello una media nacional de 1,55 (1.550 euros por habitante). Se denomina “E_L” al mismo cociente referido a los datos de cada *Land*. El índice “E_L” de cada *Land* y el índice promedio “T” figuran en la fila 4.

Quedan por encima de la media, y por lo tanto, no participan en el reparto de esta parte especial, Renania del Norte-Westfalia, Baviera, Baden-Wurtemberg, Hesse y Hamburgo.

Para medir lo alejado que está cada *Land* de la media nacional se utiliza el índice “X_L”, que para cada *Land* es el resultado de la siguiente ecuación:

$$X_L = 1 - E_L / T$$

Seguidamente, para tratar este reparto de la parte especial con un criterio progresivo, el artículo 2 de la FAG define un factor “ F_L ” aplicado a cada *Land*, pero distinguiendo a los *Länder* en dos grupos, según si están o no muy cerca de la media nacional:

$F_L = 0,95 \times X_L - 0,00525$, si su índice E_L es inferior al 97 por 100 de la media.

O bien:

$F_L = X_L \times (35/6 \times X_L + 3/5)$, si su índice E_L es igual o superior al 97 por 100 de la media, pero inferior a la media.

Si E_L es igual o mayor al 100 por 100 no se participa en el reparto especial. Conocidos “ T ”, el factor “ F_L ” y denotando “ h_L ” al número de habitantes del *Land*, se determina, conforme a la siguiente ecuación, la participación de cada uno en esta parte especial (*fila 5*):

Parte especial para el *Land*: $T \times h_L \times F_L$.

Si, como resultado de estas operaciones, el total a repartir superara el 25 por 100 del total, las cantidades resultantes tendrían que reducirse proporcionalmente hasta que la parte especial quedara en 25 por 100 del total. Realizado el reparto de la parte especial, el resto se reparte *entre todos* los *Länder* en proporción aritmética simple a sus habitantes (*fila 6*). El total que recibe cada *Land* se recoge en la *fila 7*.

Veamos como ejemplo el desarrollo en detalle de estas operaciones aplicadas a los *Länder* de Baja Sajonia, Renania Palatinado y Baviera, y que responden a las tres situaciones previstas en la FAG:

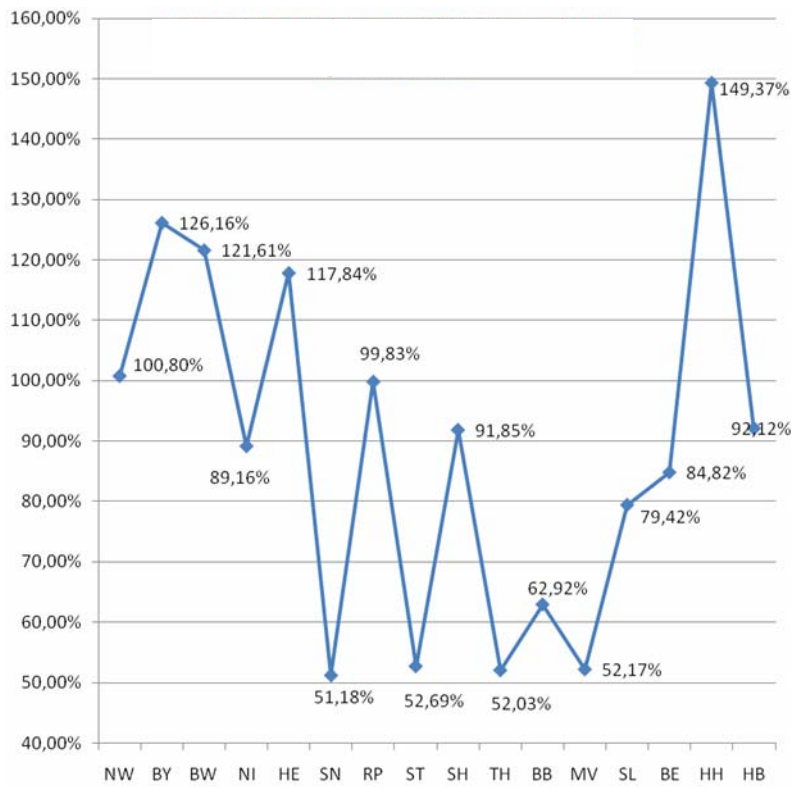
Importes en miles de euros	Baja Sajonia (NI)	Renania-Palatinado (RP)	Baviera (BY)	Totales
Ingresos (i)	10.941.860	6.181.588	24.674.514	126.854.625
Habitantes (h)	7.923.060	3.997.857	12.627.352	81.902.743
T (media nacional)				1,54884466
E (i/h)	1,38101441	1,54622539	1,95405291	
¿Participación especial?	SI, porque $E < 0,97 * T$	SI, porque $E \geq 0,97 * T$ y $< T$	NO, porque $E \geq T$	
$X_L = 1 - E_L / T$	0,10835835	0,00169111		
F_L	0,09769043	0,00103135		
Participación reparto especial - $T * F_L * h_L$	1.198.817	6.386	0	
Resto reparto IVA	7.313.455	3.690.259	11.655.796	
Participación en IVA	8.512.272	3.696.646	11.655.796	

Es interesante observar el fuerte efecto redistribuidor que supone este reparto, y que reflejan los gráficos siguientes. La participación de los *Länder* en el IVA supone una media por habitante de 1.059,6 euros. Si estos recursos se repartieran atendiendo a un criterio neutral, según los habitantes de cada *Land*, a Baviera le corresponderían 13.379.942 miles de euros, casi dos mil millones más de lo que recibe.

El primer gráfico representa el porcentaje de capacidad financiera por habitante de cada *Land* respecto a la media antes del reparto del IVA, y que refleja una gran dispersión.

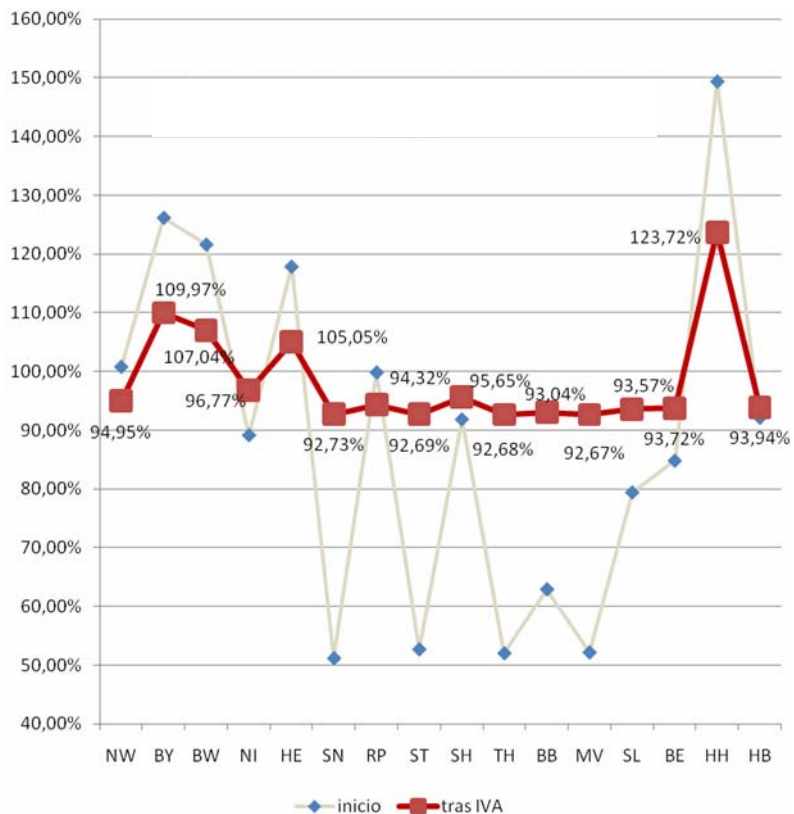
En el segundo gráfico mantenemos la situación inicial, pero le añadimos la que resulta tras el reparto del IVA y ajustes. Es muy notorio el acercamiento a la media que produce el reparto del IVA.

SITUACIÓN INICIAL, ANTES DEL REPARTO DEL IVA. EJERCICIO 2012



Elaboración propia, con los datos de las filas 1 y 2 del Anexo.

EFFECTO DE REPARTO DE IVA ENTRE LOS LÄNDER. 2012



Elaboración propia, con los datos de las filas 1, 2 y 8 del Anexo.

C) La compensación financiera entre los *Länder*

Añadiendo a los ingresos de cada *Land* la participación que les corresponde en el IVA llegamos a las cifras que se recogen en la *fila 8*, y que aquí vamos a denominar “Ingresos A”. Previamente se han añadido los ingresos por concesiones mineras previstos en la ley federal de montes, como establece el artículo 7, apartado segundo, de la FAG, y se han aplicado los ajustes previstos en el apartado tercero de ese mismo artículo, por el que se minoran en un 12 por 100 el importe en el que exceda el incremento respecto al ejercicio anterior de ingresos por habitante del *Land* frente al incremento medio del conjunto de los *Länder*. Se trata de un elemento del sistema para estimular la mejora en la eficacia recaudatoria de un *Land* respecto a la media.

En este punto la GG obliga a considerar también los ingresos impositivos municipales. El artículo 8 de la FAG establece que se tomará un 64 por 100 tanto de la participación de los municipios en Renta e IVA como de la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto Industrial, computados conforme a las reglas que se fijan en el citado artículo. Las cifras correspondientes a 2012 figuran en la *fila 9*, que aquí vamos a denominar “Ingresos B”.

Hacemos esta distinción entre ingresos A y B porque el artículo 9 de la FAG establece un cómputo de habitantes diferente para unos y otros. Así, para los “Ingresos A”, los habitantes de las “Ciudades-Estado” se computan al 135 por 100 (*fila 10*), y para los “Ingresos B”, además de esa ponderación para las “Ciudades-Estado”, se aplican los siguientes índices a los *Länder* del Este con más baja densidad de población (*fila 11*):

- Meklemburgo-Pomerania Occidental, 1,05.
- Brandeburgo, 1,03.
- Sajonia-Anhalt, 1,02.

De la aplicación de estas ponderaciones de habitantes resultan los cómputos de población recogidos en las *filas 10.1* y *11.1*, y se obtienen los correspondientes importes de ingresos medios por habitante (*filas 10.2* y *11.2*).

La suma de “ingresos A” e “ingresos B” de cada *Land* es la base para medir la capacidad financiera de cada uno. Se denomina “cifra de referencia de capacidad financiera” (*Finanzkraftmesszahl*), *Fkmz* (*fila 12*).

Multiplicando para cada *Land* sus “Ingresos A” y sus “Ingresos B” por los respectivos ingresos medios por habitante (*filas 10.3* y *11.3*), y sumando ambos importes, resulta la denominada “cifra de referencia de compensación financiera” (*Ausgleichsmesszahl*), *Amz*, recogida en la *fila 13*. Representa lo que obtendría el *Land* si le correspondiera exactamente el importe medio de ingresos por habitante.

El siguiente paso es el de comparar ambas cifras:

- La diferencia $Fkmz - Amz$ (*fila 14*) es el importe entre lo que obtiene el *Land* y lo que le correspondería si recibiera los importes medios por habitante. Un valor positivo indica que el *Land* está obligado a compensar y un valor negativo que el *Land* tiene derecho a ser compensado. La suma de valores positivos y negativos es cero, lógicamente.
- La ecuación $Fkmz/Amz \times 100$ (*fila 15*) representa la relación de capacidad financiera de cada *Land* respecto a los valores medios. Los *Länder* obligados a compensar tienen un valor superior a 100 y los *Länder* con derecho a ser compensados un valor inferior a 100.

El artículo 10, apartado primero, de la FAG diferencia tres grupos de *Länder* entre aquellos que tienen derecho a ser compensados:

1. *Länder* con $Fkmz/Amz$ inferior al 80 por 100.
2. *Länder* con $Fkmz/Amz$ igual o mayor del 80 por 100 e inferior al 93 por 100.
3. *Länder* con $Fkmz/Amz$ igual o mayor del 93 por 100.

A su vez diferencia, en el artículo 10, apartado segundo, otros tres grupos de *Länder* entre los obligados a compensar:

4. *Länder* con $Fkmz/Amz$ inferior al 107 por 100.

5. *Länder* con Fkmz/Amz igual o superior al 107 por 100 e inferior al 120 por 100.

6. *Länder* con Fkmz/Amz superior al 120 por 100.

Para cada uno de los grupos se fija una fórmula de cálculo de la cantidad a recibir o a aportar, en las que se van suavizando los efectos compensadores según se esté más o menos cerca de la media. Veamos cada una de ellas.

ESTADOS CON DERECHO A COMPENSACIÓN (Fkmz/Amz < 100%).

Siendo $R = 1 - \text{Fkmz}/\text{Amz}$,

— Si $\text{Fkmz}/\text{Amz} < 0,80$ le corresponde $\text{Amz} \times (3/4 \times R - 317/20.000)$.

Ejemplo: Berlín, BE.

Fkmz = 10.380.461, Amz = 15.130.502.

$R = 1 - \text{Fkmz}/\text{Amz} = 0,313938096$.

$\text{Recibe} = 15130502 \times (0,75 \times 0,313938096 - 0,01585) = 3.322.713 \text{ m. } \text{€}$

— Si $\text{Fkmz}/\text{Amz} \geq 0,80$ y $< 0,93$ le corresponde:

$\text{Amz} \times (R \times (5/26 \times R + 35/52) - 2121/260.000)$.

Ejemplo: Sajonia, SN.

Fkmz = 11.616.822, Amz = 13.154.933.

$R = 0,116922754$.

$\text{Recibe} = 13154933 \times (0,116922754 \times (0,192307692 \times 0,116922754 + 0,673076923) - 0,008157692308) = 962.538 \text{ m. } \text{€}$

— Si $\text{Fkmz}/\text{Amz} \geq 0,93$ le corresponde:

$\text{Amz} \times R \times (13/7 \times R + 11/25)$.

Ejemplo: Renania del Norte-Wesfalia; NW (*Land* rico, pero con la mayor densidad de población de Alemania).

Fkmz = 55.979.598, Amz = 56.837.921.

$R = 0,015101238$.

$\text{Recibe} = 56837921 \times 0,015101238 \times (1,857142857 \times 0,015101238 + 0,44) = 401.734 \text{ m. } \text{€}$

ESTADOS OBLIGADOS A COMPENSAR (Fkmz/Amz > 100%).

Los factores que se aplican al Amz de cada *Land* son los mismos, pero a la inversa.

Siendo $P = \text{Fkmz}/\text{Amz} - 1$.

— Si $\text{Fkmz}/\text{Amz} < 0,107$, el *Land* ha de transferir $\text{Amz} \times P \times (13/7 \times P + 11/25)$.

Ejemplo: no se da ningún caso como este en 2012.

— Si $\text{Fkmz}/\text{Amz} \geq 0,107$ y $< 0,120$, el *Land* ha de transferir $\text{Amz} \times (P \times (5/26 \times P + 35/52) - 2121/260.000)$.

Ejemplo: Baviera, BY.

Fkmz = 46.297.495, Amz = 40.235.691.

$P = \text{Fkmz}/\text{Amz} - 1 = 0,150657385$.

$\text{Paga} = 40235691 \times (0,150657385 \times (0,192307692 \times 0,150657385 + 0,673076923) - 0,008157692308) = 3.927.456 \text{ m. } \text{€}$

— Si $\text{Fkmz}/\text{Amz} > 0,120$, el *Land* ha de transferir $\text{Amz} \times (3/4 \times P - 317/20.000)$.

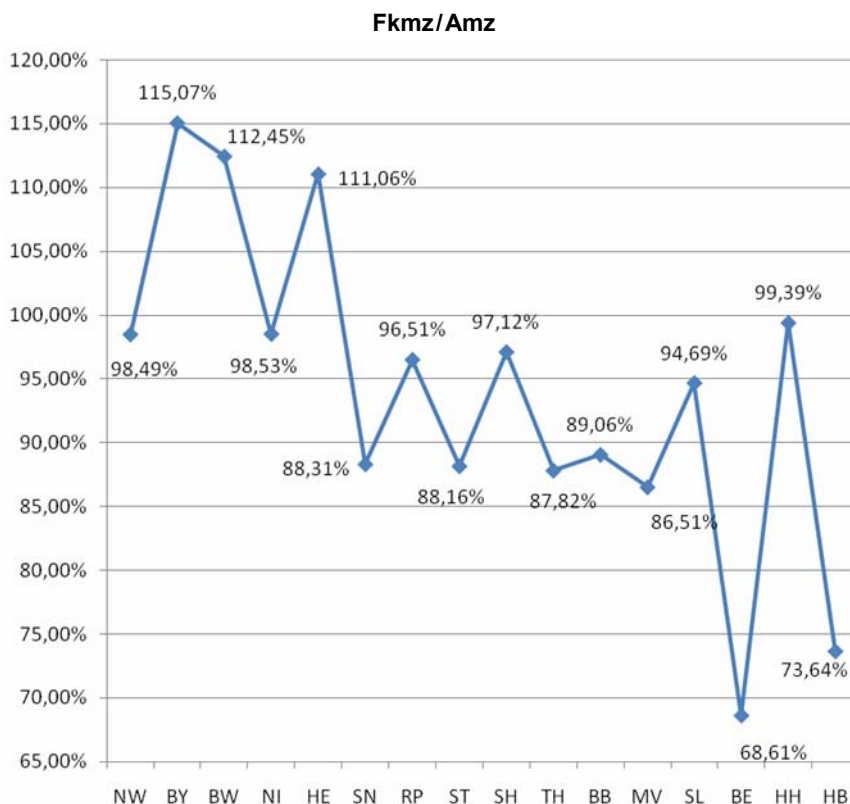
Ejemplo: no se da ningún caso como este en 2012.

La aplicación de todas las ecuaciones anteriores produce los resultados que se indican en las filas 15.1 a 15.6. En 2012 los tres *Länder* obligados a compensar están en el grupo 5 (entre 107 por 100 y 120 por 100 de la media), mientras que los *Länder* con derecho a compensar se reparten entre los tres grupos posibles. La *fila 16* indica el total de cantidades a percibir y la *fila 17* el importe que, en principio, deben pagar los obligados a compensar. Ambas cifras no coinciden, por lo que se requiere un ajuste final. El apartado segundo del artículo 10 de la *FAG* establece que esa diferencia se ha de repartir proporcionalmente entre los *Länder* obligados a compensar (*fila 18*).

Tras el ajuste, resulta la cantidad a compensar (*fila 19*) coincidente con la cantidad a recibir (*fila 16*). El artículo 10 apartado tercero de la *FAG* prevé también que si la cantidad a pagar por un *Land* obligado a aportar recursos supera el 72,5 por 100 de la diferencia entre su *Fkmz* y su *Amz*, el exceso ha de repartirse mitad y mitad entre el resto de *Länder* que aportan y los *Länder* que reciben, en el primer caso en proporción a sus aportaciones y en el segundo caso en proporción a lo que reciben. Este caso no se da en 2012.

También en este punto podemos ver una representación gráfica de los efectos de la compensación financiera. Como veíamos al principio de este apartado, se produce un cambio de base respecto a las cifras a las que llegamos tras el reparto de IVA. La incorporación de los ingresos municipales y las ponderaciones en el número de habitantes hace que nuevamente se parta de una gran dispersión, y aunque no es tan acusada como la que había antes del reparto del IVA (ver primer gráfico de la página 21), podría ser mayor si se tomara el total de los ingresos municipales y no solo un 64 por 100.

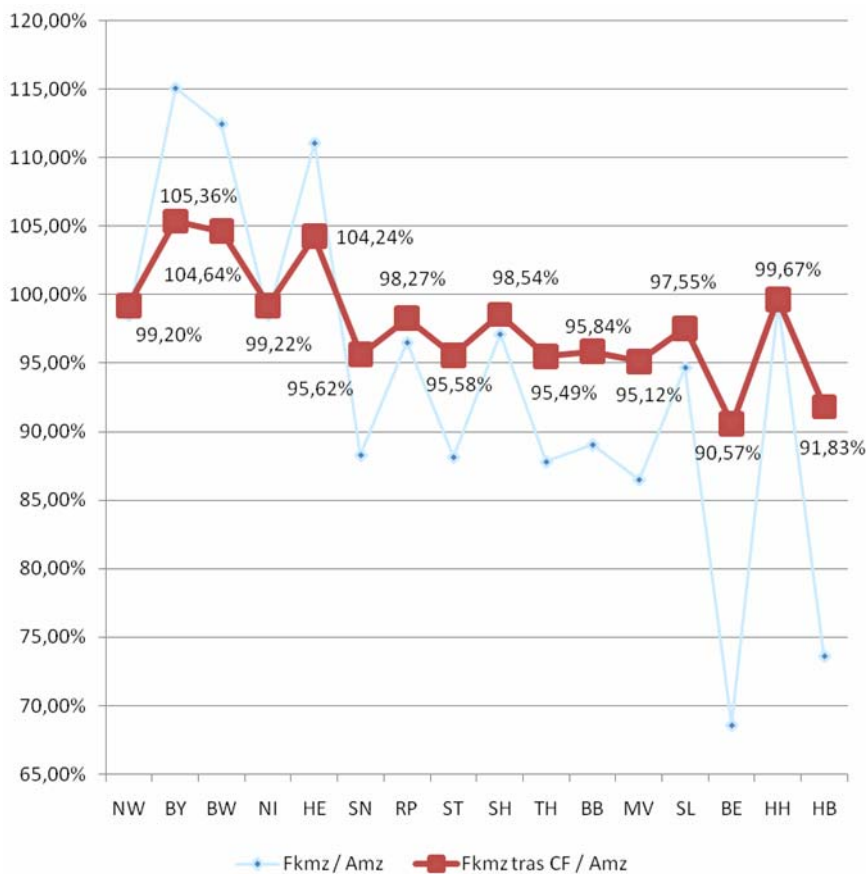
Tomamos la relación *Fkmz/Amz* como índice para situar cada *Land* respecto a la media. La situación inicial en 2012 sería:



Elaboración propia, con los datos de la fila 15 del Anexo.

Vamos a ver ahora el efecto que produce la compensación financiera, tras las transferencias horizontales que se hacen unos *Länder* a otros, y que hemos detallado en este apartado. Para ello, sumamos o restamos al *Fkmz* la cantidad recibida o aportada por la compensación financiera, y determinamos la relación entre el importe obtenido y el *Amz* de cada *Land*. Nuevamente vemos la notable reducción de las diferencias:

EFEECTO DE LA COMPENSACIÓN FINANCIERA. EJERCICIO 2012



Elaboración propia, a partir de la relación entre las cifras de las filas 12 + 16 o – 19 y la fila 12 del Anexo.

D) Las transferencias federales complementarias

El artículo 11 de la *FAG* establece los montantes de transferencias federales complementarias. El apartado primero señala que el *Bund* asumirá con cargo a su Presupuesto la transferencia de recursos a los *Länder* con menor capacidad financiera, tanto para cubrir sus necesidades financieras en general como para compensarles por cargas especiales, conforme establecen los siguientes apartados.

El apartado segundo dispone que recibirán transferencias federales para la cobertura de necesidades financieras en general aquellos *Länder* cuya suma de su *Fkmz* más la cantidad que reciben por la compensación financiera regulada en el artículo 10, y que hemos visto en el apartado C) anterior, esté por debajo del 99,5 por 100 de su *Amz*. El *Bund* transferirá a todos estos *Länder* un 77,4 por 100 de la cantidad que falta hasta ese 99,5 por 100, por lo que, a partir de las cifras de las filas 12, 13 y 16 del Anexo resultan las siguientes transferencias federales para atender necesidades generales en 2012 (columna F):

Miles €	A	B	C	D	E	F
	∑ Fkmz+recibido CF	Amz	A/B	99,5% s/.B	D-A	77,5% s/.E
NW	56.381.332	56.837.921	99,20%	56.553.731	172.399	133.610
BY	46.297.495	40.235.691		40.034.513		
BW	38.747.904	34.456.376		34.284.094		
NI	25.048.758	25.245.974	99,22%	25.119.744	70.986	55.014

(Sigue.)

(Continuación.)

Miles €	A	B	C	D	E	F
	∑ Fkms+recibido CF	Amz	A/B	99,5% s/.B	D-A	77,5% s/.E
HE	21.591.593	19.440.980		19.343.775		
SN	12.579.359	13.154.933	95,62%	13.089.158	509.799	395.094
RP	12.518.545	12.738.739	98,27%	12.675.045	156.500	121.288
ST	7.041.615	7.367.081	95,58%	7.330.246	288.631	223.689
SH	8.914.037	9.046.020	98,54%	9.000.790	86.753	67.233
TH	6.737.535	7.055.994	95,49%	7.020.714	283.179	219.463
BB	7.656.989	7.989.597	95,84%	7.949.649	292.659	226.811
MV	4.991.622	5.247.521	95,12%	5.221.283	229.661	177.987
SL	3.142.540	3.221.509	97,55%	3.205.402	62.862	48.718
BE	13.703.174	15.130.502	90,57%	15.054.850	1.351.676	1.047.549
HH	7.737.479	7.763.275	99,67%	7.724.458		
HB	2.610.827	2.843.243	91,83%	2.829.027	218.200	169.105
Total						2.885.561

El apartado tercero de la FAG se refiere a las transferencias federales para la cobertura de cargas especiales por insuficiencia de infraestructuras y por desproporcionada debilidad de las finanzas municipales, y que reciben Berlín, Brandeburgo, Meckemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia. Como estableció el Pacto de Solidaridad II (ver gráfico en la página 15), el montante total para estas transferencias en 2012 fue de 7.260.345.000 euros. La FAG reparte esta cantidad, redondeándola a mil euros, como sigue:

Berlín	19,020610%	1.380.962.000
Brandeburgo	14,326911%	1.040.183.000
Meckemburgo-Pomerania O.	10,536374%	764.977.000
Sajonia	26,075481%	1.893.170.000
Sajonia-Anhalt	15,733214%	1.142.286.000
Turingia	14,307410%	1.038.767.000
Total		7.260.345.000

El apartado 3 a del artículo 11 prevé también transferencias por cargas especiales derivadas de altas tasas de desempleo. Por este concepto se fijan las siguientes transferencias en 2012:

Brandeburgo	134.995.000
Meckemburgo-Pomerania O.	90.944.000
Sajonia	226.649.500
Sajonia-Anhalt	132.863.500
Turingia	125.048.000
Total	710.500.000

Cada tres años deben revisarse estas cargas especiales por desempleo, en función de la evolución desde 2005 de la población y de los costes de subsistencia en los *Länder* receptores frente al resto de *Länder* territoriales.

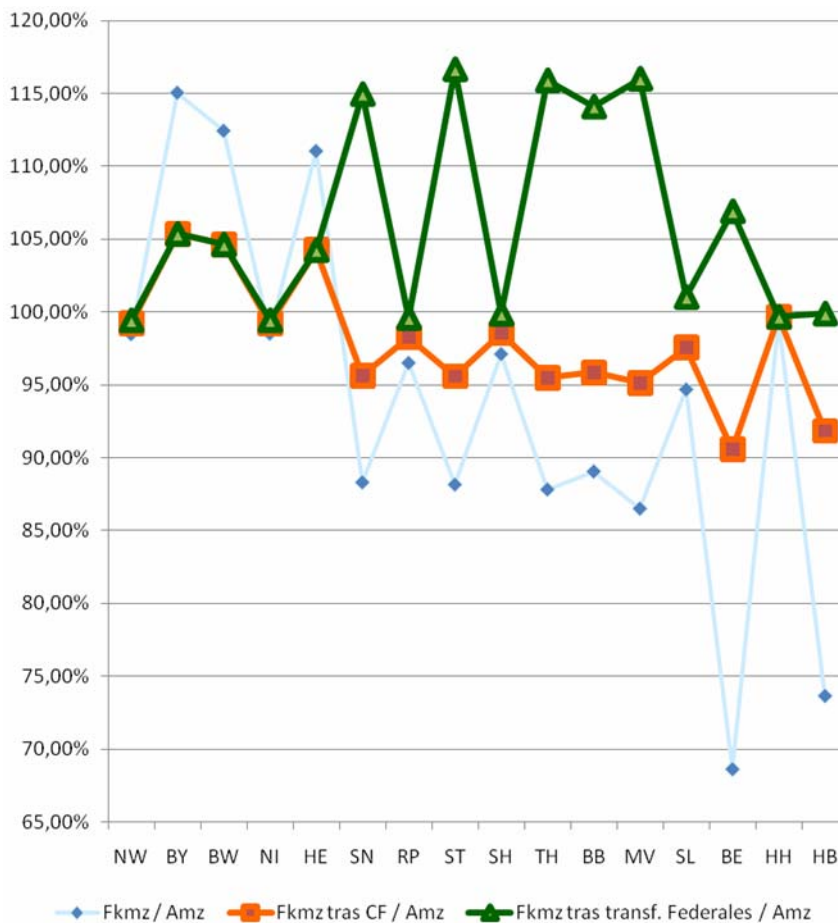
Finalmente, el apartado cuarto del artículo 11 de la FAG prevé transferencias especiales derivadas de costes desproporcionados de dirección política, concepto por el que se transfieren las siguientes cantidades:

Berlín	43.460.000
Brandeburgo	55.220.000
Bremen	60.332.000
Meckemburgo-Pomerania O.	61.355.000
Renania-Palatinado	46.016.000
Sarre	63.400.000
Sajonia	25.565.000
Sajonia-Anhalt	52.663.000
Schleswig-Holstein	53.174.000
Turingia	55.731.000
Total	516.916.000

La oportunidad y cuantía de estas transferencias deben revisarse cada cinco años, a partir de 2008.

Tras detallar las transferencias federales complementarias, solo queda reflejar gráficamente el efecto que producen. Ya hemos visto que las transferencias federales para necesidades generales solo pueden aproximar a la media a los *Länder* que están por debajo, pero, como vimos en el apartado III, la Ley de Bases permite que, excepcionalmente, la recepción de transferencias federales complementarias especiales pueda elevar la capacidad financiera de un *Land* receptor por encima de la media. Curiosamente, la foto final es nuevamente de dispersión, pero esta vez a favor de los *Länder* del Este, gracias a las transferencias por cargas especiales, aunque el volumen ya hemos visto que desciende rápidamente cada año.

COMPENSACIÓN FINANCIERA Y TRANSFERENCIAS FEDERALES COMPLEMENTARIAS EN 2012



Elaboración propia, a partir de la relación del gráfico de la página 25, añadiendo en el numerador los importes de las transferencias federales complementarias.

V. SITUACIÓN ACTUAL. NUEVO RECURSO ANTE EL TC

El 25 de marzo de 2013 los *Länder* de Baviera y Hesse presentaron un nuevo recurso ante el TC contra el sistema de compensación financiera, con el objetivo de forzar su reforma para minorar las aportaciones de los *Länder* pagadores. Baden-Wurtemberg, el otro *Land* “pagador”, y que estuvo entre los recurrentes en los años 90, se ha desmarcado de esta iniciativa, pues actualmente gobierna en ese *Land* una coalición de SPD y Verdes, partidos contrarios al recurso.

Las argumentaciones son las clásicas: Volker Bouffier, Ministro-Presidente de Hesse (CDU), se preguntaba, al explicar su voluntad de interponer el recurso, cómo es posible que fondos generados en Hesse vayan a Berlín para ser destinados a prestaciones para los berlineses que él no puede ofrecer a los de Hesse (se refería a la gratuidad de las guarderías en Berlín). Niega que pretenda eliminar la compensación financiera: “No, nosotros somos gente seria y seguimos siendo solidarios. Pero nuestro déficit ha sido 1,3 miles de millones, y si en lugar de haber transferido 1,8¹¹ hubieran sido solo 500, tendríamos equilibrio presupuestario”. Cuando se presentó el anterior recurso en los años 90 algo similar decía Edmund Stoiber, por entonces Presidente de Baviera: “no pretendemos ir en contra de la solidaridad ni de la Unidad alemana, de las que somos firmes defensores, sino contra el esfuerzo injusto y desproporcionado a que nos obligan”.

También sale a relucir el desastre que está constituyendo la construcción del nuevo aeropuerto de Berlín, e incluso el ex-canciller Helmut Schmitt protesta por el proyecto de reconstrucción del palacio real y la predisposición de los berlineses por mantenerse a costa de los demás. Lo cierto es que Berlín es un *Land* fuertemente subvencionado por el resto del país. Sus peculiaridades, como también ocurre, aunque en mucha menor medida, con Bremen y el Sarre, crean serias dificultades para un buen funcionamiento del sistema. Esta era una de las razones por las que se intentó en los años 90 la integración de Brandeburgo con Berlín, pero la iniciativa fue rechazada en los referéndum que tuvieron lugar en ambos territorios. Una distribución de *Länder* territorialmente más homogénea, como ocurría en la República Federal antes de la reunificación, reduciría el montante de las transferencias y haría el sistema mucho menos conflictivo, pero es impensable que eso pueda cambiar.

Los recurrentes pretenden que se revise la ponderación del 135 por 100 para las Ciudades-Estado. También quieren que los costes que pueda tener Berlín por su condición de capital de la República sean asumidos íntegramente por la Federación. La ponderación de habitantes siempre ha sido polémica; según Von Jasper von Altenbockum, historiador y redactor del diario *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, proviene de la relación de causalidad que un funcionario prusiano, Arnold Brecht, y el profesor en Derecho Público Johannes Popita, establecieron en 1932 entre densidad de población y esfuerzo de gestión pública: a más ciudad, más esfuerzo y mayores costes. Los críticos del 1,35 alegan que la “Ley Brecha/Popitz” no sería solo aplicable a las Ciudades-Estado, sino a todos aquellos territorios donde existan grandes aglomeraciones urbanas (los bávaros aluden a Munich), y que con el desarrollo demográfico actual es dudoso que esa ley mantenga su validez.

Los otros frentes que abren los recurrentes son los siguientes:

- Quieren reducir al 50 por 100 el porcentaje que se toma de los ingresos municipales, frente al 64 por 100 que se aplica en la normativa actual, como hemos visto en el apartado IV. C) anterior, y
- que el reparto de la recaudación del Impuesto sobre Salarios no solo atienda al lugar de residencia del contribuyente sino también al lugar donde trabaja, lo que reduciría la cantidad que reciben algunos *Länder* con un número importante de trabajadores que se desplazan diariamente a trabajar a otro *Land* (Hesse piensa en los miles de residentes de otros *Länder*, sobre todo de Renania-Palatinado, que diariamente se desplazan a trabajar a su territorio, principalmente a Fráncfort, Wiesbaden y Darmstadt).

Los *Länder* receptores también tienen argumentos igualmente razonables. Por ejemplo, cuestionan que solo se tenga en cuenta el 64 por 100 de los ingresos municipales, en lugar de la totalidad¹², o por qué no se consideran también otras variables, como la relación entre esfuerzo de producción de

¹¹ Se está refiriendo a los 1,8 miles de millones de euros que correspondieron a Hesse por la compensación financiera de 2011.

¹² A mayor capacidad financiera de un *Land* respecto a la media nacional, mayor es la capacidad financiera del conjunto de sus municipios respecto a la media. Una disminución de la ponderación de ingresos municipales beneficiaría a los estados pagadores y un aumento a los estados receptores.

energías renovables y subvenciones recibidas por la producción de ese tipo de energías: en 2012 Baviera tuvo un saldo a su favor de 1,2 miles de millones de euros, gracias a su importante parque de instalaciones de energía foto-voltaica, y Renania del Norte tuvo en esa relación un saldo negativo de 1,85 miles de millones de euros.

También la Oposición ha criticado mucho la presentación del recurso. Además de la acusarla de electoralista (en otoño tendrán lugar elecciones en Baviera y en Hesse), se reprocha a esta iniciativa que provoque la paralización de las negociaciones que ya se habían iniciado para establecer el sistema que regirá a partir de 2019. No se espera un pronunciamiento del Tribunal Constitucional hasta al menos el segundo semestre de 2014.

En el Ministerio Federal de Finanzas no se augura mucho futuro a este recurso, pues entienden que la actual ley federal respeta los criterios sentados por la sentencia de 1999, elaborada además con el impulso y beneplácito de los que por entonces eran los ministros-presidentes de los dos *Länder* recurrentes, Roland Koch, de Hesse y Edmund Stoiber, de Baviera.

CONCLUSIONES

De los repartos y redistribuciones que se han ido viendo en las páginas anteriores se desprende que Alemania es una República Federal muy solidaria en el reparto regional de sus recursos. Se decía en la Introducción que no es el objetivo de este trabajo valorar si España es o no más solidaria que Alemania en ese aspecto, pero a la vista de los potentes instrumentos alemanes para minimizar las diferencias de capacidad financiera entre los *Länder*, los defensores de la teoría del expolio, por la cual la Comunidad Autónoma de Cataluña estaría siendo víctima de una injusta sustracción de sus recursos, tienen ciertamente difícil, cuando no imposible, seguir presentando el modelo alemán como ejemplo de un sistema menos gravoso para las regiones ricas.

Tras repasar el marco constitucional de la materia en Alemania, se han descrito las bases del sistema y la definición de los conceptos que se emplean. También se ha visto cómo actúan los potentísimos instrumentos de redistribución territorial de recursos, que en síntesis son:

- 1.º El reparto de la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los *Länder*, en proporción al número de habitantes de cada uno pero con reserva de hasta una cuarta parte del total para aquellos con menor capacidad financiera, distribuyéndose entre estos últimos esa parte especial con un criterio progresivo, para lograr aproximarlos a la media de capacidad financiera por habitante de los *Länder* (segundo gráfico de la página 21).
- 2.º La compensación financiera entre los *Länder*, partiendo de una base distinta a la anterior, al considerarse la capacidad financiera de los municipios y ponderarse el número de habitantes de algunos *Länder*, con necesidades superiores por sus características territoriales o su baja densidad de población. La incorporación de estos elementos provoca que la situación de inicio vuelva a ser de dispersión respecto a la media, como refleja el gráfico de la página 24, que se resuelve con las transferencias de los “*Länder* obligados a compensar” a los “*Länder* con derecho a compensación”, alcanzándose la situación que muestra el gráfico de la página 25. En el apartado IV. C) se describen con detalle las fórmulas por las que se determinan los montantes de esas transferencias, que respetan los límites marcados por el TC en su sentencia de 1999, es decir, que el sistema no debe llevar a la total nivelación financiera entre los *Länder* ni a que se invierta el orden inicial.
- 3.º El tercer instrumento de redistribución de recursos lo constituye, como se ha visto en el apartado IV. D), las transferencias complementarias del *Bund*, unas de carácter general, para aproximar todavía un poco más a la media la capacidad financiera de los *Länder* que la tienen por debajo, y otras para la atención de necesidades especiales, y de las que principalmente se benefician los *Länder* del Este. También en este caso se aprecian gráficamente con mucha claridad los efectos que se producen en la capacidad financiera por habitante de los *Länder* (gráfico de la página 27). A diferencia de la compensación financiera sí pueden alterar el orden entre los *Länder*, y eso hace posible que la foto final vuelva a presentar una imagen de dispersión, en este caso favorable a los que, al principio, eran más débiles. Naturalmente, estos efectos son transitorios, pues ya hemos visto que las cantidades que reciben los *Länder* del Este se van reduciendo año a año, y no está previsto que se mantengan más allá de 2019.

Vistos los mecanismos existentes para la redistribución territorial de recursos públicos, es importante recordar que en esa redistribución no juega ningún papel la distribución regional del Gasto Público Federal. El *Bund* recibe cerca del 43 por 100 de los ingresos impositivos alemanes (véase tabla “Ingresos tributarios 2012” págs. 9 y 10), y asigna esos recursos en su gestión presupuestaria en función del interés general de la Nación; si se encuentra alguna excepción, es para impulsar el desarrollo económico en determinados *Länder*¹³.

Para finalizar resta hacer algún comentario sobre el futuro del sistema. En el apartado V se ha descrito la situación actual, tras el nuevo recurso presentado ante el TC por dos de los “*Länder* obligados a compensar”, Baviera y Hesse. Una vez se pronuncie el Tribunal de Karlsruhe, deberán retomarse las negociaciones para establecer las bases y los criterios de reparto para el período 2020-2034. Habrá que ver si se mantiene la intención de eliminar las transferencias al Este, lo que debería llevar, por lógica, a la supresión del denominado “recargo de solidaridad”¹⁴, por el que el *Bund* recaudó en 2012 13.600 millones de euros (ver tabla “Ingresos tributarios 2012” págs. 9 y 10). También habrá que ver las consecuencias del nuevo censo de población elaborado por la Oficina Federal de Estadística, comentado en el apartado IV. A), que reduce el número de habitantes del conjunto del país en 1,5 millones, con especial incidencia en las grandes ciudades, particularmente en Berlín. La capital de Alemania es el *Land* más dependiente de las transferencias del *Bund* y de los demás *Länder*, fuente que alimenta más de la mitad de su presupuesto. Aún así es deficitario, y se encuentra actualmente inmerso en un plan de saneamiento. Su población se ve reducida con el nuevo censo un 5,2 por 100, y teniendo en cuenta su índice de ponderación del 1,35 en las fórmulas de reparto de la compensación financiera, va a sufrir una merma de ingresos muy importante¹⁵. Es previsible que el aumento de las dificultades financieras de Berlín intensifique el debate sobre la consideración de cargas especiales derivadas de la capitalidad, que probablemente tengan que ser asumidos por el *Bund*, y, como vislumbran Eichel, Fink y Tiemann¹⁶, cuando llegue el momento será necesario incorporar al debate, entre otras materias, la financiación municipal, la evolución demográfica o la limitación constitucional al endeudamiento, para cumplir el mandato constitucional que obliga a homogeneizar las condiciones de vida en todo el territorio nacional.

¹³ Por ejemplo, el compromiso que asumió en el *Pacto de Solidaridad II* de invertir 51 mil millones en los *Länder* del Este durante el período 2005-2019 (véase páginas 15 y 16).

¹⁴ Recargo del 5,5 por 100 sobre la cuota de los impuestos sobre Renta y sobre Sociedades, con naturaleza de impuesto federal, creado tras la reunificación para financiar el desarrollo de los *Länder* del Este. En los primeros años fue del 7,5 por 100, pasando al 5,5 por 100 desde 1998.

¹⁵ Algunas estimaciones apuntan a más de 500 millones anuales.

¹⁶ Hans Eichel, Philipp Fink, Heinrich Tiemann: “Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs”, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2013.

ANEXO

Compensación financiera a 2012 (importes en miles de euros)		NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH
		Renania del Norte	Baviera	Baden-Wurtemberg	Baja Sajonia	Hesse	Sajonia	Renania Palatinado	Sajonia Anhalt	Schleswig-Holstein
1	POBLACIÓN	17.837.706	12.627.352	10.813.603	7.923.060	6.101.252	4.128.473	3.997.857	2.302.862	2.838.954
1.1	Impuesto sobre salarios	32.782.783	28.301.034	23.429.328	12.651.687	13.728.876	4.345.152	7.030.375	2.369.181	4.567.650
1.2	Liquidación Renta	8.421.278	7.598.682	6.413.890	3.438.782	2.528.068	437.660	1.932.620	331.613	1.536.309
1.3	Trib. rendimientos capital	1.858.782	1.787.079	1.331.862	647.044	868.834	133.860	405.788	65.550	220.863
1.4	Otros imp. s./rdtos	5.475.608	4.670.905	3.055.537	1.613.049	1.793.239	263.925	853.886	266.757	293.595
1.5	Imp. sobre Sociedades	2.657.898	2.719.444	3.801.120	1.646.259	1.531.327	472.879	1.043.889	271.721	481.295
1.6	Participación en el Impuesto Industrial	471.530	443.097	367.410	205.818	222.129	50.369	105.172	37.910	60.379
1.7	Impuestos de los estados federados	4.980.511	4.492.548	3.302.547	1.983.239	1.960.196	761.959	1.139.709	395.498	899.645
1.8	TOTAL INGRESOS NACIONALES COMPUTABLES	56.648.390	50.012.789	41.701.694	22.185.878	22.632.669	6.465.804	12.511.439	3.738.230	8.059.736
2	Participación de los Länder (ANTES DEL REPARTO IVA)	27.848.384	24.674.514	20.367.673	10.941.860	11.136.096	3.272.323	6.181.588	1.879.326	4.038.831
3	PARTICIPACIÓN DE LOS LÁNDER EN EL IVA									
4	Índice E = importe fila 10 / importe fila 1. Media nacional: T	1.5612	1.9541	1.8835	1.3810	1.8252	0.7926	1.5462	0.8161	1.4226
	Porcentaje del índice E respecto a la media nacional	100,80%	126,16%	121,61%	89,16%	117,84%	51,18%	99,83%	52,69%	91,85%
	Reparto especial IVA - Länder debajo del 97% de la media				1.198.817		2.932.368		1.584.351	317.270
	Reparto especial IVA - Länder entre 97 y la media							6.386		
5	TOTAL REPARTO ESPECIAL	0	0	0	1.198.817	0	2.932.368	6.386	1.584.351	317.270
6	Resto reparto IVA (en proporción a los habitantes)	16.465.262	11.655.796	9.981.598	7.313.455	5.631.818	3.810.826	3.690.259	2.125.678	2.620.523
7	Total reparto IVA	16.465.262	11.655.796	9.981.598	8.512.272	5.631.818	6.743.194	3.696.646	3.710.030	2.937.793
	Participación del Land AÑADIENDO IVA	44.313.646	36.330.310	30.349.271	19.454.132	16.767.914	10.015.517	9.878.234	5.589.356	6.976.624
	Concesiones mineras	473	596	75	682.375	423	647	11.606	0	127.887
	Ajuste por incremento de ingresos respecto al año anterior			-66.782	-77.439			-24.238	-4.822	
8	Participación del Land - Ingresos A	44.314.119	36.330.906	30.282.564	20.059.068	16.768.337	10.016.164	9.865.602	5.584.534	7.104.511
9	Ingresos municipales computables - Ingresos B	11.665.479	9.966.589	8.465.340	4.816.735	4.823.256	1.600.658	2.428.455	910.051	1.680.933
10	Índice corrector de población para ingresos A	100	100	100	100	100	100	100	100	100
10.1	Habitantes computables para ingresos A	17.837.706	12.627.352	10.813.603	7.923.060	6.101.252	4.128.473	3.997.857	2.302.862	2.838.954
10.2	Ingresos medios por habitante para ingresos A									
10.3	Habitantes computables x media ingresos A por habitante	45.505.424	32.213.392	27.586.372	20.212.364	15.564.785	10.532.067	10.198.855	5.874.786	7.242.400
11	Índice corrector de población para ingresos B	100	100	100	100	100	100	100	102	100
11.1	Habitantes computables para ingresos B	17.837.706	12.627.352	10.813.603	7.923.060	6.101.252	4.128.473	3.997.857	2.348.919	2.838.954
11.2	Ingresos medios por habitante para ingresos B									
11.3	Habitantes computables x media ingresos B por habitante	11.332.497	8.022.300	6.870.004	5.033.610	3.876.194	2.622.866	2.539.884	1.492.295	1.803.620

Compensación financiera a 2012 (importes en miles de euros)		TH Turingia	BB Brandeburgo	MV Meckemburgo- Pomerania	SL Sarre	BE Berlín	HH Hamburgo	HB Bremen	Total
1	POBLACIÓN	2.214.415	2.492.503	1.630.598	1.011.021	3.517.389	1.804.729	660.969	81.902.743
1.1	Impuesto sobre salarios	2.347.119	3.398.674	1.618.485	1.573.339	5.414.313	4.449.990	1.056.626	149.064.612
1.2	Liquidación Renta	309.819	408.282	347.604	308.681	1.338.363	1.624.118	286.631	37.262.400
1.3	Trib. rendimientos capital	74.173	97.115	43.540	77.751	269.409	286.681	65.740	8.234.071
1.4	Otros imp. . s./rdtos	115.707	130.567	89.885	148.259	497.289	701.624	89.637	20.059.469
1.5	Imp. sobre Sociedades	288.408	369.708	120.771	124.278	590.555	643.421	171.484	16.934.457
1.6	Participación en el Impuesto Industrial	31.719	40.205	23.506	19.847	67.158	80.659	16.038	2.242.946
1.7	Impuestos de los estados federados	388.936	478.094	334.023	253.513	1.021.244	714.475	196.610	23.302.747
1.8	TOTAL INGRESOS NACIONALES COMPUTABLES	3.555.881	4.922.645	2.577.814	2.505.668	9.198.331	8.500.968	1.882.766	257.100.702
2	Participación de los Länder (ANTES DEL REPARTO IVA)	1.784.547	2.429.123	1.317.603	1.243.697	4.620.751	4.175.292	943.018	126.854.626
3	PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN EL IVA								86.785.456
4	Índice E = importe fila 10 / importe fila 1. Media nacional. T	0.8059	0.9746	0.8080	1.2301	1.3137	2.3135	1.4267	1.5488
	Porcentaje del índice E respecto a la media nacional	52,03%	62,92%	52,17%	79,42%	84,82%	149,37%	92,12%	100,00%
	Reparto especial IVA - Länder debajo del 97% de la media	1.544.970	1.339.540	1.134.284	297.886	757.180		71.310	11.177.975
	Reparto especial IVA - Länder entre 97 y la media								6.386
5	TOTAL REPARTO ESPECIAL	1.544.970	1.339.540	1.134.284	297.886	757.180	0	71.310	11.184.361
6	Resto reparto IVA (en proporción a los habitantes)	2.044.037	2.300.728	1.505.139	933.232	3.246.759	1.665.872	610.114	75.601.095
7	Total reparto IVA	3.589.006	3.640.269	2.639.423	1.231.118	4.003.939	1.665.872	681.423	86.785.456
	Participación del Land AÑADIENDO IVA	5.373.553	6.069.392	3.957.026	2.474.815	8.624.690	5.841.164	1.624.441	213.640.082
	Concesiones mineras	1.823	585	503	278		694		827.965
	Ajuste por incremento de ingresos respecto al año anterior			-5.671	-2.530	-3.906			-185.388
8	Participación del Land - Ingresos A	5.369.705	6.067.447	3.953.623	2.475.093	8.624.690	5.841.858	1.624.441	214.282.659
9	Ingresos municipales computables - Ingresos B	826.640	1.047.847	585.900	575.233	1.755.771	1.874.409	469.400	53.492.696
10	Índice corrector de población para ingresos A	100	100	100	100	135	135	135	
10.1	Habitantes computables para ingresos A	2.214.415	2.492.503	1.630.598	1.011.021	4.748.475	2.436.384	892.308	83.996.823
10.2	Ingresos medios por habitante para ingresos A								2,551081
10.3	Habitantes computables x media ingresos A por habitante	5.649.151	6.358.576	4.159.787	2.579.196	12.113.742	6.215.412	2.276.350	214.282.659
11	Índice corrector de población para ingresos B	100	103	105	100	135	135	135	
11.1	Habitantes computables para ingresos B	2.214.415	2.567.278	1.712.128	1.011.021	4.748.475	2.436.384	892.308	84.199.186
11.2	Ingresos medios por habitante para ingresos B								0,635311
11.3	Habitantes computables x media ingresos B por habitante	1.406.843	1.631.021	1.087.734	642.313	3.016.760	1.547.862	566.893	53.492.696

Compensación financiera a 2012 (importes en miles de euros)											SH
	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH		
	Renania del Norte	Baviera	Baden-Wurtemberg	Baja Sajonia	Hesse	Sajonia	Renania Palatinado	Sajonia Anhalt	Schleswig-Holstein		
12	55.979.598	46.297.495	38.747.904	24.875.803	21.591.593	11.616.822	12.294.057	6.494.585	8.785.444		
13	56.837.921	40.235.691	34.456.376	25.245.974	19.440.980	13.154.933	12.738.739	7.367.081	9.046.020		
14	-858.323	6.061.803	4.291.527	-370.171	2.150.613	-1.538.111	-444.682	-872.497	-260.576		
15	98,49	115,07	112,45	98,53	111,06	88,31	96,51	88,16	97,12		
15.1	Land receptor con Fkmz/Amz < 80%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
15.2	Land receptor con Fkmz/Amz > = 80% y < 93%	0	0	0	0	962.538	0	547.030	0	0	
15.3	Land receptor con Fkmz/Amz > 93%	401.734	0	0	172.955	0	224.488	0	128.593	0	
15.4	Land pagador con Fkmz/Amz < 107%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
15.5	Land pagador con Fkmz/Amz > = 107% y < 120%	0	-3.927.456	-2.710.234	0	-1.334.686	0	0	0	0	
15.6	Land pagador con Fkmz/Amz > 120%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
16	Länder con derecho a ser compensados	401.734	0	0	172.955	0	224.488	547.030	128.593	0	
17	Länder obligados a compensar - cifra inicial	0	-3.927.456	-2.710.234	0	-1.334.686	0	0	0	0	
18	Ajuste - reparto proporcional de la diferencia	0	23.118	15.953	0	7.856	0	0	0	0	
19	Länder obligados a compensar - cifra final	0	-3.904.338	-2.694.281	0	-1.326.830	0	0	0	0	

Compensación financiera a 2012 (importes en miles de euros)											Total
	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB				
	Turingia	Brandeburgo	Meckemburgo-Pomerania	Sarre	Berlin	Hamburgo	Bremen				
12	6.196.345	7.115.294	4.539.523	3.050.326	10.380.461	7.716.267	2.093.841	267.775.355			
13	7.055.994	7.989.597	5.247.521	3.221.509	15.130.502	7.763.275	2.843.243	267.775.355			
14	-859.649	-874.303	-707.998	-171.183	-4.750.042	-47.008	-749.402	0			
15	87,82	89,06	86,51	94,69	68,61	99,39	73,64				
15.1	Land receptor con Fkmz/Amz < 80%	0	0	0	3.322.713	0	516.986	3.839.699			
15.2	Land receptor con Fkmz/Amz > = 80% y < 93%	541.190	452.100	0	0	0	0	3.044.553			
15.3	Land receptor con Fkmz/Amz > 93%	0	0	92.214	0	21.212	0	1.041.196			
15.4	Land pagador con Fkmz/Amz < 107%	0	0	0	0	0	0	0			
15.5	Land pagador con Fkmz/Amz > = 107% y < 120%	0	0	0	0	0	0	-7.972.375			
15.6	Land pagador con Fkmz/Amz > 120%	0	0	0	0	0	0	0			
16	Länder con derecho a ser compensados	541.190	452.100	92.214	3.322.713	21.212	516.986	7.925.449			
17	Länder obligados a compensar - cifra inicial	0	0	0	0	0	0	-7.972.375			
18	Ajuste - reparto proporcional de la diferencia	0	0	0	0	0	0	46.927			
19	Länder obligados a compensar - cifra final	0	0	0	0	0	0	-7.925.448			

Possible diferencias por redondeo.

