

EL MODELO FEDERAL ALEMÁN DE RELACIONES FINANCIERAS (*FINANZBEZIEHUNGEN*) Y DE IGUALACIÓN FINANCIERA ENTRE ESTADOS (*LÄNDERFINANZAUSGLEICH*)

Carlos Padrós Reig

Profesor titular de Derecho Administrativo y Derecho Europeo,
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Contexto jurídico. – 2.1. Estructura federal. *Konnexitätsprinzip* y solidaridad. – 2.2. El *Solidarpakt* de 1993 y la igualación financiera. – 2.3. La sentencia del BVerG de 11 de noviembre de 1999. – 2.4. El *Solidarpakt II* de 2001. – 2.5. De nuevo el examen de constitucionalidad. – 2.6. *Föderalismus II*. La reforma constitucional del año 2009. – 2.7. Suscinta valoración. – 3. Los mecanismos de financiación existentes. – 3.1. El reparto de los ingresos fiscales. – 3.2. La solidaridad horizontal (*Land-Land*). – 3.3. La solidaridad vertical. Los programas de inversiones y ayuda federal. – 4. Algunos efectos del sistema de igualación. – Anexo I. – Anexo II. – *Resumen – Resum – Abstract*.

1. Introducción

Todo sistema descentralizado contiene en sí mismo una fuerza integradora que garantiza la cohesión de los territorios y evita la disgregación. De este modo, aunque normalmente se destacan los rasgos de diversidad

Artículo recibido el 24/07/12; aceptado el 23/10/12.

Para la elaboración de este estudio pude gozar de la estancia como *Gastwissenschaftler* en la *Freie Universität Berlin* en el año 2010. A propósito de esta estancia debo reconocer mi agradecimiento a la profesora Heike Krieger por su amable acogida y al director de la Biblioteca de Derecho, Ulf Marzik, por su muy útil guía y ayuda. El estudio se terminó de escribir en 2010.

que proporciona el federalismo, es menos frecuente el análisis de los mecanismos de solidaridad o de garantía de la igualdad. Dicho en otras palabras, incluso el más federal de los sistemas cuenta con mecanismos de reparto económico entre territorios, de igualación de sus capacidades financieras y de homogeneización en la prestación de servicios al ciudadano. El equilibrio entre diversidad y cohesión, entre pluralidad y unidad, resulta uno de los ejercicios más interesantes para el investigador en ciencias sociales, de manera que en cada tipo de organización social y momento histórico, se presentan soluciones inherentemente particulares.

Para ilustrar esta proposición estudiamos en la presente investigación la cuestión de las relaciones financieras entre estados en la República Federal de Alemania en los últimos años, antes de la reforma constitucional de julio de 2010. Al no existir territorios estrictamente homogéneos en cuanto a población, extensión o riqueza, se crean mecanismos de transferencia vertical y horizontal y reparto de ingresos que logran la convergencia (que no uniformidad) de los distintos territorios de la Federación. Si la excesiva disparidad puede resultar injusta y disgregadora, la excesiva solidaridad presenta también algunas patologías que el modelo alemán intenta corregir.

2. Contexto jurídico

2.1. Estructura federal. *Konnexitätsprinzip* y solidaridad

El Estado alemán se organiza territorialmente como una república federal donde el poder se halla repartido entre tres niveles: el federal, el estatal (*Länder*) y el comunal o local. La forma de estado es la república, donde el presidente es elegido por parte de la formación conjunta de las dos cámaras legislativas: Bundestag y Bundesrat. Mientras que el Bundestag, o cámara de los representantes, responde estrictamente a una elección democrática por parte de la población, el Bundesrat acoge la representación territorial. Así, el Bundestag tiene 614 representantes agrupados en 5 grupos parlamentarios, mientras que el Bundesrat cuenta con 69 representantes de los 16 *Länder*.¹

1. La reunificación alemana de 1990 añade 5 nuevos *Länder* procedentes de la RDA a los 12 existentes, sumando un total de 16, al unificarse en uno solo el *Land* de Berlín. La representación de los *Länder* no es estrictamente igual (como sí lo es, en cambio, el US Senate), sino que oscila entre 2 y 6 representantes según la población relativa. Por ello, el número de representantes es variable. Más información en www.bundesrat.de.

El Bundesrat participa en el proceso legislativo mediante dos sistemas: la aprobación y la oposición. Los proyectos aprobados en primera lectura por el Bundestag pasan al Senado para una segunda lectura. En caso de desacuerdo, se forma una comisión mixta paritaria de 32 representantes (16+16), que debe negociar. El resultado se somete a nueva votación por parte de cada cámara. Si el procedimiento legislativo es el de aprobación, se necesita el concurso de las dos cámaras. Si el procedimiento legislativo es el de oposición, el Bundestag tiene la última palabra y puede invalidar el veto de la cámara territorial.

Se trata, en definitiva, de un sistema que pretende conciliar la representación democrática de los ciudadanos con la representación de los distintos territorios de la Federación. Se describe a veces el sistema federal alemán como de federalismo cooperativo.² Las tareas se reparten entre *Bund* (Federación) y *Länder* (estados) de acuerdo con la Constitución federal.³

Para el objeto de nuestro estudio, la propia Constitución federal de 1949 regula las relaciones financieras entre el centro y la periferia (las *Finanzbeziehungen*), así como la compensación entre territorios (*Bundesergänzungszuweisungen*).⁴ Efectivamente, los artículos 104 y siguientes regulan tanto la distribución de los ingresos tributarios entre Federación y estados como la participación de éstos últimos en los ingresos. Igualmente, se establecen mecanismos de igualación entre *Länder* (donantes y receptores) y un sistema de protección de los territorios más pobres.⁵

De forma general rige el llamado principio de conexión (*Konnexitätsprinzip*), según el cual cada nivel de gobierno es responsable fiscalmente de generar los ingresos que son necesarios para el sostenimiento de las tareas que tiene encomendadas (conexión entre

2. Albertí Rovira, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid, 1986.

3. cfr. Detterbeck, Steffen. *Basistexte Öffentliches Recht. Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht*. Taschenbuch Verlag, München, 2010; Mangold, V. et al. *GG Kommentar. Band 3. 5 Auflage*. Verlag Franz Vahlen München, 2005, pp. 1000 y ss.; Von Münch / Kunig (Hrsg.) *Grundgesetz Kommentar*. Band 3. 3 Auflage. Verlag C.H. Beck, München, 1996.

4. cfr. Brügelmann, Ralph / Tröger, Michael. "Die deutsche Finanzverfassung" en *Föderalismus in Deutschland*. Institut der Deutschen Wirtschaft. Köln, 2007; Ossenbühl, Fritz. *Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleich gem. art. 107 II GG*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983; Vogel, Klaus / Waldhoff, Christian. *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts*. Müller Verlag, Hüthig GmbH. Heidelberg, 1999.

5. cfr. Anexo normativo.

competencia y presupuesto).⁶ La Federación y los *Länder* asumen por separado los gastos que resultan del cumplimiento de sus competencias.

A pesar de este principio (de raíz claramente descentralizadora), se hace necesario garantizar una cierta uniformidad en el ejercicio de las competencias entre territorios. Dicho en otras palabras, la estricta conexión entre ingresos y competencias provocaría que los *Länder* con menor capacidad de generar ingresos tuvieran servicios más deficientes e incluso pudieran ejercer un nivel competencial menor que los *Länder* ricos.⁷ De nuevo, junto con elementos descentralizadores (disgregadores), aparece la importancia de los mecanismos de solidaridad.

En opinión de Pielow, "si se toma en cuenta que los estados federados alemanes llevan a cabo la mayor parte de la labor ejecutiva (federalismo ejecutivo), salta a la vista la enorme necesidad financiera de los *Länder*, cuya satisfacción debe desarrollarse dentro del campo de la tensión entre el criterio de la 'comunidad solidaria del Estado federal' (*bundesstaatliche Solidargemeinschaft*) y el postulado de la soberanía estatal, en el sentido de la autonomía política y de la auto-responsabilidad financiera de cada ente territorial. El primer aspecto requiere –todo en el sentido de un federalismo cooperativo– el apoyo solidario de los *Länder* con capacidades financieras reducidas por parte de la Federación y de los demás estados federados –con gran relevancia práctica durante los últimos años en el caso sobre todo de los cinco 'nuevos' *Länder* del Este (perceptores de hasta un 71% de todas las prestaciones en el marco de la compensación financiera), pero también en algunos estados 'occidentales' (como Baja Sajonia, Sarre y los estados-ciudad, especialmente Bremen y Berlín). Por el contrario, el principio de la 'auto-responsabilidad' financiera alude a la necesidad de la propia iniciativa político-económica y financiera de cada *Land*, todo en el sentido de un determinado grado de federalismo competitivo."⁸

6. Hidién, Jürgen W. *Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach art. 107 Abs 2 Sat 1 Grundgesetz*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.

7. Koppel, Olivier / Lichtblau, Karl. "Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen System", en *Föderalismus in Deutschland*. Institut der Deutschen Wirtschaft. Köln, 2007.

8. Pielow, J. C. "Alemania. La evolución del ordenamiento federal en el año 2001" en *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2002, p. 12.

Así pues, los mecanismos de compensación suponen una forma de cohesión territorial y de garantizar la unidad en el ejercicio de las competencias de los estados. A pesar de ello, no pueden llegar hasta el extremo de que los territorios con menores recursos emprendan políticas costosas que deban ser sufragadas por otros.

El *Konnexitätsprinzip* resulta relevante en un doble sentido. Por una parte supone la fragmentación territorial de las distintas unidades políticas que componen la República. Por otra, al indicar que cada *Land* debe ser responsable de la recaudación de impuestos que financien sus políticas, supone una asignación clara de responsabilidades políticas. Efectivamente, en los años sucesivos a la aprobación de la Constitución federal se ha observado una progresiva difuminación de esta asignación clara de responsabilidad a favor de una mayor preeminencia del gobierno federal. Si no se sabe quién establece y recauda los impuestos, mal pueden los ciudadanos evaluar democráticamente la eficiencia de la gestión de gobierno.⁹

Para contrarrestar esta tendencia centralizadora, se acometen reformas constitucionales en 1969 que se dirigen tanto a reforzar el principio de responsabilidad como los aspectos competitivos del federalismo alemán.¹⁰ Para Elías, resulta que "las únicas excepciones admisibles al principio de conexión son aquellas expresamente previstas por la Constitución, entre las que deben destacarse la institución de las tareas comunes (arts. 91.a y 91.b LFB) y las ayudas a la inversión del art. 104.a.4 LFB. La constitucionalización de estas figuras generadas por la dinámica práctica del federalismo alemán constituyó el principal motivo de la reforma de 1969. Respecto a las tareas comunes, técnica que ha sido descrita como 'máximo exponente por antonomasia del federalismo cooperativo alemán', debemos distinguir dos instrumentos diferentes: las tareas comunes obligatorias (art. 91.a LFB) y las tareas comunes facultativas (art. 91.b LFB). Las tareas comunes obligatorias, aquellas en las que se impone un régimen competencial conjunto para la Federación y los *Länder*, requieren que 'las tareas sean de importancia para el conjunto del Estado y que la cooperación del *Bund* resulte necesaria para mejorar las condiciones de vida' (art. 91.a). Los ámbitos de aplicación son: la construcción y mejora de las universidades, incluyendo las clínicas universitarias; la mejora de la estructura económica

9. Véanse en este sentido los datos que aportan Herrero y Tránchez en Herrero Alcalde, A., y Tránchez Martín, J. M. "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica", *Presupuesto y Gasto Público* 62/2011, p. 46.

10. Resultado de los trabajos de la Comisión de Investigación Troeger.

regional, y la mejora de la estructura agraria y de la protección de las costas. La regulación de las tareas comunes se encomienda a una ley del *Bund* que necesita la aprobación del Bundesrat, requiriéndose el consentimiento del *Land* correspondiente para la inclusión en la planificación marco de un proyecto que deba ser ejecutado en su territorio (arts. 91.a.2 y 3). Las tareas comunes facultativas (art. 91.b) se refieren, por el contrario, a sectores en los que 'el *Bund* y los *Länder* pueden, sobre la base de convenios, cooperar en la planificación de la enseñanza y en el fomento de instituciones y proyectos de investigación científica de alcance suprarregional'. El reparto de los gastos deberá regularse en el convenio correspondiente."¹¹

La analogía con la teoría norteamericana de los *unfunded mandates* es evidente.¹² Además, podemos destacar que en el sistema germano, la financiación se correlaciona con la competencia administrativa (quien ejecuta las políticas) más que con la legislativa (quien establece su marco normativo). La competencia ejecutiva determina la responsabilidad sobre los ingresos y los gastos.

De este modo, la primera etapa constitucional alemana puede caracterizarse por una separación clara entre el centro y la periferia y por una aplicación limitada del principio de igualdad entre territorios.¹³ El poder federal no ostenta un título general para intervenir en las relaciones económicas, excepto cuando las desigualdades económicas pudieran provocar una migración interior o alterar la paz social (casos extremos de desigualdad).

2.2. El *Solidarpakt* de 1993 y la igualación financiera

El panorama alemán se convulsiona notablemente con la caída del muro de Berlín y la reunificación.¹⁴ Más allá de las innegables con-

11. Elías Méndez, Cristina. "La reforma de la constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente", *Revista de Derecho Constitucional Europeo* nº 6, 2006, p. 226.

12. Cfr. Ballbé, M., y Martínez, R. *Soberanía dual y Constitución integradora*. Ariel. Barcelona, 2003.

13. Algunos autores correlacionan el sistema de separación como un diseño querido por los aliados después de la funesta experiencia de la concentración alemana de poder económico que facilitó la II Guerra Mundial. Cfr. Brand, Dirk. "Financial constitutional Law: a comparison between Germany and South Africa". Fundación Konrad Adenauer Occasional Papers. Noviembre de 2006.

14. Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai. 1990 über einer Währungs, Wirtschafts und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland un der Deustchen Democratischen

secuencias políticas y sociales de todo tipo, la reunificación alemana presenta un grave desafío económico y de mantenimiento del sistema federal (desigual pero unido). Todos los *Länder* nuevos son económicamente pobres si los comparamos con la ya muy desarrollada RFA.¹⁵ Para afrontar este reto se acuerda un paquete de medidas conocido como el *Solidarpakt I* de 1993. Las medidas incluyen un rediseño de las relaciones económicas federales, además de un conjunto de medidas concretas (Informe Oficina Económica y Comercial de España 2004):¹⁶

— Saneamiento financiero de los nuevos *Länder* y sus ayuntamientos mediante un volumen de transferencias por valor de 28.530 millones de euros en 1995.

— Eliminación de las cargas medioambientales y conservación y renovación de los núcleos industriales. Con esta fijación de objetivos fue ampliado el marco crediticio del *Treuhandanstalt*.

— Promoción y fomento de los productos de los nuevos *Länder*.

— Necesidad de una reforma del ferrocarril.

— Fortalecimiento de la construcción de viviendas.

— Consolidación de una política activa en el mercado laboral.

— Mantenimiento de las prestaciones sociales convencionales.

— Disminución y eliminación de subvenciones, que deberían suponer un ahorro de 4.600 millones de marcos.

— Introducción de una "derrama solidaria" (*Solidaritätszuschlag*) del 7,5% a partir de 1995 y del 5,5% a partir de 1998.

El cumplimiento de los acuerdos, cuyo desarrollo en el tiempo se preveía de 12 años (hasta 2005), implica la aprobación de una Ley de fomento de las inversiones (se entiende en la extinta RDA) (*Investitionsförderungsgesetz*) así como un nuevo régimen de igualación regional. Además, hay que destacar que el 18 de mayo de 1990 se

Republik, vom 25 Juni 1990. BGBl, 1990 (II), p. 518. En la doctrina, cfr. Müller-Overheu, Thilo, "Der Bundesstaatliche Finanzausgleich in Rahmen des deutschen Einheit". Peter Lang Europäische Hochschulschriften Band 1480, 1994.

15. Los nuevos *Länder* procedentes de la extinta Deutsche Demokratische Republik (DDR) suponen en la unificación un 25% de la población pero solo un 10% del PIB. Los nuevos *Länder* alcanzan en 1990 solo un 50% de la capacidad fiscal de los antiguos. El PIB por cápita igualmente presenta una cifra comparativa de solo el 30% de la media de la RFA (antes de la reunificación). La bajísima productividad industrial, la obsolescencia de muchas tecnologías y el déficit de infraestructuras hacen nacer una enorme demanda de asistencia financiera de los nuevos *Länder*.

16. Oficina Económica y Comercial de España, "Financiación regional en Alemania y España". Berlín, 2004.

había acordado ya la creación del *Fonds Deutsche Einheit*,¹⁷ fondo destinado a sufragar los costes de la unificación y cuyas aportaciones provenían básicamente (70%) de la Federación. El Fondo debía sufragar las necesidades más urgentes hasta la aplicación general del sistema en 1995. Por lo tanto, el *Solidarpakt I* implica un aumento de las responsabilidades federales y del sistema de solidaridad. La diversidad económica que implica el federalismo competitivo no podía sostenerse en vista a la situación ruinosa que presentaban las finanzas de los nuevos *Länder*.

Fruto de los acuerdos de 1993, pues, se aprueba la *Finanzausgleichgesetz* del mismo año,¹⁸ que constituye el arco de bóveda de la regulación de la solidaridad entre territorios en Alemania.¹⁹ Aunque la Ley ha sufrido numerosas modificaciones y sus resultados se someten a permanente discusión, es, sin lugar a dudas, la referencia normativa para nuestro trabajo.

La Ley contempla tanto los mecanismos de reparto de los ingresos fiscales entre la Federación y los estados como las transferencias económicas entre estados (estados donantes (*Geberländer*) y estados receptores (*Nehmerländer*), así como las ayudas federales directas a los *Länder* más pobres. La finalidad del conjunto es, pues, establecer una igualación razonable entre las capacidades financieras de cada uno de los territorios.²⁰ El mandato constitucional del art. 107 se limita pues a la debida compensación de las desiguales capacidades financieras, no a su total eliminación.

En su artículo segundo, la Ley establece que el 75% de los ingresos obtenidos por la recaudación de la parte estatal de los ingresos (50% del total) debe dividirse según la población. Esta cifra resultante de ingreso per cápita se promedia entre los varios territorios de manera que aquellos que obtengan un resultado inferior al 92% serán objeto del proceso de igualación (*Vorwegausgleich*). El 25% de los ingresos no es computable a estos efectos.

17. Vertrag über die Schaffung einer Währungs – Wirtschaft – und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Bundesgesetzblatt, 1990 (II), p. 537.

18. "Finanzausgleichgesetz" de 23 de junio de 1993. Bundesgesetzblatt, 1993, p. 944.

19. Seybold, M. *Der Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus*. Nomos, München, 2005; García Frías, Ángeles, "El sistema de financiación de los *Länder*" en AAVV, *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*. Madrid, 2007.

20. Carl, Dieter. *Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.

En opinión de Elías, “esta panorámica de la distribución de los impuestos pone de relieve que actualmente se combinan el sistema de separación y el sistema de unión, si bien prevalece la unión impositiva con respecto al grueso de los impuestos, los impuestos comunes. La unión impositiva refuerza la cooperación entre los distintos planos, aunque también lleva aparejado un creciente nivel de confusión en el ámbito impositivo, puesto que el protagonismo del papel del *Bund* conduce a una erosión de la responsabilidad de los *Länder*, en cierto grado incompatible con los principios del federalismo. Por otra parte, el sistema de ajuste financiero primario resulta en una distribución de los ingresos impositivos para los distintos *Länder* que no solo es producto de la política económica llevada a cabo por cada ente territorial, sino que también puede ser el resultado de otros factores ajenos a su responsabilidad (situación geográfica, insuficiencia de recursos naturales), por lo que el principio de solidaridad federal debe actuar reequilibrando, que no suprimiendo, las diferencias de capacidad financiera existentes.”²¹

También es justo relacionar el nivel de ingresos federales con la existencia de necesidades financieras de los *Länder*. Dicho en otras palabras, la participación federal en los impuestos comunes ha sufrido modificaciones desde el 65% en 1989 hasta, por ejemplo, el 46% en 1999. La distribución vertical influye pues en la capacidad económica de los *Länder*, de manera que un modo de aumentar los ingresos de los estados es reducir la participación federal en los impuestos comunes. Por otra parte, los *Länder* pueden intentar sufragar los gastos de sus presupuestos mediante un aumento de los impuestos propios. Esta segunda opción, sin embargo, obtiene escasos resultados, pues un porcentaje altísimo de la recaudación global proviene de los impuestos compartidos (IVA, renta y sociedades). En definitiva, a nuestro modo de ver, el sistema es necesariamente imperfecto. No solo existe, pues, la tensión entre ricos y pobres, sino también la tensión sobre dónde situar el centro de gravedad del proceso de solidaridad (en el *Bund* o en las transferencias horizontales entre *Länder*).

Una vez establecida la posición de cada uno de los territorios con respecto a la capacidad financiera, debe procederse a calcular el importe de las transferencias horizontales (art. 6). Para ello la Ley prevé dos tipos de medidas: la *Finanzkraftmeßzahl* (art. 7) y la *Ausgleichmeßzahl*

21. Elías Méndez, Cristina. “La reforma de la constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n° 6, 2006, p. 231.

(art. 8). La primera mide la capacidad financiera del *Land* como expresión de su participación en los impuestos propios y comunes (incluye el 64% de los municipales), y la segunda es la media matemática de dividir los ingresos totales de los *Länder* (incluidas las transferencias por igualación) por la población total del país y multiplicarla por el número de habitantes del *Land*.²² Los estados cuya *Finanzkraftmeßzahl* sea superior a su *Ausgleichmeßzahl* serán los estados donantes (*GeberLänder*), puesto que su capacidad económica supera sus necesidades financieras. A la inversa, los estados cuyas necesidades financieras (entendidas como la media nacional) sean superiores a su capacidad recibirán transferencias (*NehmerLänder*). En la actualidad, cuatro estados (Baviera, Baden-Wurtemberg, Hesse y Hamburgo) son estados contribuyentes. Renania del Norte-Westfalia ha sido tradicionalmente un estado donante, hasta hace poco. En el lado contrario, los estados receptores son Berlín, Baja Sajonia, Sajonia y Renania-Palatinado.

Una vez determinada la posición de cada Estado en el sistema general, se calcula el importe de las transferencias (*Ausgleichbeiträge*) del siguiente modo (art. 10): se detrae un porcentaje variable del exceso de capacidad financiera. Así, si la posición relativa de un Estado es un 12% superior a sus necesidades se transfiere el importe resultante de la siguiente operación: para el 1% primero, el 15%; para entre el 2 y el 10%, el 66%, y para el 2% restante que supera el 10%, el 80%.

El sistema contiene una cláusula de limitación (arts 10.3. a 10.5): después de la compensación financiera, los estados receptores no pueden superar el 95% de la media nacional. La razón de este tope, como hemos indicado, es que la Ley fundamental no prevé la igualación total de los territorios, sino una aproximación razonable. La total igualdad (*Nivellierung*) violentaría tanto la responsabilidad fiscal de los *Länder* como su posición estadística relativa.²³ A modo de ejemplo, en el primer año de aplicación de la *Finanzausgleichgesetz* (1995), se obtienen las siguientes cifras:²⁴

22. Excepto para las ciudades-Estado de Berlín, Hamburgo y Bremen, donde el índice de población se sobredimensiona hasta llegar al 135%. La razón de esta excepción es que en estos territorios, la densidad de población es mucho mayor. Al tener mayor densidad, se incurre en mayores gastos de infraestructuras y transporte urbano. Esta distorsión se conoce con el término de *Einwohnerveredelung*.

23. Ya tempranamente el Tribunal Constitucional Federal había advertido sobre este límite en su sentencia de 20 de febrero de 1952. BverfG 1, 117.

24. Bundesministerium der Finanzen (BMF). *Die Finanzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*. 1996.

Tabla 1. Porcentaje de renta media antes y después de la nivelación por estados

| Estado | Antes de la compensación | Después de la compensación |
|----------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| (HE) Hesse | 112.2 | 103.4 |
| (BW) Baden-Wurtemberg | 109,7 | 103.0 |
| (BY) Baviera | 107.7 | 102.5 |
| (NW) Renania del Norte-Westfalia | 107.0 | 102.3 |
| (HH) Hamburgo | 103.5 | 102.2 |
| (SH) Schleswig-Holstein | 102.5 | 101.2 |
| (NI) Baja Sajonia | 96.2 | 97.6 |
| (RP) Renania-Palatinado | 96.2 | 97.6 |
| (SL) Sarre | 90.9 | 95.0 |
| (BB) Brandeburgo | 86.6 | 95.0 |
| (SN) Sajonia | 85.4 | 95.0 |
| (ST) Sajonia-Anhalt | 85.0 | 95.0 |
| (TH) Turingia | 85.0 | 95.0 |
| (MV) Mecklemburgo-Pomerania | 84.6 | 95.0 |
| (HB) Bremen | 80.9 | 96.3 |
| (BE) Berlín | 72.7 | 95.0 |

En definitiva, el complejo sistema de igualación financiera se basa en algunas premisas metodológicas: en primer lugar, todos los habitantes, con independencia del territorio que habiten, tienen unas mismas necesidades financieras. En segundo lugar, existe un reducto inmune a la solidaridad (25%) que no se utiliza para efectuar los cálculos y, correlativamente, supone un máximo de transferencias solidarias. En tercer lugar, la aplicación de los mecanismos de solidaridad debe respetar la diversidad en un doble sentido: los estados pobres no superan después de la compensación el 95% de la media y el resultado global no debe alterar la posición relativa de cada uno de ellos (los *Länder* más ricos deben seguir siéndolo, en menor medida, pero no se puede alterar la posición de partida de manera que los pobres se conviertan en ricos y a la inversa).²⁵ A este sistema de igualación

25. Véase el análisis doctrinal en Häde, U. *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*. Tübingen, 1996; Henke, Klaus-Dirk / Folke Schuppert, Gunnar. *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993; Hidién, Jürgen W. *Handbuch. Länderfinanzausgleich*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999; Kesper, Irene. *Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform*. Nomos Verlagsgese-

horizontal deberán añadirse las transferencias directas estatales que veremos más adelante (*Bundesergänzungszuwiesungen*).

2.3. La sentencia del BVerG de 11 de noviembre de 1999

La famosa Sentencia de Tribunal Constitucional Federal de 11 de noviembre de 1999²⁶ cuestionó algunos aspectos del régimen legal de relaciones financieras entre la Federación y los estados. De hecho, no es este el lugar apropiado para efectuar un completo análisis de la compleja resolución, pero conviene destacar dos aspectos. Por un lado se declara carente de apoyo constitucional la protección de las llamadas *Sondernlasten* o las necesidades especiales de los *Länder*. Por otro lado, el Tribunal no encuentra justificación a la existencia de una ponderación de la solidaridad según el número de habitantes de cada *Land*, de manera que los *Länder* pobres más poblados reciben más que los *Länder* pobres menos poblados.

Baste decir, con carácter general, que el *Bundesverfassungsgericht* no invalida el sistema de solidaridad interterritorial previsto en la Ley, sino que obliga a que los criterios de distribución sean más claros y transparentes.

Con el pronunciamiento de inconstitucionalidad se trata de vincular al legislador federal a desarrollar explícitamente un marco normativo de la compensación financiera para evitar de esta manera que el reparto de las finanzas dependa no tanto de las necesidades de los territorios, sino de las negociaciones políticas de cada momento (cuyo resultado depende de la fuerza electoral obtenida por los partidos en cada territorio y en el gobierno federal). Se trata pues de establecer un marco técnico-jurídico que no dependa de las fluctuaciones políticas.

llschaft, Baden-Baden, 1998; Koriath, Stefan. *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*. Möhr Siebeck Verlag. Tübingen, 1997.

26. BVerfG 101, páginas 158 y ss. También publicada en la revista "Neue Juristische Wochenschrift" (2000), páginas 1097 y ss. Los *Länder* ricos (Baviera, Hesse y Baden-Württemberg) recurrieron el sistema de solidaridad territorial, pues según ellos no era constitucional que los estados más pobres se embarcaran en iniciativas y políticas que después debían sufragarse a cargo de los fondos de solidaridad.

2.4. El *Soliparpakt II* de 2001

En respuesta al mandato reformador expresado en la sentencia, y a los no demasiado brillantes resultados de la aplicación del primer pacto de solidaridad sobre la convergencia real,²⁷ en 2001, el canciller federal Schröder y los *Länder* acuerdan la renovación del mismo en lo que se conoce como el *Solidarpakt II* de 2001. De nuevo siguiendo los datos del Informe de la Oficina Económica y Comercial española (2004), el pacto se concreta en los siguientes extremos:

- El Pacto de Solidaridad II durará 15 años desde 2005 y supondrá un desembolso de 156.000 millones de euros para el periodo 2005-2019. En este importe quedan comprendidos 105.326 millones de euros en concepto de transferencias federales complementarias. Una novedad importante es que dichos fondos comprenden también los medios hasta ahora empleados por la *Investitionsförderungsgesetz*, que a partir de 2002 serían absorbidos por las transferencias federales complementarias. La consecuencia es que desaparece la obligación de emplear estos fondos para unos gastos determinados, aumentando así la flexibilidad y capacidad de disposición de los *Länder*.
- En el año 2005 se conserva aún el importe actual de 10.532 millones de euros. Posteriormente esta suma será reducida progresivamente hasta que en 2019 se realice un último pago de 2.096 millones de euros.
- De los 156.000 millones del programa, los restantes 51.129 millones proceden de las políticas generales de incentivo al crecimiento del presupuesto federal, con prioridad para el desarrollo del Este, como infraestructura e igualación de la relativamente baja capacidad financiera de los ayuntamientos.
- Los *Länder* del Este y Berlín presentarán informes anualmente al Consejo de Planificación Financiera (*Finanzplanungsrat*) sobre los progresos realizados en desarrollo y crecimiento económicos (*Fortschrittsberichte Aufbau Ost*).

27. Para el Informe de la Oficina Económica y Comercial Española de 2004, "Hasta 1990, el sistema de transferencias alemán tenía un peso económico relativamente pequeño, puesto que las diferencias entre *Länder* no eran muy importantes. El panorama cambia por completo cuando se produce la reunificación y se incorporan 5 nuevos *Länder*, incluyendo Berlín, cuyo atraso económico y déficit de infraestructuras con respecto a los otros es muy importante. No obstante, aunque los volúmenes de transferencia son bastante superiores a los que se daban antes de la reunificación, su peso relativo a la economía alemana no es particularmente grande, algo más del 1%. Sin embargo, si se compara con el PIB de los *Länder* receptores, las transferencias adquieren una significación mucho mayor, oscilando entre un 8% y un 10% del PIB. A efectos de comparación, considérese que los fondos recibidos por España de la Unión Europea consisten aproximadamente en el 1% del PIB. Gracias a este importante trasvase de fondos los *Länder* del Este disponen en total de unos recursos por habitante superiores en más de un 20% a la media nacional. (...) En teoría esta desproporción debería haber contribuido a eliminar el déficit de infraestructuras y facilitar la convergencia con las regiones más ricas de Alemania. En la práctica, no obstante, se constata que en el periodo observado el progreso relativo de Alemania del Este ha sido prácticamente nulo". *Op. cit.*, p. 21-22.

Dicho informe presentará el empleo de los medios, así como el desarrollo presupuestario de *Länder* y ayuntamientos.

— En el aspecto de solidaridad horizontal, la capacidad financiera de los ayuntamientos se incluirá con una participación del 64% (y no del 50%, como venía ocurriendo hasta ahora).

— La valoración del número de habitantes para los *Länder*-ciudad se mantendrá como hasta ahora en un 135%, pero como novedad se introduce también una nueva valoración del número de habitantes para *Länder* con escasa densidad poblacional. La ponderación será la siguiente: 105 para Mecklemburgo-Pomerania, 103 para Brandeburgo y 102 para Sajonia-Anhalt.

— Otra importante innovación es la asunción del Fondo de la Unidad Alemana por la Federación. El Fondo comprende deudas de los *Länder* por valor de 25.565 millones de euros. La prevista extensión de los plazos de amortización por una parte y la asunción por la Federación de la amortización de deuda e intereses por otra supondrán un ahorro anual a los *Länder* de 1.278 millones de euros. Tras el cálculo de distintos componentes, la Federación obtendrá de los *Länder* desde 2005 hasta 2019 una cantidad fija anual del impuesto del IVA de 1.324 millones de euros. Las previsiones señalan que en 2020 el *Bund* tendrá una deuda sobrante de 6500 millones de euros. En caso de ser rebasada esta cifra los *Länder* participarán en la amortización de un 53,3% en la diferencia.

— La ley introducirá efectos incentivadores más fuertes para los *Länder*, tanto los contribuyentes como los receptores netos. El 12% de los ingresos por encima del promedio pueden ser conservados por los *Länder* afectados. Así la Federación asumirá 767 millones de euros más en la compensación financiera.

— Los *Länder* se harán cargo del sobrante de los 38 millones de coste portuario (*Hafenlasten*) para los *Länder* costeros.

— Disminuirán también las compensaciones para los costes de dirección política (*Politische Führung*), que pasarán a ser de 511 millones de euros, en lugar de los actuales 767 millones.

Fruto de este consenso, se aprueban en el año 2001 dos importantes leyes: la *Maßstäbengesetz*²⁸ y la *Solidarpaktfortführungsgesetz*.²⁹ El conjunto de las dos normas contiene disposiciones relativas a diversos aspectos:

28. Gesetz über verfassungskonkretisierende Maßstäbe für die Verteilung des Umsatztsteuerertrags für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, de 9 de diciembre de 2001. BUNDESGESETZBLATT 2001 (I), p. 2302.

29. Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds "Deutsche Einheit", de 20 de diciembre de 2001. BUNDESGESETZBLATT 2001 (I), p. 3955.

- El reparto vertical de los impuestos (*Umsatzsteuerverteilung*) en referencia al IVA (arts. 3-6).
- El criterio de población que se utiliza como criterio para determinar la capacidad financiera del *Land* (arts. 9-10) debe motivarse.
- Establecimiento, enumeración y motivación de las transferencias federales para cubrir necesidades especiales. (arts. 12-14). Así, se consideraran susceptibles de ser compensadas federalmente cuestiones tales como: necesidad de equiparación de infraestructuras o la infrafinanciación municipal o los costes de la llamada "*politische Führung*".
- Rebaja de la intensidad de la compensación federal (del 90% al 77,5%).

En opinión de algunos comentaristas (Pielow), la reforma de 2001 introduce algunos elementos novedosos sin abandonar, sin embargo, la filosofía de fondo:

- La creación de mecanismos o incentivos a favor de la propia iniciativa político-económica de cada *Land*. De este modo, se debe ayudar a evitar la a menudo criticada postura de que un Estado federado con poca capacidad financiera confie simplemente en recibir prestaciones adicionales y anuales en el curso de la compensación financiera, en lugar de preocuparse por sí mismo de la mejora de los datos económicos.
- Estrechamente vinculado con el primer aspecto, la creación de un sistema de primas (*Prämienmodell*)³⁰ para aquellos *Länder* donantes cuya política económica y presupuestaria alcanza éxitos superiores al promedio de todos los estados federados.
- Al lado de aquellos nuevos elementos competitivos,³¹ se mantiene el objetivo del federalismo cooperativo, y esto especialmente a favor de la Alemania oriental, de manera que el sistema solidario para financiar ulteriores –y todavía necesarias– obras infraestructurales en los nuevos *Länder* se ve afirmado y prolongado al menos hasta el año 2020.

30. El modelo de primas permite excluir el importe de la prima de recaudación del sistema de *Finanzausgleich*. Con ello se pretende evitar que la mayor eficiencia recaudadora (esfuerzos político-económicos) se destine al final exclusivamente a nutrir la compensación financiera a favor de los estados receptores.

31. La misma Sentencia constitucional de 11 de noviembre de 1999 establece en sus secciones 213 y 214 interesantes reflexiones sobre la legitimación del federalismo competitivo. Por una parte los elementos competitivos del federalismo preservan la individualidad histórica de cada uno de los territorios, fundada en el caso alemán en toda su historia anterior a la unificación en el siglo XIX. Además, la competencia entre estados tiene un gran potencial innovador. (*Eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Föderalismus liege in der innovationsfördernden Funktion des politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund.*) BVerfG 2/98.

La reforma de 2001 se presenta pues como una combinación entre pacto político y medidas técnico-jurídicas para mejorar la claridad y transparencia del sistema. La polarización entre estados donantes y estados receptores y la conflictividad constitucional, sin embargo, se mantienen con saludable vigor.

2.5. De nuevo el examen de constitucionalidad

Como ejemplo de lo anterior, podemos aportar la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 19 de octubre 2006 en el caso del llamado *Berliner Haushaltslage*.³² El Alto Tribunal considera que el sistema de transferencias federales complementarias (*Bundesergänzungszuweisungen*) constituye un elemento de cierre del sistema multi-nivel de distribución de los ingresos tributarios en Alemania. Este sistema se encamina a que los estados y la Federación puedan cumplir sus cometidos constitucionales respectivos de acuerdo con los principios de individualidad (*Eigenständigkeit*) y autorresponsabilidad (*Eigenverantwortung*) financieras. Las obligaciones federales de saneamiento de los problemas financieros de un *Land* derivan de los objetivos y la sistemática del propio artículo 107, párrafo 2, frase 3 de la Constitución, entendida como un mecanismo exógeno en las relaciones de compensación financiera federales. Las transferencias federales que tengan como objetivo el saneamiento de una situación presupuestaria de emergencia de un *Land* están sujetas al principio de *ultima ratio*.

Las ayudas a la reorganización financiera o saneamiento financiero son solamente constitucionales en caso de que el presupuesto de un *Land* –en comparación con otros– presente una situación de extrema gravedad que ponga en riesgo el cumplimiento de sus cometidos constitucionales y que la situación sea tan extrema que justifique la ayuda federal.

Una ayuda federal de emergencia se justifica solo en el caso extremo de que el Estado viera amenazado el cumplimiento de sus obligaciones existenciales básicas de acuerdo con el ordenamiento (*Existenzbedrohung*). El Estado debe agotar todas las posibilidades propias de manera que la ayuda federal sea la única opción posible (*“Das Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft*

hat, so dass sich eine Bundeshilfe als einzig verbliebener Ausweg darstellt").³³

La sentencia contiene, pues, unas innegables implicaciones para la cuestión que aquí presentamos (carácter absolutamente extremo de la ayuda federal) y que se ha encargado de poner de relieve la doctrina. Arroyo Gil explica magistralmente el contexto en que tiene lugar la sentencia: "Estos desequilibrios (entre financiación y tareas encomendadas) al tiempo que otorgaron un gran protagonismo dentro del sistema a las transferencias de nivelación, con lo que ello supone de pérdida de autonomía financiera, y por tanto, política de los *Länder* menos favorecidos, pusieron de relieve que el funcionamiento de este modelo de financiación estaba llegando a su punto de saturación. Y no solo por no ser capaz de garantizar adecuadamente ese nivel de financiación suficiente para cada uno de los *Länder*, sino también porque el mismo estaba generando un cierto grado de irresponsabilidad de estos, que sabedores de que sus desequilibrios presupuestarios podían ser, en buena medida, subsanados por las transferencias de nivelación y las ayudas complementarias procedentes, respectivamente, de otros *Länder* y de la Federación, incurrían en ocasiones en 'alegrías presupuestarias' y en 'desidias recaudatorias' difícilmente justificables."³⁴

Las cifras del volumen de las *Bundesergänzungszuweisungen*, justamente para el año 2006, son las siguientes:³⁵

33. El impacto de la sentencia constitucional puede estudiarse en: Droege, Michael. "No-truf nach Karlsruhe: die Begrenzung der Staatsverschuldung und das Heraufziehen des Jurisdiktionsstaates im Haushaltsverfassungsrecht" Wevaltungsarchiv 98(2007); Geske, Otto Erich, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Der Staat (Berlin), vol. 46, 2007; Häde, Ulrich, "Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berliner Haushaltslage" en Konrad, Kai, Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil. Frankfurt, 2007.

34. Arroyo Gil, Antonio. *El deferalismo alemán en la encrucijada*. CEPC, Madrid, 2006; y también del mismo autor, el más reciente "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 10, 2010.

35. Bundesministerium der Finanzen (BMF), *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*. August, 2009.

Tabla 2. Transferencias federales complementarias

| Estado | Importe ayudas de emergencia (mill. €) |
|----------------------------------|--|
| (BW) Baden-Wurtemberg | 0 |
| (NI) Baja Sajonia | 119 |
| (BY) Baviera | 0 |
| (BE) Berlín | 2.881 |
| (BB) Brandeburgo | 1.982 |
| (HB) Bremen | 196 |
| (HH) Hamburgo | 0 |
| (HE) Hesse | 0 |
| (MV) Mecklemburgo-Pomerania | 1.470 |
| (NW) Renania del Norte-Westfalia | 0 |
| (RP) Renania-Palatinado | 223 |
| (SL) Sarre | 118 |
| (SN) Sajonia | 3.486 |
| (ST) Sajonia-Anhalt | 2.115 |
| (SH) Schleswig-Holstein | 120 |
| (TH) Turingia | 1.962 |

Las recientes reformas constitucionales (2006 y 2009) demuestran la clara vivacidad y el carácter dinámico del sistema.³⁶ Como hemos indicado en la presentación, la construcción de equilibrios entre el centro y la periferia en un sistema descentralizado o federal resulta un proceso siempre abierto a discusión, negociación y ajuste. Las modificaciones y cambios son pues inherentes a la teoría federal, como único método de garantizar la correspondencia entre la realidad social del momento y el ordenamiento estructural.

Fruto del pacto político de los dos grandes partidos nacionales (CDU/SPD) se aprueba el 28 de junio de 2006 una reforma de calado constitucional³⁷ con la finalidad, por una parte, de delimitar más claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, y por otra, de

36. Calliess, Christian. "Innovationsföderalismus als Voraussetzungen von Finanzverantwortung der *Länder*", *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften*, nº 2, 2008. No se incluye en el presente estudio la reforma constitucional de julio de 2010, que debería ser objeto de un análisis específico.

37. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006. *Bundesgesetzblatt 2006 (I) Nr. 41*, p. 2034. cfr. Kluth Winifred (Hrsg.) *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden, Nomos, 2007.

simplificar el procedimiento participativo en la elaboración de normas para conjurar algunas situaciones de bloqueo producidas por las distintas legitimidades existentes en el Bundestag y en el Bundesrat. No es este tampoco el lugar adecuado para discurrir ampliamente sobre la cuestión.³⁸ Baste enumerar algunos de los elementos básicos de la reforma de 2006:

- Fortalecimiento de la capacidad legislativa del *Bund*.
- Delimitación competencial *Bund-Länder*.
- Eliminación de la legislación marco.
- Nueva configuración del procedimiento de aprobación de leyes federales en el Bundesrat para evitar los bloqueos existentes.
- Supresión de la financiación mixta de tareas comunes.
- Nueva ordenación de la posibilidad de ayudas financieras federales.
- Nueva regulación de la representación europea de Alemania y la participación de los *Länder* en la misma.
- Establecimiento de responsabilidades financieras de los *Länder* por incumplimientos del derecho comunitario europeo.

En relación a las tareas comunes, recogidas en la Constitución federal, Elías opina que: “Los artículos 91.a y 91.b comprenden materias del ámbito competencial de los *Länder*: universidades, protección de costas, investigación científica y planificación de la educación. De estas materias, únicamente la concreta referencia a la construcción de universidades desaparece. Según la justificación de la reforma constitucional, las significativas diferencias estructurales entre los *Länder* no permiten de momento materializar una completa supresión de las financiaciones mixtas, tanto en su vertiente de tareas comunes como de ayudas financieras. Ante la diversa situación y grado de desarrollo económico existente en las diferentes partes del territorio federal, se ha optado por mantener la institución de las tareas comunes para la mejora de la estructura económica regional, así como de la estructura agraria y de la protección de costas, materias en las que, en todo caso, dada la existencia de normas comunitarias, únicamente queda un ámbito de decisión e inversión nacional limitado. Se justifica su

38. cfr. Arregui, J. “Razones de una reforma – razones de un fracaso: el federalismo alemán en la encrucijada”, Ministerio de Administraciones Públicas / INAP. Documento de trabajo nº 21, 2005; Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel. “Los resultados del proceso de reforma del federalismo alemán”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 2, 2006.

mantenimiento en la importante función de coordinación que pueden desempeñar en el contexto de las ayudas de la Unión Europea. Se conserva también la posibilidad de trabajo conjunto, parcialmente reestructurado, entre la Federación y los *Länder* en el ámbito de la promoción de la investigación y en el ámbito educativo de la evaluación de la educación. Con la eliminación de la materia 'construcción de universidades' se suprime sin duda uno de los temas más conflictivos, dado que en los últimos años ha resultado siempre difícil lograr un acuerdo sobre el volumen de financiación que se debiera dedicar a esta tarea. Pero el reconocimiento de la relativa significación de esta supresión, por lo demás lógica consecuencia de la transferencia competencial de la materia educativa a los *Länder*, no obsta para apreciar el escaso avance que supone para el empeño de clarificación de las relaciones financieras. Devolver a la competencia de los *Länder* únicamente una materia no cumple el mandato de 'desenmarañamiento', dado todo lo que queda pendiente respecto al resto."³⁹

Sin embargo, la desaparición de las tareas comunes de manera brusca podría provocar alguna discontinuidad financiera en proyectos que hasta ahora obtenían esta financiación. Por ello, la reforma establece también unas ayudas para la compensación transitoria de esa eliminación hasta el año 2019. Los sectores que podrán beneficiarse de esta modalidad de ayudas son: la ampliación y construcción de nuevas universidades, la planificación de la educación, la mejora de las condiciones de tráfico en los municipios y la inversión en vivienda social (*vide* nuevo art. 143.c de la Constitución federal).

Lógicamente, además de la cuestión de las tareas comunes, la reforma ha sintonizado perfectamente con la sentencia constitucional en el caso *Berliner Haushaltslage* (2006). Tanto un elemento normativo como el otro se dirigen a endurecer las condiciones de concesión de ayudas federales, así como al aumento del control del uso de las mismas. Así, se da una nueva redacción al apartado 4 del artículo 104.a:

(1) La Federación puede, en la medida en que esta Ley Fundamental le confiera competencias legislativas, otorgar a los Länder ayudas financieras para inversiones de importancia especial de los Länder y de los municipios (asociaciones de municipios), siempre que dichas inversiones sean necesarias para:

- 1. combatir una perturbación del equilibrio global de la economía, o*
- 2. para el ajuste de la distinta capacidad económica en el territorio federal, o*
- 3. para promover el crecimiento económico.*

(2) *Por ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, o mediante un convenio administrativo en base a la ley federal de presupuesto, se regularán los pormenores, especialmente los tipos de inversiones que se promoverán. Las ayudas se otorgarán por tiempo limitado y se sujetarán con respecto a su utilización a comprobaciones periódicas. Las ayudas financieras se conformarán con el transcurso del tiempo con importes anuales que deben ir decreciendo.*

(3) *El Bundestag, el gobierno federal y el Bundesrat, si así lo requieren, deberán ser informados sobre la aplicación de las medidas y las mejoras conseguidas”.*

La nueva disposición incluye elementos de control periódico y evaluación de los resultados de las transferencias. Además se establece constitucionalmente su carácter temporal para evitar la consolidación de ayudas federales en los presupuestos estatales. Sin embargo, todas estas medidas algo voluntaristas no esconden el carácter limitado de la reforma, puesto que el caballo de batalla de algunos actores políticos era precisamente suprimir la cláusula de “ajuste de la distinta capacidad económica territorial” como fundamento mismo de las transferencias. En otras palabras, los más defensores del federalismo competitivo propugnaban la supresión de las ayudas federales directas para compensar la desigualdad económica entre territorios, elemento que, como puede apreciarse, no ha sido recogido por la reforma.

2.6. **Föderalismus II. La reforma constitucional del año 2009**

Finalmente, podemos hacernos eco de las más recientes vicisitudes de la reforma constitucional alemana.⁴⁰ Es cierto que los aspectos modificados en 2006 fueron menores hasta el punto de recomendar el Bundesrat (una vez aprobada la reforma) que se empezara a trabajar para la profunda transformación del sistema de *Finanzbeziehungen* en la Constitución federal. Así pues, se llega a la reciente reforma constitucional de 2009.

La reforma es el fruto de los trabajos de la Comisión conocida como *Föderalismus II*, con representantes del más alto nivel federal,

40. Después de realizar el estudio, hay que notar como se producen ulteriores reformas constitucionales: 21 de julio de 2010, cuyo sentido y modificaciones no se incluyen en el presente texto.

estatal y local⁴¹ y constituida el 8 de marzo de 2007, y se plasma normativamente en dos leyes:

- La Ley de modificación constitucional.⁴²
- La Ley de acompañamiento a la segunda reforma del federalismo.⁴³

La técnica de las leyes de acompañamiento, bien conocida en nuestro ordenamiento, tiene también sus patologías en el ordenamiento germano. Así, un solo texto normativo introduce modificaciones en varias leyes de distinto ámbito:

Cuadro de modificaciones efectuadas por la Ley de acompañamiento a la segunda reforma del federalismo (Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform (FördRefIIBG))⁴⁴

| mWv | ändert | die folgenden Gesetze und/oder Verordnungen vergangene und konsolidierte Änderungen |
|------------|---|---|
| 01.07.2010 | Artikel 6 | Finanzverwaltungsgesetz (FVG) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 5 |
| | Artikel 10 | Versicherungssteuergesetz 1996 (VersStG 1996) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 5, § 6, § 7a, § 8, § 10a, § 11 |
| | Artikel 11 | Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung (VersStDV 1996) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 1, § 2, § 10 |
| Artikel 12 | Feuerschutzsteuergesetz (FeuerschStG) | |
| | Synopse alte und neue Fassung: § 1, § 3, § 4, § 8, § 10, § 12, § 14 (neu), § 15 (neu) | |
| 01.01.2010 | Artikel 1 | Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) |
| | Artikel 12 | Feuerschutzsteuergesetz (FeuerschStG) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 11 |

41. Baus, Ralph Thomas / Fischer, Thomas / Hrbek, Rudolph (Hrsg.) *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*. Ergebnisse einer gemeinsamen Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden, 2007; Dannemann, Günter, "Probleme der Föderalismusreform II" *Verwaltung & Management* 13, 2007; Ekardt, Felix / Buscher, Daniel, "Föderalismusreform II: Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen", *Die öffentliche Verwaltung* (60), 2007.

42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), de 29 de julio de 2009, BGBl I, página 2248.

43. Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform (FördRefIIBG), de 10 de agosto de 2009, BGBl I, página 2702.

44. Fuente: <http://www.buzer.de/gesetz/8985/l.h>.

| mWv | ändert | die folgenden Gesetze und/oder Verordnungen vergangene und konsolidierte Änderungen |
|------------|--|---|
| 18.08.2009 | Artikel 2 | Artikel 115-Gesetz (G 115) |
| | Artikel 3 | Konsolidierungshilfengesetz (KonsHilfG) |
| | Artikel 4 | Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der <i>Länder</i> - Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes - (IT-NetzG) |
| | Artikel 5 | Bundeskrebsregisterdatengesetz (BKRG) |
| | Artikel 6 | Finanzverwaltungsgesetz (FVG) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 5, § 19, § 21, § 21a |
| | Artikel 7 | Finanzausgleichsgesetz (FAG) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 1 |
| | Artikel 8 | Einkommensteuergesetz (EStG) |
| | | Synopse alte und neue Fassung: § 50, § 50a, § 52 |
| Artikel 9 | Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) | |
| | Synopse alte und neue Fassung: § 73d, § 73e, § 73g, § 84 | |

Una parte importante de la reforma se dedica a la cuestión del endeudamiento de los *Länder*.⁴⁵ Es conocido que la RFA incumplió durante varios años los criterios de convergencia de la zona euro en cuanto a los topes de endeudamiento de sus administraciones regionales. Los *Länder*, ante la evidencia de no poder aumentar sus ingresos (o los costes políticos de hacerlo), y la multitud de tareas que el federalismo ejecutivo impone, recurrían sistemáticamente al crédito, comprometiendo con ello la estabilidad financiera del conjunto del país. Por tanto, la reforma acomete una mayor disciplina presupuestaria en cuanto al pacto europeo de estabilidad y crecimiento se refiere (mediante la *Stabilitätsratsgesetz* y la *Finanzverwaltungsgesetz* y la fijación de un límite en la capacidad de endeudamiento regional).

Además de ello, la reforma se encamina a dotar de una mayor responsabilidad a los *Länder* en cuanto a su autonomía impositiva. La argumentación de que el endeudamiento venía impulsado por la infrafinanciación de los estados se matiza ahora con un sistema de mayor capacidad impositiva pero también de mayor responsabilidad en los presupuestos de cada uno de ellos (vuelta al primitivo *Konnexitätsprinzip*, según el cual cada nivel de gobierno es responsable fiscalmente

45. Buscher, Daniel. *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform)*, Duncker & Humblot, Berlin, 2010.

de generar los ingresos que son necesarios para el sostenimiento de las tareas que tiene encomendadas).

A pesar de ello, los trabajos de la comisión de reforma son el fruto de un pacto político y los equilibrios para lograrlo son notables. Dicho en otras palabras, los intereses de los *Länder* presentes en la negociación consiguen cláusulas de escape sobre las reformas que diluyen en parte la fuerza de su contenido. Así, siguiendo con el ejemplo de la imposición de una estricta disciplina y estabilidad presupuestaria, los *Länder* con mayores dificultades financieras consiguieron arrancar de las negociaciones unas ayudas federales de consolidación (*Konsolidierungshilfe*) aplicables hasta 2019. Sin entrar pues en la regulación de detalle de estos instrumentos, lo cierto es que son en parte contradictorios con la misma filosofía de la reforma (responsabilidad fiscal). Además, tradicionalmente las ayudas para el saneamiento presupuestario terminan aplicándose a gastos corrientes (los más urgentes), sin lograr nunca su verdadero objetivo.

Igualmente, en el tema de las transferencias federales puede existir incluso un retroceso. Si la reforma de 2006 se había esforzado en sujetar la concesión de ayudas de emergencia para los estados en crisis presupuestaria, ahora, la reforma del art. 104 GG introduce el concepto de "situaciones extraordinarias de necesidad" (*Aussergewöhnlichen Notsituation*) como justificación de las mismas. En una situación de grave crisis económica, la extraordinaria necesidad puede venir precisamente de la caída de ingresos fiscales. Es cierto que es un consejo federal (art. 109) quien debe calificar la situación financiera de un Estado como de "emergencia presupuestaria", pero no es menos cierto que se abre de nuevo el procedimiento a la negociación política.⁴⁶

46. Las mismas conclusiones de la Comisión establecen que una situación de emergencia puede ser, por ejemplo, la actual crisis económica y financiera, y que ello permitiría financiar programas federales de revitalización de la inversión pública. "*Damit soll sichergestellt werden, das die zur Bewältigung solcher Notsituationen – wie bspw. der gegenwärtigen Finanz und Wirtschaftskrise – erforderlichen Programme zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in allem Investitionsbereichen mit Unterstützung des Bundes durchgeführt werden können*". Por ello no podemos más que coincidir con la apreciación del profesor Arroyo, para quien "la coyuntura económico-financiera actual parece que se inclina por dar la razón a quien defiende que el establecimiento de un límite fijo en la Constitución federal a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder* supone una barrera excesivamente rígida a la libertad de decisión política de aquella y de estos. Más allá de estas consideraciones, tal limitación podría entenderse también como un intento de consagrar constitucionalmente una determinada visión de la política económica, que a todas luces, amén de resultar un tanto pretenciosa (pues la historia se encarga de enseñarnos, una y otra vez, que los axiomas económicos precisan de revisión constante), podría suponer además una rémora para quienes, desde una concepción diferente de aquella, llegado el momento, ocupan la responsabilidad de gobierno." (Arroyo Gil, Antonio. "La reforma constitucional de

2.7. Suscinta valoración

Por todo ello, en lo que a nuestro objeto de estudio refiere, es decir, a las relaciones financieras *Bund-Länder* y a los sistemas de compensación interterritorial, la reforma surgida del proceso *Föderalismus II* debe calificarse de muy modesta,⁴⁷ lo que augura a medio plazo posteriores debates sobre la cuestión.

Entre la doctrina española, se destaca la permanencia y polarización del debate actual, donde “se contraponen la tesis del denominado ‘federalismo competitivo’, para el que la creación de condiciones de vida igualitarias en todo el territorio federal a que aluden los artículos 106.3.2 y 74.2 de la Constitución no es consustancial al modelo federal alemán, frente a quienes consideran el principio de solidaridad como un valor inmanente a la condición federal del Estado que, al igual que esta última, goza de protección frente a una hipotética reforma constitucional, en los términos del artículo 79.3. de la Constitución. La primera tesis, partidaria de limitar la eficacia niveladora del sistema de compensación interterritorial, destaca también los efectos positivos de la competencia fiscal sobre la economía y la eficiencia de las prestaciones públicas, al reducir los gastos superfluos. La segunda destaca, sin embargo, la escasa capacidad de decisión real de que disponen los estados más pobres que, con ingresos tributarios un cuarenta por ciento más bajos que la media nacional y buena parte de sus gastos comprometidos a nivel federal, apenas podrían reaccionar ante la rebaja de tipos de gravamen que iniciaran los territorios mejor dotados. (...) El nuevo método de reparto, al llevar la nivelación al primer nivel de distribución de rendimiento, difumina, por otra parte, la contraposición entre estados pagadores y receptores de transferencias que lastra hoy el sistema de compensación interterritorial.”⁴⁸

Parece plausible defender que las dos teorías son científicamente ciertas. No existe un modelo puro de federalismo sin solidaridad ni de compensación interterritorial ilimitada. El federalismo trata preci-

2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 10, 2010, p. 68).

47. Waldhoff, Christian / Dieterich, Peter. “Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder Verfassungsrechtliches Placebo?” *Zeitschrift für Gesetzgebung* n. 2, 2009.

48. Tejerizo López, José Manuel (dir.) *La financiación territorial en los Estados descentralizados: un estudio comparado*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pp. 29-30.

samente de encontrar un equilibrio inestable entre ambas. Si extrapolamos los estudios del profesor de Chicago Neil Komesar a nuestro objeto de estudio debemos admitir que las ciencias sociales tratan siempre de establecer una combinación imperfecta de alternativas.⁴⁹

3. Los mecanismos de financiación existentes

El establecimiento y regulación de los impuestos en Alemania constituye una competencia concurrente entre Federación y estados (excepto el establecimiento de aranceles, los monopolios fiscales y los impuestos propios). El reparto de ingresos de los impuestos más importantes (renta y sociedades) se efectúa a partes iguales (50%). La Constitución prevé también la posibilidad de que los ayuntamientos tengan una participación directa en los impuestos, que se cifra en un 12% en 2004.⁵⁰

Los instrumentos básicos de reparto de los fondos son los siguientes:

1. Reparto de los ingresos (*Bund-Länder*)
2. Solidaridad horizontal (*Land-Land*)
3. Solidaridad vertical. Programas de inversiones y ayudas federales

3.1. El reparto de los ingresos fiscales

Cada nivel de gobierno ostenta una participación variable en la cesta de los distintos impuestos, de manera que debe poder garantizarse que cada ente político disponga de ingresos suficientes para desarrollar sus funciones (art. 106.3 GG y *Umsatzsteuerverteilung*).⁵¹

49. Komesar, Neil. *Imperfect Alternatives. Choosing among Institutions in Law, Economics and Public Choice*, Chicago, 1994.

50. Hiden, Jürgen W. *Der Bundestaatliche Finanzausgleich in Deutschland. Geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*. Nomos, 1999; Vogel, Klaus / Waldhoff, Christian. *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts*. Müller Verlag, Hüthig GmbH. Heildelberg, 1999.

51. Vide la formulación del *Bundesverfassungsgericht* en su sentencia de 24 de junio de 1986, donde se relaciona el sistema de reparto con la garantía de poder ejercer las competencias constitucionalmente asignadas y las obligaciones constitucionales. BverfG 72, 330.

Los impuestos principales (desde el punto de vista cuantitativo) son: impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades e IVA (también expresados como impuesto sobre el consumo o sobre las ventas). Las cifras resultantes se reparten siguiendo este triple esquema (2007):

Tabla 3. Participación en ingresos fiscales por gobiernos y tipos de impuesto

| | Renta | Sociedades | IVA |
|---------------|-------|------------|-----|
| Federación | 42,5% | 50% | 55% |
| <i>Länder</i> | 42,5% | 50% | 43% |
| Municipios | 15% | 0% | 2% |

Para el resto de figuras impositivas, cada unidad política gestiona la totalidad del impuesto (la Federación, el 100% de los impuestos especiales: hidrocarburos y tabaco; los *Länder*, el 100% del impuesto de sucesiones, el impuesto sobre vehículos y el impuesto de transmisiones patrimoniales). Los ayuntamientos reciben, por su parte, el impuesto de actividades económicas y otros impuestos locales. Las grandes cifras de recaudación provienen del IRPF y del IVA. Es destacable cómo el 75% de los ingresos totales proviene de impuestos comunes. Por ello, la opción de aumentar los ingresos a través de las figuras impositivas propias se presenta como inviable.

Este reparto vertical (válido desde 2007) ha sufrido numerosas variaciones,⁵² de manera que un primer nivel de intervención con respecto a la solidaridad se determina, como ya habíamos expresado, en la distribución vertical. La dotación económica de los municipios depende de cada *Land* y, a la inversa, las necesidades financieras de los municipios computan para el *Land* en el procedimiento de igualación financiera (art. 107). La regulación de las finanzas municipales se encuentra en la *Gemeindenfinanzreformgesetz* de 1969 y en la *Gesetz zur Neuordnung der Gemeindenfinanzen* de 2009.⁵³

Al remitirse al legislador ordinario la cuestión de la regulación de los porcentajes de participación de cada unidad política en el reparto vertical de los impuestos, el sistema goza de una cierta flexibi-

52. El reparto de la recaudación fiscal debe acordarse entre Bundestag y Bundesrat, expresando pues la doble legitimidad del sistema bicameral, tanto de votos populares como de representación territorial.

53. Disponibles en: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gemfinrefg/gesamt.pdf>.

lidad para adaptarse a las distintas situaciones.⁵⁴ Además, el sistema es potencialmente descentralizador, puesto que la representación de los *Länder* es imprescindible para aprobar reformas en los impuestos comunes. Así, a lo largo de los años puede verse una cierta tendencia a la pérdida de peso del nivel federal.

Sin embargo, la distribución vertical de ingresos no contiene en sí misma elementos igualadores. Es más, rigiendo el principio de que los impuestos deben permanecer en el lugar donde fueron recaudados (*Prinzip des örtlichen Aufkommnes*), los *Länder* más ricos y poblados generan muchos más ingresos que el resto. Además, por ejemplo, Hesse tiene unas cifras de recaudación extraordinarias, puesto que la mayoría de los bancos alemanes tienen sus sedes en Frankfurt.⁵⁵ En definitiva, las desigualdades territoriales existentes (población y peso económico en el PIB nacional) no son objeto de corrección en esta fase. Se trata de establecer un sistema de repartir territorialmente tareas y asignaciones económicas.

Hay que tener en cuenta además que los estados con escasa capacidad económica y mucha población están atrapados en un círculo de gran gasto social y pocos ingresos tributarios. Si se considera que el nivel de prestaciones debe ser uniforme en cada uno de los territorios, los mecanismos de compensación devienen imprescindibles.

Si lo anterior es válido para los impuestos directos, para los indirectos (IVA) el sistema es algo distinto. El IVA se reparte en un 75%, tomando como referencia la población (número de habitantes). Siguiendo el análisis de Tejerizo, "la recaudación por el impuesto sobre el valor añadido es igualmente compartida entre la Federación, los estados y los municipios. A diferencia de lo que ocurre con el impuesto sobre la renta, la participación de la Federación y los *Länder* en el IVA

54. De hecho, esta flexibilidad infraconstitucional tiene sus raíces históricas. "A pesar de las varias rondas de negociaciones entre el Consejo Parlamentario y los gobernadores militares del territorio ocupado del Oeste de Alemania, no pudo alcanzarse un acuerdo respecto a la división vertical de los recursos financieros. Como resultado, se decidió que en la Norma Básica, solo se fijarían algunas medidas provisionales en lo que a las relaciones financieras intergubernamentales se refiere. Esto dejaba espacio para una ulterior concreción por parte del Parlamento federal. Se adoptó en 1955 una Ley que contenía las primeras previsiones financieras (*Finanzverfassungsgesetz* de 23 de diciembre de 1955) y estas previsiones fueron la base legal del sistema de igualación financiera hasta la reforma de 1969". Brand, Dirk. "Financial constitutional Law: a comparison between Germany and South Africa". Fundación Konrad Adenauer Occasional Papers. November 2006, p. 148.

55. Sobre los criterios para determinar la imputación de los ingresos, debe hacerse referencia a la *Zerlegungsgesetz* de 6 de agosto de 1998 (residencia habitual de personas físicas y establecimiento permanente en personas jurídicas).

no se encuentra establecida en la Constitución, sino que ha de fijarse por una ley federal con el asentimiento del Bundesrat. Su reparto debe tender, en primer lugar, a la armonización de las necesidades financieras de cada una de estas instancias territoriales, garantizándose, además, la igualdad de las condiciones de vida en todo el territorio federal. La Federación y los *Länder* tienen derecho, por otra parte, a la cobertura de los gastos necesarios con sus ingresos corrientes, siendo necesario realizar una previsión plurianual de ambas partidas, de modo que la cuota de cobertura (*Deckungsquote*) de los primeros, sea, tras el reparto del IVA, similar para la Federación y los estados. La concreción de qué ingresos se consideran corrientes y qué gastos son necesarios para la determinación de la fórmula de reparto del IVA ha dado lugar a numerosos conflictos entre el *Bund* y los estados. Los aspectos más problemáticos se refieren, por ejemplo, al cómputo, entre los ingresos, de ciertas transferencias del *Bund* a los *Länder*, como las que se otorgan para atender a las tareas comunes de los artículos 91a y 91b de la Constitución y las ayudas a la inversión del artículo 104.a.IV. La consideración de tales transferencias entre los ingresos de los *Länder* tiene por efecto disminuir su participación en el IVA, favoreciendo con ello al *Bund*. Otro aspecto conflictivo ha sido la inclusión en el cálculo de la cuota de cobertura de los ingresos obtenidos de transmisiones de elementos patrimoniales, al no obtenerse en estos casos, en opinión de los *Länder*, ingreso alguno, sino un valor equivalente al bien transmitido.”⁵⁶

Este sistema, pues, es variable, arrojando las siguientes diferencias entre años, recogidas en los datos BMF en cuanto al % de reparto del IVA se refiere:⁵⁷

56. Tejerizo López, José Manuel (dir.) *La financiación territorial en los Estados descentralizados: un estudio comparado*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2009, pp. 26-27.

57. Bundesministerium der Finanzen (BMF), *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*. August 2009. El salto existente entre 1994-1995 corresponde al cómputo de las aportaciones al Fondo de la Unidad Alemana. Al acordarse el *Solidarpakt I* se establece un período transitorio donde los nuevos *Länder* no serán incluidos en el sistema de nivelación hasta 1995. En estos años de transición, las aportaciones económicas para las reformas se asumen por parte del *Fonds Deutsche Einheit*, cuyas aportaciones son federales en un 70%.

Tabla 4. Reparto ingresos IVA según nivel territorial de gobierno

| Año | <i>Bund</i> | <i>Länder</i> | Municipios |
|------|-------------|---------------|------------|
| 1991 | 63 | 37 | |
| 1992 | 63 | 37 | |
| 1993 | 61 | 39 | |
| 1994 | 59,9 | 40,1 | |
| 1995 | 56 | 44 | |
| 1996 | 50,5 | 49,5 | |
| 1997 | 51,2 | 46,7 | 2,1 |
| 1998 | 51,2 | 46,7 | 2,1 |
| 1999 | 52,2 | 45,7 | 2,1 |
| 2000 | 52,0 | 45,9 | 2,1 |
| 2001 | 52,0 | 45,9 | 2,1 |
| 2002 | 51,4 | 46,5 | 2,1 |
| 2003 | 51,4 | 46,5 | 2,1 |
| 2004 | 49,5 | 48,4 | 2,1 |
| 2005 | 53,1 | 44,9 | 2,1 |
| 2006 | 53,0 | 44,9 | 2,1 |
| 2007 | 54,5 | 43,5 | 2,0 |
| 2008 | 54,6 | 43,4 | 2,0 |
| 2009 | 53,9 | 44,1 | 2,0 |

La participación sobre el IVA resulta fundamental para los ingresos de los estados, puesto que en un 75% se queda en sus respectivos territorios. Dicho en otras palabras, solo el 25% de la parte estatal del IVA es objeto de reparto horizontal entre *Länder* pobres y ricos. El resto se rige por el *Prinzip des örtlichen Aufkommnes*. La anterior tabla muestra la creciente participación de los *Länder* en los ingresos procedentes del IVA (desde un 37% en 1991 hasta un máximo del 48% en 2004).

Por todo ello, tal y como ya hemos expresado, el reparto vertical de ingresos entre *Bund* y *Länder* puede verse como un primer nivel de distribución. A mayor porcentaje de recaudación para los niveles inferiores, mayor autonomía financiera. También predetermina qué sistema de solidaridad interterritorial se elige: a mayores ingresos para el *Bund*, mayor peso de la solidaridad vertical (*Bund-Länder*); a mayores ingresos para los *Länder*, mayor peso de la solidaridad horizontal (*Land-Land*).

En resumen, las finanzas de los *Länder* en Alemania se nutren de la participación porcentual de los grandes impuestos comunes (renta y sociedades) que ciudadanos y empresas pagan dentro de sus territorios, y de la asignación de un porcentaje variable del IVA, que se calcula en base a la población. Desde el punto de vista de la autonomía decisoria, los *Länder* participan en la elaboración de la legislación impositiva común a través del Bundesrat. A pesar de la existencia del principio de conexión entre ingresos y gastos y de la suficiencia financiera de los niveles administrativos existentes en el federalismo alemán, lo cierto es que la financiación depende de un sistema fiscal central (*Verbundsystem*).

La asignación de la participación del IVA y la reserva del 25% del mismo para el reparto horizontal entre *Länder* cuyos ingresos impositivos (sin incluir el propio IVA) sean inferiores al 92% de la media, suponen ya una primera medida de igualación. La expresión gráfica de este fenómeno la podemos hallar en el Informe de la Oficina Comercial Española (2004).

Lo cierto es que la capacidad financiera de los *Länder*, antes del reparto del IVA, arroja unas diferencias muy notables. Así, para 2002, mientras que Hamburgo alcanza el 169%, los estados más pobres (Sajonia, Turingia, Sajonia-Anhalt o Mecklemburgo-Pomerania) apenas se sitúan en un 30%. Para el conjunto de estos estados (excluido Berlín), por ejemplo, su potencial recaudador antes del reparto del IVA es solo del 43,8%, mientras que se sitúa en el 84,6% una vez computada su participación. Ello implica, como se ha destacado, que los *Länder* procedentes de la Alemania del Este reciben el doble de ingresos/cápita en participación por IVA que sus homólogos del Oeste. Sin lugar a dudas, el primer escalón en la igualación financiera entre estados en Alemania lo constituye el reparto del IVA.

Al tratarse el IVA de un impuesto sobre el consumo y ser los *Länder* ricos los más poblados, las diferencias resultan, pues, evidentes. Los cuatro *Länder* ricos agrupan cerca del 56% de la población. La diferencia de ingresos de más de 140 puntos porcentuales se reduce a 40 o 50 (dependiendo de los casos) después del reparto del IVA. Este sistema de igualación primaria en base al reparto del IVA cuenta con un tope: los estados receptores no pueden superar el 92% de la media.

Este primer mecanismo de nivelación, a pesar de situarse en el plano vertical (reparto de impuesto *Bund-Land*), tiene unos innegables efectos horizontales.

3.2. La solidaridad horizontal (*Land-Land*)

Los mecanismos de solidaridad interterritorial no se agotan en el primer nivel de reparto de impuestos. En otras palabras, a pesar de que las grandes (enormes) diferencias existentes en los diferentes puntos de partida se ajustan ya en el primer nivel, estas siguen existiendo. Estas diferencias, producto de las diferencias socio-económicas de cada uno de los territorios, podrían poner en peligro la capacidad de los mismos estados para ejecutar sus cometidos. No se trata, como venimos reiterando, de conseguir una uniformidad total de las condiciones de vida entre territorios, sino de ayudar a los estados fiscalmente más débiles a alinear su capacidad financiera.

Los mecanismos de solidaridad horizontal entre estados pueden verse como una particularidad del sistema alemán.⁵⁸ Al no existir un mandato de equilibrio fiscal entre centro y periferia, parte de la responsabilidad de la misma debe establecerse de manera horizontal. En este sentido, Alemania se separa de otros sistemas federales como Australia o los Estados Unidos.

Si el primer nivel de distribución del IVA recaía tanto en la Federación como en los estados (según su porcentaje de participación en el IVA), este segundo nivel puede caracterizarse propiamente por su horizontalidad, es decir, corresponde a los estados ricos (ingresos por encima de la media) efectuar transferencias compensatorias a los estados pobres (ingresos por debajo de la media). Los mecanismos de *Finanzausgleich* no deben implicar, teóricamente, la supresión de la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal.

Para efectuar el cálculo de esta solidaridad horizontal, se toman como parámetros la *Finanzkraftmeßzahl* (capacidad financiera) y la *Ausgleichmeßzahl* (medida de igualación).

La primera cifra constituye la capacidad fiscal del Estado e incluye todos los ingresos estatales más el 64% de los ingresos locales. La razón para incluir un porcentaje de los ingresos locales es simple: ya que son los *Länder* los responsables de financiar a los municipios (excepto en su pequeño porcentaje de participación del IVA), los municipios más ricos generan más ingresos y, por lo tanto, requieren

58. Selmer, Peter / Boldersen, Carsten. *Finanzverfassungsrechtliche Grundfragen des horizontalen Finanzausgleichs*. Joachim Heitmann Verlag, Hamburg, 1984; Wieland, Joachim. "Die Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung: historische Voraussetzungen und aktueller Handlungsbedarf", *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften*, n. 2, 2008.

menos aportación de los estados. En algunos casos excepcionales, se detraen de la capacidad financiera algunos costes particulares (costes portuarios), que si bien se sufragan por un territorio, presentan un beneficio para el conjunto del país.

La segunda cifra, en cambio, es la media de los ingresos fiscales de todo el territorio dividida por el número de habitantes y multiplicada por los habitantes del *Land* (*Einwohnerzahl*). En los casos particulares de las ciudades-estado, el parámetro de población se incrementa hasta un 135% (*Einwohnerveredelung* en art. 8.1 de la *Maßstäbengesetz*). Una distorsión similar se aplica a los territorios escasamente poblados (Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania y Sajonia Anhalt) (art. 8.3 de la *Maßstäbengesetz*).

Mientras que la primera cifra nos da una imagen absoluta de la capacidad local, la segunda es una imagen relativa de la capacidad en relación a otros territorios. Cuando la *Finanzkraftmeßzahl* sea superior a la *Ausgleichmeßzahl*, el Estado será un Estado donante (*ausgleichspflichtige Länder*). Y al revés, si la comparación es negativa, será un Estado receptor (*ausgleichberechtigte Länder*).

Los estados cuya ratio sea inferior al 92% tienen derecho a la compensación por el 100% de la diferencia. Los estados cuya ratio se sitúe entre el 92% y el 100% ostentan un derecho de compensación financiera equivalente al 37,5% de esa diferencia. De manera similar, los estados cuya ratio se sitúe entre el 100% y el 101% deben aportar hasta un 15% del exceso. Los estados cuya ratio sea de entre el 102% y el 110% aportan el 66%. Y, finalmente, los estados con más del 110% aportan hasta el 80% del exceso.

El sistema de compensación, como lo hemos intentado simplificar aquí, merece algunos comentarios. En primer lugar, hay que destacar el matiz que supone calcular la capacidad financiera tomando como referencia de la misma lo efectivamente recaudado o la capacidad financiera en abstracto. Si la capacidad financiera es la capacidad abstracta, se evita que los estados puedan aplicar relajadamente la inspección fiscal para atraer actividades a su territorio.⁵⁹ La *Finanzkraftmeßzahl* constituye lo efectivamente recaudado y no el potencial financiero del *Land*. En este sentido es destacable como la reforma constitucional de 2009 incluye medidas de fomento de la eficacia y rendimiento de cada administración a nivel comparativo.

59. Cfr. en este sentido sentencia de 24 de junio de 1986. BverfG 72, 330.

En segundo lugar, no se toma como medida de referencia para calcular las compensaciones la diferencia entre ingresos y gastos, sino la diferencia entre la capacidad financiera y la media nacional. Ello evita que mediante el mecanismo de compensación horizontal se premie a los estados que se embarcan en mayores gastos. Esta patología, de todas formas, aparece igual por efecto de la existencia de las medidas verticales que veremos más adelante. En otras palabras, el *Finanzausgleich* no constituye un mecanismo para compensar a los estados que más gastan (ya sea porque derrochan o porque tienen mayores gastos sociales), sino para igualar horizontalmente las diferencias de partida antes de los gastos.

En tercer lugar, el sistema asume que las necesidades financieras por habitante son iguales en todos los territorios, lo que en principio es cuestionable como medida de convergencia. Los territorios más atrasados pueden tener necesidades de gasto mayores precisamente para compensar sus déficits. Ello correspondería a las leyes de inversión, que son también una cuestión federal (*Solidarpaktfortführungsgesetz* y *Investitionsförderungsgesetz*).

Finalmente, el importe exacto de los pagos del ajuste financiero a los *Länder* fiscalmente débiles depende de la cifra que arroje su capacidad financiera por habitante por debajo de la capacidad financiera media por habitante (inferior a 92 o entre 92 y 100). Se establece un esquema lineal-progresivo que es utilizado para calcular el importe. De modo similar, el importe de las cantidades de ajuste que los *Länder* fiscalmente ricos deben pagar depende de la cantidad por la que su capacidad financiera per capita excede la capacidad fiscal media por habitante (entre 100 y más de 110). Estas regulaciones se diseñan para asegurar que el orden del *ranking* de los *Länder*, en términos de capacidad financiera por habitante, no cambia como resultado de la igualación financiera horizontal, dando lugar al conocido principio de ordinalidad. Igualmente, después de la aplicación del *Finanzausgleich* se establece una especie de garantía de convergencia en el 95% de la media.

El sistema de igualación financiera entre *Länder* reduce las diferencias en los niveles de sus recursos financieros. Si tomamos como ejemplo un Estado fiscalmente débil con una capacidad financiera per capita que se sitúe entre el 70% y el 90% de la media antes de la igualación financiera, una vez que se ha aplicado el sistema de igualación financiera, este aumenta hasta el 91% o el 96% de la media, respectivamente. Por otra parte, un Estado fuerte con el 110% o 120% de la capacidad financiera media por habitante antes de la igualación,

resulta entre el 104% y 106,5% una vez aplicado el mecanismo (*vide* tabla 6 del anexo).

De nuevo es importante destacar, aún a riesgo de reiterarnos, que la compensación no pretende una igualación o uniformidad total. Se mantienen las diferencias aunque estas no son de tal entidad que impidan, de un lado, el cumplimiento de las tareas administrativas básicas, y de otro, que exista una disparidad tal en las condiciones de ejercicio de los derechos ciudadanos que fuera intolerable para una misma sociedad.

3.3. La solidaridad vertical. Los programas de inversiones y ayuda federal

El modelo de relaciones financieras entre territorios en Alemania se cierra con una nueva modalidad de solidaridad vertical como son las aportaciones directas que hace la Federación para las finanzas de los *Länder* más atrasados (*Bundesergänzungszuweisungen*, BEZ en adelante). Se trata de una cláusula de cierre del sistema, en el sentido de ser este último nivel un mecanismo residual. Si después del reparto de impuestos y de la solidaridad horizontal entre estados todavía persisten diferencias tan importantes que frustran el objetivo de una cierta nivelación financiera, se acude a los programas federales. Es, pues, una especie de solidaridad de última instancia en el sistema de financiación.

Existen, de manera muy sintética, dos tipos de programas: los programas de ayuda suplementaria general (*Fehlbetrags*) y los específicos (*Sonderlasten*).

Las *Fehlbetrags* BEZ se otorgan a aquellos estados cuyos índices de capacidad financiera media después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad horizontal no alcanzan el 99,5% de la media. En primer lugar, destaca pues el alto grado de convergencia en que se sitúa la elegibilidad de los estados para acceder a estos mecanismos. Se trata prácticamente de igualar a los estados incluso en la pequeña diferencia que supone el 0,5% de la media. Es decir, un primer punto de discusión se halla precisamente en determinar si la pequeña diferencia entre las capacidades financieras debería justificar las transferencias federales. Como recordamos de lo que hemos expresado más arriba, el sistema de financiación territorial alemán no tiene como objetivo una absoluta igualdad y uniformidad entre territorios, sino su razonable igualación o equiparación financiera, de modo que todos los territo-

rios puedan ejecutar sus competencias constitucionales en un marco de relativa igualdad entre ciudadanos. Por ello, puede parecer que la fundamentación de las transferencias federales en la reparación de una mínima divergencia (0,5%) resulte excesiva.

En segundo lugar, los estados tienen autonomía financiera para administrar las cantidades recibidas del *Bund* en concepto de *Fehlbe-trags BEZ*. De este modo, las transferencias por este concepto no son transferencias excepcionales y finalistas, sino estructurales y generalistas. Además, como hemos explicado, la *Investitionsförderungsgesetz* de 2001 procede a consolidar las ayudas de inversión con las más generales transferencias federales complementarias, de manera que no siempre se financian proyectos de desarrollo e inversión (a diferencia de los mecanismos UE).

Las transferencias federales, como inicialmente fueron concebidas, juegan un papel subsidiario y pueden cubrir hasta un 77,5% de la diferencia de capacidad económica. Suponen una cláusula del sistema de solidaridad. Si las transferencias horizontales pueden llegar a cubrir hasta un 95% de convergencia de las capacidades financieras, existe todavía un pequeño margen de déficit en la financiación que puede corregirse con esta "solidaridad de última instancia".

Junto con las anteriores, existen también las *Sonderlasten BEZ*. Se trata igualmente de transferencias federales directas (solidaridad vertical) pero la fundamentación es ligeramente distinta. No se trata ya de compensar un desequilibrio económico estructural, sino determinadas cargas económicas específicas. A pesar de ello (la fundamentación finalista), los *Länder* son responsables de aplicarlas a los usos especiales que justificaron su concesión. Dicho en otras palabras, se pueden conceder fondos federales suplementarios para compensar los llamados costes de dirección política (*politische Führung* o de creación de un sistema democrático de gobierno en sitios donde no existía más que el dirigismo comunista) pero no necesariamente se aplican a esas finalidades. No se trata pues de una subvención finalista que debe justificar el destino.

Su justificación se halla directamente relacionada con los costes de transformación social y económica de la unidad alemana y se recibe por parte de los nuevos *Länder*. En la actualidad, los *Länder* del Este y Berlín reciben estas transferencias federales para necesidades especiales para desarrollar sus infraestructuras, que comparativamente se encuentran infradimensionadas o atrasadas. También para compensar la débil capacidad financiera de sus municipios o asociaciones de municipios. Hoy por hoy, según los datos del *Bundesfinanzministerium*,

estas transferencias alcanzan los 10.000 millones € anuales, como parte del *Solidarpakt II*, en cuanto que instrumento para ajustar las consecuencias de la reunificación. Estas ayudas especiales se reducirán progresivamente hasta su desaparición en el año 2019.

Además, los *Länder* del Este reciben transferencias suplementarias por valor de 1.000 millones € anuales para compensar las cargas que supone su desempleo estructural (*Arbeitslosenhilfe*) y la consecuente financiación de programas sociales (*Sozialhilfe* tipo el programa *Hartz IV*). Mientras escribimos estas páginas en Alemania se discute precisamente el mantenimiento de estas transferencias federales más allá de 2010.

También existen transferencias federales para compensar los costes administrativos de los estados poco poblados (por ejemplo, Mecklemburgo-Pomerania). La justificación es que el coste per cápita de los costes administrativos es mucho más alto en estos *Länder* pobres y despoblados (hasta 517 millones € anuales).

4. Algunos efectos del sistema de igualación

A la luz de lo expuesto hasta ahora, resulta interesante incorporar una reflexión sobre los efectos de las transferencias federales sobre la igualación financiera entre estados. Si comparamos la aplicación gradual de los tres escalones de solidaridad (reparto de impuestos, igualación financiera y transferencias federales), antes y después de la reunificación alemana, resulta el siguiente cuadro:⁶⁰

Tabla 5. Etapas de la igualación financiera y reducción del porcentaje de diferencia

| Año | Diferencia inicial | Reparto IVA | Compensaciones horizontales | Transferencias federales |
|------|--------------------|-------------|-----------------------------|--------------------------|
| 1989 | 17% | 9% | 7% | 6% |
| 1995 | 25% | 10% | 3% | 9% |

Antes de la reunificación las diferencias iniciales entre *Länder* eran menores. Ello no representa ninguna novedad, puesto que sabemos que la incorporación de los *Länder* de la antigua DDR acentuó notablemente las disparidades económicas entre territorios en

60. Basado en datos de www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/spahn.pdf (acceso 1 agosto 2010).

la Alemania unida. Dicho esto, resulta que en ambos casos puede apreciarse que el gran efecto igualador se produce en la primera fase de la solidaridad vertical (el reparto de impuestos). En 1989, la igualación reduce la diferencia a la mitad (52%), mientras que en 1995, en 2/5 (40%). Una vez efectuado este primer nivel de reparto, las transferencias horizontales (*Finanzausgleich* propiamente hablando) abaten las diferencias en proporción inversa (más acusadamente para 1995). El esfuerzo de solidaridad horizontal es mayor después de la reunificación que antes, y también sus efectos niveladores. De todas maneras, lo más destacable de estos datos se encuentra en su parte final. Mientras que antes de la reunificación las transferencias federales tenían una importancia claramente residual y menor (tanto por su volumen como por su efecto), después de la reunificación, en 1995, cobran una importancia decisiva. Además de ello, revierten la línea de tendencia de la igualación financiera. En otras palabras, las transferencias federales producto de la reunificación desnivelan de nuevo la diferencia fiscal entre estados.⁶¹

Si mientras que la solidaridad entre territorios relativamente homogéneos (antes de 1990) suponía una aproximación de sus capacidades financieras, la nueva solidaridad producto de la reunificación supone una discriminación positiva a favor de los nuevos *Länder*. No se trata ya de igualar las capacidades financieras, sino de garantizar una cierta homogeneidad de las condiciones de vida a lo largo y ancho del estado federal y ello puede requerir más aportaciones que una simple convergencia. De hecho, 10 años después de la reunificación, la tasa de desempleo era todavía el doble de alta en el Este que en el Oeste y las diferencias de productividad eran todavía muy notables. Y es que las exigencias del modelo de financiación antes y después también son distintas.

61. De manera muy crítica, el Informe de la Oficina Económica y Comercial Española sobre financiación regional en Alemania y en España (2004) establece que: "El sistema de financiación regional no solamente equipara a las regiones pobres y ricas, sino que produce una inversión en toda regla, de tal modo que el gasto público por habitante termina siendo muy superior en las regiones de menor capacidad financiera que en las más fuertes. Se observa, asimismo, que los *Länder* más privilegiados, al menos en el año 2002, han sido los *Länder*-ciudades, debido sin duda al tratamiento especial que reciben. Es evidente que son los nuevos *Länder* los principales perceptores de fondos en términos absolutos. En el año 2002 las cantidades totales recibidas por estos ascienden a más de 29.000 millones € (aprox. 1,5% del PIB alemán). Compárese la contribución neta de Alemania al presupuesto comunitario, que en los últimos años ha oscilado entre 5.000 y 7.000 millones €, unas cinco o seis veces menos" (p. 17).

Como corolario de lo anterior, es destacable cómo el esfuerzo de solidaridad interterritorial horizontal es notable. Sin embargo, el peso de la nueva situación lo soporta el *Bund*, adquiriendo las transferencias federales el primer lugar en orden de importancia cuantitativa. Quien garantiza la convergencia real de las economías de los nuevos estados es principalmente la solidaridad vertical de última instancia, puesto que el modelo horizontal resulta insuficiente. Ello provoca nuevos problemas y discusiones en busca de equilibrio (ineficiencias económicas y tendencia imparable al desequilibrio presupuestario). La situación financiera de emergencia de la ciudad de Berlín puede ilustrar lo problemático de la nueva situación.

Si trasladamos los datos del anexo estadístico, para 2008 (tabla A3), podemos dibujar un cuadro expresivo de la importancia porcentual de los distintos elementos del ingreso en la financiación de los *Länder*:

Tabla 6. Porcentaje de ingreso por cada Land

| <i>Land</i> | Impuestos | Participación IVA | Nivelación horizontal | Transferencias federales |
|-----------------------------------|-----------|-------------------|-----------------------|--------------------------|
| (BW) Baden-Wurtemberg | 74,1 | 36,3 | -10,5 | 0 |
| (NI) Baja Sajonia | 49,0 | 43,6 | 2,9 | 4,6 |
| (BY) Baviera | 73,5 | 36,0 | -9,6 | 0 |
| (BE) Berlín | 28,1 | 24,0 | 24,5 | 23,3 |
| (BB) Brandeburgo | 18,0 | 47,0 | 7,8 | 27,1 |
| (HB) Bremen | 37,8 | 22,0 | 15,9 | 22,5 |
| (HH) Hamburgo | 85,7 | 27,2 | -12,9 | 0 |
| (HE) Hesse | 76,5 | 36,7 | -13,2 | 0 |
| (MV) Mecklemburgo-Pomerania | 14,7 | 47,6 | 8,5 | 29,1 |
| (NW) Renania del Norte -Westfalia | 64,0 | 36,6 | -0,6 | 0 |
| (RP) Renania-Palatinado | 56,4 | 35,8 | 2,4 | 5,3 |
| (SL) Sarre | 40,9 | 35,4 | 4,8 | 18,8 |
| (SN) Sajonia | 15,2 | 48,8 | 8,0 | 28,0 |
| (ST) Sajonia-Anhalt | 14,3 | 48,6 | 7,7 | 29,3 |
| (SH) Schleswig-Holstein | 56,5 | 36,8 | 2,0 | 4,7 |
| (TH) Turingia | 14,6 | 48,6 | 8,0 | 28,7 |

La tabla elaborada merece algunos comentarios detallados. En primer lugar, cuando se analiza la cuestión del peso porcentual de cada tipo de ingreso en las finanzas de los *Länder* salta a la vista la

profunda disparidad de situaciones que debe afrontar el sistema. De un lado, existen estados con una notable fortaleza económica que se traduce en mayor capacidad fiscal. Para Baden-Wurtemberg, Baviera, Hamburgo y Hesse (los *Geberländer*), $\frac{3}{4}$ partes de su financiación (o incluso más) provienen de la recaudación de impuestos (directos y el 75% de los indirectos). Estos estados aportan a la nivelación horizontal en un doble concepto: por un lado el reparto del 25% del IVA, y por otro, las transferencias horizontales. A estos cuatro estados fuertes los siguen otros tres en una buena situación fiscal, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein, con ingresos fiscales superiores al 50% de sus necesidades financieras. Dos de estos tres estados, a pesar de su posición relativamente "cómoda" en el sistema de financiación, son perceptores tanto de transferencias horizontales como de transferencias federales complementarias (este segundo aspecto es más cuestionable aunque las cifras son pequeñas). Baja Sajonia se sitúa en la frontera del 49% de capacidad fiscal propia. Cabe decir, incidentalmente, que la diferencia de capacidad fiscal antes del reparto del IVA que presentan Baja Sajonia (49%) y Schleswig-Holstein (56,5%) no obsta para que presenten porcentajes similares de transferencias federales, pues su participación en el reparto del IVA es muy desigual.

En el otro extremo, podemos situar a los estados que –fiscalmente hablando– son unidades de gobierno fallidas. Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia presentan cifras de ingreso por recaudación de impuesto siempre por debajo del 20% (media entre ellos del 15,5%). Simplemente, la capacidad fiscal de estos territorios es ínfima. Estos cinco estados (más Berlín y Bremen) dependen fundamentalmente en su financiación de las transferencias federales complementarias. De estas cifras se pueden desprender algunas reclamaciones de reforma territorial en Alemania.

Los cinco *Länder* fiscalmente más débiles reciben un primer nivel de solidaridad con su participación en el IVA (casi el 50% de sus ingresos totales). A pesar de ello, el punto de partida es tan dispar que siguen necesitando el resto de mecanismos de solidaridad. Berlín y Bremen comparten una estructura de ingreso similar, repartido, *grosso modo*, en porcentajes parecidos entre ellos. A mayor capacidad fiscal, menor solidaridad horizontal (no así menores transferencias federales o solidaridad vertical).

El impacto de la solidaridad horizontal (característica propia del sistema alemán de financiación territorial) es relativamente menor (con la excepción de Berlín y Bremen, lo que indica el fuerte impacto

de la densidad de población en los resultados del mecanismo). Ello supondría que en la actualidad la financiación territorial del federalismo alemán está fuertemente centralizada. Por otra parte, cabe destacar, y ello enlaza con las reflexiones que hacemos en este epígrafe, el carácter absolutamente relevante de las transferencias federales (tanto las generales como las de necesidades especiales, que se engloban en una única cifra). Excepto para los estados donantes (y para Baja Sajonia, Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein), el resto de territorios dependen financieramente de las transferencias. En nada, pues, pueden caracterizarse estos elementos como transferencias complementarias, ayudas suplementarias o subsidiarias. El *Bund* soporta la inviabilidad fiscal de ocho *Länder* con cuantiosas transferencias federales. Cabría aquí, pues, relacionar la jurisprudencia constitucional sobre estos ingresos con la realidad fiscal que arrojan los datos.

Comparativamente, excepto para Berlín y Bremen, los efectos de las dos solidaridades (horizontal y vertical) arrojan un balance claramente favorable para esta última. No son los estados ricos los que se ven afectados por la ruina económica de los territorios pobres, sino el *Bund*. En otras palabras, un sistema de solidaridad horizontal puede funcionar en condiciones de partida relativamente homogéneas (antes de la reunificación). En otro caso, se impone la preeminencia de la instancia central.

Los porcentajes que hemos elaborado no tienen ninguna pretensión de exactitud estadística, pero sí sirven, en cambio, para cuestionar algunas características esenciales del sistema alemán que normalmente se dan por buenas.

Finalmente, también deben analizarse las *Sanierungshilfe*. Como parte de este mecanismo de solidaridad vertical de última instancia han aparecido recientemente las ayudas al saneamiento financiero de determinadas situaciones de emergencia presupuestaria. Las primeras tienen lugar en los casos de Bremen y Sarre en 1994 y 2004. Si los estados incurren en demasiados gastos en ejecución de sus políticas (las comunes y las propias), pueden producirse desequilibrios presupuestarios que en primera instancia se financian con deuda. Si esta situación es estructural, pueden comportar la emergencia presupuestaria (*Haushaltsnotlage*) y en última instancia la quiebra económica y la desaparición de esas entidades políticas. En último episodio se pueden ver en el caso de la capital alemana.

Después de la sentencia del Tribunal constitucional de 19 de octubre de 2006 se establece la necesidad de acreditar que estas ayudas federales al saneamiento son la única salida posible. Es decir, el Estado

debe haber agotado todas las medidas posibles a su alcance para enderezar la situación (lo que incluye recorte del gasto, aumento de los ingresos, planes de ahorro, etc.) y aún así que esté en cuestión el desempeño de las competencias básicas de la unidad política. Se intenta con ello atajar la tendencia a abusar de las transferencias federales complementarias como un mecanismo ordinario de financiación.

Estas situaciones de emergencia presupuestaria pueden explicarse desde el diseño mismo del sistema de financiación (poco margen de participación en la generación del ingreso y casi todo el protagonismo en la asunción del gasto). También, sin embargo, es cierto que las ayudas federales, como mecanismo de última instancia, conducen a la relajación de la disciplina presupuestaria. Los estudios económicos del propio Ministerio de Finanzas alemán demuestran que las transferencias federales complementarias consolidan los déficits presupuestarios de los *Länder* más débiles en vez de contribuir a su reducción y saneamiento. Dicho en otras palabras, si existe siempre la protección de la ayuda federal complementaria, se puede incurrir en gastos excesivos que serán después cubiertos por la declaración de la situación de emergencia presupuestaria. Nadie toma como un escenario posible la quiebra real y la desaparición política de un Estado o de una ciudad-estado.

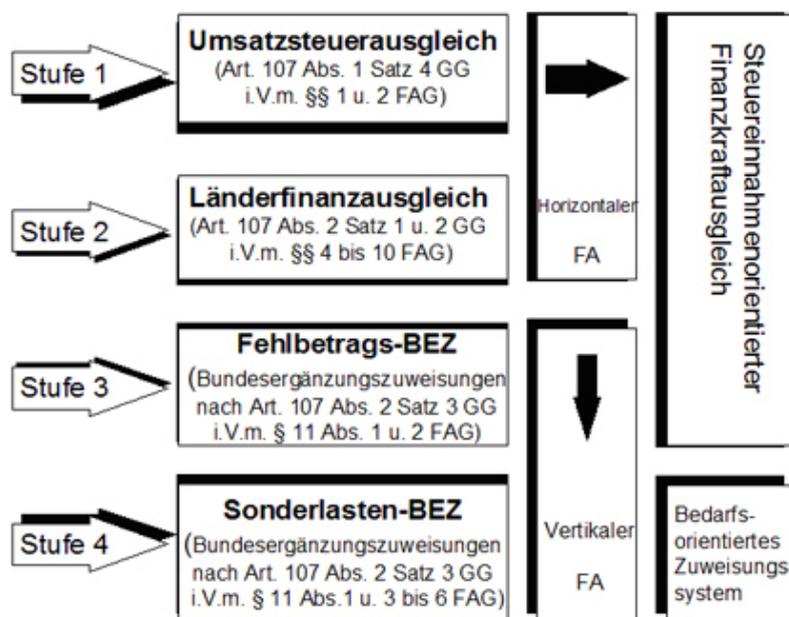
Las reformas de 2006 y 2009 se dirigen –tímidamente– a enderezar esta cuestión (procedimientos de prevención de crisis presupuestaria o mecanismos específicos de insolvencia de entes públicos). No se cuestiona, sin embargo, el mecanismo mismo de las transferencias ni se aumenta la corresponsabilidad fiscal de los *Länder* que incurren en estas situaciones. Incluso cabe mencionar que se crean *ex novo* las *Konsolidierungshilfe*, como nuevo programa de ayudas federales. Efectivamente para poder dar cumplimiento a la limitación del crédito como sistema de financiación (art. 109.3 GG), se establece una dotación económica para los *Länder* más endeudados para poder proceder a consolidar esa deuda (800 millones € anuales hasta 2020). Las *Konsolidierungshilfe* son incompatibles con las *Sanierungshilfe* y deben destinarse única y exclusivamente a la supresión de los déficits financieros. Las aportaciones para este fondo corresponderán a partes iguales tanto al *Bund* como a los *Länder*, detrayéndose de la participación de ambos en el IVA.

En definitiva, las *Bundesergänzungzuweisungen* son criticables en un doble sentido: de una parte, políticamente no está claro que el sistema de solidaridad federal deba alcanzar la igualación hasta prácticamente el 100% de las capacidades financieras. La estructu-

ra económica federal contempla un cierto grado de diversidad que podría eliminarse o subvertirse con estos mecanismos. De otra parte, la aplicación incondicionada de las transferencias federales complementarias empuja a los receptores a situaciones de gasto excesivo y emergencias presupuestarias, pues saben que en última instancia habrá ayudas federales para el saneamiento de sus déficits. Así, una medida excepcional y complementaria se convierte en ordinaria y estructural.

Lo cierto es que la existencia misma de las transferencias federales supone el reconocimiento implícito de las insuficiencias del modelo de reparto de ingresos y de compensación financiera horizontal. También se demuestra la incapacidad del sistema de financiación ordinario de absorber las tremendas desigualdades fruto de la reunificación alemana.

En expresión gráfica, los diferentes niveles de igualación financiera en Alemania pueden representarse del siguiente modo:



Por último, merece la pena analizar la importancia cuantitativa de cada uno de los escalones o niveles de igualación con los que cuenta el sistema. Así, desde el punto de vista de las cantidades totales empleadas en cada uno de ellos (1998), resulta que el primer nivel (*Umsatzsteuerausgleich*) suponía en 1998 17,6 mil millones de marcos.

El segundo nivel (compensación entre estados o *Finanzausgleich*), 13,5 mil millones. Finalmente, las transferencias federales (*Bundesergänzungzuweisungen* en los niveles tercero y cuarto), 25,7 mil millones. O lo que es lo mismo, para 2002, la importancia porcentual de cada mecanismo es del 35% para el primer nivel, del 20% para el segundo y del 45% para las transferencias federales (tercer y cuarto nivel). De manera algo simplificada podríamos efectuar el siguiente razonamiento: si el primer nivel no es compartido entre Federación y estados a partes iguales, sino que afecta solo a la parte estatal del IVA, resulta que el peso de los mecanismos de solidaridad en Alemania se reparte entre un 55% para los estados y solamente un 45% para el *Bund*. El sistema concede una importancia decisiva a la periferia en la garantía de la solidaridad federal, lo que puede verse como una característica propia del modelo alemán. Por el contrario, si consideramos el reparto del IVA como un mecanismo primario de solidaridad vertical, resulta que el peso del centro es del 80%.

A modo de reflexión, cabe indicar también lo siguiente: el reparto vertical primario entre *Bund* y *Länder* debe ser analizado desde el punto de vista de la eficiencia de los costes de cada una de las competencias que ejecuta cada nivel. Dicho en otras palabras, el sistema de separación vertical y asignación de dotación económica para atender a las competencias puede ser que no esté suficientemente equilibrado. Así, si la Federación obtiene la mitad de los ingresos fiscales pero son los estados los que desarrollan la mayoría de las competencias ejecutivas, existirá una sobre-financiación del *Bund* y, correlativamente, una infrafinanciación de los *Länder*. Este tema es especialmente importante en las negociaciones financieras y en las sucesivas reformas. Cabe pues preguntarse: ¿el reparto vertical primario de ingresos responde realmente a las cargas económicas de los cometidos de cada nivel de gobierno? Una forma de paliar el galopante déficit de los *Länder* sería, pues, disminuir los ingresos del *Bund*. Esta tendencia se observa mínimamente a lo largo del tiempo. Lo mismo puede decirse sobre la financiación municipal respecto a las transferencias de los *Länder*. Aunque el discurso tradicional se basa en criticar la desmedida solidaridad horizontal a la que están sujetos los estados, otra línea de investigación puede precisamente explorar la corrección de la asignación al nivel federal.

Así, si incorporamos los datos del Fondo Monetario Internacional para 2006,⁶² resulta que el peso de cada nivel de gobierno en el ingreso y gasto es el siguiente:

Tabla 7. Peso de cada nivel de gobierno en el presupuesto RFA

| | <i>Bund</i> | <i>Länder</i> | Municipios |
|---------|-------------|---------------|------------|
| Ingreso | 67 | 22 | 10 |
| Gasto | 61 | 25 | 14 |

De ello se desprende que la Federación recauda más de lo que gasta (sobrefinanciación de 6 puntos), mientras que los *Länder* y municipios presentan la situación contraria (infrafinanciación).

Este elemento es especialmente importante, puesto que el procedimiento legislativo de aprobación de normativa sobre financiación requiere el acuerdo conjunto de Bundestag y Bundesrat. Hasta el momento, y para evitar los bloqueos institucionales que podría suponer ponerse de acuerdo en la cuestión del reparto vertical (reducir la cantidad de recursos que administra el *Bund* y aumentar los de los *Länder* y municipios), la distribución inicial no ha sido cuestionada. Es un hecho, sin embargo, que algunos *Länder* no consiguen satisfacer sus necesidades financieras y por ello la Federación debe acudir a su rescate. Por lo tanto, la solidaridad puede tener dos aspectos: un primero y más obvio es la solidaridad horizontal entre territorios ricos y territorios menos ricos. Otro aspecto, sin duda, es la solidaridad del centro, que no debería administrar más que aquello estrictamente necesario para sus cometidos constitucionales. No solo podría tacharse a los estados de insolidarios en un sistema federal, sino al propio centro, que ocupa demasiados recursos financieros. Yendo incluso más allá, la insolidaridad vertical (sobrefinanciación del centro) agrava más la insolidaridad horizontal, en el sentido de que los estados ya asfixiados económicamente ponen mayores resistencias a las transferencias directas a territorios más desfavorecidos.

62. IMF Government Financial Statistics. Germany. Citado por María Gudín, "Sistemas de financiación territorial: una comparación internacional". Secretaría General de Presupuestos Generales (2007).

Pero esta reflexión se escapa de nuestras pretensiones y necesitaría de un análisis constitucional de coste-eficiencia en el desarrollo de competencias.⁶³

En definitiva, el sistema alemán de compensación financiera entre territorios, con toda su complejidad, puede resumirse en un solo principio constitucional: todos los elementos de gobierno deben responder al mandato de establecer una igualación razonable entre las distintas capacidades financieras de los territorios. Más allá de los cálculos matemáticos y sus fórmulas, resulta claro que la determinación de la "igualación razonable" de los territorios o la garantía de unas "similares condiciones de vida" de los ciudadanos, constituyen conceptos jurídicos indeterminados sujetos a constante valoración constitucional, negociación, pacto y sucesiva reforma. El sistema reconoce una asimetría existente y un deber común de asistir al más débil. A partir de ahí, lo demás se sujeta a un continuo equilibrio de los intereses en juego.

Efectivamente, una concepción demasiado amplia de la solidaridad podría conducir a ineficiencias económicas, a la falta de estímulos competitivos para el crecimiento local o incluso a problemas de dilema moral si la solidaridad alcanza siempre a remediar los excesos presupuestarios de los *Länder* fiscalmente menos capacitados.

Finalmente, es justo reconocer que el sistema alemán de financiación se basa en la capacidad financiera y en los parámetros poblacionales. No se contemplan, como veremos para otros casos, las necesidades de gasto de cada uno de los estados en la ejecución de servicios básicos (excepto en la atención de algunos casos excepcionales, como los costes portuarios). Este sistema alternativo, más propio de la tradición anglosajona, se basa en la definición de los costes de provisión de los servicios públicos. Cada unidad administrativa recibiría según los costes de ejecución (por ejemplo, número de alumnos del sistema educativo, número de causas judiciales o número de pacientes del sistema sanitario). Este sistema resulta más propio de los modelos fiscales donde existe autonomía financiera. En el caso alemán, el grueso de los impuestos proviene del *Bund* y la capacidad fiscal de los estados es más bien reducida. No hay un sistema de clara separación

63. Cfr. Herrero Alcalde, A. y Tránchez Martín, J. M. "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica", *Presupuesto y Gasto público* nº 62, 2011; Hierro Recio, L. A. Atienza Montero, P. y Gómez-Álvarez Díaz, R. "La financiación de los gobiernos de nivel intermedio en España y Alemania. Un análisis comparado de la desigualdad y progresividad en la distribución de recursos", *Revista de Estudios Regionales*, nº 86, 2008.

de los gastos (*Entflechtung*), sino una complicada mezcla de relaciones intergubernamentales, tareas comunes y financiaciones mixtas. En definitiva, un método posible de superar las limitaciones y patologías del modelo descrito es conceder mayor capacidad fiscal propia a los estados (*Trennsystem*) en perjuicio de la repartición *a posteriori* que supone la aplicación de los mecanismos de *Finanzausgleich* y, sobre todo, de *Bundesergänzungszuweisungen*. Pero esta es una cuestión que queda sujeta al pacto político más que al análisis legal.

A pesar de que el desarrollo efectuado en las páginas anteriores se limita a la descripción del modelo alemán de financiación entre territorios, no hay ninguna duda de que algunas de las lecciones que se desprenden pueden servir para el análisis comparado⁶⁴ de los problemas y sus soluciones también en nuestro país.⁶⁵

Anexo I

Disposiciones constitucionales⁶⁶

Artículo 104.a

[Distribución de los gastos entre la Federación y los *Länder*]

(1) La Federación y los *Länder* asumen por separado los gastos que resultan del cumplimiento de sus tareas, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa.

64. Risse, Horst. "Die Stufe II der Föderalismus reform. Welche Lehren bringt uns der internationale Vergleich?", en Baus, R. T., et al., *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden, 2007; Gudín, María. "Sistemas de financiación territorial: una comparación internacional", septiembre 2007. Secretaría General de Presupuestos Generales (www.igae.pap.meh.es); Tejerizo López, J. M. (dir.) "La financiación territorial en los Estados descentralizados: un estudio comparado". IEF. Madrid, 2009.

65. AAVV. "La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales". CEPC, Madrid, 2010. Hierro Recio, L. A.; Atienza Montero, P. y Gómez-Álvarez Díaz, R. "La financiación de los gobiernos de nivel intermedio en España y Alemania. Un análisis comparado de la desigualdad y progresividad en la distribución de recursos", *Revista de Estudios Regionales*, nº 86, 2008.

66. El texto que reproducimos corresponde a la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949 (*Boletín Oficial Federal* 1, pág. 1) (BGBl III 100-1), enmendada por la Ley de 26 de noviembre de 2001 (*Boletín Oficial Federal* 1, pág. 3219). No se incorpora la última modificación constitucional de julio de 2010. Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (Acceso 15 octubre 2012). Traducción de los profesores Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann.

(2) Cuando los *Länder* actúen por delegación de la Federación, esta asumirá los gastos que de ello resulten.

(3) Las leyes federales que otorguen prestaciones pecuniarias y que sean ejecutadas por los *Länder* pueden disponer que estas prestaciones sean asumidas total o parcialmente por la Federación. Cuando la ley establezca que la Federación debe aportar la mitad o más de los gastos, dicha ley será ejecutada por delegación de la Federación. Cuando la ley determine que una cuarta parte o más de los gastos tienen que ser asumidos por los *Länder*, se requiere la aprobación del Bundesrat.

(4) La Federación podrá otorgar a los *Länder* ayudas financieras para inversiones de importancia especial de los *Länder* y de los municipios (o mancomunidades de municipios) siempre que dichas inversiones sean necesarias para contrarrestar una perturbación del equilibrio global de la economía, para compensar las desigualdades de desarrollo económico existentes dentro del territorio federal o para promover el crecimiento económico. Por ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, o mediante un convenio administrativo en base a la ley federal de presupuesto, se regularán los pormenores, especialmente los tipos de inversiones que se promoverán.

(5) La Federación y los *Länder* asumen los gastos administrativos de sus servicios respectivos y son responsables recíprocamente de una administración ordenada. La regulación se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat.

Artículo 105

[Competencia legislativa]

(1) La Federación posee la competencia legislativa exclusiva sobre los derechos aduaneros y monopolios fiscales.

(2) La Federación posee la competencia legislativa concurrente sobre los demás impuestos cuando los ingresos provenientes de dichos impuestos le correspondan total o parcialmente o se den las condiciones establecidas en el artículo 72, apartado 2.

(2a) Los *Länder* poseen la competencia legislativa en materia de impuestos locales sobre el consumo y el lujo mientras y en tanto que estos impuestos no fueran del mismo tipo que los regulados por ley federal.

(3) Las leyes federales sobre impuestos cuyo producto corresponda total o parcialmente a los *Länder* o a los municipios (o mancomunidades de municipios) requieren la aprobación del Bundesrat.

Artículo 106

[Distribución de los ingresos tributarios]

(1) Corresponde a la Federación el producto de los monopolios fiscales y de los impuestos siguientes:

1. los derechos aduaneros;
2. los impuestos sobre el consumo, siempre que no correspondan a los *Länder* según el apartado 2, a la Federación y a los *Länder* conjuntamente según el apartado 3 o a los municipios según el apartado 6;
3. el impuesto sobre el transporte de mercancías por carretera;
4. el impuesto sobre las transacciones de capital, el impuesto sobre los seguros y el impuesto sobre las letras de cambio;
5. los tributos únicos sobre el patrimonio y los tributos recaudados para la realización de la compensación de cargas;
6. el tributo complementario del impuesto sobre la renta y del impuesto de sociedades;
7. los tributos dentro del marco de las comunidades europeas.

(2) Corresponden a los *Länder* los ingresos provenientes de los siguientes impuestos:

1. el impuesto sobre el patrimonio;⁶⁷
2. el impuesto sobre sucesiones;
3. el impuesto sobre los automotores;
4. los impuestos sobre transacciones siempre que no correspondan a la Federación según el apartado 1 o conjuntamente a la Federación y a los *Länder* según el apartado 3;
5. el impuesto sobre la cerveza;
6. las tasas de las casas de juego.

(3) Los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta, de sociedades y sobre las ventas corresponden conjuntamente a la Federación y a los *Länder* (impuestos comunes), salvo que estén atribuidos a los municipios los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta de acuerdo con el apartado 5 y los ingresos provenientes del impuesto sobre las ventas de acuerdo con el apartado 5a. En los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta y de sociedades participan la Federación y los *Länder* a partes iguales. La participación de la Federación y la de los *Länder* en el impuesto sobre las ventas será

67. Suprimido por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 1995. *BverfG* 93, 121.

fijada por ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat. Dicha fijación deberá responder a los siguientes principios:

1. Dentro del marco de los ingresos corrientes, la Federación y los *Länder* tienen el mismo derecho a la cobertura de sus respectivos gastos necesarios. A este respecto deberá determinarse la cuantía de dichos gastos teniendo en cuenta una planificación financiera de varios años.

2. Las necesidades de cobertura de la Federación y de los *Länder* deberán ajustarse de tal forma entre sí que se garantice una compensación equitativa, evitando cargas excesivas a los contribuyentes y asegurando la homogeneidad de las condiciones de vida dentro del territorio federal.

Adicionalmente, para la fijación de las participaciones de la Federación y de los *Länder* en el impuesto sobre las ventas se tomará en cuenta la disminución de los ingresos fiscales que resulte para los *Länder*, a partir del 1 de enero de 1996, a raíz de la consideración de los hijos en el derecho del impuesto sobre la renta. La regulación se hará por la ley federal mencionada en la tercera frase.

(4) La participación de la Federación y la de los *Länder* en el impuesto sobre las ventas será objeto de una nueva fijación cuando la proporción entre los ingresos y los gastos de la Federación y de los *Länder* hubiere experimentado un desarrollo sensiblemente diferente; no se considerará aquí la disminución de los ingresos fiscales que, según el párrafo 3, frase 5, es tomada en cuenta para la fijación de las participaciones en el impuesto sobre las ventas. En el caso de que por ley federal se les imponga a los *Länder* gastos adicionales o se los prive de ingresos, esta sobrecarga podrá también ser compensada, mediante ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat, por medio de asignaciones financieras de la Federación, siempre que la sobrecarga en cuestión se limite a un breve período de tiempo. En la ley se determinarán los principios a los que deberá obedecer la fijación de dichas asignaciones, así como su distribución entre los *Länder*.

(5) Los municipios reciben una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, que los *Länder* deberán hacer llegar a sus municipios sobre la base de los pagos efectuados por sus habitantes en concepto de impuesto sobre la renta. La regulación se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat. Dicha ley podrá autorizar a los municipios para que fijen tipos de recaudación para la participación municipal.

(5a) Los municipios recibirán a partir del 1 de enero de 1998 una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre las ventas.

Esta parte será transferida por los *Länder* a sus municipios en base a un criterio referido a las circunstancias locales y económicas. La regulación se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat.

(6) Los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario y del impuesto industrial corresponden a los municipios, los provenientes de los impuestos sobre el consumo y de lujo corresponden a los municipios o, según determinen las legislaciones de los *Länder*, a las mancomunidades de municipios. Deberá otorgarse a los municipios el derecho de fijar los tipos de recaudación de los impuestos inmobiliario e industrial dentro del marco de las leyes. Cuando en un *Land* no existan municipios, le corresponderán a aquel los ingresos provenientes de los impuestos inmobiliario e industrial, así como los provenientes de los impuestos locales sobre el consumo y el lujo. Mediante un reparto podrán participar la Federación y los *Länder* en los ingresos provenientes del impuesto industrial. La regulación del reparto se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat. De acuerdo con las legislaciones de los *Länder*, podrán tomarse como base de estimación para el reparto los impuestos inmobiliario e industrial, así como aquella parte de los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas que corresponda a los municipios.

(7) De aquella parte de los ingresos totales provenientes de los impuestos comunes que corresponda a los *Länder*, los municipios y las mancomunidades de municipios en su conjunto recibirán un determinado porcentaje que será fijado por las legislaciones de los *Länder*. Por lo demás, dichas legislaciones determinarán si y en qué proporción los ingresos provenientes de los impuestos de los *Länder* serán asignados a los municipios (o mancomunidades de municipios).

(8) En caso de que la Federación estableciese la creación, en determinados *Länder* o municipios (o mancomunidades de municipios), de instituciones especiales que irroguen directamente a esos *Länder* o municipios (o mancomunidades de municipios) un aumento de gastos o una reducción de sus ingresos (cargas especiales), la Federación acordará la compensación necesaria en la medida en que no pudiera exigirse de los *Länder* o de los municipios (o mancomunidades de municipios) que asuman estas cargas especiales. Al fijarse dicha compensación se tendrán en cuenta las indemnizaciones pagadas por terceros y las ventajas financieras que resulten para esos *Länder* o municipios (o mancomunidades de municipios) como consecuencia de la creación de tales instituciones.

(9) A los efectos del presente artículo se considerarán como ingresos y gastos de los *Länder* también los ingresos y gastos de los municipios (o mancomunidades de municipios).

Artículo 107

[Compensación financiera]

(1) Los ingresos provenientes de los impuestos de los *Länder* y la participación de los *Länder* en los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta y de sociedades le corresponden a cada *Land* en tanto dichos impuestos fueren recaudados por las autoridades fiscales en su territorio (ingresos locales). Mediante una ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, se dictarán respecto al impuesto de sociedades y de la renta disposiciones más detalladas sobre la delimitación y modalidades del reparto de los ingresos locales. La ley podrá fijar también disposiciones relativas a la delimitación y reparto de los ingresos locales provenientes de otros impuestos. La parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre las ventas que corresponde a los *Länder* se repartirá entre los diferentes *Länder* en proporción al número de sus respectivos habitantes; para una parte no superior en un cuarto a esa participación de los *Länder*, podrán preverse, mediante ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat, participaciones complementarias para aquellos *Länder* cuyos ingresos provenientes de los impuestos de los *Länder* y del impuesto sobre la renta y de sociedades sean por habitante inferiores al promedio de todos los *Länder*.

(2) Se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder*; a tal fin se tendrán en cuenta la capacidad y las necesidades financieras de los municipios (o mancomunidades de municipios). En la ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los *Länder* con derecho a ella y para los deberes de compensación de los *Länder* obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación. Dicha ley podrá determinar asimismo que la Federación conceda de sus propios recursos asignaciones a los *Länder* de capacidad reducida para cubrir a título complementario sus necesidades financieras generales (asignaciones complementarias).

Anexo II

Datos estadísticos

Tabla A1. Características básicas de los *Länder* alemanes 2005 (www.destatis.de)

| | Población x 1.000 | Superficie (km ²) | Densidad | Nº muni- cipios | PIB x cápita | Índice |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------------------|----------|--------------------|-----------------|--------|
| (BW) Baden-Wurtemberg | 10718 | 35741 | 299,87 | 1111 | 30857 | 113,52 |
| (NI) Baja Sajonia | 8002 | 47619 | 168,04 | 1206 | 23545 | 86,62 |
| (BY) Baviera | 12464 | 70549 | 176,67 | 2056 | 32390 | 119,16 |
| (BE) Berlín | 3399 | 891 | 3811,31 | 1 | 23419 | 86,16 |
| (BB) Brandeburgo | 2551 | 29478 | 86,54 | 886 | 18836 | 69,30 |
| (BH) Bremen | 663 | 404 | 1640,16 | 2 | 36908 | 135,79 |
| (HH) Hamburgo | 1744 | 755 | 2309,20 | 1 | 45849 | 168,68 |
| (HE) Hesse | 6097 | 21114 | 288,75 | 426 | 32432 | 119,32 |
| (MV) Mecklemburgo- Pomerania | 1709 | 23178 | 73,73 | 979 | 18309 | 67,36 |
| (NW) Renania del Norte-Westfalia | 18075 | 34084 | 530,31 | 396 | 27058 | 99,55 |
| (RP) Renania-Palatinado | 4059 | 19853 | 204,45 | 2306 | 24011 | 88,34 |
| (SL) Sarre | 1056 | 2568 | 411,10 | 52 | 26004 | 95,67 |
| (SN) Sajonia | 4300 | 18414 | 233,51 | 535 | 19956 | 73,42 |
| (ST) Sajonia-Anhalt | 2580 | 20445 | 126,19 | 1235 | 18651 | 68,62 |
| (SH) Schleswig-Holstein | 2823 | 15763 | 179,09 | 1129 | 24431 | 89,88 |
| (TH) Turingia | 2373 | 16171 | 146,74 | 1007 | 18824 | 69,26 |

Tabla A2. Evolución del porcentaje del PIB según Land (www.destatis.de)

1=Jahr. – 2=Baden-Württemberg. – 3=Bayern. – 4=Brandenburg. – 5=Hessen.

6=Mecklenburg-Vorpommern. – 7=Niedersachsen. – 8=Nordrhein-Westfalen.

9=Rheinland-Pfalz. – 10=Saarland. – 11=Sachsen. – 12=Sachsen-Anhalt. – 13=Schleswig-Holstein.

14=Thüringen. – 15=Berlin, Bremen, Hamburg. – 16=Deutschland.

| Produktionswert der Landwirtschaft - in jeweiligen Preisen - in Deutschland 1991 bis 2008 nach Bundesländern | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|-----|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Anteil an Deutschland in% | | | | | | | | | | | | | | | |
| *) Bewertet zu Erzeugerpreisen. | | | | | | | | | | | | | | | |
| 91 | 9,8 | 22,5 | 4,5 | 4,2 | 4,7 | 18,4 | 12,5 | 4,7 | 0,3 | 3,9 | 3,9 | 7,0 | 3,2 | 0,5 | 100 |
| 92 | 10,4 | 22,9 | 3,9 | 4,3 | 3,9 | 18,4 | 13,1 | 4,7 | 0,3 | 4,0 | 3,5 | 6,8 | 3,4 | 0,5 | 100 |
| 93 | 9,8 | 22,0 | 4,6 | 4,0 | 4,5 | 18,5 | 12,5 | 4,5 | 0,3 | 4,5 | 3,9 | 7,0 | 3,4 | 0,5 | 100 |
| 94 | 9,9 | 22,2 | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 18,9 | 12,5 | 5,0 | 0,3 | 4,2 | 4,0 | 7,0 | 3,3 | 0,5 | 100 |
| 95 | 9,4 | 21,4 | 4,5 | 3,9 | 4,4 | 19,1 | 12,6 | 5,0 | 0,3 | 4,5 | 4,0 | 7,0 | 3,3 | 0,4 | 100 |
| 96 | 9,9 | 21,4 | 4,5 | 4,1 | 4,0 | 18,8 | 13,1 | 5,2 | 0,3 | 4,2 | 3,9 | 6,9 | 3,2 | 0,5 | 100 |
| 97 | 9,5 | 20,9 | 4,4 | 3,9 | 4,7 | 18,9 | 13,0 | 5,2 | 0,3 | 4,5 | 3,9 | 6,9 | 3,3 | 0,5 | 100 |
| 98 | 9,9 | 21,4 | 4,5 | 3,9 | 4,8 | 18,4 | 12,4 | 5,1 | 0,3 | 4,6 | 4,1 | 6,8 | 3,3 | 0,4 | 100 |
| 99 | 9,7 | 20,7 | 4,5 | 3,9 | 4,6 | 19,2 | 12,9 | 4,9 | 0,3 | 4,4 | 4,3 | 6,8 | 3,3 | 0,4 | 100 |
| 00 | 9,8 | 21,0 | 4,3 | 3,9 | 4,5 | 19,3 | 13,0 | 5,0 | 0,3 | 4,4 | 4,1 | 6,8 | 3,2 | 0,4 | 100 |
| 01 | 9,3 | 20,2 | 4,6 | 3,8 | 4,6 | 20,2 | 13,3 | 4,8 | 0,3 | 4,5 | 4,1 | 6,7 | 3,3 | 0,4 | 100 |
| 02 | 9,9 | 20,9 | 4,5 | 3,8 | 4,4 | 19,4 | 13,1 | 5,2 | 0,3 | 4,5 | 3,9 | 6,5 | 3,1 | 0,5 | 100 |
| 03 | 9,5 | 20,5 | 4,1 | 3,8 | 4,5 | 19,9 | 13,7 | 5,3 | 0,3 | 4,3 | 3,9 | 6,7 | 3,0 | 0,4 | 100 |
| 04 | 9,3 | 20,5 | 4,5 | 3,7 | 4,6 | 19,8 | 13,4 | 5,1 | 0,3 | 4,6 | 4,2 | 6,3 | 3,2 | 0,5 | 100 |
| 05 | 9,3 | 19,9 | 4,7 | 3,6 | 4,6 | 20,1 | 13,7 | 5,2 | 0,3 | 4,5 | 4,0 | 6,4 | 3,2 | 0,5 | 100 |
| 06 | 9,3 | 20,3 | 4,4 | 3,8 | 4,5 | 20,2 | 13,7 | 5,2 | 0,3 | 4,3 | 3,9 | 6,5 | 3,2 | 0,5 | 100 |
| 07 | 8,9 | 20,4 | 4,6 | 3,8 | 4,8 | 20,1 | 12,9 | 5,0 | 0,3 | 4,7 | 4,3 | 6,6 | 3,4 | 0,4 | 100 |
| 08 | 8,6 | 19,5 | 4,7 | 3,8 | 5,0 | 20,6 | 13,4 | 4,9 | 0,3 | 4,6 | 4,5 | 6,6 | 3,3 | 0,4 | 100 |

Tabla A3. Distribución de ingresos no financieros (mill. €) (2004)
(Hierro Recio *et al.*, 2008)

1=Total impuesto. – 2=Participación IVA. – 3=Nivelación. – 4=Transf. federales.

5=Total transf. – 6=% sobre total. – 7=Total financiación.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|----------------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|---|----------|
| (BW) Baden-Wurtemberg | 15127,1 | 7425 | -2148 | 0 | 5277 | | 20404,1 |
| (NI) Baja Sajonia | 7336,1 | 6488 | 444 | 692 | 7624 | | 14960,1 |
| (BY) Baviera | 17577,7 | 8617 | -2303 | 0 | 6314 | | 23891,7 |
| (BE) Berlín | 3085,1 | 2637 | 2692 | 2564 | 7893 | | 10978,1 |
| (BB) Brandeburgo | 1212,2 | 3172 | 527 | 1832 | 5531 | | 6743,2 |
| (BH) Bremen | 789,3 | 459 | 331 | 469 | 1259 | | 2048,3 |
| (HH) Hamburgo | 3782,8 | 1204 | -571 | 0 | 633 | | 4415,8 |
| (HE) Hesse | 8790,1 | 4222 | -1516 | 0 | 2706 | | 11496,1 |
| (MV) Mecklemburgo-Pomerania | 691,2 | 2234 | 399 | 1367 | 4000 | | 4691,2 |
| (NW) Renania del Norte-Westfalia | 21877,6 | 12530 | -213 | 0 | 12317 | | 34194,6 |
| (RP) Renania-Palatinado | 4432 | 2814 | 189 | 419 | 3422 | | 7854 |
| (SL) Sarre | 964,3 | 836 | 114 | 443 | 1393 | | 2357,3 |
| (SN) Sajonia | 1734,6 | 5559 | 917 | 3181 | 9657 | | 11391,6 |
| (ST) Sajonia-Anhalt | 970,8 | 3298 | 525 | 1994 | 5817 | | 6787,8 |
| (SH) Schleswig-Holstein | 3005,2 | 1959 | 103 | 249 | 2311 | | 5316,2 |
| (TH) Turingia | 928,1 | 3094 | 511 | 1828 | 5433 | | 6361,1 |
| TOTALES | 92304,2 | 66548 | 1,0 | 15038 | 81587 | | 173891,2 |

Tabla A4. Resultados de la aplicación del sistema de Finanzausgleich para el año 2009 (www.bmf.de)

Anlage 1
Seite 3

Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2009 - 31.12.2009
(in 1000 Euro) ¹⁾

BMFV A 4

| | NW | BY | BW | NI | HE | SN | RP | ST | SH | TH | BB | MV | SL | BE | HH | HB | Insgesamt |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-------------|
| 15. Ausgleichszuweisungen/ Ausgleichsbeträge (-) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15.1 Finanzdienstleistungen der Landesverwaltungen nach § 7 FAG | 39.236.173 | 31.247.082 | 24.863.473 | 17.654.966 | 15.083.273 | 8.698.846 | 8.492.299 | 4.928.406 | 6.020.595 | 4.697.875 | 5.237.508 | 3.440.951 | 2.154.621 | 7.207.881 | 5.090.144 | 1.401.705 | 185.453.798 |
| 15.2 Messzahl zum Ausgleich der Landesverwaltungen nach § 7 FAG § 9 Abs. 2 FAG in V.H. deschäftl. Einwohnerleistung nach § 9 Abs. 2 FAG in V.H. | 39.543.725 | 27.618.380 | 20.762.706 | 17.558.868 | 13.391.582 | 9.231.975 | 8.881.608 | 5.232.258 | 6.254.518 | 4.898.075 | 5.558.612 | 3.661.417 | 2.266.408 | 10.238.350 | 5.304.984 | 1.969.844 | 185.453.798 |
| 15.3 Finanzdienstleistungen der Gemeindefinanzverwaltungen nach § 8 Abs. 1 FAG in V.H. | 10.145.039 | 8.230.522 | 7.200.829 | 3.966.147 | 4.436.673 | 1.345.238 | 2.014.827 | 791.852 | 1.438.769 | 721.627 | 917.784 | 460.185 | 488.648 | 1.415.733 | 1.618.072 | 421.042 | 45.622.987 |
| 15.4 Messzahl zum Ausgleich der Gemeindefinanzverwaltungen nach § 8 Abs. 1 FAG in V.H. | 9.704.262 | 6.777.708 | 5.829.053 | 4.309.049 | 3.286.373 | 2.265.581 | 2.179.599 | 1.309.707 | 1.534.895 | 1.224.103 | 1.405.292 | 943.460 | 566.190 | 2.512.551 | 1.301.874 | 483.289 | 45.622.987 |
| 15.5 Finanzdienstleistungen der Landesverwaltungen nach § 8 Abs. 2 FAG in V.H. | 49.391.103 | 39.477.049 | 30.064.762 | 21.621.174 | 19.619.049 | 10.045.062 | 10.607.120 | 5.720.102 | 7.459.359 | 5.418.952 | 6.155.811 | 3.991.156 | 2.653.589 | 9.523.914 | 6.708.519 | 1.922.749 | 231.076.776 |
| 15.6 Messzahl zum Ausgleich der Landesverwaltungen nach § 8 Abs. 2 FAG in V.H. | 49.247.869 | 34.386.089 | 25.981.759 | 21.867.917 | 19.677.954 | 11.497.559 | 11.081.207 | 6.541.369 | 7.788.413 | 6.212.179 | 6.964.904 | 4.804.976 | 3.222.589 | 12.793.801 | 6.686.659 | 2.452.633 | 231.076.776 |
| 15.7 Finanzdienstleistungen in V.H. der Ausgleichsmesszahl | 100,27 | 114,77 | 108,39 | 98,87 | 117,04 | 87,34 | 94,99 | 87,44 | 95,76 | 87,24 | 88,38 | 84,72 | 94,00 | 67,63 | 101,53 | 74,32 | 106,40 |
| 15.8 Überschuss/Defizitbeiträge (-) | 133.224 | 5.081.536 | 2.482.542 | -246.803 | 2.841.992 | -1.455.472 | -554.081 | -821.707 | -330.059 | -792.676 | -809.613 | -703.740 | -169.328 | -4.127.287 | 101.357 | -629.885 | 6.906.722 |
| 15.9 Ausgleichszuweisungen | 0 | 0 | 0 | 113.766 | 0 | 821.283 | 295.341 | 519.553 | 171.199 | 502.306 | 506.213 | 456.798 | 83.369 | 2.893.963 | 0 | 433.540 | 6.906.722 |
| 15.10 Überschuss/Defizitbeiträge | -89.288 | -3.284.043 | -1.469.688 | 0 | -1.969.998 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -47.485 | 0 | -8.730.461 |
| 15.11 Ausgleichsbeträge in V.H. d. Überschüsse | -80,84 | -3.370,047 | -1.508,177 | 0 | -1,918,929 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -48,728 | 0 | -8.906,722 |
| 15.12 Ausgleichsbeträge nach § 10 Abs. 3 FAG | 45,67 | 66,32 | 60,75 | 0,00 | 67,52 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 48,08 | 0,00 | 45,67 |
| 15.13 Finanzierung der ausgleichenden Beträge | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15.14 - durch Kürzung der Zuweisung - durch Erhöhung der Beiträge | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15.15 Ausgleichszuweisungen/ Ausgleichsbeträge (-) | -60.841 | -3.370.047 | -1.508.177 | -113.766 | -1.918.929 | 821.283 | 295.341 | 519.553 | 171.199 | 502.306 | 506.213 | 456.798 | 83.369 | 2.893.963 | -48.728 | 433.540 | 6.906.722 |

¹⁾ Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

²⁾ Gesamtkommen in Umsatzsteuer 176.901.300.509,29 Euro, davon von den Ländern vereinnahmte Umsatzsteuer 141.907.257.163,52 Euro, Entnahmsatzsteuer 35.094.041.342,76 Euro

Tabla A5. Porcentajes de igualación financiera e impacto por habitante (www.bmf.de)

| | BE | BW | BY | BB | HB | HH | HE | MV | NI | NW | RP | SL | SN | ST | SH | TH | |
|---|-------|---------|--------|-------|-------|--------|--------|-------|------|------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|
| Porcentaje de transferencia (estados donantes y estados receptores respectivamente) año 2008* | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Geber | - | 30,3% | 35,3% | - | - | 4,5% | 29,9% | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 100% |
| Nehmer | 37,9% | - | - | 7,5% | 6,1% | - | - | 6,5% | 3,9% | 0,6% | 4,5% | 1,4% | 14,1% | 7,6% | 2,1% | 7,7% | 99,9% |
| Transferencia per cápita (en eur) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2006 | 796,8 | -191,5 | -167,7 | 239,4 | 627,5 | -356,4 | -397,8 | 279,3 | 29,9 | -7,2 | 85,3 | 110,1 | 252,9 | 240,2 | 43,6 | 265,4 | |
| 2007 | 851,6 | -215,4 | -184,8 | 265,4 | 710,5 | -208,7 | -475,2 | 303,9 | 39,8 | -2,0 | 84,6 | 120,1 | 275,1 | 258,2 | 48,0 | 280,1 | |
| 2008 | 921,0 | -234,37 | -234,6 | 247,7 | 765,5 | -212,1 | -410,0 | 325,6 | 40,5 | 2,78 | 93,23 | 112,89 | 278,18 | 263,72 | 62,91 | 282,39 | |

Tabla 6. El sistema federal de igualación financiera (www.bmf.de)

| Capacidad financiera por habitantes ANTES de la aplicación del sistema de igualación financiera en % de la media | Capacidad financiera por habitantes DESPUÉS de la aplicación del sistema de igualación financiera en % de la media | Capacidad financiera por habitante después de la aplicación del sistema de igualación financiera y de las inversiones suplementarias federales en % de la media |
|--|--|---|
| 70 | 91 | 97,5 |
| 80 | 93,5 | 98 |
| 90 | 96 | 98,5 |
| 100 | 100 | |
| 110 | 104 | |
| 120 | 106,5 | |
| 130 | 109 | |

Nota: las cifras se refieren no a territorios concretos sino a un cálculo abstracto de cómo impactan los distintos mecanismos existentes sobre una hipótesis de capacidad financiera de partida.

RESUMEN

El artículo describe las relaciones financieras en la República Federal de Alemania entre la Federación y los estados federados (Länder), con sus diferentes reformas y vicisitudes hasta el modelo actual. Existen varios mecanismos de igualación económica entre niveles de gobierno (solidaridad vertical y solidaridad horizontal). El sistema se caracteriza por una reducción de las diferencias de capacidad fiscal con sujeción al principio de ordinalidad, donde los estados con más potencial económico siguen manteniendo la posición de partida una vez efectuadas las transferencias. Con ello se evita desposeer al más rico de su potencial generador de riqueza a la vez que se disciplina el presupuesto de los Länder más pobres.

Palabras clave: financiación de entes subestatales; solidaridad federal; mecanismos de transferencia intergubernamental; federalismo fiscal; igualación financiera.

RESUM

L'article descriu les relacions financeres a la República Federal d'Alemanya entre la Federació i els estats federats (Länder), amb les seves diferents reformes i vicissituds fins al model actual. Existeixen diversos mecanismes d'igualació econòmica entre nivells de govern (solidaritat vertical i solidaritat horitzontal). El sistema es caracteritza per una reducció de les diferències de capacitat fiscal amb subjecció al principi d'ordinalitat, on els estats amb més potencial econòmic segueixen mantenint la posició de partida una cop efectuades les transferències. Amb això s'evita desposseir el més ric del seu potencial generador de riquesa alhora que es disciplina el pressupost dels Länder més pobres.

Paraules clau: finançament d'ens subestatales; solidaritat federal; mecanismes de transferència intergovernamental; federalisme fiscal; igualació financera.

ABSTRACT

The article describes the evolution of the financial relations between the Federation and states (Länder) in the Federal Republic of Germany. There are

several mechanisms of economic equalisation between levels of government (vertical and horizontal solidarity). One of the characteristics of the system is its effects on the reduction of fiscal capacity disparities, which are subject to the limits imposed by the ordinality principle. According to this, the Länder with higher economic performance maintain their initial position once transfers have been executed. This mechanism tries to avoid ousting the richest from its potential generation of wealth and, at the same time, it contributes to keeping the budget expenses of the poorest Länder under control.

Keywords: financing sub-state governments; federal solidarity; mechanisms of intergovernmental transfers; fiscal federalism; economic equalisation.