



LA APLICACIÓN DE LA LÓGICA DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN AL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El trabajo desarrolla una explicación detallada del funcionamiento del sistema de nivelación regional en Alemania, cuantificando sus efectos. Compara los resultados con los obtenidos por el modelo español de régimen común y plantea las posibilidades de su aplicación a España y sus consecuencias en la financiación de cada comunidad autónoma.

Abstract

This work develops a detailed explanation of how the regional levelling system works in Germany, quantifying its effects. It compares the results with those obtained from the Spanish model under the general tax regime, and suggests possibilities for applying it in Spain, along with the consequences that it would have in each autonomous community.

1. Los sistemas de nivelación en la financiación regional

Los modelos de federalismo fiscal comparados suelen incluir mecanismos de nivelación implícitos o explícitos entre los distintos territorios. En el primer caso, se articulan a través de fondos federales normalmente condicionados vinculados con el desarrollo regional o competencias específicas y subvenciones verticales gestionadas. Entre los mecanismos explícitos de nivelación podemos encontrar aquellos tendentes a cubrir parte o la totalidad de las diferencias generales entre capacidad fiscal y necesidad por territorios, ajustados normalmente por esfuerzo fiscal, o a través de fondos tendentes a cubrir costes diferenciales en algunos territorios. Estos mecanismos explícitos de financiación pueden implicar sistemas de nivelación horizontales, cuando los gobiernos regionales tienen una alta corresponsabilidad fiscal, o sistemas verticales a través de los gobiernos federales. A su vez, cabe distinguir entre aquellos mecanismos de nivelación centrados en igualar capacidades fiscales o los que parten de un cálculo previo de necesidades, en función de las características de las competencias asumidas.

En general, la experiencia comparada se decanta por sistemas mixtos, que combinan elementos de igualación parcial en distinto grado de criterios de necesidad y capacidad, complementados por fondos específicos federales. Entre aquellos que alcanzan un grado importante

de igualación de recursos con un trasvase directo de fondos entre territorios destaca el modelo alemán, paradigma de modelo explícito de nivelación significativo que permite combinar un alto grado de corresponsabilidad fiscal y de garantía de recursos a los territorios con menor capacidad fiscal. Con el objeto de evaluar su aplicabilidad al modelo español se analiza a continuación su funcionamiento efectivo, comparado con el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

Con el fin de contextualizar ambos modelos es necesario tener en cuenta las características económicas y competenciales del sector público regional alemán y español y las diferencias económicas existentes en sus respectivos territorios.

El conjunto del sector público alemán presenta un equilibrio financiero, con ahorro público positivo y superávit presupuestario y un crecimiento mayor de los ingresos a los gastos desde el inicio de la crisis económica en 2008, con una caída de los intereses de la deuda. Esta situación saneada de las finanzas públicas se traslada al conjunto de su administración regional. Por el contrario, en el caso español, con un nivel de gasto público equivalente y una mayor dimensión relativa de la administración regional, los desequilibrios financieros son significativos y persistentes, con un empeoramiento de los ingresos regionales asociados a las transferencias recibidas y a los impuestos indirectos vinculados al sector inmobiliario. Desde la perspectiva del gasto regional, la mayor dimensión relativa en la inversión pública, sanidad y educación es la principal característica diferencial de las administraciones regionales en nuestro país. Como puede observarse en la Tabla 2, el 91,8 y el 90,2 % del gasto público en sanidad y educación, respectivamente, es gestionado en España por el nivel regional, mientras en Alemania, estos porcentajes son del 4,2 y del 76,7 %.

Alemania, con una media de PIB/h superior en un 26 % a la media comunitaria presenta unas diferencias económicas entre sus dieciséis regiones muy importantes y superiores a las existentes en nuestro país. Su estructura regional se configura a través de tres *länder* grandes (Renania-Westfalia, Baviera y Baden-Württemberg), los dos últimos con un alto grado de desarrollo económico, y tres ciudades-estado (Berlín, Bremen y Hamburgo), con competencias reforzadas. A pesar de las mayores diferencias en PIB/h, la distribución territorial de la renta primaria por habitante muestra menor dispersión que en España y la corrección realizada por las políticas públicas germanas es mucho mayor que en nuestro país, como muestran las diferencias en renta familiar disponible, con un intervalo máximo (82-110), que contrasta con el existente entre Extremadura y el País Vasco (77-134). En consecuencia, el papel redistributivo territorial realizado por el conjunto del sector público en Alemania, contrasta claramente con el realizado en España.

Tabla 1. Indicadores económicos de las Administraciones públicas. En porcentaje

% / PIB	Alemania			España		
	AAPP	2008	2015	Variación	2008	2015
Gasto público	43,6	43,9	0,3	41,1	43,3	2,2
Fbkf	2,1	2,2	0,1	4,6	2,4	-2,2
Intereses deuda	2,7	1,6	-1,1	1,5	3,1	1,6
Ahorro público	3,0	3,4	0,4	1,3	-2,7	-4,0
Déficit público	-0,2	0,7	0,9	-4,4	-5,1	-0,7
Ingresos públicos	43,4	44,6	1,2	36,7	38,2	1,5
A. regional	2008	2015	Variación	2008	2015	Variación
Gasto público	12,4	12,9	0,5	16,0	15,7	-0,3
Fbkf	0,6	0,8	0,2	2,1	1,2	-0,9
Intereses deuda	0,9	0,5	-0,4	0,3	0,4	0,1
Ahorro público	1,1	1,0	-0,1	0,5	-0,8	-1,3
Déficit público	-0,1	0,1	0,2	-1,7	-1,7	0,0
Ingresos públicos	12,4	12,9	0,5	14,3	14,1	-0,2
Impuestos indirectos	3,5	3,8	0,3	1,5	1,2	-0,3
Impuestos directos	4,7	4,5	-0,2	2,8	3,3	0,5
Impuestos s/capital	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Transf. corrientes recibidas	1,7	2,0	0,3	8,1	7,7	-0,4
Transf. capital recibidas	0,5	0,5	0,0	0,9	0,7	-0,2
A. regional/AAPP (%)	2008	2014	Variación	2008	2014	Variación
Total	28,8	28,9	0,1	38,8	35,7	-3,1
A. generales	56,3	57,1	0,9	39,2	43,5	4,3
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden público y seguridad	73,3	75,0	1,7	20,0	25,0	5,0
A. económicos	41,7	42,4	0,8	42,6	31,8	-10,8
P. medioambiente	20,0	16,7	-3,3	30,0	25,0	-5,0
Vivienda y B. comunitario	42,9	25,0	-17,9	27,3	40,0	12,7
Sanidad	4,7	4,2	-0,5	91,7	91,8	0,1
Cultura y religión	37,5	37,5	0,0	31,3	25,0	-6,3
Educación	79,5	76,7	-2,7	90,5	90,2	-0,2
Protección social	11,8	13,3	1,5	6,5	5,7	-0,8

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Tabla 2. Diferencias regionales en Alemania

Diferencias regionales	2014		2013			
	Alemania	Alemania=100	% PIB	% Población	Renta prim/h	Renta disp./h
Media	100	100	100	100	100	100
BW Baden-Württemberg	114	15,1	13,2	114	108	
BY Baviera	115	18,0	15,6	117	110	
BE Berlin Ciudad Estado	94	4,0	4,2	83	86	
BB Brandeburgo	70	2,1	3,0	79	87	
HB Bremen Ciudad Estado	128	1,0	0,8	93	97	
HH Hamburgo Ciudad Estado	163	3,6	2,2	114	108	
HE Hesse	115	8,6	7,5	108	103	
MV Mecklenburgo-Pomerania	67	1,3	2,0	71	82	
NI Baja Sajonia	90	8,7	9,6	94	96	
NW Renania Norte-Westfalia	98	21,5	21,8	101	100	
RP Renania-Palatino	89	4,4	4,9	105	104	
SL El Sarre	94	1,2	1,2	91	94	
SN Sajonia	75	3,7	5,0	72	86	
ST Sajonia-Anhalt	69	1,9	2,8	70	83	
SH Schleswig-Holstein	83	2,9	3,5	99	102	
TH Thuringia	70	1,9	2,7	73	84	
Coficiente variación	0,2622			0,1643	0,0982	

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Tabla 3. Diferencias regionales en España

Diferencias regionales		2014		2013	
España	España=100	% PIB	% población	Renta prim. hab.	Renta disp. hab.
<i>Media</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Galicia	88	5,2	5,9	86	92
Principado de Asturias	88	2,0	2,3	91	104
Cantabria	90	1,1	1,3	93	98
País Vasco	131	6,1	4,7	131	134
Comunidad Foral de Navarra	124	1,7	1,4	127	125
La Rioja	110	0,7	0,7	105	105
Aragón	110	3,2	2,9	109	110
Comunidad de Madrid	137	18,8	13,7	139	125
Castilla y León	95	5,0	5,4	94	100
Castilla-La Mancha	79	3,5	4,5	81	84
Extremadura	69	1,6	2,4	70	77
Cataluña	119	18,9	15,9	119	115
Comunidad Valenciana	88	9,4	10,7	85	88
Islas Baleares	105	2,5	2,4	105	100
Andalucía	74	13,4	18,0	73	78
Región de Murcia	81	2,6	3,1	80	81
Ciudad Autónoma de Ceuta	84	0,2	0,2	87	87
Ciudad Autónoma de Melilla	75	0,1	0,2	80	78
Islas Canarias	86	3,9	4,5	85	85
Coficiente variación	0,2023			0,2009	0,1740

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

2. La lógica del sistema de nivelación alemán

La Constitución alemana¹ establece en su artículo 107 que se garantice por Ley una adecuada compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *länder*. El sistema de compensación financiera comenzó a aplicarse en la República Federal de Alemania en 1950, requiriendo pocos ajustes financieros hasta la reunificación por la relativa homogeneidad recaudatoria entre sus once *länder*. Sin embargo, la entrada de los *länder* del Este, económica y fiscalmente más débiles, cuestionó la legitimación y sostenibilidad del sistema al ponerse en cuestión la predisposición de los *länder* más ricos a aceptar el fuerte incremento del volumen de recursos que tenían que ceder a los demás. Así, con 16 *länder*, la necesidad de transferencias horizontales y verticales se incrementó y el modelo de nivelación entró en crisis.

La unidad básica de medida para determinar cuáles son las necesidades financieras de cada *land* para la cobertura de sus gastos necesarios, y, en consecuencia, la forma de repartir los ingresos impositivos al objeto de lograr esa compensación es el número de habitantes de cada *land*. El sistema actualmente vigente reconoce a las ciudades-estado (Berlín, Bremen y Hamburgo) cargas relativamente superiores a las de los otros *länder*, que se compensan con la ponderación de sus habitantes, computados al 135 %. También tiene en cuenta la baja densidad de población en algunos *länder* del Este (Sajonia-Anhalt [102 %], Brandeburgo [103 %] y Mecklenburgo-Pomerania [105 %]). Estas ponderaciones determinan un criterio de referencia basado en la población ajustada.

La Ley de Compensación Financiera entre *bund y länder* de 23 de junio de 1993 se enmarcaba en el denominado Primer Pacto de Solidaridad de ese mismo año y establecía una vigencia temporal hasta finales de 2004. Este pacto permitió la movilización de un importante volumen de fondos hacia los *länder* del Este, para dotarlos de infraestructuras, garantizar su saneamiento financiero y asegurar la creación y modernización de sus estructuras administrativas. Ese primer pacto dio lugar al establecimiento del recargo de solidaridad sobre la cuota líquida de los impuestos sobre la renta y permitió la incorporación de los *länder* del Este al sistema de compensación financiera, lo que, junto con la Ley de fomento de las inversiones, contribuyó a financiar las medidas previstas en el mismo.

Baviera, Baden-Wurtemberg y Hesse recurrieron en 1998 esta Ley por entender que vulneraba lo dispuesto en el citado artículo 107 de la Ley Fundamental, al forzarles a renunciar a hasta un 80 % de los recursos que recaudaban por encima de la media de todos ellos, al tiempo que garantizaba a los *länder* perceptores un determinado nivel de ingresos independientemente de que se esforzaran o no por ser más eficientes en el ejercicio de la gestión tributaria que les correspondía. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 11 de noviembre de 1999, declaró inconstitucional la regulación de la materia que existía entonces, fundamentalmente porque carecía de una adecuada delimitación de los derechos de unos *länder* a recibir recursos y las obligaciones de los otros *länder* a aportarlos. Se estableció así unos límites al sistema para

¹ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949 enmendada por la Ley de 26 de noviembre de 2001.

no llegar al extremo de eliminar las diferencias ni invertir el orden inicial de mayor a menor capacidad financiera de los *länder*.

La firma del Pacto de Solidaridad II, el 23 de junio de 2001 por el Gobierno federal y los dieciseis *länder*, sentó las bases del actual sistema, destacando tres aspectos²:

- Pactar las ponderaciones de la población en las ciudades-estado, sustituir la consideración de las cargas especiales aplicable antiguamente a los *länder* con puertos y costas, sustituyéndose por la consideración de la escasa densidad de población de los tres *länder* del Este citados e incrementar la ponderación de los ingresos impositivos municipales en la compensación financiera entre los *länder*.
- Pactar la movilización por el *bund* de 156 mil millones de euros en el período 2005 a 2019 para hacer posible el logro a largo plazo de unas condiciones de vida homogéneas, tanto en el plano económico como en el social, entre el Este y el Oeste. Este volumen de fondos consta de dos partes, por un lado 51 mil millones con cargo directo al presupuesto federal durante el período y por otro, en forma de transferencias finalistas a estos *länder*.
- Un tercer acuerdo suponía la asunción por el *bund* de las deudas pendientes de los «Fondos Unidad Alemania» creados en el Tratado de Reunificación para financiar el saneamiento de los *länder* del Este, teniendo en cuenta que, en principio, estos no entraban en el sistema de compensación financiera. La asunción por el *bund* de todas las cargas, cuando estaba prevista la amortización del fondo al 50 % entre *bund* y *länder* occidentales, se le compensó con un incremento de su participación en el IVA y el compromiso por parte de los *länder*, en el caso de que en 2020 quede una cantidad pendiente de amortizar superior a 6,5 mil millones de euros, de asumir la amortización del 53,3 % del exceso sobre esa cantidad.

El Pacto de Solidaridad II permitió aprobar a finales de 2001 la Ley de Bases, que fijaba su vigencia hasta finales de 2009 y se ha ido actualizando cada año con la Ley de Compensación Financiera entre *bund* y *länder*. La Ley de Bases reserva para la Ley anual de Compensación Financiera la fijación de los criterios concretos a aplicar en cada ejercicio, en el marco de los fundamentos que establece para los cuatro elementos del sistema diferenciados en la sentencia del Tribunal Constitucional:

- El reparto vertical entre *bund* y *länder* de la recaudación del IVA.
- El reparto horizontal de la parte especial que corresponde a los *länder* en la recaudación del IVA.
- La compensación financiera entre los *länder*.

² MARTÍNEZ EGAÑA (2013).

- Las transferencias federales complementarias y las transferencias federales por necesidades especiales.

En efecto, el Tribunal Constitucional había distinguido estas cuatro fases en el reparto financiero, de acuerdo con los artículos 106 y 107 de la Ley Fundamental. Sobre el reparto de la recaudación del IVA el Tribunal señalaba que debe garantizarse que *bund* y *länder* se basan en los mismos criterios en el cálculo de sus gastos necesarios y sus ingresos corrientes, conforme a unas bases fiables para la planificación financiera, evitando que políticas expansivas de gastos puedan financiarse con el reparto de la recaudación del IVA, mientras que políticas de austeridad en los gastos lleven a una participación inferior en esa recaudación. En el reparto de la parte de la recaudación del IVA entre los *länder* se limitaba a recordar el principio de que debe realizarse con arreglo al número de habitantes, previo reparto especial de hasta una cuarta parte del total entre los *länder* con menor capacidad financiera.

Sobre la compensación financiera horizontal señalaba que la compensación debe reducir, pero no eliminar, las diferencias de capacidad financiera entre los *länder*. Ha de buscar un equilibrio entre la autonomía, la propia responsabilidad y la individualidad de los *länder*, por un lado, y la corresponsabilidad en la solidaridad comunitaria, para asegurar la existencia y persistencia de la alianza federal. Así, el Tribunal recordaba que el artículo 107 no prescribe la igualdad financiera de los *länder*, sino que se produzca una aproximación de sus respectivas capacidades financieras, por lo que las diferencias entre los 16 *länder* deben reducirse, pero no eliminarse o invertirse el orden entre ellos. Recuerda, asimismo, la sentencia que el índice de referencia que utiliza la Ley Fundamental es la capacidad financiera por habitante de los *länder*, ya que se considera, en general, como el criterio más objetivo para medir las necesidades de financiación en un Estado de Derecho. El número de habitantes es la base para la comparación de las capacidades financieras, es también independiente de las prioridades o decisiones a corto plazo de los *länder*, y coloca a todos en situación de igualdad respecto a sus responsabilidades financieras.

El Tribunal advertía al legislador que estaba obligado a determinar con más detalle el concepto de «capacidad financiera» y las diferencias que al respecto se puedan presentar entre los *länder*. Por ello, especificaba una serie de requisitos que debía incluir la regulación legal del sistema de compensación financiera:

- Si la norma permite considerar necesidades adicionales en abstracto el legislador estaba obligado a justificarlas.
- En cuanto al cómputo de la capacidad financiera de los municipios, consideraba que el legislador también debía establecer unas bases generales.
- La inclusión de los nuevos *länder* en la compensación financiera requería contraponer la capacidad financiera de las ciudades-estado con la de los *länder* menos poblados, con el fin de poder evaluar si una alta concentración de población en un *land* o, por

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

- En cuanto al derecho u obligación en la compensación, el Tribunal señalaba que el legislador tiene que determinar en la Ley de Bases los criterios concretos para determinar si se tiene derecho (a recibir compensaciones) u obligación (de compensar), para garantizar así que tales criterios estén debidamente previstos y sean controlables.

Señalaba finalmente el Tribunal que las asignaciones federales complementarias, además de dar continuidad a la compensación financiera horizontal, permiten una intervención financiera federal que considere cargas especiales de *länder* concretos, pero que se ha de basar en motivos fundados y estar limitada tanto en su duración como en su volumen. Los destinatarios de estas asignaciones solo pueden ser aquellos *länder* que, tras el efecto de la compensación financiera horizontal, sigan por debajo de la media nacional en una proporción inadecuada y que no sea posible salvar con los recursos propios del *land*.

Este recurso al incremento de capacidad financiera es especialmente adecuado para atender las necesidades de los *länder* del Este, con capacidad financiera alejada de la media nacional, puesto que una compensación recurriendo únicamente al esfuerzo de los *länder* del Oeste supondría para estos últimos un debilitamiento financiero excesivo. En casos excepcionales puede admitirse que este tipo de intervención federal tenga como resultado que la capacidad financiera del *land* beneficiario llegue a superar la media de capacidad financiera de todos los *länder*. Si el legislador determina la existencia de cargas especiales, está obligado a identificarlas y justificarlas, respetando el obligado principio federal de igualdad de trato.

El Tribunal Constitucional señalaba en su sentencia que las asignaciones federales adicionales eran un complemento del reparto redistributivo de la recaudación del IVA y de la compensación horizontal, y por ello su volumen debería ser limitado en relación al de la compensación financiera horizontal. Así, estas asignaciones pueden justificarse por las circunstancias excepcionales de la reunificación, pero necesitan ser corregidas a largo plazo, teniendo en cuenta su función complementaria.

La Ley de modificación constitucional 29 de julio de 2009 y la Ley de acompañamiento a la segunda reforma del federalismo, de 10 de agosto de 2009, junto con la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 2006 que establece la necesidad de acreditar que

las ayudas federales al saneamiento constituyen la única salida posible, completan el marco normativo alemán actual de nivelación.

La necesidad de nivelación viene determinada por las diferencias en capacidad fiscal de los distintos *länder*. La capacidad financiera constituye la capacidad fiscal de los mismos e incluye todos los ingresos regionales más el 64 % de los ingresos locales. La razón para incluir un porcentaje de los ingresos locales se debe a que son los *länder* los responsables principales de financiar a los municipios y los municipios más ricos generan más ingresos y, por lo tanto, requieren menos aportación de los *länder*.

En este contexto, el IVA juega el papel de primer elemento de redistribución territorial de recursos públicos. En efecto, el apartado primero del artículo 107 establece que la parte de este impuesto que corresponde a los *länder* se repartirá entre ellos en proporción al número de habitantes de cada uno, pero hasta una cuarta parte del total a repartir podrá destinarse a aquellos *länder* cuya recaudación por habitante esté por debajo de la media de todos ellos. En este reparto del IVA se distingue a los *länder* en dos grupos, según si están o no muy cerca de la media nacional (si es inferior al 97 % de la media o es igual o superior al 97 % de la media, pero inferior a la media). Si es igual o mayor al 100 % no se participa en el reparto especial. Si, como resultado de estas operaciones, el total a repartir superara el 25 % del total, las cantidades resultantes tendrían que reducirse proporcionalmente.

Establecida esta primera nivelación implícita, se procede a determinar la compensación financiera horizontal. Para eso se determina la medida de igualación con otros criterios, ya que se tiene en cuenta también la capacidad financiera de los municipios de cada *land*, y se incluyen determinadas ponderaciones en la cuantificación de los habitantes de algunos *länder*, atendiendo a características territoriales (ciudades-estado) o de densidad de población (algunos *länder* del Este), además de otros ajustes³.

Estos ajustes permiten determinar anualmente la denominada «cifra de referencia de compensación financiera» que representa lo que obtendría el *land* si le correspondiera exactamente el importe medio de ingresos por habitante. La diferencia entre lo que obtiene el *land* y lo que le correspondería si recibiera los importes medios por habitante refleja su posición relativa. Un valor positivo indica que el *land* está obligado a compensar y un valor negativo que el *land* tiene derecho a ser compensado.

Los *länder* cuya ratio sea inferior al 92 % tienen derecho a la compensación por el 100 % de la diferencia. Los *länder* 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 *länder* cuya ratio se sitúe entre el 100 % y el 101 % deben aportar hasta un 15 % del exceso. Los *länder* cuya ratio sea de entre el 102 % y el 110 % aportan el 66 %. Y, finalmente, los *länder* con más del 110 % aportan hasta el 80 % del exceso.

³ Previamente se han añadido los ingresos por concesiones mineras previstos en la ley Federal de Montes, como establece el artículo 7, apartado segundo, de la Ley de Compensación, y se han aplicado los ajustes previstos en el apartado tercero de ese mismo artículo, por el que se minoran en un 12 % el importe en el que exceda el incremento respecto al ejercicio anterior de ingresos por habitante del *land* frente al incremento medio del conjunto de los *länder*. Se trata de un elemento del sistema para estimular la mejora en la eficacia recaudatoria de un *land* respecto a la media.

Calcular la capacidad financiera tomando como referencia de la misma lo efectivamente recaudado o la capacidad financiera teórica o normativa implica diferencias en términos de incentivos de gestión tributaria. 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 comparativo⁴. La nivelación de capacidades fiscales desvincula el sistema del cálculo de necesidades o del gasto efectivo. El sistema así articulado no constituye un mecanismo para compensar a los estados que más gastan, sino para igualar horizontalmente las diferencias de partida antes de los gastos. Esto implica asumir 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 su déficit y correspondería a las leyes de inversión, que son también una cuestión federal, su corrección.

Tabla 4. Determinación de la capacidad financiera (2015). En millones de euros

	I/regionales-IVA (1)	IVA nivelado (2)	Otros (3)	I. regionales (4 = 1 +2 +3)	I. locales (5)	Capacidad financiera (6 = 4 +5)
NW	31.718	18.656	1	50.375	12.476	62.851
BY	30.800	12.865	-23	43.642	11.638	55.280
BW	23.252	10.880	0	34.132	9.349	43.481
NI	12.366	9.940	296	22.602	5.402	28.004
HE	13.523	6.174	1	19.698	5.567	25.265
SN	4.317	7.089	-25	11.381	1.857	13.238
RP	6.823	4.613	8	11.444	2.648	14.092
ST	2.256	4.012	-8	6.260	1.006	7.266
SH	4.900	3.183	39	8.122	1.833	9.955
TH	2.201	3.854	-7	6.048	933	6.981
BB	3.153	3.804	-15	6.942	1.332	8.274
MV	1.689	2.812	-3	4.498	687	5.185
SL	1.389	1.410	0	2.799	568	3.367
BE	6.275	3.654	-28	9.901	2.184	12.085
HH	5.106	1.787	0	6.893	2.113	9.006
HB	1.080	805	0	1.885	499	2.384
Total	150.848	95.538	236	246.622	60.092	306.714

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

⁴ PADRÓS REIG (2013).

El sistema se basa así en un esquema lineal-progresivo que es utilizado para calcular el importe de las compensaciones y se diseña 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 de la nivelación se establece una especie de garantía de convergencia en el 95 % de la media.

El modelo de relaciones financieras entre territorios en Alemania se cierra como se ha señalado con una modalidad de solidaridad vertical a través de aportaciones directas que hace la Federación para las finanzas de los *länder* más atrasados. Se trata de una cláusula de cierre del sistema, en el sentido de ser este último nivel un mecanismo residual. Se articula a través de dos tipos de programas⁵: los programas de ayuda suplementaria general y los específicos. Los primeros se otorgan a aquellos *länder* cuyos índices de capacidad financiera media después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad horizontal no alcanzan el 99,5 % de la media. Se trata prácticamente de igualar totalmente los recursos a través de transferencias no condicionadas, ya que los *länder* beneficiarios tienen autonomía financiera para administrar las cantidades recibidas del *bund* por estos fondos. Junto a estas, existen también transferencias federales directas no para compensar un desequilibrio económico estructural, sino determinadas cargas específicas a través de fondos finalistas. 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 *länder* del Este y Berlín. Estas ayudas especiales se reducirán progresivamente hasta su desaparición en el año 2019. Además, los *länder* del Este reciben transferencias suplementarias para compensar las cargas que suponen su desempleo estructural y la financiación de programas sociales. También existen transferencias federales para compensar los costes administrativos de los estados poco poblados.

Para comprender mejor el modelo alemán analizamos su funcionamiento efectivo en el ejercicio 20115. Como se ha señalado, la aplicación del modelo de nivelación parte del cálculo de una capacidad financiera a través de un IVA nivelado que reduce la dispersión en los ingresos regionales de forma significativa (de 0,18 a 0,10 de coeficiente de variación), con un ajuste de +/- 7.900 millones de euros en 2015 sobre un montante de 95.538 millones. Esta capacidad financiera resultante se compara con una cantidad de referencia basada en unos impuestos regionales y locales determinados en función de los habitantes ajustados, calculando la ratio a reducir, objeto de compensación.

Las diferencias existentes entre ambas magnitudes (+/- 15.483 millones de euros) son las que sirven de referencia para determinar la nivelación horizontal (+/- 9.595 millones de euros en 2015), lo que supone una corrección media del 62 % del desequilibrio existente, reduciendo la dispersión inicialmente existente en la ratio capacidades/referencia de los recursos atribuidos a los *länder* (del 0,13 al 0,04).

⁵ PADRÓS REIG (2013).

Tabla 5. Efectos de la nivelación del IVA (2015)

	Nivelación IVA (millones de euros) (7)	IVA sin nivelar (100 %)	IVA nivelado /hab.	I. regionales/hab.	I. regionales/hab. /hab. IVA
NW	-2.084	100,0	90,0	98,0	94,1
BY	-2.082	100,0	86,1	118,5	113,1
BW	-1.761	100,0	86,1	110,0	104,6
NI	721	100,0	107,8	91,9	95,0
HE	-999	100,0	86,1	111,8	106,4
SN	2.332	100,0	149,0	73,7	92,7
RP	-103	100,0	97,8	94,8	94,0
ST	1.396	100,0	153,3	72,0	92,7
SH	-149	100,0	95,5	96,2	94,4
TH	1.327	100,0	152,5	72,4	92,7
BB	913	100,0	131,6	80,8	93,0
MV	934	100,0	149,8	73,5	92,8
SL	249	100,0	121,5	85,1	93,5
BE	-433	100,0	89,4	97,9	93,8
HH	-289	100,0	86,1	134,0	128,6
HB	27	100,0	103,4	92,5	93,8
Total	+/- 7.900	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. variación		0,0	0,27	0,18	0,10

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 6. Determinación de la referencia de nivelación (2015). En millones de euros

	Capital financiado (6)	I. reg. nivelados (8)	I. loc. nivelados (9)	Referencia (10 = 8 + 9)	Diferencia (11 = 6 - 10)
NW	62.851	52.209	12.691	64.900	-2.049
BY	55.280	37.628	9.147	46.775	8.505
BW	43.481	31.820	7.735	39.555	3.926
NI	28.004	23.208	5.641	28.849	-845
HE	25.265	18.058	4.390	22.448	2.817
SN	13.238	11.975	2.911	14.886	-1.648
RP	14.092	11.872	2.886	14.758	-666
ST	7.266	6.587	1.633	8.220	-954
SH	9.955	8.388	2.039	10.427	-472
TH	6.981	6.362	1.547	7.909	-928
BB	8.274	7.276	1.822	9.098	-824
MV	5.185	4.726	1.206	5.932	-747
SL	3.367	2.921	710	3.631	-264
BE	12.085	13.891	3.376	17.267	-5.182
HH	9.006	7.056	1.715	8.771	235
HB	2.384	2.645	643	3.288	-904
Total	306.714	246.622	60.092	306.714	+/- 15.483

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Finalmente, las transferencias verticales complementan el sistema de compensación, por un montante global en 2015 de 10.188 millones de euros hasta elevar los recursos de los *länder* para ese año a 316.902 millones de euros. Si consideramos la nivelación implícita del IVA más la compensación horizontal, el importe de la nivelación total entre *länder* alcanza los 15.790 millones de euros, con cuatro contribuyentes netos (Baviera, Baden-Württemberg, Renania-Westfalia y Hamburgo). No obstante, la nivelación del IVA y la compensación horizontal representan actualmente apenas un 5,5 % de los recursos totales, perdiendo peso respecto a 2008. Por el contrario, las transferencias verticales han ido cobrando protagonismo.

Tabla 7. Cálculo de la compensación horizontal (2015). En millones de euros

	Índice cap./ref. (%)	Compensación horizontal (12)	Compensación (%)	I. nivelados (13 = 6 + 12)	Índice nivelados/ref.
NW	96,84	1.021	49,8	63.872	98,42
BY	118,18	-5.449	64,1	49.831	106,53
BW	109,93	-2.313	58,9	41.168	104,08
NI	97,07	418	49,5	28.422	98,52
HE	112,55	-1.720	61,1	23.545	104,89
SN	88,93	1.023	62,1	14.261	95,80
RP	95,49	349	52,4	14.441	97,85
ST	88,39	597	62,6	7.863	95,66
SH	95,47	248	52,5	10.203	97,85
TH	88,27	581	62,6	7.562	95,61
BB	90,94	495	60,1	8.769	96,38
MV	87,41	473	63,3	5.658	95,38
SL	92,73	152	57,6	3.519	96,92
BE	69,99	3.613	69,7	15.698	90,91
HH	102,68	-112	47,7	8.894	101,40
HB	72,51	626	69,2	3.010	91,55
Total	100,00	+/- 9.595	62,0	306.714	100,00
Coef. variación	0,13				0,04

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

La mayor reducción de las diferencias en recursos por habitante se produce en el ajuste por IVA nivelado respecto a la capacidad fiscal (de 0,20 a 0,13). El índice de referencia por habitante amplía algo las diferencias, al contemplar un criterio de necesidad que pondera más la población de las Ciudades-Estado y la de algunos *länder* de baja densidad poblacional. Los recursos nivelados reducen algo más la dispersión, respetando en general el orden en financiación, salvo en las ciudades-estado. Este orden finalmente se altera al incluir las transferencias verticales que elevan por encima de la media a cinco *länder* con menor capacidad fiscal.

Tabla 8. Transferencias verticales y nivelación total (2015). En millones de euros

	Transferencias verticales (14)	I. finales (15 = 13 + 14)	Nivelación total (16 = 7 + 12)
NW	544	64.416	-1.063
BY		49.831	-7.531
BW		41.168	-4.074
NI	220	28.642	1.139
HE		23.545	-2.719
SN	2.020	16.281	3.355
RP	235	14.676	246
ST	1.240	9.103	1.993
SH	187	10.390	99
TH	1.155	8.717	1.908
BB	1.148	9.917	1.408
MV	884	6.542	1.407
SL	136	3.655	401
BE	2.156	17.854	3.180
HH		8.894	-401
HB	263	3.273	653
Total	10.188	316.902	+/- 15.790

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 9. Evolución de la financiación de los *länder* y peso relativo de la nivelación.
En millones de euros

	2008	%	2015	%	Evolución
Imp./renta regionales	120.514	47,9	150.850	47,6	125
75 % IVA	63.451	25,2	82.232	25,9	130
IVA complementario	12.856	5,1	13.305	4,2	103
IVA nivelado	76.307	30,3	95.537	30,1	125
Nivelación	+/-8.219	+/-3,3	+/-7.899	+/-2,5	96
Imp./locales y otros	51.934	20,6	60.328	19,0	116
Compensación	+/-8.263	+/-3,3	+/-9.595	+/-3,0	116
F. después nivelación	248.757	98,8	306.714	96,8	123
T. verticales	+3.041	1,20	+10.188	3,2	335
Final	251.798	100,0	316.902	100,0	126

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 10. Reducción de la dispersión y orden regional en financiación/h (2015)

	I. brutos/hab. antes IVA índice	Cap. financ. /hab. índice	Orden	Referencia /hab. índice	I. nivelados /hab. índice	Orden	I. totales /hab. índice
NW	97,5	94,4	7	97,5	95,9	8	93,6
BY	119,5	115,2	2	97,5	103,8	4	100,5
BW	111,5	107,1	4	97,5	101,4	6	98,2
NI	92,2	94,6	5	97,5	96,0	7	93,7
HE	114,0	109,7	3	97,5	102,2	5	99,0
SN	71,4	86,7	13	97,5	93,4	15	103,2
RP	93,8	93,1	8	97,5	95,4	10	93,8
ST	69,9	86,5	14	97,9	93,6	14	104,9
SH	94,5	93,1	9	97,5	95,4	9	94,0
TH	69,7	86,0	15	97,5	93,2	16	104,0
BB	79,3	89,2	12	98,0	94,5	12	103,4
MV	70,5	86,0	16	98,4	93,9	13	105,1
SL	83,7	90,4	11	97,5	94,5	11	95,0
BE	95,4	92,1	10	131,6	119,6	3	131,7
HH	139,5	135,1	1	131,6	133,4	1	129,2
HB	94,3	95,4	6	131,6	120,5	2	126,8
Total	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0
Coef. variación	0,20	0,13		0,14	0,12		0,13

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 11. Peso relativo en los ingresos regionales (2015). En porcentaje

	I. brutos totales	Cap. financiera	Ref. nivelación	In. nivelados	In. finales	Dif. in. brutos y finales
NW	21,17	20,49	21,16	20,82	20,33	-0,84
BY	18,70	18,02	15,25	16,25	15,72	-2,98
BW	14,75	14,18	12,90	13,42	12,99	-1,76
NI	8,90	9,13	9,41	9,27	9,04	0,14
HE	8,56	8,24	7,32	7,68	7,43	-1,13
SN	3,56	4,32	4,85	4,65	5,14	1,58
RP	4,63	4,59	4,81	4,71	4,63	0,00
ST	1,91	2,37	2,68	2,56	2,87	0,96
SH	3,29	3,25	3,40	3,33	3,28	-0,02
TH	1,84	2,28	2,58	2,47	2,75	0,91
BB	2,40	2,70	2,97	2,86	3,13	0,73
MV	1,39	1,69	1,93	1,84	2,06	0,68
SL	1,02	1,10	1,18	1,15	1,15	0,14
BE	4,08	3,94	5,63	5,12	5,63	1,55
HH	3,03	2,94	2,86	2,90	2,81	-0,22
HB	0,77	0,78	1,07	0,98	1,03	0,26
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

3. La nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común

El actual modelo de financiación regulado en la Ley 22/2009 es bien conocido y establece un complejo sistema de transferencias sobre el que es preciso fijar alguna delimitación que permita su comparación con el modelo alemán. Tomando como referencia el último año de liquidación definitiva disponible (2013), es necesario, en primer lugar, distinguir dos conceptos diferentes de capacidad financiera asociada a la recaudación tributaria. El primero hace referencia a la «capacidad fiscal», más próximo a la recaudación real que opera para determinar la misma a la hora de calcular el Fondo de Competitividad. El segundo, la «capacidad tributaria» hace referencia a la recaudación normativa, que actualmente es más elevada que la real en el caso de los tributos cedidos, con una diferencia de 5.215 millones de euros en 2013. Este último concepto se utiliza para determinar la contribución de las regiones (75 %) al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). El criterio de necesidad explícito del sistema es el que se aplica en el reparto de dicho Fondo, basado en el concepto de población ajustada por variables demográficas y, en mucha menor medida, territoriales. Los recursos que se reparten con este concepto afectan pues a la contribución de las regiones al mismo (64.503

millones) más la aportación que realiza el Estado (7.680). La relación 1 muestra la ratio relativa de suma cero entre aportaciones regionales y necesidades ajustadas, que determinarían unas compensaciones cruzadas de 6.400 millones de euros. La dispersión regional existente inicialmente es significativa (0,23) y contrasta con la derivada del criterio de necesidad explícito. Esa dispersión se reduce sustancialmente después de la nivelación horizontal, en el supuesto de determinar el reparto de toda la capacidad tributaria (86.600 millones) con este criterio (relación 2, ratio entre recursos nivelados más 25 % de capacidad tributaria restante entre total de recursos nivelados, con un coeficiente de variación de 0,04) o de toda la capacidad fiscal (relación 3, 81.385 millones, con el mismo coeficiente).

Tabla 12. Capacidad fiscal y tributaria y diferencias con criterio de necesidad (población ajustada) (2013). En millones de euros

	Cap. fiscal (1)	C. tributaria norma (2)	Diferencias (3 = 1 -2)	CCAA FGSPF (4)	FGSPF (5)
Cataluña	16.337	17.362	-1.024	13.021	10.886
Galicia	4.767	5.039	-272	3.779	4.358
Andalucía	12.586	13.126	-539	9.844	11.965
Asturias	2.111	2.227	-116	1.670	1.657
Cantabria	1.210	1.323	-113	992	875
La Rioja	607	657	-49	493	486
Región de Murcia	2.258	2.418	-160	1.814	2.111
Com. Valenciana	8.390	9.230	-840	6.923	7.179
Aragón	2.759	2.993	-234	2.245	2.106
Castilla-La Mancha	3.347	3.529	-182	2.647	3.245
Islas Canarias*	2.178	2.370	-192	1.330	3.150
Extremadura	1.569	1.636	-68	1.227	1.725
Islas Baleares	2.502	2.552	-50	1.914	1.618
Madrid	16.067	17.163	-1.096	12.872	9.131
Castilla y León	4.696	4.975	-279	3.731	4.010
Total	81.385	86.600	-5.215	64.503	64.503

* *Incluyendo los impuestos indirectos propios.*

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Junto a las transferencias horizontales canalizadas a través del saldo ajustado del FGS-PF, el sistema actual incluye un conjunto de transferencias verticales desde el Estado entre las que consideramos aquellas que forman parte de la financiación incondicionada. Están constituidas por las aportaciones del Estado al FGSPF (que se reparten en proporción a la población ajustada), el Fondo de Suficiencia Global (que cada vez pierde más relevancia por

las sucesivas minoraciones en el mismo por ajustes de la subida de impuestos indirectos y los fondos de convergencia (Fondo de Competitividad y Fondos de Cooperación). Este conjunto de transferencias ascienden en 2013 a 13.300 millones de euros de los que es necesario descontar 5.419 millones de euros de competencias no homogéneas. Así, el total de recursos distribuidos a competencias homogéneas ascendería a 94.480 millones de euros en 2013 si se toma en cuenta la recaudación normativa (homogéneos 1) o 89.265 millones con capacidad fiscal (homogéneos 2).

En uno u otro caso, la ratio entre los recursos disponibles homogéneos y la necesidad, medida por población ajustada, aumenta la dispersión regional (coeficiente de variación de 0,10) y supone un vuelco en el orden de las comunidades, pasando las que tienen una mayor capacidad fiscal a situarse en una ratio inferior a la media y viceversa, al contrario de lo ocurrido en el modelo alemán (relación 4 y 5). Ciertamente es que el modelo español no establece un único criterio de necesidad (población ajustada) para todos los recursos pero sí para la mayor parte de los mismos (80,9 %, porcentaje que representa el total del FGSPF/total recursos homogéneos reales).

Tabla 13. Compensaciones horizontales y reducción de la dispersión con criterio de necesidad (2013)

	Relación 1 (%) (4/5)	Compensaciones (6 = 5 - 4)	Referencia 2 (7)	Relación 2 (%) (2/7)	Referencia 3 (8)	Relación 3 (%) (1/8)
Cataluña	119,6	-2.135	14.615	104,2	13.735	103,4
Galicia	86,7	579	5.851	96,0	5.499	97,2
Andalucía	82,3	2.121	16.065	94,9	15.097	97,4
Asturias	100,8	-13	2.225	99,5	2.091	100,3
Cantabria	113,4	-117	1.175	102,6	1.104	99,0
La Rioja	101,4	-7	652	99,7	613	98,0
Región de Murcia	85,9	298	2.834	95,8	2.664	96,0
Com. Valenciana	96,4	256	9.638	98,4	9.058	95,5
Aragón	106,6	-139	2.827	101,0	2.657	98,6
Castilla-La Mancha	81,6	599	4.357	94,7	4.095	96,4
Islas Canarias	42,2	1.820	4.230	99,1	3.975	100,6
Extremadura	71,1	498	2.317	92,1	2.177	94,9
Islas Baleares	118,3	-297	2.172	103,9	2.041	108,1
Madrid	141,0	-3.741	12.259	109,5	11.521	107,0
Castilla y León	93,0	279	5.384	97,6	5.060	98,3
Total	100,0	+/- 6.400	86.600	100,0	81.385	100,0
Coef. variación	0,23			0,04		0,04

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia

Tabla 14. Transferencias verticales y recursos homogéneos normativos (2013)

	Ap. Estado FGSPF (9)	F. suf. global (10)	F. convergencia (11)	T. verticales (12 = 9 +10 +11)	No homogéneos (13)	Homogéneos 1 (14 = 2 +6 +12 -13)
Cataluña	1.296	735	685	2.716	2.267	15.674
Galicia	519	537	262	1.319	292	6.644
Andalucía	1.425	494	420	2.339	786	16.800
Asturias	197	170	100	467	73	2.609
Cantabria	104	424	54	583	125	1.664
La Rioja	58	184	27	269	68	851
Región de Murcia	251	-158	131	224	18	2.922
Com. Valenciana	855	-1.186	1.081	749	308	9.927
Aragón	251	250	42	543	82	3.315
Castilla-La Mancha	386	88	207	682	11	4.798
Islas Canarias	375	80	202	658	261	4.588
Extremadura	205	391	116	712	8	2.839
Islas Baleares	193	-586	586	193	108	2.340
Madrid	1.087	-584	240	742	998	13.166
Castilla y León	478	396	230	1.104	15	6.343
Total	7.680	1.235	4.384	13.300	5.419	94.480

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

La dispersión regional inicial en capacidad fiscal por habitante (0,20) predetermina una ordenación por Comunidades que se altera sustancialmente al aplicar el criterio normativo de referencia (población ajustada) y se reduce mucho (0,05). El resultado final de financiación real homogénea vuelve a aumentar las diferencias regionales (0,13), empeorando la situación relativa de dos de las tres regiones con mayor capacidad fiscal (Madrid y Cataluña) y mejorando la situación de regiones con capacidad fiscal por encima de la media (Cantabria, La Rioja, Asturias y Castilla y León) situándolas en índices muy superiores a su media en población ajustada. El mecanismo de las transferencias verticales es el que distorsiona los resultados, especialmente el Fondo de Suficiencia. Si el conjunto de las transferencias del Estado netas a efectos de recursos homogéneos se asignasen en función de la población ajustada, la dispersión en financiación por habitante se reduciría sustancialmente (coeficiente de variación 0,05), aunque seguiría habiendo una cierta reordenación. De esta manera, el modelo español, no solo corrige en su totalidad y no parcialmente como el modelo alemán, las diferencias entre capacidad y necesidad relativa, sino que penaliza aún más a algunas regiones de mayor capacidad fiscal mientras premia a otras en situación similar.

Tabla 15. Comparación entre recursos y necesidades relativas a competencias homogéneas (2013)

2013	Referencia 4 (15)	Relación 4 (%) (14/15)	Homogéneos 2 (16 = 1 +6 +12 -13)	Referencia 5 (17)	Relación 5 (%) (15/17)
Cataluña	15.945	98,3	14.650	15.065	97,2
Galicia	6.384	104,1	6.372	6.031	105,7
Andalucía	17.526	95,9	16.261	16.559	98,2
Asturias	2.427	107,5	2.493	2.293	108,7
Cantabria	1.282	129,8	1.551	1.211	128,1
La Rioja	712	119,6	802	672	119,3
Región de Murcia	3.092	94,5	2.762	2.921	94,6
Comunidad Valenciana	10.515	94,4	9.087	9.935	91,5
Aragón	3.085	107,5	3.081	2.914	105,7
Castilla-La Mancha	4.754	100,9	4.616	4.491	102,8
Islas Canarias	4.614	99,4	4.395	4.360	100,8
Extremadura	2.527	112,3	2.771	2.388	116,1
Islas Baleares	2.369	98,8	2.290	2.239	102,3
Madrid	13.375	98,4	12.070	12.636	95,5
Castilla y León	5.874	108,0	6.064	5.550	109,3
Total	94.480	100,0	89.265	89.265	100,0
Coef. variación		0,10			0,10

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia

Ante esta situación se plantea finalmente un ejercicio de la aplicación de algunas de las propiedades del modelo alemán al caso español. Para poder articular la compensación horizontal del modelo alemán es necesario tomar una referencia de necesidad global, fijándose en nuestro análisis el concepto de población ajustada para el conjunto de recursos homogéneos normativos (homogéneos 2 tomando como referencia la capacidad fiscal).

Tabla 16. Reordenación de la capacidad fiscal y los recursos homogéneos por habitante (2013)

	Cap. fiscal	C. tributaria	P. ajustada	Homog.	Homog. 2	T. vert./pob. aj. Homog. aj.	T. vert./pob. aj. Homog aj 2
Cataluña	117,3 (3)	117,1 (2)	98,6 (11)	96,9 (11)	95,9 (11)	102,4 (9)	101,6 (10)
Galicia	93,4 (9)	92,8 (9)	107,8 (2)	112,2 (7)	113,9 (6)	103,8 (5)	105,1 (5)
Andalucía	80,9 (13)	79,2 (13)	97,0 (13)	93,0 (13)	95,2 (12)	92,5 (15)	94,7 (13)
Asturias	107,2 (6)	106,2 (6)	106,1 (5)	114,1 (6)	115,4 (5)	105,6 (3)	106,5 (3)
Cantabria	110,9 (5)	113,9 (4)	101,1 (9)	131,3 (1)	129,5 (1)	103,6 (6)	100,2 (12)
La Rioja	102,3 (7)	103,9 (7)	103,2 (7)	123,5 (3)	123,1 (3)	102,9 (8)	101,3 (11)
Región de Murcia	83,2 (12)	83,7 (12)	98,1 (12)	92,7 (14)	92,8 (13)	94,3 (14)	94,5 (14)
Com. Valenciana	89,0 (10)	92,0 (10)	96,0 (15)	90,7 (15)	87,8 (15)	94,6 (13)	92,1 (15)
Aragón	111,0 (4)	113,2 (5)	106,9 (3)	114,9 (5)	113,1 (7)	107,9 (1)	105,6 (4)
Castilla-La Mancha	86,4 (11)	85,6 (11)	105,7 (6)	106,7 (8)	108,6 (8)	100,6 (11)	102,2 (9)
Islas Canarias	55,7 (15)	57,0 (15)	101,7 (8)	101,1 (9)	102,5 (9)	100,9 (10)	102,3 (6)
Extremadura	77,0 (14)	75,5 (14)	106,9 (4)	120,1 (2)	124,1 (2)	99,2 (12)	102,0 (8)
Islas Baleares	122,0 (2)	117,0 (3)	99,5 (10)	98,3 (10)	101,8 (10)	103,1 (7)	106,9 (2)
Madrid	134,1 (1)	134,6 (1)	96,2 (14)	94,7 (12)	91,9 (14)	104,5 (4)	102,3 (7)
Castilla y León	101,0 (8)	100,6 (8)	108,9 (1)	117,6 (4)	119,0 (4)	106,5 (2)	107,2 (1)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. var.	0,20	0,20	0,05	0,13	0,13	0,05	0,05

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Fijado este criterio, hay que señalar que el sistema de compensación progresivo característico del sistema alemán sería en el caso español aplicable a la totalidad de la capacidad tributaria normativa (o a la capacidad fiscal real) y no al conjunto de la financiación, ya que los recursos procedentes de las transferencias verticales netas, repartidas en función de la población ajustada, no serían objeto del cálculo. La aplicación del sistema de compensación alemán reduce la dispersión en capacidad tributaria en relación a la población ajustada de forma significativa, compensando el 72,5 % de los 8.352 millones de euros de diferencia, como puede verse en la Tabla 17, con un montante total de 6.058 millones, manteniendo la ordinalidad. De igual manera ocurre si tomamos como referencia la capacidad fiscal en lugar de la capacidad tributaria (cuadro 18), corregida en un 72,6 %. Con objeto de simplificar el cálculo, se ha procedido a repartir las aportaciones de forma inversa a la capacidad impositiva sin establecer limitaciones, que si operarían en el sistema alemán.

Tabla 17. Aplicación del sistema de compensación alemán a la capacidad tributaria (2013)

	C. trib/pob. aj.	Diferencia (millones de euros)	Aportaciones (15/66/80 %)	Cobros (inversa)	C. trib. n/pob. aj.
Cataluña	118,8 (2)	2.747	-1.914		105,7 (2)
Galicia	86,1 (10)	-812		589	96,2 (10)
Andalucía	81,7 (12)	-2.939		2.132	95,0 (12)
Asturias	100,1 (7)	2	0		100,1 (7)
Cantabria	112,6 (4)	148	-96		104,4 (4)
La Rioja	100,7 (6)	5	-1		100,6 (6)
Región de Murcia	85,3 (11)	-416		302	96,0 (11)
Comunidad Valenciana	95,8 (8)	-408		296	98,8 (8)
Aragón	105,9 (5)	166	-95		102,5 (5)
Castilla-La Mancha	81,0 (13)	-828		601	94,8 (13)
Islas Canarias	56,0 (15)	-1.859		1.348	87,9 (15)
Extremadura	70,6 (14)	-680		493	91,9 (14)
Islas Baleares	117,5 (3)	381	-263		105,4 (3)
Madrid	140,0 (1)	4.904	-3.689		109,9 (1)
Castilla y León	92,4 (9)	-409		297	97,9 (9)
Total	100,0	+/-8.352	-6.058	6.058	100,0
Coef. variación	0,21				0,06

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Como se ha señalado, la existencia de transferencias verticales, aunque se asignen en función de la población ajustada, supone una reordenación de los recursos en términos per-cápita. La situación final estaría próxima a la que se conseguiría asignando en el actual modelo las transferencias verticales en función de la población ajustada, aunque la aplicación del sistema de compensación alemán, mejoraría las posiciones relativas de algunas comunidades relativamente ricas, al no presentar una nivelación completa.

Los recursos totales variarían en +/- 3.205 millones de euros respecto al sistema actual en el caso de los recursos homogéneos normativos (+/- 3.686 millones en recursos reales), con una alteración significativa de los ingresos de algunas comunidades autónomas, con ganancias más importantes para Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana y reducciones importantes en Extremadura, Cantabria o La Rioja. En el caso de que se optase por compensar las pérdidas de las regiones perjudicadas por parte del Estado la dispersión en financiación por habitante se incrementaría y la ordenación se alteraría nuevamente, aunque se corregiría la penalización tan importante que se aplica actualmente a regiones como Madrid o Cataluña.

Tabla 18. Aplicación del sistema de compensación alemán a la capacidad fiscal (2013)

2013	C. fiscal/pob. aj.	Diferencia (millones de euros)	Aportaciones	Cobros	C. fiscal n./pob. aj.
Cataluña	118,9 (3)	2.602	-1.819		105,7 (3)
Galicia	86,7 (10)	-732		531	96,3 (10)
Andalucía	83,4 (12)	-2.511		1.822	95,4 (12)
Asturias	101,0 (6)	20	-3		100,8 (6)
Cantabria	109,6 (4)	106	-64		103,8 (4)
La Rioja	99,1 (7)	-6	0	4	99,8 (7)
Región de Murcia	84,8 (11)	-405		294	95,8 (11)
Comunidad Valenciana	92,6 (9)	-668		485	98,0 (9)
Aragón	103,8 (5)	102	-54		101,8 (5)
Castilla-La Mancha	81,7 (13)	-748		543	95,0 (13)
Islas Canarias	54,8 (15)	-1.797		1.304	87,6 (15)
Extremadura	72,1 (14)	-608		441	92,3 (14)
Islas Baleares	122,6 (2)	462	-330		106,4 (2)
Madrid	139,5 (1)	4.546	-3.417		109,8 (1)
Castilla y León	92,8 (8)	-364		264	98,0 (8)
Total	100,0	+/- 7.838	-5.687	5.687	100,0
Coef.variación	0,21				0,06

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Hay que señalar, finalmente, que el modelo de compensación contemplado excluye a País Vasco y Navarra, regiones que podrían ser incluidas en el mecanismo de nivelación sin grandes problemas técnicos, respetando a su vez la singularidad de los sistemas concertados y convenidos.

En definitiva, las posibilidades del sistema alemán constituyen una referencia necesaria si se pretende reducir la dispersión en financiación por habitante y evitar una reordenación excesiva entre comunidades autónomas, tal como ocurre actualmente, como puede observarse en la Tabla 21. Este modelo puede servir como elemento de contraste para analizar el grado de reordenación que introduce el sistema español, muy alejado de la lógica de nivelación regional que se aplica en Alemania.

Tabla 19. Total de recursos homogéneos por habitante con compensación y sin penalizaciones (2013)

Total homogéneos/hab.	Considerando Cap. tributaria	Considerando Cap. fiscal	Cap. tributaria Sin pérdidas	Cap. fiscal Sin pérdidas
Cataluña	103,7 (9)	103,7 (8)	100,3 (11)	99,6 (11)
Galicia	104,0 (7)	104,2 (7)	108,5 (8)	109,4 (6)
Andalucía	92,5 (14)	92,9 (14)	89,9 (15)	91,5 (13)
Asturias	106,2 (3)	106,9 (2)	110,3 (6)	110,8 (5)
Cantabria	105,3 (4)	104,6 (6)	127,0 (1)	124,4 (1)
La Rioja	103,8 (8)	103,0 (9)	119,4 (2)	118,2 (3)
Región de Murcia	94,5 (13)	94,4 (12)	91,4 (14)	90,6 (14)
Comunidad Valenciana	95,0 (12)	94,3 (13)	91,9 (13)	90,5 (15)
Aragón	109,4 (1)	108,7 (1)	111,2 (5)	108,6 (7)
Castilla-La Mancha	100,6 (10)	100,8 (10)	103,2 (7)	104,3 (8)
Islas Canarias	90,5 (15)	90,2 (15)	97,8 (12)	98,5 (12)
Extremadura	99,0 (11)	99,4 (11)	116,2 (3)	119,2 (2)
Islas Baleares	104,5 (6)	105,4 (4)	101,1 (10)	101,2 (9)
Madrid	104,9 (5)	104,8 (5)	101,5 (9)	100,6 (10)
Castilla y León	106,8 (2)	106,9 (3)	113,7 (4)	114,2 (4)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. variación	0,06	0,06	0,11	0,11

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Tabla 20. Total de recursos derivados del sistema de compensación alemán (2013)

Total homogéneo	Cap. tributaria	Cap. fiscal	Cap. tributaria %/actual	Cap. fiscal %/actual
Cataluña	1.104	1.198	7,0	8,2
Galicia	-484	-542	-7,3	-8,5
Andalucía	-81	-391	-0,5	-2,4
Asturias	-179	-182	-6,9	-7,3
Cantabria	-330	-298	-19,8	-19,2
La Rioja	-136	-131	-16,0	-16,3
Región de Murcia	56	48	1,9	1,7
Comunidad Valenciana	476	664	4,8	7,3
Aragón	-160	-118	-4,8	-3,8
Castilla-La Mancha	-272	-330	-5,7	-7,1
Islas Canarias	-484	-529	-10,5	-12,0
Extremadura	-499	-551	-17,6 %	-19,9
Islas Baleares	147	80	6,3	3,5
Madrid	1.423	1.695	10,8 %	14,0
Castilla y León	-581	-614	-9,2 %	-10,1
Total	+/- 3.205	+/- 3.686	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Tabla 21. Cuadro comparativo del modelo alemán y español

Coef.variación/índice	Alemania (2015)	España (2013)
Recursos fiscales iniciales	0,20	0,20
Recursos fiscales norma	0,13	0,20
Referencia	0,14	0,05
Recursos reales	0,13	0,13
Recursos compensados	0,12	0,06
I. región + cap. fiscal inicial	139,5	134,1
I. región - cap. fiscal inicial	69,7	77,0*
I. región + cap. fiscal final	129,2	91,9
I. región - cap. fiscal final	104,0	124,1
I. región + cap. fiscal final	129,2	104,8 (100,6)
I. región - cap. fiscal final	104,0	99,4 (119,2)

* Extremadura por las características singulares de Canarias.

Referencias bibliográficas

BUNDESFINANZMINISTERIUM (2016): *Vorläufige Abrechnung des länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015*.

BUNDESRAT (2016): *Drucksache n°188/16 Verordnung des bundesministeriums der Finanzen*.

DE LA FUENTE, A.; THÖNE, M. y KASTROP, C. (2016): «Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives»; *Working Paper* (4). BBVA.

MARTÍNEZ EGAÑA, D. (2013): «La solidaridad interterritorial alemana»; *Documentos* (10). Instituto de Estudios Fiscales.

PADRÓS REIG, C. (2013): «El modelo federal alemán de relaciones financieras (*finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*länderfinanzausgleich*)»; *REAF* (17); pp. 11-70.