

## **EL FEDERALISMO EN ALEMANIA. LA REFORMA DEL FEDERALISMO VÍAS PARA EL DESARROLLO FUTURO**

***Dirk Brouër***  
***Secretario General del Bundesrat***

### **INTRODUCCIÓN**

Conforme a nuestra Ley Fundamental los Länder forman el Bund. También los tres poderes clásicos del Estado, es decir, legislativo, ejecutivo y judicial, son, en principio, función y competencia de los Länder. Solamente en los casos en los que la Ley Fundamental determine expresamente lo contrario, será responsable el Bund. Por lo tanto, una competencia del Bund requerirá siempre una regulación expresamente positiva en la Ley Fundamental.

En principio, esta estructura de la Ley Fundamental no está basada en otra cosa que en un principio de subsidiariedad en el mejor sentido de la palabra, es decir, una distribución clara de las competencias a niveles estatales. En la República Federal de Alemania, las funciones del Estado deben ser realizadas, en la medida de lo posible, por los Länder, y dentro de los mismos, por las instituciones estatales (cercanas) o por las provincias, ciudades y municipios a nivel comunal.

Al contrario de los estados centralistas – como p. ej. Francia o Italia, Alemania de hecho ha tenido siempre una estructura federada, con sólo una excepción: durante el período del régimen nacionalsocialista, es decir, el Tercer Reich. Después de la Segunda Guerra Mundial, que se inició desde Alemania, los padres de la Ley Fundamental alemana – también con el beneplácito de los

poderes de ocupación de entonces en la Alemania del Oeste – conscientemente volvieron a decidirse por un orden de Land.

Pero desde 1949, el federalismo inicialmente pretendido por la Ley Fundamental con mucho margen de maniobra para los distintos Länder, se ha ido convirtiendo cada vez más en un (mero) federalismo de participación. Las consecuencias de este desarrollo fueron - aparte de la considerable pérdida del margen de maniobra propio de los Länder, lo que afectaba esencialmente a los parlamentos de los mismos (ya que los gobiernos podían continuar participando a través del Bundesrat) – un maremagnum de entrelazamientos recíprocos y de posibilidades mutuas de participación y bloqueo difícil de entrever incluso para los expertos. -

Necesariamente, también el legislador federal estaba afectado por ello, ya que - con las diferencias de las mayorías en el pasado cada vez más frecuentes entre el Bundesrat y el Bundestag -, los derechos de aprobación fuertemente pronunciados de los Länder a través del Bundesrat, volvían a provocar cada vez nuevos retrasos en los proyectos de ley o compromisos necesarios en el marco de los procesos de mediación, en los que apenas ya se reconocía la respectiva responsabilidad política.

Esta situación fue la razón principal para comenzar a trabajar en la reforma del federalismo y en el intento de reducir, en la Primera Fase de la Reforma, los entrelazamientos entre el Bund y los Länder, y volver a crear responsabilidades claras.

Aunque probablemente sea demasiado pronto para una valoración real, considero que – obviando algunos puntos críticos – sí se ha producido una cierta separación de competencias, y con ello atribuciones más claras de la responsabilidad. Pero ciertamente, la Primera Fase todavía no fue “el golpe maestro”. No obstante, se ha podido demostrar que en determinados períodos políticos (en este caso por ejemplo al comienzo de la Gran Coalición en Alemania), también son posibles los movimientos en los sistemas políticos solidificados.

En la Segunda Fase de la Reforma no se trata de las competencias, sino del dinero. Mejor dicho, se trata de una cuestión de nueva regulación de las complicadas relaciones financieras entre el Bund y los Länder.

En primer lugar hay que constatar que la Comisión creada para este fin ha mostrado una considerable velocidad y volumen de trabajo desde marzo del 2007. Pero – desde mi punto de vista – también se ha podido constatar que, aunque “muchos caminos conduzcan a Berlín”, hasta ahora, nadie ha sido capaz de proponer la “vía común”, es decir, la que todos están dispuestos a seguir – o, si no son todos, al menos las mayorías necesarias para modificar la Ley Fundamental en ambos parlamentos.

En segundo lugar: el “período político” para la Segunda Fase, en principio ya sólo está abierto hasta finales de este año. La puesta en práctica de un posible resultado debe producirse antes de las vacaciones parlamentarias del 2009, porque después “amenazan” elecciones al Bundestag y el fin de la legislatura.

## **ACERCA DE LOS PROBLEMAS**

En la Primera Fase de la Reforma, se han excluido las cuestiones de la constitución financiera a falta de unos pocos sectores.

(Distribución de las cargas de los gastos por obligaciones del conjunto estatal, Art. 104a párr. 6 de la Ley Fundamental; distribución de posibles sanciones de la UE por la infracción del límite deficitario de Maastricht y la disolución de una de las llamadas funciones comunes).

Al tratar ahora de reflejar las zonas problemáticas y los posibles puntos de consideración para su solución, estoy entrando, en todos los aspectos, en un campo minado.

Por ello ruego que me perdonen, ya que las siguientes explicaciones reflejan exclusivamente mi opinión particular y no están basadas en un proceso de

creación de opinión dentro del Bundesrat, ni pueden ser consideradas como acordadas entre los Länder, el Gobierno Federal y el Bundestag.

No obstante, voy a intentar reflejar una breve determinación del lugar y una perspectiva.

En este contexto, para mí, la compensación financiera es todo el sistema de compensación financiera entre el Bund y los Länder, y no solamente la compensación horizontal de los Länder entre si.

El objetivo de esta compensación es la creación y el mantenimiento de unas condiciones de vida equivalentes - lo que hasta 1994 se denominaba todavía “condiciones de vida uniformes” en la Ley Fundamental - en todas las partes de Alemania, y la correspondiente compensación del perjuicio económico. Esto se realiza a través de un procedimiento complicado y regulado legalmente.

En su resultado, esta compensación conduce a que una serie de Länder – los llamados Länder receptores – reciben medios previamente de la masa del impuesto sobre la venta / I.V.A., y adicionalmente medios de los pagos de compensación de los Länder “más ricos” - los llamados Länder donantes -, por importe de aprox. 8.000 millones de Euros. Finalmente se añaden asignaciones verticales (asignaciones complementarias del Bund) por parte del Bund (unos 15.000 millones de euros / año), si después de la compensación horizontal, el poder económico del Land receptor sigue todavía por debajo del 95 % de la media de los Länder.

Esto todavía no es todo, porque aparte existen las asignaciones de necesidades específicas por la separación para los nuevos Länder de 10.500 millones de Euros anuales, que actualmente están escalonadas degresivamente desde el 2007 hasta el 2019, y que representan la parte más importante del llamado Pacto Solidario II.

En total, con ello se mueve un volumen de aprox. 40.000 millones de Euros / año en el marco de la compensación financiera (en su acepción amplia).

En la actualidad, ya nadie está satisfecho con esta compensación financiera. Los Länder donantes se quejan de una retirada de los beneficios financieros de su buena política y de una nivelación del poder financiero entre los Länder. Los Länder receptores están enganchados al gotero de la compensación financiera, y los incrementos de los ingresos alcanzados son devaluados en su mayor parte como contrapartida por la reducción de asignaciones de compensación financiera.

Por lo tanto, la compensación adolece de tres defectos. La casi completa compensación del poder financiero de los Länder, el acostumbrarse a las elevadas prestaciones de compensación en el caso de los Länder “más pobres” y sobre todo, el excesivo volumen financiero alcanzado en la actualidad.

Lo que en principio estaba pensado como una compensación de los picos en menor medida y para superar problemas estructurales de los distintos Länder, se ha convertido en una máquina gigantesca de redistribución, que a veces se obstaculiza ella misma en sus efectos. Con este sistema de compensación, Alemania se diferencia también claramente de otras democracias con constituciones federales. Por ejemplo, ni Suiza ni los Estados Unidos tienen estos programas de nivelación entre sus estados federados o cantones. En estos casos, apuestan por la competencia hasta en los propios derechos de recaudación de impuestos.

Al contrario de la Primera Parte de la Reforma del federalismo, en la que cada parte “podía entregar algo”, en la nueva regulación de las relaciones financieras no existe de ninguna manera una situación “win-win”.

Por ello, la situación de partida de las negociaciones es en el fondo muy sencilla:

Debido a los presupuestos públicos, en su mayoría todavía deficitarios y especialmente a las elevadas cargas por deudas del Bund y de los Länder, los

Länder donantes y el Bund pretenden ingresar menos en el sistema – mientras que los Länder receptores – que son en la actualidad 11 de los 16 Länder – desean recibir, al menos en su conjunto – los mismos importes, para poder ser al menos inicialmente capaces de redactar unos presupuestos conformes a la Ley Fundamental. Pero en el fondo necesitan más medios para compensar las diferencias económicas existentes y los ingresos por impuestos, en parte claramente inferiores, y para estar en condiciones de resistir una competencia no del todo real entre los Länder.

En este contexto, los Länder del Este de Alemania seguirán siendo un problema a la larga. Sus ingresos por impuestos seguirán siendo claramente inferiores que los de los Länder del Oeste de Alemania, y además, durante un plazo todavía no determinado. En la actualidad, a veces sólo representan un tercio de los ingresos de los Länder “antiguos” comparables. La razón de ello es principalmente la estructura industrial y las condiciones de propiedad renta privadas.

Por ejemplo, en toda Alemania del Este faltan centrales de grandes empresas. Tampoco ninguna de las 30 empresas del DAX tiene su sede en Alemania del Este o en Berlín. Falta una cantidad desproporcionadamente elevada de puestos de formación, y el paro también es claramente superior. A ello hay que sumar el éxodo de gente joven y móvil y el abandono de las zonas rurales (sobre todo en Mecklemburgo Pomerania Occidental, Sajonia Anhalt y Brandemburgo, y en partes de Sajonia y Turingia) lo que conlleva a considerables problemas adicionales (infraestructuras, p. ej.). Entre ellos el nacimiento de nuevas zonas de concentración – los colegios en las zonas rurales cierran, y en los centros de concentración hay que construir nuevos colegios, y la “emigración” del poder adquisitivo y de ingresos fiscales.

Por ello, desde mi punto de vista, un inicio prometedor para la reforma de la compensación financiera solamente se puede encontrar, si los pagos adicionales a los nuevos Länder y a Berlín, ocasionados por la separación y conforme a lo acordado en el Pacto Solidario II, permanecen íntegros y posiblemente se negocie más tarde su continuación a un nivel inferior después

de 2019.

## POSIBILIDADES DE SOLUCIÓN

Entre los temas financieros quedarán después esencialmente tres grandes cuestiones:

- a) la introducción de un freno a las deudas
- b) la cuestión de una ayuda para las deudas históricas
- c) la cuestión de la autonomía de los Länder en la parte de ingresos / gastos.

Estos tres puntos están estrechamente interrelacionados:

- a) Freno a las deudas:

La idea de una prohibición completa y continuamente válida de cualquier recurso de crédito desaparece completamente: es demasiado rígida y actuará extremadamente procíclica.

No importa el modelo que se elija (por ejemplo la regla de Maastricht) – en comparación con la actual situación presupuestaria, todos los mecanismos de freno imaginables indican que los presupuestos públicos en Alemania siguen teniendo un déficit estructural en gran medida. En la actualidad, en prácticamente todos los presupuestos debería haber superávit, ya que todavía existe una coyuntura elevada. Pero como la mayoría de los Länder y el Bund actualmente no logran la compensación presupuestaria, continuarán los problemas estructurales con toda la alegría que proporcionan las cifras actuales. Es decir - ¡durante décadas seguirán siendo necesarios más esfuerzos de ahorro y descargas fiscales! - Naturalmente nunca hay que excluir los “regalos electorales” (la última vez el aumento “adicional” de las pensiones o ahora la discusión sobre las reducciones de impuestos).

No habrá cambios en este mensaje desagradable hasta que también los Länder “peores” y el Bund tengan presupuestos estructurales equilibrados, es decir, que consigan en tiempos como éstos claros superávits. ¡Desafortunadamente están todos muy lejos de ello!

Independientemente de como se configure el freno a las deudas: en el futuro será necesaria la compensación más allá del ciclo coyuntural. Para lograrlo, serán necesarios plazos transitorios y la comprobación por parte de una comisión democráticamente legitimada que se encargue, sobre todo, de la estructura presupuestaria (posiblemente un consejo de estabilidad). Un freno a las deudas que actúe únicamente como regulación para buenos tiempos, no ayudará.

También queda pendiente la cuestión dónde y cómo se acepta una regulación de este tipo. Según mi criterio, esto solamente es posible con modificaciones de la Ley Fundamental a nivel nacional y también a nivel de los Länder, con las respectivas mayorías necesarias. Consecuentemente, no será tarea fácil.

#### b) Ayuda para las deudas históricas

Los Länder altamente endeudados, también el Bund, tienen el problema de la carga de los intereses. El Bund debe soportar, por ejemplo, 40.000 millones de intereses por año. Por lo tanto, la carga de intereses es mucho más elevada que la actual contratación de créditos netos (es decir, el endeudamiento ya no será ningún medio para el margen de maniobra de la política presupuestaria, o al menos a largo plazo, ¡será lo contrario!)

Consecuentemente, aunque el presupuesto primario (presupuesto sin cargas por intereses) fuera compensable – lo que lograron algunos Länder en el 2007 – el presupuesto global dista mucho de serlo.

Por ello, sin la ayuda para las deudas históricas, el freno a las deudas apenas es imaginable. (Esto es válido sobre todo para los Länder de Bremen, Berlín, Brandemburgo, Sarre, Sajonia Anhalt, Schleswig Holstein y Turingia, e incluso



Renania del Norte Westfalia).

Una reflexión eventualmente provechosa podría ser, prometer ayuda para las deudas históricas a los Länder que tengan que soportar una carga de intereses por encima de la media, si compensan su presupuesto primario. El volumen necesario para ello se situaría en aprox. 1.600 millones al año. La consecuencia sería que la carga de intereses de todos los Länder se podría reducir a un nivel medio per cápita. Este esfuerzo medio, debería soportarlo cada uno con sus propios esfuerzos a lo largo del ciclo coyuntural, sin solicitar nuevos créditos.

En un segundo paso, se podría pensar en una ayuda a la cancelación para aquellos que cumplan esta condición. Un punto de partida sería nuevamente el nivel por encima de la media de las deudas en los Länder. Se trataría de un volumen de aprox. 26.000 millones de Euros. Para esta financiación se podría pensar en principio en el superávit del llamado recargo solidario – Soli – (recargo especial sobre el impuesto de la renta), que fue introducido en su día para financiar la unificación. Ahora ya, pero aún más cuando la fase degresiva del Pacto Solidario II entre completamente en vigor (a partir del 2011), existirá a favor del Bund un claro superávit de ingresos del “Soli”: del 2011 al 2019, ingresos aprox. de 140.000 millones, pero a los nuevos Länder solamente se entregarán unos 45.000 millones. Aunque la mayor parte de los restantes 95.000 millones se utilizaría en la cancelación de las deudas del Bund (cuya deuda asciende a aprox. 960.000 millones), una parte podría quedar para la cancelación de las deudas de los Länder endeudados por encima de la media. Para el Bund, esto sería factible políticamente cuando el “Soli” sin una nueva dedicación se convierta cada vez en más difícil de sostener políticamente.

Una ayuda para la cancelación por parte del Bund también sería en su interés, ya que el Bund seguirá siempre ante los Länder en la posición del avalista por riesgo de cobro, también según la interpretación del Tribunal Constitucional. No obstante, el Bund insistirá en la contribución de los Länder “más ricos”, aunque por el momento está por ver en que podría consistir.

c) Sobre la cuestión de la autonomía de los Länder

La introducción de un régimen de deudas más estricto limita todavía más el margen de maniobra para la decisión del legislador de los presupuestos de los Länder, es decir, de los Bundestags de los Länder: la razón es que el derecho fiscal (recaudaciones) es derecho federal y los estándares de las prestaciones (gastos) son en su mayoría también derecho federal, por lo que la contratación de créditos representa en estos momentos un importante útil de ajuste para las decisiones autónomas de los Länder.

Si éste se limita en gran medida, el margen de maniobra presupuestario desaparece para los Länder. De ahí la exigencia, sobre todo, de los Länder donantes: introducir la autonomía de recaudación mediante derechos de recargo / descuento de los impuestos del Land o comunes, así como derechos de diferenciación de los estándares de prestación (p. ej. subvenciones por hijos y para jóvenes, prestaciones sociales) según las leyes nacionales. Esto es altamente controvertido: Los Länder más pobres temen una carrera de reducción de impuestos por parte de los Länder ricos, y con ello nuevos perjuicios de ubicación.

Los políticos sociales temen una especie de “carrera de la miseria” al reducir los estándares, y en general seguramente surgirá la pregunta por la “equivalencia de las condiciones de vida” en el territorio federal. Si realmente fuera posible algún consenso, sería como mucho en dirección de los derechos de recargo, p. ej. sobre el impuesto de la renta. Pero es dudoso si esto es suficiente para el necesario compromiso global.

## CONCLUSIONES

No es posible detectar que la II Comisión del Federalismo vaya a crear un sistema federal completamente nuevo. La gran unión fiscal (impuestos sobre la renta / venta = 70 por ciento de los ingresos = impuestos comunes) y los

sistemas de compensación se mantendrán.

Las reflexiones sobre la concesión de una soberanía legislativa completamente propia a los Länder para determinados sectores parciales de los impuestos hasta ahora regulados por leyes federales, no se podrá llevar a cabo – en parte por razones de la política europea, pero también por razones políticas generales, y desde mi punto de vista tampoco son deseables.

Personalmente espero que se introduzca un freno a las deudas con una ayuda moderada para las deudas históricas, y ciertas medidas que refuercen la autonomía.

El freno a las deudas sería un paso importante para asegurar el futuro y es algo que principalmente los Länder están demandando. Pero los Länder más pobres solamente podrán soportarlo con una ayuda para las deudas históricas, y los Länder más ricos solamente la darán si reciben ciertas autonomías. Como ya se ha mencionado, en la II Comisión del Federalismo esto está todo interrelacionado. Pero lo que vendrá, siempre será “sólo” una reforma y ninguna revolución.

Como se ve, tanto para la Comisión y hasta final de año para el Bundestag y el Bundesrat, les espera todavía mucho trabajo.

En el fondo, se trata de administrar lo mejor posible la falta – es decir, la falta de ingresos del estado y de sus divisiones -, y de no “merendarse” los eventuales aumentos de ingresos cíclicamente generados, sino dedicarlos a la cancelación de las deudas.

A la política y a la legislación le corresponderá además, reducir y limitar a ser posible la abundancia de funciones y obligaciones de pago.

Porque se trata esencialmente de recuperar la capacidad de maniobra del Bund y de los Länder para una política previsor.

Esto, al fin y al cabo, solamente se podrá conseguir mediante una

desregularización de la legislación, y probablemente también mediante una reducción de las funciones estatales. Solamente en este caso existe la oportunidad de una reducción a largo plazo del elevado endeudamiento del Bund (actualmente son unos 1,5 billones de Euros), y con ello de una reducción de los intereses de los créditos y la recuperación de los márgenes de maniobra estatales.

Conforme a lo expuesto, aunque me queden esperanzas de que se encuentren soluciones en la parte del derecho y de la política financiera, no creo que en el ámbito de las funciones administrativas se puedan lograr cambios esenciales. Aquí todo seguirá como está – y considero también que ocurrirá lo mismo con las funciones comunes que hayan quedado.

Pero si se lograra la solución de los temas financieros aproximadamente como está reflejado, sí que se podría hablar de un nuevo éxito.

Lo que quedará después (simplificación de la administración), se tendrá que tratar en el contexto de determinadas medidas legislativas, o seguirá sin revolverse (como la cuestión de una redistribución de los Länder).