

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

**LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER A PARTIR DE 2020 - A CERCA DEL RECIENTE ACUERDO SOBRE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER EN ALEMANIA**por **Mario Kölling**

Investigador y Coordinador de Proyectos, Fundación Manuel Giménez Abad

**I. INTRODUCCIÓN**

Las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, y entre éstos últimos, son una de las tareas permanentes en el federalismo alemán y han sido el punto central de las mayores reformas del sistema, y origen de largas y muy conflictivas negociaciones –además de complejas y poco transparentes–.

La principal razón de ello se puede encontrar en el carácter cooperativo del modelo alemán, donde no existe ningún sistema de separación claro de las responsabilidades estatales y federales. Los *Länder* tienen amplias competencias administrativas y son responsables de la financiación de las políticas más cercanas a la vida diaria de los ciudadanos. En estas políticas públicas, los ciudadanos pueden percibir las diferencias entre los *Länder* de manera muy clara. No obstante, conforme al art. 106.3 de la Ley Fundamental, 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. Obviamente este objetivo se enfrenta ante las realidades socioeconómicas existentes en los *Länder*. El gobierno federal, por su parte, ejerce su potestad legislativa exclusiva y concurrente basándose en estos objetivos constitucionales. Tradicionalmente, para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal la federación ha ampliado los ámbitos de la regulación legislativa federal y los recursos disponibles. Los *Länder*, a cambio, han aumentado su participación en el proceso legislativo federal a través del *Bundesrat*, ya que las leyes que afectan a los *Länder* en su administración y financiación requieren la aprobación del *Bundesrat*. Como consecuencia, en el federalismo alemán se aprecia una creciente *Politikverflechtung* (política de interconexión). Diferentes reformas han intentado clarificar las competencias y su financiación aunque sin mucho éxito.

Tras muchos años de difíciles negociaciones, el gobierno federal y los *Länder* llegaron el pasado 14 de octubre a un nuevo acuerdo de principios sobre la reforma de sus relaciones financieras. De cara a las elecciones federales del año próximo, esta era una de las últimas ocasiones de poder conseguir un acuerdo.

Como en anteriores reformas, parece que se ha conseguido una *win win* situación: todos los actores implicados salen ganando. Los *Länder* han podido coordinar sus (heterogéneos) intereses financieros ante la federación y han obtenido más recursos financieros –paulatinamente mayores transferencias desde la Federación a los *Länder* y menos transferencias horizontales que benefician principalmente a los *Länder* contribuyentes netos–. La Federación va a obtener más competencias y ampliará las materias sujetas a la regulación federal.

Tras una primera lectura, este acuerdo se puede valorar como un cambio en la trayectoria del sistema de financiación actual, que tendrá consecuencias no solo para las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, sino también para la propia concepción del federalismo alemán.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****II. ANÁLISIS**

En términos generales, el sistema de compensación financiera tiene el objetivo de acercar las posiciones financieras de los *Länder* que resultan de los ingresos tributarios desiguales. La Ley Fundamental, en su artículo 107, prevé que se garantice por Ley la adecuada compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *Länder*. En este sentido, el sistema de compensación financiera pretende garantizar que todos los *Länder* puedan ejecutar sus tareas constitucionales. Las regulaciones actuales, incluyendo las ayudas financieras para los nuevos *Länder*, terminan en el año 2019 de forma automática. Por ello durante los últimos años se ha intensificado el debate sobre una reforma, también debido a la situación política favorable de una gran coalición en periodo legislativo actual hasta 2017. Además los *Länder* de Baviera y Hesse presentaron en el año 2013 un recurso ante el TC contra el sistema de compensación financiera, con el objetivo de forzar su reforma.

El compromiso alcanzado en octubre de 2016 representa en gran medida la propuesta común de los *Länder* que se alcanzó ya en diciembre del año 2015 en el seno de la conferencia de los Primeros Ministros. No obstante, antes de la firma de la posición común de los *Länder* ya había habido previamente negociaciones en los diferentes niveles de cooperación horizontal. La mayoría de los temas conflictivos resultado de los intereses heterogéneos de los *Länder* fueron solucionados en estas negociaciones previas, excepto las cuestiones relacionadas con las pensiones de los funcionarios de los *Länder* y el sistema del freno a la deuda.

Conforme al acuerdo alcanzado el 14 de octubre de 2016<sup>1</sup> en la conferencia de los *Länder* y de la Federación, se van a implantar nuevas normas sobre la redistribución de los recursos financieros entre los *Länder* prósperos y menos prósperos, y entre los *Länder* y la Federación.

Conforme al sistema actual los recursos tributarios se distribuyen entre la Federación y los *Länder* en cinco fases, según art. 107 de la ley fundamental. En un primer paso se asignan los ingresos provenientes de los impuestos, según su atribución, a los *Länder*, a la Federación o a ambos. En un segundo paso de reparto, se distribuyen los ingresos provenientes de los impuestos de los *Länder* entre los propios *Länder*. Los *Länder* que reciben proporcionalmente menos recursos, reciben en un tercer paso recursos provenientes de un cuarto de los recursos de la parte proporcional de los *Länder* del impuesto sobre la renta y de sociedades. El cuarto paso es la compensación financiera que equilibra la capacidad financiera de los *Länder* según los resultados de los pasos anteriores y, finalmente, en un quinto paso, la Federación ofrece recursos adicionales para cubrir las necesidades financieras de los *Länder*.

El cuarto paso fue uno de los más dolorosos para los “contribuyentes netos” que vieron que sus ingresos asignados en las primeras tres fases se veían reducidos drásticamente por la compensación horizontal. Las diferencias en el desarrollo económico de los *Länder* ha llevado a la situación de que cada vez había menos *Länder* que contribuyeron con cada vez más recursos financieros al sistema de la nivelación –con efectos desastrosos para el concepto de solidaridad entre los *Länder*–.

A partir del año 2020 se eliminará el sistema de compensación financiera en su forma actual. En su lugar se concentrará en la redistribución de los recursos procedentes del

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

impuesto sobre la renta entre los *Länder* según el número de habitantes. Lo que, en términos generales, equivale a un cambio de la relación entre la dimensión vertical y horizontal de la compensación. Como consecuencia, la Federación participará más en la nivelación de la capacidad financiera de los *Länder* y se reducirán las transferencias horizontales. En el futuro, los *Länder* participarán en el sistema con dos tercios (antes 80%) y la federación en un tercio (antes 20%).

En cifras concretas a partir del año 2020 la Federación se implicará más en la tarea de nivelación de la capacidad financiera de los *Länder* y transferirá para ello a los *Länder* anualmente 9,5 mil millones de euros más que en el sistema actual. A pesar de que los *Länder* habían demandado 9,7 mil millones de euros, pueden contar con el incremento paulatino de una parte de estas transferencias (1,4 mil millones de euros) conforme al incremento de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta. Los *Länder* se opusieron a una propuesta del gobierno federal de aplicar en decisiones del *Bundesrat* el voto de mayoría simple, mayoría que hubiera reducido el poder de los *Länder* a nivel de federación, en concreto porque a través de mayoría no se tomarían en cuenta los votos de los *Länder* que por razones de coalición no pueden votar.

Como contrapartida del acuerdo, la federación recibirá más competencias y más control en el uso de las transferencias a los *Länder*. En principio, el equipo negociador del gobierno federal bajo la dirección del Ministro de Hacienda proponía un catálogo de 17 puntos de posibles materias con una mayor intervención legislativa de la federación. Finalmente, la federación asumirá "solo" más competencias en infraestructuras de carreteras nacionales y autopistas a través de una sociedad federal que coordinará las inversiones en estas infraestructuras. Además, la Federación tendrá más responsabilidad en materia de digitalización de procedimientos administrativos. Finalmente, el acuerdo prevé también por un lado, un aumento de las competencias del Consejo de Estabilidad para la supervisión de los presupuestos de los *Länder*, y por otro lado, el Tribunal de Cuentas federal nacional recibirá también más responsabilidad de control de la administración tributaria.

**III. A MODO DE CONCLUSIONES**

La Canciller Angela Merkel constató que el acuerdo facilita la planificación. El ministro de Finanzas clasificaba el acuerdo como compromiso justo y que representaba para todos un resultado satisfactorio. Todos los gobiernos de los *Länder* se felicitaron por el acuerdo.

El nuevo sistema debe estar implementado a finales de 2019, cuando el pacto de Solidaridad actual y el sistema actual de compensación financiera espiran. Durante los próximos meses se debe concretar el acuerdo. En un primer paso y conforme al artículo 107, el *Bundesrat* debe aprobar la reforma. La necesaria reforma de la Ley Fundamental requiere una mayoría de dos tercios en ambas cámaras.

El nuevo sistema determinará las relaciones entre la Federación y los *Länder* hasta el año 2030. Tras una primera valoración se puede concluir que la reforma del sistema de compensación financiera no contribuirá a que el federalismo en la RFA se desarrolle hacia un federalismo más competitivo y hacia una mayor autonomía impositiva para los *Länder*. El consenso es un elemento positivo del federalismo. Una reordenación de las relaciones financieras tiene también como consecuencia una reordenación de las relaciones de poder, en este sentido, el federalismo alemán previsiblemente se moverá hacia una nueva re-centralización basada en una autolimitación de los *Länder*. ■