

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL ALEMÁN: ESPECIAL REFERENCIA
A SU REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017**

por **Francisco Gabriel Villalba Clemente**

Profesor Derecho Constitucional, Universidad de Alicante

Cómo citar este artículo / Citation:
Villalba Clemente, Francisco Gabriel (2020):
Sobre el sistema de financiación y compensación
interterritorial alemán: especial referencia
a su reforma constitucional de 2017, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0003>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

RESUMEN

El presente artículo describe las relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados (Länder) que componen la República Federal de Alemania a lo largo de los años desde la promulgación de la Ley Fundamental de 1949 hasta la última reforma financiera aprobada durante el verano de 2017. Centraremos el estudio en el análisis de las distintas reformas efectuadas sobre dos puntos clave de todo el sistema financiero germano. Por un lado, el límite al endeudamiento público tratado de forma exhaustiva en la reforma financiera de 2009 que supuso la introducción de una novedad legislativa muy significativa al establecer un límite al endeudamiento público que permitiera el cumplimiento por parte del Estado alemán de las directrices marcadas por la Unión Europea y, por otro lado, el sistema de compensación financiera en sus dos vertientes- vertical y horizontal-siendo ésta última introducida en la legislación germana a raíz de la aprobación de la reforma de 1955 y que ha sido modificado en diversas ocasiones.

El análisis se divide en cuatro bloques: la evolución del sistema de financiación y compensación interterritorial; caracteres básicos del sistema de financiación; el procedimiento de realización del sistema de financiación y compensación interterritorial hasta 2017 y la reforma llevada a cabo en 2017. Por último, finalizaremos el trabajo con una serie de valoraciones extraídas de nuestro análisis.

Palabras clave: federalismo fiscal, compensación financiera, límite endeudamiento, nivelación horizontal.

ABSTRACT

This article describes the financial relations between the Federation and the Länder that make up the Federal Republic of Germany over the years from the enactment of the Basic Law of 1949 until the last financial reform approved during the summer of 2017. We will focus the study on the analysis of the different reforms carried out on two key points of the entire German financial system. On the one hand, the limit on public debt dealt with exhaustively in the 2009 financial reform, which meant the introduction of a very significant legislative novelty by establishing a limit on public debt that would allow the German State to comply with the guidelines set by the European Union and, on the other hand, the financial compensation system in its two aspects - vertical and horizontal - the latter being introduced into German legislation as a result of the approval of the 1955 reform and which has been modified on various occasions.

The analysis is divided into four blocks: the evolution of the inter-territorial financing and compensation system; basic characteristics of the financing system; the procedure for carrying out the inter-territorial financing and compensation system until 2017 and the reform carried out in 2017. Finally, we will finalize the work with a series of assessments extracted from our analysis.

Keywords: fiscal federalism, financial compensation, debt limit, horizontal leveling.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene por objeto principal tratar la reforma del sistema de financiación y compensación interterritorial alemán llevada a cabo en 2017. Para ello, hemos dividido nuestro análisis en varios bloques. En primer lugar, describiremos, brevemente cuál ha sido la evolución del sistema de financiación y compensación interterritorial a través de sus principales reformas, haciendo una breve mención a cada una de las reformas de la Ley Fundamental alemana, con especial referencia a los cambios legislativos que se refieren específicamente al sistema de compensación financiero interterritorial.

En segundo lugar, analizaremos los caracteres básicos del sistema de financiación territorial establecidos por la Ley Fundamental, centrándonos específicamente en la financiación y la compensación interterritorial y detallaremos el procedimiento de realización del sistema de financiación y compensación interterritorial alemán.

En tercer lugar, trataremos la reforma llevada a cabo en 2017; para intentar aportar una nueva línea de investigación al asunto de la nivelación horizontal, cuya redefinición y eliminación en la normativa constitucional alemana-tan anhelada por algunos de los Länder considerados “ricos”- ha sido en cierto modo llevada a cabo mediante dicha reforma del sistema financiero y de compensación interterritorial.

Finalmente, concluiremos nuestro trabajo con una serie de valoraciones extraídas de nuestro análisis, que eventualmente pueden contribuir al debate sobre el sistema de financiación y compensación interterritorial en España.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL ALEMÁN

En este apartado vamos a analizar las modificaciones que han sufrido los preceptos y las leyes que regulan dicho sistema, centrándonos fundamentalmente en su vertiente horizontal-de Land a Land- cuya reforma aprobada en 2017 es la que va a ocupar la parte final de nuestro artículo.

En este sentido, podemos afirmar que la primera regulación constitucional en la que se hace referencia expresamente a la necesidad de establecer un sistema de reajuste financiero la encontramos en la reforma de 1955¹ que, junto con la enmienda constitucional a la norma suprema aprobada un año después² introdujeron la obligación de proceder a un reajuste financiero horizontal entre los Länder y una compensación financiera federal para el supuesto de que la Federación creara instituciones en los Länder.

1. Finanzverfassungsgesetz, de 23 de diciembre de 1955. Desde la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn de 1.949 han sido innumerables los estudios que se han divulgado sobre esta materia, entre los que podemos destacar el trabajo de Buchanan publicado un año después de la proclamación de la norma suprema alemana. Dicho estudio supondría un anticipo de la regulación que quedaría finalmente plasmada años más tarde en la normativa alemana, cuando en 1.955 se aprobó una la reforma de la Ley Fundamental en el mismo sentido. Fue a partir de esa fecha cuando, por imperativo constitucional, se creó un sistema de nivelación horizontal que ayudara a alcanzar los objetivos de equidad fiscal marcados por la legislación alemana entre los estados federados, con el objetivo de proporcionar condiciones de vida muy semejantes en todo el territorio germano. En este estudio se habla por primera vez de la necesidad de establecer un sistema de nivelación en los sistemas de financiación descentralizados-estados compuestos- que logren una equidad horizontal entre las regiones que los compongan para instaurar en todo el territorio nacional unas mismas condiciones de vida tal y como establecía la norma fundamental.

2. Ley de reforma constitucional de 24 de diciembre de 1956.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La reforma de 1955 trajo consigo una nueva redacción del artículo 107 de la Ley Fundamental necesaria para establecer un sistema de compensación que velara por la consecución de la equidad financiera de los Länder proclamada en la norma suprema. La antigua redacción se limitaba a establecer una revisión del sistema de reparto de ingresos, pero nada regulaba sobre la necesidad de establecer una compensación de los Länder con mayor capacidad financiera en favor de los que, tras haberse realizado el reparto de ingresos obtuviesen una menor capacidad fiscal para dar cumplimiento a lo dispuesto en la propia norma suprema "...deberá asegurarse unas condiciones de vida similares en todo el territorio federal".

En este sentido cabe citar a Alberti (1986:545) que veía necesaria que la norma suprema incluyera:

"la obligación legal de proceder a una distribución horizontal de fondos, por la que los Länder con mayor potencia financiera debían transferir fondos a los Länder más débiles; dando así cumplimiento al principio de reajuste horizontal al que varias sentencias del Tribunal Federal Alemán habían hecho referencia como "inherente" al sistema federal".

Para el desarrollo de tal sistema se aprobó la primera Ley de compensación financiera de 23 de diciembre de 1955. Esta Ley federal que fue aprobada con el consentimiento del Bundesrat, que como hemos dicho es preceptivo, y en ella se desarrollaban los requisitos y los objetivos que debían cumplirse para una perfecta implantación del sistema de compensación horizontal previsto en la norma suprema.

Las prácticas originarias llevadas al cabo al margen de lo estipulado en la ley por la Federación y los Länder que trataban de asegurar un equilibrio financiero en todos los territorios que formaban el Estado alemán y que consistían en la realización de transferencias de fondos de la primera a los segundos incentivaron la reforma de 1955. La idea que se perseguía era que en ella quedaran plasmadas constitucionalmente y se actuara siempre conforme a la ley. Aun así, se siguieron produciendo porque el sistema creado en 1955 resultó insuficiente. Este hecho fue la causa por la que se incluyó en el proyecto de reforma financiera de 1969 -la denominada Gran Reforma Financiera por la gran cantidad de modificaciones efectuadas en la Ley fundamental, más de cincuenta- nuevas cláusulas que regularan con mayor rigidez el sistema de compensación creado y, de esta manera, se acabara con los movimientos o transferencias de fondos federales a los Länder realizados al margen de la ley que tantos problemas estaban generando.

Ahora bien, la regularización constitucional de estas prácticas no debía suponer la tolerancia o la admisión de que gracias al sistema de compensación financiera aquellos Länder considerados como "receptores" de las transferencias de los Länder "donantes" se olvidarán de sus obligaciones financieras y no reglamentasen medios suficientes para mejorar su capacidad fiscal. Esta premisa quedó ya plasmada en la Comisión Troeger que proclamó la necesidad de que cada Land fuera responsable financieramente independientemente de los beneficios fiscales que pudiese obtener por medio de mandatos constitucionales como el establecido en el artículo 107.2 de la ley Fundamental.

Con la entrada en vigor de esta enmienda constitucional se estableció un sistema riguroso de compensación financiera que pretendía evitar que los Länder receptores al hacerse conocedores de la ayuda financiera que iban a percibir fueran cuales fuesen sus ingresos fiscales no se preocuparan de mejorar sus rendimientos para así aumentar su capacidad fiscal.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En definitiva, lo que se pretendía con esta reforma era establecer un sistema que, si bien ayudase a dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales establecidas en los preceptos 106 y 107 de la ley Fundamental en cuanto a equiparación de condiciones de vida y de equidad fiscal en todo el territorio alemán, no conllevara a su vez, un desgaste excesivo para los Länder “donantes” ni un beneficio fiscal sin consecuencias para los Länder “receptores”.

Este sistema proporcionó durante un par de décadas a la República Federal de Alemania una cierta estabilidad económica que se vio truncada tras la reunificación alemana al entrar en escena cinco Länder provenientes de la parte oriental de Alemania que presentaban unos modelos económicos menos desarrollados comparados con la parte occidental.

Para afrontar la reunificación alemana con éxito y garantizar el mandato previsto en el artículo 106.3.2. de la Ley Fundamental que exigía la equiparación de las condiciones de vida en todo el territorio alemán se acordaron un paquete de medidas económicas conocido como el Solidarpakt I de 1993, si bien cabe advertir que en los primeros años de la reunificación los nuevos Länder, dada su precaria economía no participaron en el sistema de compensación. Entre las medidas que comprendía y, dentro de las cuestiones relativas a la compensación y solidaridad interterritorial que aquí nos ocupa, destaca la introducción de una “derrama solidaria” que debía suponer una fuerte inyección económica a los nuevos Länder que sirviera para modernizar las infraestructuras, actualizar la industria para aumentar su productividad entre otros fines.

El Solidarpakt de 1993 estaba diseñado para un plazo de 12 años (hasta 2005) y según Padrós “fruto de los acuerdos de 1993 (Padrós, 2013:18), se aprueba la Finanzausgleichgesetz³-Ley de compensación financiera- del mismo año” que puede entenderse como la arteria principal del sistema de la solidaridad interterritorial entre los territorios de la República Federal de Alemania. En dicha ley se desarrollan los preceptos constitucionales que regulan el sistema de distribución de ingresos entre la Federación y los Länder y los distintos niveles de compensación-vertical y horizontal- tratados en la norma suprema además de las cuestiones relativas a las ayudas financieras que puedan recibir de la Federación los Länder más necesitados.

En la citada Ley de compensación se establece que el cálculo del importe de las transferencias destinadas a lograr una equidad fiscal entre los Estados alemanes, debe producirse con posterioridad a la distribución de ingresos entre los Länder teniendo en cuenta dos mecanismos:

- el primero que mide la capacidad financiera de cada Land según haya sido su participación en los ingresos de los impuestos propios y los ingresos de los impuestos comunes y,
- en segundo lugar, habrá que tener en cuenta también una fórmula matemática que consiste en dividir los ingresos totales de los Länder entre la población total de Alemania y multiplicarla por el número de habitantes del Land que corresponda para calcularle su posición como donante o como receptor.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tras la aplicación de estos dos mecanismos cada Land será situado dentro del cupo de los Länder “donantes”-aquellos cuya capacidad financiera resultante sea superior a la media nacional o, bien dentro de los denominados Länder “receptores” que serán aquellos Länder que no alcancen la media del 92% de la capacidad financiera, calculada según lo que antes hemos indicado.

Este sistema de compensación desarrollado en la ley de Compensación financiera de 1993 en base a las medidas establecidas en el Solidaripakt I del mismo año fue duramente criticado por los Länder ricos. Tales críticas fueron planteadas al Alto Tribunal Alemán, quien falló en varias resoluciones destacando por encima de todas sus sentencias de 11 de noviembre de 1999⁴. El fallo de la sentencia proclama inconstitucional el criterio del número de población de cada Land utilizado, según el cual los Länder receptores con mayor número de población debían percibir más ayuda que los que tuviesen menor número de habitantes.

Como consecuencia de esta Sentencia y de los no muy esperanzadores resultados que arrojaban las medidas adoptadas en 1993 se acordó entre el gobierno federal y los Länder el Solidaripakt III del año 2.001 y se aprobaron las leyes que lo acompañan- La Ley Maßstäbesgesetz y la Solidaripaktfortführungsgesetz.

Como veremos más adelante, este sistema fue también objeto de numerosas críticas e incluso fueron presentados varios recursos ante el Tribunal Federal Alemán por diversos Länder ante el constante flujo de fondos que debían hacer en favor de territorios menos favorecidos en el marco de la nivelación horizontal.

En 2003, comenzó su andadura una nueva reforma legislativa de la Ley Fundamental que vio la luz en septiembre de 2006 (Elías, 2006). Esta reforma se centró en la consecución de una mayor claridad en cuanto a las responsabilidades competenciales de ambos niveles de poder y en la reducción del número de leyes que necesitaban de la aprobación del Bundesrat, es decir, en opinión de Arroyo Gil, el objetivo último de la reforma del federalismo alemán no es otro que agilizar y hacer más transparente el procedimiento legislativo (Arroyo, 2009:34).

En opinión de Kölling y de conformidad con la doctrina citada, otro de los objetivos de dicha reforma era reducir una de las señas de identidad del federalismo cooperativo alemán: la cooperación entre el nivel federal y los Länder en las tareas conjuntas.

Se pretendía, así, un cambio en la concepción federalista hacia un federalismo competitivo que no se alcanzó “*por la variedad en la materia de competencias exclusivas de los Länder que se desarrolló tras la reforma*” (Kölling, 2019).

Dicha reforma constitucional incluyó muy pocas modificaciones a nivel financiero debido a las discrepancias entre los distintos Länder habida cuenta que los más débiles consideraban que un cambio en el sistema de financiación que derivara un sistema más competitivo podría originar una ampliación en la brecha del desarrollo económico entre los Länder más prósperos y aquellos que necesitaban de la nivelación fiscal para garantizar a sus ciudadanos los recursos básicos.

4. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats de 11 de noviembre de 1999- 2 BvF 2/98 -, Rn. 1-347. El recurso fue presentado por los Länder ricos-Baviera, Hesse y Baden-Wurtemberg-argumentando que el sistema de solidaridad territorial no era constitucional porque permitía que los Länder pobres se embarcaran en iniciativas y políticas que después debían sufragarse a cargo de los fondos de solidaridad. Esta sentencia puede consultarse en alemán en http://www.bverfg.de/e/fs19991111_2bvfo00298.html (última consulta 18/11/2020). Vid También el análisis magnífico de esta sentencia en el estudio de (Cabellos, 2000).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tuvieron que transcurrir cuatro décadas-desde la Gran Reforma de 1969- para que viera la luz una nueva reforma sobre aspectos financieros de la Ley Fundamental. Dicha reforma es de suma importancia para las relaciones financieras entre la Federación y los Länder que se engendró poco después de la reforma legislativa de 2006 y que terminó aprobándose en 2009 (Arroyo 2010).

Cabe destacar sobre esta reforma que sus mayores logros fueron la introducción de un límite constitucional a la capacidad de endeudamiento de las distintas partes que integran el Estado federal alemán y la creación del Consejo de Estabilidad. También fue tratada en la misma la posibilidad de potenciar la responsabilidad de los Länder mediante el aumento de su autonomía impositiva, cuestión siempre muy debatida y que ha generado verdaderas disputas entre los distintos poderes territoriales- véase Federación y Land.

Las continuas quejas emitidas por los Länder “donantes” sobre las reglas de juego que han de cumplir según establece el sistema compensatorio mermaba año tras año sus relaciones con el gobierno federal.

Los Länder más prósperos y que más han incitado a la tramitación de una enmienda del sistema de nivelación fiscal han sido Baviera, Hesse y Baden-Wurtemberg, que incluso han llevado sus peticiones “insolidarias” hasta el Alto Tribunal alemán. Resulta anecdótico que Baviera, uno de los Länder que más ha recibido fondos durante la década de los 80 se haya olvidado de sus peticiones de Land “pobre” y exija ahora una reforma del mecanismo de compensación financiera.

Esta tensa relación ha provocado largas negociaciones que han acabado en la reforma financiera comentada del año 2.009 y, finalmente la de 2.017 que se centra en la redefinición y/o eliminación de la nivelación horizontal para dar sustento a las peticiones históricas de los Länder “más ricos” en la que ahondaremos en el siguiente epígrafe.

III. CARACTERES BÁSICOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL ALEMÁN

Para comenzar cabe decir que, tal y como señalan autores como García Frías, una de las características principales del sistema germano de financiación territorial es la uniformidad-pues en la redacción originaria de la Ley Fundamental no se reconoce ningún tipo de derecho histórico a ninguno de los Länder; que diera lugar un sistema asimétrico de financiación territorial (a diferencia, como se sabe, de lo que sucede en el caso español) (Bosch 2006).⁵

El marco financiero territorial se encuentra en el Título X de la Ley Fundamental denominado “La Hacienda” y comprende los artículos 104 a 115.

Este marco constitucional⁶ se puede desglosar en seis ejes fundamentales: reparto de competencias tributarias, criterios de distribución del gasto público entre la

5. Esto mismo ocurrió con los nuevos Länder tras la reunificación alemana respetándose así la uniformidad conseguida años antes. Esta uniformidad ha evitado muchos de los conflictos territoriales que se dan en otros Estados compuestos al no consentir privilegios a ninguno de los Länder que pudieran dar cabida a regulaciones distintas sobre el sistema de financiación general.

6. Sobre esta materia existen multitud de manuales y comentarios a la Ley Fundamental, podemos citar, entre otras: ARNDT, H.W.(1988), *Grundzüge des allgemeinen Steuerrechts*, Munich: Ed.Vahlen p.48 y ss; BIRK, D. (1988), *Steuerrecht I. Allgemeines*, Munich: Ed.C.H.,Beck,;en castellano tenemos a ALBERTI, E. (1986): *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid: Ed, CEPC, pp. 261-314.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Federación y los Länder, sistema de compensación financiera interterritorial, límites al endeudamiento público, presupuesto de los entes territoriales y la contabilidad y auditoría pública. De todos ellos nos centraremos en el modelo de financiación y compensación interterritorial, objeto principal de nuestra investigación.

El sistema de compensación financiera plasmado constitucionalmente en el Título X de la Ley Fundamental tiene como finalidad principal la obligación que se deriva de lo dispuesto en el artículo 106.3.2 de la Ley Fundamental que establece que se deben “evitar cargas excesivas y asegurar la homogeneidad de las condiciones de vida dentro del territorio de la República Federal de Alemania”.

En este sentido y tomando como referencia de nuevo a García Frías, se debe tener en cuenta que en *todo sistema de federalismo fiscal existe un grupo de ingresos orientados a compensar desigualdades interterritoriales que responden al principio de solidaridad y que sirven para compensar las imperfecciones que produce el propio sistema al establecer los mismos criterios para todos los territorios independientemente de su capacidad fiscal*.

Tales ingresos destinados a la compensación interterritorial forman parte del denominado sistema de compensación financiera o nivelación fiscal- que en el caso alemán se plasma constitucionalmente por primera vez con la reforma de 1955 de la Ley Fundamental ya citada anteriormente que introduce la obligación de proceder a un reajuste financiero horizontal entre los Länder (horizontal *Finanzausgleich*).

El sistema de compensación posee dos vertientes⁷ o mecanismos utilizados para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el referenciado artículo de la Ley Fundamental:

- Por un lado, la compensación vertical-de la Federación a los Länder-comprendiendo las transferencias de fondos, a modo de subvenciones federales por ejemplo, que se realizan entre entes de distinto poder territorial, esto es entre el gobierno federal y los Länder y entre éstos últimos y los municipios más desfavorecidos que los integren.
- Por otro lado, la compensación horizontal⁸-entre los diversos estados federados, es decir, entre entes territoriales del mismo nivel- que viene regulada en el apartado primero del artículo 107 de la norma suprema. Atendiendo a lo dispuesto en dicha norma, los Estados cuya capacidad fiscal esté por encima de la media nacional-Estados “donantes”-están obligados a transferir fondos a los Estados “receptores” que no llegan a alcanzar dicha cuota.

Ambas vertientes tienen como finalidad primordial la compensación de desigualdades económicas y la transferencia de recursos que sirvan para el crecimiento económico de las zonas menos desarrolladas.

7. Sobre las diferencias entre compensación vertical y horizontal en el sistema de compensación germano. FERREIRO, J.J. (1979): La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania en *Revista PGP*, nº 3, 1979, pp.111.

8. Se mide atendiendo a los ingresos por habitante siendo el criterio de la población ajustado a efectos a determinar los recursos a transferir, hecho muy criticado por considerar ese ajuste realizado basándose en criterios subjetivos y fluctuantes dependiendo de los partidos políticos más influyentes en la fase crucial de la compensación financiera.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

El marco constitucional del sistema de reajuste financiero o compensación financiera interterritorial, como adelanté anteriormente, se encuentra regulado⁹ en el artículo 107 de la Ley Fundamental-completado a través de diversas Leyes de compensación financiera y otras leyes aprobadas en 2.001¹⁰ y la ulterior Ley de 13 de julio de 2017 con las que se daba cumplimiento a los mandatos constitucionales previstos en el apartado 2 del artículo 107 y en el artículo 106.3.2. ambos de La Ley Fundamental.

El primero de ellos a analizar -artículo 107-fija la obligación legal de garantizar la compensación señalando expresamente en él que “se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Länder”.

Con esta prerrogativa constitucional se consigue conectar los artículos 106 y 107, de manera que el primero regula el sistema de distribución de ingresos cuyo resultado servirá de base para determinar el porcentaje de compensación a aplicar para cada Land establecido en el siguiente precepto.

Ambos artículos de obligado cumplimiento para el funcionamiento del sistema de financiación alemán-sin la distribución de ingresos y su posterior compensación no podría mantenerse la estructura federal establecida en la Ley Fundamental-Son considerados esenciales para alcanzar unas similares condiciones de vida en todo el territorio federal (prerrogativa expresada con sucinta claridad en el 106.3.2. Ley Fundamental).

Como decía, el sistema de compensación financiera debe entenderse como una continuación del sistema de reparto o distribución de ingresos- cuyas reglas vienen determinadas en el precepto citado de la Constitución alemana- dado que la compensación financiera interterritorial solamente se producirá una vez se haya efectuado el reparto o la distribución de ingresos de cada uno de los Länder.

El segundo de los preceptos aludidos-artículo 106.3.2- contiene la finalidad de este sistema compensatorio que es la de evitar cargas excesivas y asegurar la homogeneidad de las condiciones de vida dentro del territorio de la República Federal de Alemania.

Este precepto regulador del sistema compensatorio sienta las bases sobre las que se desarrolla todo el proceso de compensación financiera. Dicho proceso, es decir, los porcentajes de participación, los porcentajes a compensar entre los Länder, los objetivos y requisitos que han de darse para que los Länder sean considerados donantes o receptores y con derecho a percibir una subvención complementaria se regulan por leyes federales que requieren del consentimiento del Bundesrat y que han recibido la denominación de Leyes de Compensación financiera.

Ahora bien, el Alto Tribunal alemán ha dejado claro en numerosas sentencias que dicha equiparación entre los Länder que se persigue “no ha de ser completa sino más bien se trataría de una aproximación a la media federal” BVerfGE 72¹¹. En tal sentido los límites a este principio de solidaridad desarrollado por las leyes mencionadas

9. También puede citarse el apartado A del 106 como norma que regula el sistema de compensación financiera, aunque al ser tratado con mayor detalle en el precepto siguiente suela nombrarse únicamente el 107 como base reguladora de la Finanzausgleich.

10. Leyes que se aprueban para dar cumplimiento al consenso al que llegaron el gobierno federal y los Länder denominado “Solidarpakt II que venía a completar lo dispuesto en 1.993 en el primer pacto de Solidaridad que trataremos con mayor detalle más adelante.

11. Vid. BVerfGE 72, 330-436 -Urteil de 24 de junio de 1986 2 BvF 1/83, 2 BvF 5/83, 2 BvF 6/83, 2 BvF 1/85, 2 BvF 2/85 - Länderfinanzausgleich (horizontaler) und Bundesergänzungszuweisungen.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

en el párrafo anterior que son reflejo del precepto 107.2 han sido señalados por la jurisprudencia del TFC desde comienzos de la década de los 50 del siglo pasado. El Tribunal Constitucional Alemán dictaminó en 1953 que “las transferencias de nivelación que exige el principio de Estado federal no deben debilitar de forma decisiva la capacidad económica de los Länder que aportan recursos a la nivelación y, por otra parte, tampoco deben provocar una nivelación total de los recursos de los distintos Länder”. Lo que pretendían los gobiernos de los Länder que presentaron el recurso era que se derogaran las leyes mencionadas por considerar que las mismas exigían una nivelación- compensación financiera total entre los Länder, entendiéndose dicha nivelación total como un método en el que los Länder que aportaran mayores recursos a la Federación para lograr la ansiada capacidad financiera equitativa de todos los Länder, saldrían perjudicados. En la sentencia mencionada y muchas más, el TFC estableció que tal nivelación total no existía ya que las propias leyes regulaban mecanismos que evitaban graves perjuicios para cualquier Länder y, que, por tanto, las leyes financieras recurridas eran conforme a la Ley Fundamental.

IV. PROCEDIMIENTO DE REALIZACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL ALEMÁN

El sistema de compensación que vamos a detallar en las páginas siguientes se inicia, como hemos señalado antes, una vez se ha producido la asignación a cada uno de los estados federados de los ingresos tributarios y se han calculado las necesidades de gasto que cada uno de ellos requiere para garantizar la disposición de fondos suficientes que les permitan desarrollar adecuadamente sus funciones. Con esto quiero decir que el sistema de distribución de ingresos regulado en el artículo 106 de la Ley Fundamental precede al sistema compensatorio y deben ambos estar perfectamente conectados para que el sistema de financiación funcione de manera correcta.

Como en todo sistema de estructura federal-Alemania no es una excepción- una vez se ha hecho el reparto de la participación de los ingresos siguen existiendo notables diferencias en cuanto a la capacidad financiera entre los distintos entes territoriales en los que se divide el Estado federal. En el caso alemán, esta diferencia de capacidad financiera entre los Länder se pretende evitar mediante una serie de mecanismos tendentes a alcanzar una homogeneidad fiscal entre los territorios proclamada en la propia norma constitucional de manera que todos los estados alcancen una capacidad financiera per cápita no inferior al 92% de la media nacional.

Para lograr dicho objetivo, la norma suprema y las leyes que desarrollan los preceptos dedicados al sistema de compensación obligan a transferir fondos a los Länder más débiles-aquellos con capacidad financiera por debajo de la media nacional- tanto a la Federación como a aquellos Länder que tras aplicar una fórmula en base a criterios de población que mide su capacidad financiera, obtengan unos resultados fiscales por encima de la media nacional.

El sistema de compensación financiera se divide en 4 etapas claramente diferenciadas que alternan la compensación vertical y la horizontal:

En primer lugar, se produce una compensación vertical al distribuirse los ingresos de los impuestos comunes (Tejerizo, 2009): I.V.A.; I.R.P.F. y IS. entre la Federación y los Länder¹².

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

A continuación, una parte del I.V.A. recaudado se distribuye entre los Länder produciéndose en esta etapa compensación horizontal entre entes del mismo nivel territorial. Este reparto del I.V.A.¹³ se distribuye teniendo en cuenta la población de cada estado. El 75% se distribuye entre los estados y se reserva el restante 25% de ese impuesto recaudado para transferir fondos a los estados cuya capacidad fiscal resultante tras la distribución de ingresos tributarios fuese inferior a la media nacional.

En la siguiente fase, los Länder más ricos-aquellos que están por encima de la media nacional en cuanto a capacidad financiera se refiere según dispone la normativa vigente- están obligados por mandato constitucional a transferir parte de sus ingresos- mediante la aplicación de una fórmula que tiene en cuenta criterios como el de la población que será analizada con mayor detalle más adelante- a los Länder más pobres-considerados así aquellos que no superan la media nacional. Es en esta fase donde se han operado los cambios fundamentales del sistema de compensación mediante la reforma constitucional de 2017, que luego veremos en detalle, que en cierto modo la elimina.

Por último, la cuarta fase de este sistema compensatorio establece la posibilidad de seguir recibiendo transferencias los Länder más pobres, en modo de subvenciones federales-compensación vertical- que faciliten a estos Länder a alcanzar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Esta cuarta fase- denominada por algunos autores como “cláusula de cierre del sistema” tiene lugar si tras haber finalizado la compensación entre Länder explicada anteriormente, siguieran existiendo Estados que no alcanzan la media nacional y, por tanto, no van a poder disponer de recursos suficientes para cubrir sus necesidades fiscales. Por tanto, se pone en funcionamiento esta cláusula cuando los estados “receptores”, una vez recibidos los fondos de compensación no hayan alcanzado el 99,5 % de capacidad fiscal de la media nacional. Así, por normativa se establece que todos aquellos estados que no hubiesen llegado a dicho porcentaje recibirán un porcentaje del 77,5%¹⁴ del importe que necesiten para llegar al 99,5% marcado por ley.

En este sentido, con el objetivo de que los Länder puedan hacer frente a necesidades especiales, esta cuarta fase también se pondrá en funcionamiento debiendo la Federación transferirles fondos adicionales- denominados subvenciones federales- para hacer frente a los gastos necesarios para cubrir esas “situaciones especiales”¹⁵.

De la Fuente (2017) considera como objetivo principal del sistema de compensación, como ya se ha indicado, la consecución de la igualdad de los recursos con los que cuentan los distintos territorios que componen el Estado federal alemán que cuenta cada uno de ellos con capacidades fiscales diferentes.

13. No es propiamente nivelación horizontal sino más bien forma parte de la distribución de ingresos pero que al estar íntimamente ligado a la equiparación financiera de los estados resulta necesario transcribir para entender los motivos o criterios seguidos en el mecanismo de la nivelación horizontal.

14. Con anterioridad a las leyes de 2.001 que tuvieron su origen en el Solidaripakt II de ese mismo año la compensación federal era mucho mayor-alcanzaba el 90%.

15. Es necesario en este punto citar la Sentencia del TFC de 11 de noviembre de 1.999 que señala que no encuentra argumento alguno para darle cabida constitucional a las “situaciones de necesidades especiales” instando al legislador a una reforma. Tal enmienda se produjo en 2.001 en la que no se eliminaron estos supuestos excepcionales, sino que en el articulado de la reforma se introdujo una lista tasada de supuestos que permitían las transferencias sobrevenidas “por situaciones especiales”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN
Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL DE 2017

El análisis de esta reforma constitucional de 2017 debe hacerse atendiendo a la evolución histórica de la concepción de federalismo¹⁶ alemán que, como ha ocurrido también en otros Estados compuestos y hemos visto en el anterior epígrafe, ha sido cambiante.

En el caso germano la doctrina es unánime en cuanto a que la colaboración o coordinación entre ambos entes ha sido una característica intrínseca a la estructura federal alemana desde sus orígenes en el II Reich. Ahora bien, aunque dicha coordinación y colaboración entre la Federación y los Länder se producía no es hasta la aprobación de la gran reforma financiera de 1969-con la inclusión de las denominadas *tareas comunes* cuando puede empezar a hablarse de una nueva concepción de federalismo *cooperativo*. Para el buen funcionamiento de esta suerte de cooperativismo federal resulta imprescindible la creación de órganos de colaboración entre ambos entes.

Dentro de este federalismo cooperativo juega un papel preponderante el sistema de financiación y compensación interterritorial estudiado anteriormente y objeto de la reforma de 2017 que vamos a analizar.

Como hemos visto anteriormente, el sistema de compensación¹⁷ y de financiación en general ha sido objeto, desde su inicial implantación en la legislación alemana, de numerosas críticas y diversas enmiendas por las cargas fiscales que suponía para los Länder “donantes” y los conflictos de intereses que surgían entre los Estados federados, sobre todo, tras la reunificación alemana que supuso la entrada en escena de cinco nuevos Länder muy diezmados económicamente. Tales quejas eran de tal envergadura que no en pocas ocasiones han trascendido al Alto Tribunal Alemán como se ha comentado en las páginas precedentes.

En este contexto de continuas críticas por parte de los Länder más prósperos, y dando respuesta a un reclamo histórico de éstos, se inicia la tramitación parlamentaria de una nueva reforma financiera sobre el mecanismo de compensación regulado en el artículo 107 de la Ley Fundamental y las Leyes de Acompañamiento con la ambiciosa pretensión de dar una solución definitiva a la controversia que generaba la redistribución financiera entre los Länder “ricos” y “pobres”.

La Ley que modifica la Ley Fundamental fue producto de una iniciativa del Gobierno federal presentada a finales de 2016 que se basa en la Resolución de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Federación y de los Estados de 14 de octubre de 2016 sobre la revisión del sistema federal de compensación financiera a partir de 2020. En dicho acuerdo se le atribuye al Gobierno federal la obligación de presentar un proyecto de ley de la reforma constitucional en tal sentido.

16. Por todos es sabido que la organización de un Estado de corte federal se origina en Estados Unidos, tras la aprobación en 1787 de su Constitución en la que se declara la unión federal de las 13 ex colonias británicas. Ahora bien, la forma de entender el federalismo-tal y como se entendió en sus orígenes-como una unión de varios Estados con competencias propias con poder solamente sobre una parte del territorio y un Gobierno central que ejerce su poder sobre todo el territorio de la federación ha sido variable conforme han ido cambiando las necesidades de la sociedad. Este federalismo descrito que recibió el nombre de federalismo dual, se caracteriza básicamente por la separación total de competencias entre ambos entes territoriales-gobierno central y los gobiernos estatales-y perduró en Estados Unidos hasta la llegada del New Deal. Con la puesta en marcha de esta política, la concepción de federalismo evolucionó hacia una suerte de federalismo cooperativo en el que la base principal es la coordinación o colaboración entre el Gobierno central y los Estados en el ejercicio de sus poderes.

17. Vid. Para una mayor profundización en el principio de solidaridad alemana. MARTÍNEZ, D. (2013): La solidaridad interterritorial alemana en *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, núm.10, 2.013.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Con la reforma de 2017, se modifica significativamente el sistema de financiación y compensación interterritorial¹⁸ vigente hasta ahora y se consigue dar un giro centralizador al sistema financiero germano en el que el Ejecutivo federal deberá asumir un mayor nivel de carga fiscal con competencias de nivelación financiera que hasta entonces le correspondía a los Länder cuya renta per cápita superaba la media nacional. A partir de ahora, el peso sobre la tarea redistributiva entre los territorios alemanes recaerá sobre la Federación-nivelación vertical-, focalizándose la solidaridad interterritorial a través del Gobierno federal y no solamente por medio de los gobiernos estatales que tantas controversias generaban.

Ahora bien, a cambio de un mayor desembolso económico- cerca de 9.700 millones de euros-de la Federación a los Länder, ésta, asume competencias en materia de inversión en mejoras en el campo de la educación y de las infraestructuras (autopistas y carreteras) hasta ahora un ámbito competencial exclusivo de los estados federados. Esta asunción de competencias permitiría que los Länder “donantes” también se vieran beneficiados en estos ámbitos al invertir la Federación en sus territorios fondos dirigidos a mejorar dichos servicios.

La reforma de la Ley Fundamental siguió el siguiente procedimiento:

El resultado final de la votación en el Bundestag fue de 455 votos a favor de la aprobación de la ley de modificación de un total de 631 miembros, alcanzando la obligatoria mayoría de dos tercios de componentes de la Cámara. La mayoría de los votos en contra pertenecían a afiliados al partido de Los Verdes. Tras el resultado de esta votación se alzaron las primeras críticas que no consideran justo el reparto fiscal acordado.

Posteriormente, tal y como establece la legislación alemana, se procedió a la votación de la reforma constitucional en el Bundesrat¹⁹, donde se acordó por unanimidad la aprobación de la misma.

Dicha reforma constitucional vio la luz finalmente el 13 de octubre de 2017 con fecha de entrada en vigor el uno de enero de 2020. La razón por la cual se estableció un periodo de *vacatio legis* tan extenso es porque el pacto de solidaridad entre el Gobierno federal y los Länder-Solidarparkt de 2001 expiraba el 31 de diciembre de 2019.

La revisión constitucional afectó a 13 artículos de la Ley Fundamental (90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g).

En este estudio, como hemos señalado, nos vamos a ocupar específicamente de la reforma del artículo 107 que contiene la fórmula del sistema compensatorio en la financiación alemana y del artículo 143f y 143 g de nueva creación que regulan vigencia de las relaciones financieras previstas en la nueva normativa.

Una vez examinados los objetivos que se marcaron antes de la aprobación de la reforma, vamos a pasar a analizar las modificaciones del texto constitucional efectuada en

18. Para conocer el sistema de solidaridad autonómico español y poder compararlo con el sistema compensatorio alemán puede acudir a la magnífica obra de ALBERTI, E. (2001): *El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes* Ed. Institut d'Estudis Autonòmics; Barcelona, 2001.

19. Vid. GÓMEZ, G. y ARROYO, A. (2005): El reparto territorial de facultades legislativas y el Bundesrat en el federalismo alemán (1871-2006) en *Cuadernos de Derecho Público* nº26, 2005, pp.217-275. En la misma línea de profundización sobre las características de este órgano alemán se puede acudir a: GUDE, A. (2001): A propósito de la reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat alemán en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11, 2001, pp.129-152.

PORTADA

2017 y cuya entrada en vigor estaba prevista para el 1 de enero de 2020 que afectan al sistema de compensación y sus consecuencias para cada una de las partes.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

Respecto del artículo 107 se producen las siguientes modificaciones:

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

Por lo que respecta al apartado primero del artículo 107 cabe decir que su modificación implica una simplificación en el sistema de reparto de una parte del impuesto de volumen de negocios, dado que se elimina el trámite legislativo de la obligación de aprobar una ley federal para que pudiera producirse dicho reparto.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

La enmienda al apartado 2 del indicado precepto es sin duda la que tiene mayor envergadura de toda la reforma de 2017 dado que supone un giro enorme en todo el sistema de compensación, dado que la eliminación de parte del mismo supone una focalización mayor de la compensación en sentido vertical por encima de la nivelación horizontal. Dicho de otro modo, a partir de la nueva redacción en la que desaparece de la legislación alemana esta frase *“En la Ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los Länder obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación”*, los Länder que por mandato constitucional debían compensar, ya no están obligados a ello.

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

La introducción de un nuevo apartado f dentro del artículo 143 de la Ley Fundamental permite conocer el plazo de vigencia de las normas que sobre la base del apartado 2 del 107 se hayan aprobado y entren en vigor en enero de 2020. Así se dispone que no podrán ser derogadas tales disposiciones con anterioridad al 31 de diciembre de 2030 y, aún pasada tal fecha deberá hacerse la derogación con el cumplimiento de los requisitos previstos en el 143.f *“ el Gobierno federal, el Bundestag o al menos tres Länder en conjunto han solicitado la celebración de negociaciones para la reorganización de las relaciones financieras federales, y transcurridos cinco años desde la notificación al Presidente Federal de la solicitud de negociaciones...no ha entrado en vigor ningún reordenamiento legal de las relaciones financieras federales.”*.

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

Por su parte la vigencia artículo 107 se regula en el apartado g del citado precepto 143 de la Ley Fundamental de cuya lectura se desprende que la distribución fiscal entre los Länder y demás medidas compensatorias vigentes hasta el 31 de diciembre de 2019 serán reguladas según lo dispuesto en el mismo sin cambio alguno hasta el 01 de enero de 2020, fecha de entrada en vigor de la reforma de 2017.

LISTA DE EVALUADORES**VI. CONCLUSIONES**

No cabe duda de que no hay sistema de financiación perfecto en un Estado compuesto al intervenir varios entes territoriales con intereses opuestos, pero dicha imperfección es menor si la Constitución define claramente la distribución de competencias legislativas y tributarias de manera que se puedan evitar los problemas competenciales.

Ahora bien, el sistema financiero alemán al igual que el de la mayoría de los estados compuestos se encuentra en un estado de constante transición por los continuos cambios que se van produciendo a lo largo de los años tanto a nivel económico como social y político que han generado controversias entre los distintos poderes territoriales. Una de las mayores polémicas subyacentes a la estructura federal alemana basada en la cooperación entre los distintos entes territoriales es el sistema de compensación financiera o nivelación fiscal basado en el principio de solidaridad interterritorial que ocupa parte sustancial del artículo. Es este deber de solidaridad interterritorial entre los Länder- que se vio incrementado con la reunificación alemana- la causa principal

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de los grandes debates que se han producido en la sociedad germana en cuanto a la imperiosa necesidad de reforma del sistema de compensación horizontal.

El primer objetivo que perseguía la reforma de 2017 era diluir la obligación de traspase de fondos prefijada por mandato constitucional de los Estados más poderosos a los más débiles económicamente hablando. La reforma contiene una disminución sustancial de dicha obligación dado que a partir de su entrada en vigor la etapa del sistema de compensación horizontal entre los Länder queda derogada quedando por tanto liberados de tal carga fiscal que tantas disputas generaba.

Ahora bien, cabe apuntar que el cumplimiento de este objetivo conlleva consigo un cambio sustancial en la concepción federalista alemana. En una primera estimación superficial sobre la reforma, siendo todavía muy pronto para un análisis en profundidad, se puede afirmar que la idea cooperativista ha primado sobre la competitividad dado que no se ha dotado de mayor autonomía fiscal a los Länder-requisito fundamental de un federalismo competitivo- sino que simplemente se ha dotado a la Federación de mayores competencias que irán ligadas a relaciones de colaboración de corte cooperativo.

Además, se intentó con esta reforma establecer unas directrices que acabaran con las críticas suscitadas por Estados como Baviera que no aceptaban un sistema de compensación fiscal que tuviera un efecto incentivador adverso de la nivelación fiscal. En este sentido, los Estados contribuyentes netos argumentaban que este sistema generaba un clima de “tranquilidad fiscal” entre los Estados receptores que ponía en peligro la estabilidad económica de todo el territorio alemán. Esto es, con el sistema anterior a la reforma de 2017, los gobiernos de los Estados más débiles tenían asegurada la suficiencia financiera de sus regiones gracias a las transferencias de fondos que recibían de la Federación y de los Länder más prósperos. Esta forma de suministrar las necesidades de gasto a los Länder que se encontraban por debajo de la media nacional de la capacidad financiera-obtenida esta cifra basándose en criterios cuanto menos opacos y muy criticados como el de la población ajustada-era muy criticada por los Länder donantes.

La reforma ha conseguido liberar de esta carga fiscal a los Länder donantes, si bien, se sigue consintiendo a los Estados receptores que logren la suficiencia financiera a través de subvenciones federales. Como consecuencia de esta política de reajuste fiscal mantenida tras la reforma, las regiones que reciben fondos seguirán, eventualmente, sin plantearse mejoras en sus programas políticos de medidas fiscales.

Con este planteamiento, puede afirmarse que el objetivo perseguido con la reforma de sosegar las críticas de los Länder donantes no se ha alcanzado con la revisión constitucional dado los Estados receptores van a continuar percibiendo los fondos necesarios para cubrir sus gastos por imperativo legal -aunque ahora provengan de la Federación, por lo que no es de extrañar que surjan nuevos debates a corto plazo para que se castigue a aquellos Estados receptores que no cumplen con los programas de Estabilidad presupuestaria que se establezcan en las leyes de acompañamiento a esta reforma.

En lo que respecta a un análisis formal de la modificación del apartado primero del artículo 107 cabe decir que supone una disminución de la complejidad del sistema de compensación habida cuenta que ya no va a ser necesaria una ley federal que marque las pautas a seguir para el reparto del Impuesto del volumen de negocios entre los Länder, lo que beneficiará sin duda a todos los sujetos implicados en el mismo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La consecuencia de la modificación del segundo apartado del referido precepto es el que mayor polémica ha generado tanto para los partidos políticos involucrados en la votación de la reforma como en la doctrina alemana. Para los defensores de continuar manteniendo el criterio de solidaridad inexpugnable para dar ejemplo de integración nacional ante el resto de los estados miembros de la Unión Europea, la eliminación de la compensación horizontal ha sido un grave error porque con ello los Länder ricos como Baviera salen muy favorecidos, por lo que la brecha económica podría aumentarse considerablemente a corto plazo. Sin embargo, en el lado opuesto, con Baviera a la cabeza que ha sido uno de los Estados precursores de varios recursos ante el Alto Tribunal Alemán ven esta reforma con buenos ojos porque han sido escuchadas sus rogativas, hartos de financiar con su esfuerzo económico la mala gestión de los Länder menos prósperos.

Desde el punto de vista cooperativo puede decirse que con esta enmienda se quiebra la línea colaborativa entre Länder si bien persiste la colaboración vertical presente en el federalismo alemán desde la originaria redacción de la Ley en 1949 y, sobre todo, desde su reforma de 1969 en la que se plasmaron en la constitución los mecanismos colaborativos denominados “tareas comunes”. Dichas formas de colaboración fueron consolidadas por el consagrado principio de solidaridad interterritorial que podría decirse entra en profunda crisis de identidad con la eliminación de la nivelación horizontal.

De acuerdo con las palabras del profesor Kölling esta reforma puede valorarse como un cambio en la trayectoria del sistema de financiación alemán y, por ende, con consecuencias para las relaciones entre la Federación y los Länder.

Esta reforma supone en términos generales un aumento de la focalización de la compensación vertical en favor de la Federación que, a cambio, de un aumento de su carga fiscal y minoración de sus ingresos al aumentar su reparto entre los Länder, verá fortalecida su posición y se origina una vertiente federal más centralizadora.

Para la Federación supone un mayor control sobre la deuda de los Länder y también sobre la política presupuestaria de los Estados que a partir de ahora deberán aprobarla sujetándose a criterios de estabilidad, adquiriendo en este momento un papel preponderante el Consejo de Estabilidad presupuestaria.

Para los Länder más prósperos, esta reforma va a suponer una inyección económica por partida doble dado que, por un lado, no van a estar obligados a transferir fondos a los Estados más desfavorecidos y, por otro, van a comenzar a recibir fondos para invertir en infraestructuras y educación en su territorio.

Dicho en otras palabras, con la reforma del sistema de compensación ambas partes salen ganando, ya que, por un lado, los Länder hartos de solidarizarse con los más necesitados, se ven liberados de parte de sus obligaciones compensatorias y, por otro lado, aunque a primera vista se piense que solamente la reforma le origina pérdidas económicas a la Federación, ésta consigue más competencias y un mayor control sobre la capacidad financiera de los Länder al controlar la deuda estatal.

En opinión de Kölling, la cual comparto, la reforma supone una re-centralización del sistema fiscal alemán basada en la autolimitación de los Länder. De esta manera, la Federación asume con la reforma un mayor control sobre la deuda de sus estados que va a suponer un fortalecimiento del sistema federal más centralizado. Con esta reforma se modula la “cláusula de intangibilidad” que se postula en el artículo 79.3 de la Ley Fundamental por la cual no es posible la revisión de la estructura federal para evitar, precisamente lo que se está consiguiendo, la consolidación de

PORTADA

un estado federal centralista, tan temido por las fuerzas aliadas que formaron el Estado alemán.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

Un mayor control del endeudamiento favorecido por las directrices de la UE reduce la capacidad de autonomía impositiva de los Länder por lo que en líneas generales y, a falta de poder comprobar los resultados de la reforma, se descarta cualquier posibilidad de incremento de la competitividad entre los Länder.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

Finalmente, resulta necesario comentar que no es posible analizar los resultados de la entrada en vigor de dicha reforma a fecha de la redacción de este artículo por el escaso tiempo que ha transcurrido desde el uno de enero del presente ejercicio- fecha de inicio de su vigencia-, debiendo sumarle a esto la grave crisis sanitaria que ha sacudido a todos los países desde marzo y que ha paralizado cualquier expectativa que pudiera tenerse de la enmienda.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALBERTI, E. (1986): Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ALBERTI, E. (2001): El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes, Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms.
- ARIAS, S. (2016): Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania. Contenido, garantías y posición en el ordenamiento jurídico alemán. Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- ARROYO, A. (2009): El Estado federal en crisis (A propósito de la República Federal de Alemania). Recensión a los libros de Edin Šarčević: Das Bundessta-atsprinzip, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000; Ronald Sturm: Föderalismus in Deutschland, Leske+Budrich, Opladen, 2001; Hans-Georg Wehling (ed.): Die deutschen Länder, Leske+Budrich, Opladen, 2.ª ed., n.º 117.
- ARROYO, A. (2006): El federalismo alemán en la encrucijada (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania), Prólogo de Manuel Medina Guerrero. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARROYO, A. (2009): La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, n.º 11. Institut d'Estudis Autònoms.
- ARROYO, A. (2010): La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania, en: Revista de Estudios autonómicos y federales, n.º 10.
- ARROYO, A. (2010): Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: el Bundesrat o Consejo Federal alemán. En J. Tudela Aranda / F. Knüpling (Eds.). España y modelos de federalismo, Col. Cuadernos y Debates, n.º 204: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/ Fundación Manuel Giménez Abad.
- BENDA, M. E. (2001): Manual de derecho constitucional. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- BOSCH, N. (2006): El finançament dels governs subcentrals en els països federal, en: Revista d'Estudis Autònoms i Federals, n.º 3.
- BUCHANAN, J. (1950): Federalism and fiscal equity, en: American Economic Review, vol.40 n.º 4.
- CABELLOS, M. Á. (2000): La Sentència del Tribunal Constitucional Alemany sobre la Llei de perequació financiera, en: Institut d'Estudis Autònoms.
- CABELLOS, M. A. (2006): Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania. Tema del semestre, rgdc, n.º 2.
- CLEMENS, F. (2006): Federalismo Fiscal y Nivelación fiscal en Alemania, en: C.L.M. ECONOMÍA, n.º 8.
- DE LA FUENTE, Á. (2017): La financiación regional en Alemania y en España: Una perspectiva comparada, en: Fedea Instituto de Análisis Económico.
- ELÍAS, C. (2006): La reforma de la Constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente, en: Revista de Derecho Constitucional Europeo, n.º 6.
- FERREIRO, J. (1979): La compensación interterritorial en la República Federal Alemana. PGP.
- GARCÍA, Á. (2006): La financiación de los Länder, en: Revista catalana de dret públic, Barcelona, n.º 32.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- GÓMEZ, G. y Arroyo, A. (2005) El reparto territorial de facultades legislativas y el Bundesrat en el federalismo alemán(1871-2.006), en: Cuadernos de derecho público, nº 26,2.
- GÓMEZ G. (2009): La reforma constitucional del federalismo financiero alemán y la reforma constitucional española de 2011, en: Cuadernos de Derecho Público, n.º 38.
- GUDE, A. (2011): A propósito de la reforma del Senado en España. En la composición del Bundesrat alemán. En: Anuario de derecho parlamentario. nº11.
- KLUTH, W. (2007): La reforma del federalismo alemán, en: Revista de Derecho Político.
- KÖLLING, M. (2016): Las relaciones financieras entre la Federación y los Länder a partir de 2020. Acerca del reciente acuerdo sobre las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania, en: Cuadernos Manuel Giménez Abad. n.º 12.
- KÖLLING, M. (2019): El federalismo alemán tras la caída del muro-necesidades y oportunidades de reforma del federalismo cooperativo desde 1989, en: Revista General de Derecho Constitucional, n.º 30.
- MARTÍNEZ, D. (2013): La solidaridad interterritorial alemán, en: Documentos-Instituto de Estudios Fiscales, n.º 10.
- PADRÓS, C. (2013): El modelo federal alemán de relaciones financieras y de igualación financiera entre Estados (Länderfinanzausgleich), en: Revista de estudios autonómicos y federales.
- TEJERIZO, J.M. (2009): La financiación territorial en los estados descentralizados, en: Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- VEGA, A. (2006): El principio de solidaridad interterritorial en España y Alemania: aplicación y límites, en: Revista de estudios federales y autonómicos.
- VEGA, A. (2014): El principio de solidaridad interterritorial en Alemania, en: Revista de Estudios Federales y Autonómicos. ■