

## SOBRE LA REFORMA DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA

ULRICH HÄDE

*Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)\**

### SUMARIO

- I. El federalismo en Alemania.
- II. Las reformas del federalismo en Alemania.
- III. La primera fase de la reforma del federalismo, 2003-2006.
- IV. La segunda fase de la reforma del federalismo, 2007-2009.
- V. Un apunte final.

### I. EL FEDERALISMO EN ALEMANIA

La estructura federal marca desde hace mucho tiempo la organización estatal en Alemania. El Sacro Imperio Romano-Germánico puede entenderse, al menos en la época posterior a 1648, como una Confederación de Estados. En este mismo modelo pueden incardinarse la Federación del Rin, fundada en 1806, y la Federación Alemana de 1815. La transición desde esta vinculación más vaga de los territorios alemanes hacia un Estado federal se produjo sólo a partir del 1 de julio de 1867. En ese momento se fundó la Confederación de Alemania del Norte (*Norddeutscher Bund*), de la que en 1871 surgiría el Imperio Alemán<sup>1</sup>. La entrada en vigor de la Constitución Imperial de Weimar el 11 de agosto de 1919 no alteró en nada el carácter de Estado Federal: si bien se suprimió de manera definitiva la monarquía en Alemania, la

\* El Profesor U. HÄDE es titular de la Cátedra de Derecho Público (especialidad Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Derecho Monetario) de la Europa-Universität Viadrina de Frankfurt (Oder) (la traducción de este artículo al castellano ha sido realizada por M. A. MARTÍN VIDA, Doctora en Derecho e Investigadora en la Goethe-Universität Frankfurt am Main).

1 Cfr. JESTAEDT, Bundesstaat als Verfassungsprinzip, en: ISENSEE/KIRCHHOF (Eds.), Handbuch des Staatsrechts, vol. II, 3. Ed., 2004, § 29, marginales 2 y siguiente.

organización federal se mantuvo. Sólo con la Ley de Reconstrucción (*Neuaufbaugesetz*), de 30 de enero de 1934, se privó a los *Länder* de su autonomía y se les convirtió en distritos administrativos del *Reich*.

Ya en 1946 y, por tanto, antes de la constitución de los dos Estados alemanes, se volvieron a formar los *Länder*<sup>2</sup>. En la RDA no tuvieron, en cualquier caso, una vida larga. En 1952 los Gobiernos y los Parlamentos de los *Länder* fueron suprimidos otra vez a través de la llamada Ley de Democratización (*Demokratisierungsgesetz*). El lugar de los *Länder* lo ocuparon catorce distritos. Mediante otra ley de 1958 se eliminaron los *Länder*, también jurídicamente. Frente a esto, la República Federal Alemana conservó la organización federal. Desde la adhesión el 3 de octubre de 1990 de los cinco *Länder* de la RDA, constituidos de nuevo con anterioridad, el Estado Federal se convierte otra vez en toda Alemania en la forma común de organización estatal.

## II. LAS REFORMAS DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA

La Ley Fundamental fue el resultado de los trabajos del Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*), un comité del que formaban parte representantes de todas las tendencias políticas existentes en Alemania. También las potencias de ocupación ejercieron en todo caso una notable influencia en el surgimiento de la nueva Constitución<sup>3</sup>. Los Estados Unidos sobre todo tenían un gran interés en que el Estado constituido en el área de las zonas occidentales de ocupación tuviese una estructura federal. Algunas de las normas de la Ley Fundamental se percibieron por ello como más o menos impuestas. Por este motivo la Constitución estaba ya necesitada de reformas en puntos concretos, al menos desde la perspectiva alemana, cuando entró en vigor el 23 de mayo de 1949<sup>4</sup>. Y de este modo comenzó con la Ley Fundamental también la reforma del federalismo.

Hasta ahora el Parlamento alemán, el *Bundestag*, y la Cámara de Representación de los *Länder*, el *Bundesrat*, han reformado la Ley Fundamental en más de cincuenta ocasiones. Además de muchas reformas menores, se han producido reformas constitucionales a las que se atribuye una significación especial para la configuración del orden federal. Se puede afirmar esto sobre todo respecto a las reformas de la Constitución financiera en los años 1955<sup>5</sup> y 1967/69<sup>6</sup>.

2 Véase al respecto STOLLEIS, *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949*, en: ISENSEE/KIRCHHOF (Eds.), *Handbuch des Staatsrechts*, vol. I, 3. Ed., 2003, § 7, marginales 54 ss.

3 Véase al respecto MUSSNUG, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, en: ISENSEE/KIRCHHOF, *HStR I* (nota 2), § 8, marginales 76 ss.

4 Cfr. OETER, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998, págs. 138 ss., 174 ss.

5 Al respecto KORIOTH, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*, 1997, págs. 368 ss.

6 Cfr. al respecto H. HOFMANN, *Die Entwicklung des Grundgesetzes von 1949 bis 1990*, en: ISENSEE/KIRCHHOF, *HStR I* (nota 1), § 9, marginales 78 ss.

En el artículo 5 del Tratado entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana relativo al Establecimiento de la Unidad de Alemania (Tratado de Unificación), de 31 de agosto de 1990<sup>7</sup>, los Gobiernos de ambas partes contratantes encomendaron «a los Cuerpos Legislativos de la Alemania unificada que se ocupasen, en el plazo de dos años, de las cuestiones relativas a la reforma o a la complementación de la Ley Fundamental que se hubiesen planteado en el contexto de la unificación alemana». Una nueva Comisión Constitucional Conjunta de *Bundestag* y *Bundesrat* discutió acto seguido, en los años 1992/93, la necesidad de una reforma y sugirió algunas modificaciones constitucionales<sup>8</sup>. De todos modos, sólo unas pocas de las recomendaciones puestas en práctica a continuación condujeron a novedades en las relaciones entre la Federación y los *Länder*. La Comisión dejó completamente al margen la Constitución financiera.

### III. LA PRIMERA FASE DE LA REFORMA DEL FEDERALISMO, 2003-2006

Diez años más tarde comenzó la actual reforma del federalismo. Objetivos de su primera fase fueron una asignación más clara de las competencias legislativas, la reducción de los supuestos en los que el voto favorable del *Bundesrat* es imprescindible para sacar adelante una ley (y con ello de las posibilidades de bloqueo de este órgano) y la reducción de los supuestos de financiación mixta. La Comisión conjunta constituida en octubre de 2003 por el *Bundestag* y el *Bundesrat* con vistas a modernizar el orden estatal federal pudo, no obstante, alcanzar un acuerdo sólo en parte<sup>9</sup>. Por ello fracasó inicialmente el 17 de diciembre de 2004. En el marco de la Gran Coalición formada el 18 de septiembre de 2005 entre la CDU/CSU y el SPD después de las elecciones al *Bundestag* fue posible, sin embargo, concluir lo ya comenzado<sup>10</sup>. Los resultados fueron la Ley de Reforma de la Ley Fundamental, de 28 de agosto de 2006<sup>11</sup>, y la Ley de Acompañamiento a la Reforma del Federalismo, de 5 de septiembre de 2006<sup>12</sup>. Las reformas constitucionales entraron en vigor el 1 de septiembre de 2006.

Esta primera parte de la reforma condujo a modificaciones notables en materia de competencias legislativas<sup>13</sup>. Hasta ese momento preveía el artículo

7 BGBl. 1990 II p. 885 (889).

8 Cfr. Deutscher Bundestag, Informe de la Comisión Constitucional Conjunta, sobre el asunto 5/93.

9 Cfr. al respecto Deutscher Bundestag/Bundesrat (Eds.), Documentación de la Comisión del Bundestag y el Bundesrat para la Modernización del orden estatal federal, sobre el asunto 1/2005.

10 Véanse al respecto las apreciaciones generales de HÄDE, Zur Föderalismusreform in Deutschland, Juristenzeitung (JZ) 2006, 930.

11 BGBl. 2006 I p. 2034.

12 BGBl. 2006 I p. 2098.

13 Cfr. DEGENHART, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, 1209; J. IPSEN, Die Kompe-

75 GG, en su antigua redacción, una legislación marco de la Federación para importantes materias (por ejemplo, Derecho de la Función Pública, Universidades, protección del medio ambiente). Los *Länder* estaban obligados a rellenar mediante leyes propias el marco prefijado por la Federación. La legislación marco quedó suprimida con la reforma. Además, ésta condujo a novedades de amplio alcance en la categoría de las competencias concurrentes de la Federación. Según el artículo 72.2 GG, la Federación sólo puede aprobar leyes en este ámbito «cuando y en la medida en que el establecimiento de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica y económica en interés de la totalidad del Estado hagan necesaria una regulación legislativa federal». Estos requisitos se aplicaban antes a todas las materias objeto de legislación concurrente enumeradas en el artículo 74 GG. El Tribunal Constitucional Federal venía interpretando de manera tan estricta el artículo 72.2 GG<sup>14</sup>, reformado en 1994, que cabía temer que la Federación no fuese a poder legislar en muchos ámbitos. Por eso, en el marco de la primera fase de la reforma del federalismo, se produjo una nueva reforma de este precepto. Desde ese momento importantes materias han quedado excluidas del examen de necesidad ahí previsto. Como contrapartida, el artículo 72.3 GG prevé desde 2006 la posibilidad de que los *Länder* se aparten en determinados ámbitos de las leyes federales<sup>15</sup>. No hay, en cualquier caso, experiencias prácticas hasta la fecha de esta nueva legislación que se aparte de la federal.

En el transcurso de las reformas constitucionales de 2006, los *Länder* recibieron además nuevas competencias, por ejemplo en materia de Derecho penitenciario, derecho de reunión, Derecho de los asilos y de las residencias para ancianos y discapacitados (*Heimrecht*), y en determinados aspectos del Derecho del comercio (entre otros, horario de apertura de comercios y Derecho regulador de los establecimientos de hostelería). Desde entonces pueden, además, decidir en gran medida solos acerca del Derecho y, desde el punto de vista financiero especialmente importante, de la remuneración y la previsión social de sus funcionarios. La Federación ha abandonado asimismo la competencia en materia de Derecho de la Enseñanza Superior, salvo en las cuestiones relativas a la admisión y a los títulos universitarios.

Un objetivo importante de la reforma era reducir el número de leyes aprobadas por el *Bundestag* que necesitan el voto favorable del *Bundesrat* para salir adelante. Las reformas correspondientes han conducido de hecho ya a una reducción de este tipo de leyes (*Zustimmungsgesetze*)<sup>16</sup>.

tenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, Neue Juristischen Wochenschrift (NJW) 2006, 2801; RENGELING, Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2006, 1537.

14 BVerfGE 106, 62; 109, 190; 110, 141; 111, 10; 111, 226.

15 Véase al respecto SELMER, Folgen der neuen Abweichungsgesetzgebung der Länder, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2009, 33.

16 Cfr. HÄDE, Entflechtung und Verflechtung - Eine Zwischenbilanz der ersten Stufe der Föderalismusreform, ZG 2009, 1 (4 y siguiente).

Con la reforma del federalismo se pretendía, además, reducir las financiaciones mixtas. Una financiación mixta se produce en la mayoría de las ocasiones en supuestos en los que la Federación cofinancia tareas de los *Länder*. El problema esencial en este punto radica en que la Federación, a través de la financiación, influye en el cumplimiento de la tarea por parte de los *Länder*. Influye así sobre los *Länder* de una manera que limita la autonomía de éstos. La Federación ofrece dinero y gobierna así dentro de los *Länder*. Se habla en este contexto de las «riendas de oro» con las que la Federación conduce a los *Länder*. La Federación intentó influir al final especialmente en la política educativa. A través de un programa federal aprobado en 2003 para promover las escuelas de jornada completa, la Federación pagó en total cuatro mil millones de euros de su presupuesto para las escuelas de los *Länder*. La Federación promovía, no obstante, un modelo determinado de escuela y ejerció de esta manera una masiva influencia sobre la política educativa de los *Länder*.

Sobre este trasfondo hay que entender la modificación de los preceptos sobre ayudas financieras de la Federación a los *Länder* llevada a cabo en el marco de la primera fase de la reforma del federalismo. El nuevo artículo 104b GG permite ahora tales pagos por parte de la Federación para financiar tareas de los *Länder* sólo en la medida en que la Ley Fundamental le confiera competencias legislativas. Dado que la Federación no tiene competencia para legislar en materia de educación, las ayudas financieras como las del programa para la promoción de las escuelas de jornada completa no son ahora ya, en principio, posibles. Por lo demás, la reforma del federalismo, frente al objetivo que se marcó ella misma, no ha conducido a ninguna reducción relevante de las posibilidades de llevar a cabo financiaciones mixtas. Si bien se ha producido una cierta reducción de las llamadas tareas comunes (artículos 91a y 91b GG), la Federación sigue pudiendo, no obstante, colaborar con los *Länder* especialmente en el ámbito de la enseñanza superior.

#### IV. LA SEGUNDA FASE DE LA REFORMA DEL FEDERALISMO, 2007-2009

##### IV.1. TEMAS

La primera fase de la reforma del federalismo se centró, en esencia, en el ámbito de la legislación. Aparte de las financiaciones mixtas, las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* no fueron objeto de las deliberaciones, sino que habrían de ser abordadas en la segunda fase. De todos modos, pronto quedó claro que no iba a tratarse de una reforma financiera global. Por ello, las reflexiones se limitaron en lo esencial a cuestiones relacionadas con el endeudamiento de la Federación y los *Länder*. Objeto de esta segunda fase de la reforma del federalismo fueron también las llamadas «cuestiones administrativas».

## IV.2. PROCEDIMIENTO

Competente para la segunda fase lo fue la Comisión Conjunta, constituida por el *Bundestag*<sup>17</sup> y el *Bundesrat*<sup>18</sup> el 15 de diciembre de 2006, para la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los *Länder* (*Föderalismuskommission II*). Como ya hizo su predecesora, la Comisión publicó muchos documentos que se pueden consultar en Internet como «Trabajos de la Comisión» (*Kommissionsdrucksachen*). Se trata de numerosas tomas de posición, recomendaciones y dictámenes de expertos<sup>19</sup>. La Comisión concluyó sus trabajos y presentó el 5 de marzo de 2009 sus «Conclusiones de la Comisión de *Bundestag* y *Bundesrat* sobre la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los *Länder*»<sup>20</sup>. Sobre esta base, los grupos parlamentarios en el *Bundestag* que sostienen el Gobierno presentaron dos proyectos de ley, en concreto el Proyecto para una Ley de Reforma de la Ley Fundamental<sup>21</sup> y el Proyecto para una Ley de Acompañamiento a la Segunda Reforma del Federalismo<sup>22</sup>, que regula la incorporación a nivel legislativo de las reformas constitucionales propuestas. El 4 de mayo de 2009 tuvieron lugar las ponencias de expertos de la Comisión Jurídica del *Bundestag* y de la Comisión Financiera del *Bundesrat*. El *Bundestag* aprobó entonces las leyes, el 29 de mayo de 2009, con la mayoría de dos tercios necesaria para las reformas constitucionales<sup>23</sup>. El *Bundesrat* emitió su voto favorable el 12 de junio de 2009<sup>24</sup>.

## IV.3. CONTENIDOS

### a) Límites al endeudamiento

En primer plano del interés se situaba la limitación del endeudamiento vía asunción de créditos por parte del Estado. Según la regla del artículo 115.1.2 GG, vigente hasta la fecha y válida para la Federación, los ingresos procedentes de créditos no pueden superar la suma de los gastos en inversión estimados en los Presupuestos Generales del Estado. Sólo se permiten excepciones cuando se trata de evitar una perturbación del equilibrio económico global. Las Constituciones de los *Länder* contienen disposiciones de un tenor idéntico o similar. Este precepto no podía tener como efecto una limitación del endeudamiento estatal. En la práctica estatal el artículo 115.1 GG fue interpretado y aplicado de manera extensiva. La suma de los gastos en inversión casi se veía como límite inferior para la asunción de nuevas

17 BT-Drs. 16/3885; BT-Plenarprotokoll 16/74, págs. 7393 ss.

18 BR-Drs. 913/06 (Resolución).

19 <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html>.

20 Trabajos de la Comisión 174.

21 BT-Drs. 16/12410.

22 BT-Drs. 16/12400.

23 BR-Drs. 510/09.

24 BR-Drs. 510/09 (B) y 511/09 (B).

deudas. La inversión bruta se tomaba como base. Podían, por tanto, asumirse deudas de manera considerable incluso cuando privatizaciones o amortizaciones habrían podido propiciar una contención más fuerte o una amortización de deudas. Además, la cláusula de excepción resultó no ser al final susceptible de control judicial. El margen de actuación que ha proporcionado hasta ahora al legislador presupuestario invita precisamente a asumir deudas.

Los intentos de interpretar de manera más restrictiva el Derecho constitucional vigente han de considerarse fallidos, sobre todo a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 19 de julio de 2007<sup>25</sup>. En la contienda acerca de la constitucionalidad de la Ley Federal Presupuestaria de 2004 y de la Ley de Reforma Presupuestaria (*Nachtragshaushaltsgesetz*) del mismo año confirmó el Tribunal el procedimiento que se seguía en la práctica, pero a la vez mostró con ello también la necesidad imperiosa de una reforma si es que se querían imponer límites efectivos al endeudamiento estatal.

Existían distintos modelos para una posible nueva regulación<sup>26</sup>. Al final el legislador se decidió por una solución claramente orientada hacia el modelo europeo de disciplina presupuestaria (artículo 104 del Tratado CE). Esto parece razonable dado que el Derecho Comunitario prima sobre el Derecho nacional y representa por ello el único estándar jurídicamente vinculante para una nueva regulación del Derecho en materia de endeudamiento estatal. El artículo 104 del Tratado CE obliga a los Estados Miembros a respetar la disciplina presupuestaria y prohíbe déficits públicos excesivos. Los valores de referencia para el déficit financiero estatal global (3% del Producto Interior Bruto, PIB) y el nivel de endeudamiento (60% del PIB) se colocan en primer plano cuando la Comisión lleva a cabo su labor de control. Estos valores de referencia se basan en la consideración de que un déficit financiero de un 3% conduce a más largo plazo a un nivel de endeudamiento del 60%, lo cual es de todos modos válido sólo para un nivel nominal de crecimiento económico del 5%. En caso de un crecimiento menor, el déficit financiero ha de ser asimismo menor, para no elevar cada vez más el nivel de endeudamiento. Y dado que en épocas difíciles ha de ser posible compensar una coyuntural reducción de ingresos y un incremento de los gastos mediante una asunción transitoria de deudas, la distancia del déficit con respecto a ese límite del 3% ha de ser algo mayor en épocas normales. Por ello, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que componen varios actos de Derecho comunitario derivado, obliga a los Estados Miembros a respetar el objetivo a medio plazo de un presupuesto casi equilibrado o de superávit presupuestario<sup>27</sup>.

25 BVerfG, JZ 2008, 192, con comentario de WALDHOFF. Sobre esta sentencia HÄRTEL, Grenzen der Illusion: Schuldenbremse als Regulativ staatlichen Handelns, ZG 2007, 399.

26 Cfr. la visión general de KONRAD, Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschaftsdienst 2007, 581.

27 Sobre la disciplina presupuestaria comunitaria y sobre el Pacto de Estabilidad cfr. BARK, Das gemeinschaftsrechtliche Defizitverfahren, 2004; KONOW, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2002.

La nueva normativa alemana sobre endeudamiento estatal de los artículos 109 y 115 GG incorpora el objetivo del presupuesto casi equilibrado al permitir en el futuro un endeudamiento estructural de la Federación de sólo un 0,35% del PIB. En realidad estaba previsto permitir a los *Länder* un margen de endeudamiento del 0,15% del PIB. Sin embargo, los *Länder* se pronunciaron a favor de una prohibición general de endeudamiento. Por eso prevé la Ley Fundamental que los *Länder* tengan que renunciar en el futuro completamente a un endeudamiento estructural. Sigue estando permitido un endeudamiento coyuntural y la asunción de créditos en el contexto de catástrofes naturales y otras situaciones de emergencia.

La Federación se inmiscuye profundamente en la autonomía presupuestaria de los *Länder* al recoger en la Ley Fundamental la prohibición general de que los *Länder* puedan obtener ingresos procedentes de créditos. Hay quien opina que esto va más allá del límite a las reformas constitucionales impuesto por el artículo 79.3 GG<sup>28</sup>. Sin embargo, tal limitación del endeudamiento neto no elimina la autonomía e independencia presupuestarias de los *Länder*. Hasta ahora, el artículo 109 GG autorizaba al legislador federal a inmiscuirse de manera realmente amplia en la autonomía presupuestaria de los *Länder* sin que los *Länder* apreciaran en ello una extralimitación de lo dispuesto en el artículo 79.3 GG. Además, no es posible ignorar que el Derecho Comunitario exige a los Estados Miembros una transposición vinculante de la disciplina presupuestaria. El Derecho constitucional nacional ha de interpretarse de modo que, conforme al Derecho Comunitario, el Estado miembro pueda cumplir esta obligación que dimana del artículo 104 del Tratado CE y del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo<sup>29</sup>. Hay, por tanto, que partir de la base de que la reforma constitucional es acorde con lo dispuesto en la Ley Fundamental.

Los nuevos preceptos relativos al endeudamiento estatal resultarán aplicables una vez transcurrido un determinado período transitorio que, según el artículo 143d.1 GG, termina en 2016 para la Federación y sólo en 2020 para los *Länder*. El artículo 143d.2 GG prevé ayudas de fomento (*Konsolidierungsbilfen*) para algunos *Länder* particularmente endeudados, de cara a facilitarles la transición, lo cual resulta problemático porque con ello se verán recompensados también aquellos *Länder* que, al menos en parte, son responsables ellos mismos, por el hecho de haber asumido gastos extraordinariamente elevados, de sus problemas de endeudamiento. De todos modos, si de este modo se consiguiese de hecho limitar claramente el endeudamiento estatal habría que considerar aceptables tales ayudas de fomento como precio político que hay que pagar por la nueva normativa.

28 SCHNEIDER, *Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder*, 2008, Trabajos de la Comisión 134.

29 Sobre la interpretación conforme al Derecho Comunitario del Derecho constitucional financiero: HÄDE, *Die innerstaatliche Verteilung gemeinschaftsrechtlicher Zahlungspflichten, Anlastungen und Haushaltsdisziplin*, 2006, págs. 40, 56.

## b) Ayudas financieras

La limitación de las ayudas financieras de la Federación a *Länder* y municipios, introducida en la primera fase a través del artículo 104b GG, al supuesto de que la Federación ostente la competencia legislativa sobre la materia en cuestión fue percibida por muchos en la Federación, y lo sigue siendo, como demasiado restrictiva. El artículo 104b.1 GG ha sido ahora modificado de nuevo, de modo que las ayudas financieras puedan concederse en el futuro en situaciones de emergencia también sin esta limitación. De este modo se ha asegurado al menos que uno de los Planes alemanes de Recuperación (*Konjunkturprogramm*) para luchar contra la actual crisis económica y financiera, que contempla la concesión de dinero procedente de la Federación a las escuelas, cuente con un fundamento constitucional sólido.

## c) Cuestiones administrativas

En el llamado segundo «paquete» de asuntos de la II Comisión para la Reforma del Federalismo se encontraban las cuestiones administrativas. En concreto se trataba de seis ámbitos: análisis crítico de atribuciones en el marco de la relación entre la Federación y los *Länder*; optimización de tareas; establecimiento de estándares; sistemas y estándares informáticos; cooperación reforzada de los *Länder* entre sí y entre la Federación y los *Länder*; y posibilidades de facilitar la fusión voluntaria de los *Länder*.

En el eje de la percepción pública estuvieron las cuestiones relativas al futuro de la Administración tributaria, que se ubicaban en el ámbito de la «optimización de tareas». La Federación quería atraer hacia sí con mayor intensidad a la Administración tributaria, reservada hasta entonces en gran medida a los *Länder*<sup>30</sup>. Los *Länder*, sin embargo, rechazaron esta pretensión. Finalmente se llegó a un acuerdo para llevar a cabo algunas reformas a nivel legal en la Ley de la Administración Tributaria (*Finanzverwaltungsgesetz*), pero se mantuvo el antiguo reparto de competencias en el artículo 108 GG.

Como resultado de las negociaciones sobre las cuestiones administrativas hay que considerar los nuevos artículos 91c y 91d. El artículo 91c GG posibilita una cooperación entre la Federación y los *Länder* en lo relativo a la planificación, al establecimiento y a la gestión de sistemas informáticos. Y el artículo 91d GG permite que se lleven a cabo estudios comparativos para constatar el rendimiento de la Federación y los *Länder*, así como la publicación de los resultados de esta evaluación comparativa.

30 Protocolo de la discusión de los Miembros del Gobierno en la Comisión para la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los *Länder* y para la Mejora del cumplimiento estatal de tareas, 12.3.2007, Trabajos de la Comisión 005, págs. 4 y siguientes.

## V. UN APUNTE FINAL

Hace unos meses había todavía dudas de si sería en absoluto posible llevar a buen término la segunda fase de la reforma del federalismo en Alemania. La nueva regulación del endeudamiento neto por parte de la Federación y de los *Länder* supone en todo caso, con ese trasfondo, un éxito importante. Ahora todo dependerá de si la praxis puede incorporar estos preceptos tan detallados de modo que por un lado se evite un ulterior incremento del endeudamiento estatal, pero que la Federación y los *Länder* conserven, por otra, el necesario margen financiero de actuación.

Algunos han criticado que no se haya llegado a una reordenación general de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*. En cualquier caso, tales expectativas no eran desde el principio realistas. El reparto de ingresos entre la Federación y los *Länder* regulado en la Ley Fundamental, en la llamada Ley de Especificaciones Financieras (*Maßstäbengesetz*) y en la Ley de Compensación Financiera (*Finanzausgleichgesetz*) sigue vigente hasta finales de 2019. Esta compensación financiera sigue estando marcada por la reunificación alemana, ocurrida en el año 1990. Los ingresos tributarios de los *Länder* del Este de Alemania, que siguen estando muy por debajo de la media, exigen hasta la fecha considerables pagos compensatorios por parte de la Federación en forma de transferencias federales complementarias. Estas normas tienen una vigencia limitada a 2019. Sólo entonces empezará a funcionar también el nuevo freno al endeudamiento. Hay, por tanto, que conseguir llegar a un acuerdo y poner en práctica antes de 2020 una nueva compensación financiera que asegure que, también después, la Federación y los *Länder* dispongan de medios financieros que les permitan —como exige el Tribunal Constitucional Federal— cumplir, también de hecho, las tareas que tienen asignadas<sup>31</sup>.

\* \* \*

TITLE: *About the federal reform in Germany*

ABSTRACT: *After some minor amendments of the German Basic Law since 1949, which did not result in any important novelty on the relationships between Federation and Länder; began in 2003 the current federal reform, developed in two stages. The first stage, concluded in 2006 under the grand coalition government, had as main aim a clearer distribution of legislative competences between Federation and Länder and a reduction of the number of Zustimmungsgesetze. The second stage of the reform has entered into force in June 2009. It focuses on the financial relationships between Federation and Länder. Main object of the reform has been the introduction of a constitutional limit on State indebtedness that finds its inspiration in the EU budget discipline. Since 2020 the structural indebtedness of the German Länder will be forbidden. It is necessary to put into practice before that date a new system of financial compensation in order to make sure that Federation and Länder, particularly the Eastern ones, will, also since that date, have enough means to fulfill the tasks assigned to them.*

31 Cfr. por todas BVerfGE 86, 148 (217).

RESUMEN: *Tras diversas modificaciones menores de la Ley Fundamental desde el año 1949, que condujeron a pocas novedades en las relaciones entre la Federación y los Länder, comenzó en el año 2003 la actual reforma del federalismo, que se ha llevado a cabo en dos fases. En la primera fase, concluida en 2006 bajo la Gran Coalición de Gobierno, el objetivo fue un reparto más claro de las competencias legislativas entre la Federación y los Länder y una reducción del número de Zustimmungsgesetze. La segunda fase de la reforma ha entrado en vigor en junio de 2009 y se ha centrado en las relaciones financieras entre la Federación y los Länder. Objeto central de la reforma ha sido una limitación a la capacidad de endeudamiento estatal, inspirada por el modelo europeo de disciplina presupuestaria, y que prohibirá a partir de 2020 el endeudamiento estructural de los Länder. Antes de esa fecha será necesario conseguir poner en práctica un nuevo sistema de compensación financiera que asegure que, también desde ese momento, la Federación y los Länder, en particular los del Este de Alemania, sigan disponiendo de medios suficientes para cumplir las tareas a ellos asignadas.*

KEY WORDS: *Germany. German Basic Law. Federalism reform. Limit on State indebtedness.*

PALABRAS CLAVE: *Alemania. Ley Fundamental. Reforma del federalismo. Limitación del endeudamiento estatal.*