

DIVERSAS TENDENCIAS DE REFORMA DEL MODELO DE ESTADO DESCENTRALIZADO EN ALEMANIA Y EN ESPAÑA

Carlos VIDAL PRADO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El principio de solidaridad en el sistema político español*. III. *Los mecanismos de reequilibrio financiero en Alemania*. IV. *Las reformas pendientes en España y Alemania*.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente “reforma federal” aprobada en Alemania y que entró en vigor el 1o. de septiembre de 2006 ha sido, quizá, la más importante y significativa desde la aprobación de la GG en 1949. En la votación del Bundestrat, como es sobradamente conocido, se abstuvieron los representantes de Schleswig-Holstein y votaron en contra los de Mecklenburg-Vorpommern. Estos dos Länder han justificado su rechazo en la amenaza del federalismo competitivo, considerando que los grandes perjudicados van a ser los Länder financieramente más débiles.

Políticamente se ha calificado este acuerdo como “histórico”, en la medida en que se produce una importante renovación del federalismo; sin embargo, como pone de relieve precisamente el rechazo de algunos Länder, la reforma casi no ha afectado a un aspecto fundamental en los Estados descentralizados, como es el de la financiación. La reforma del sistema de financiación, y de la propia “Constitución financiera” es, pa-

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

ra muchos, la transformación realmente decisiva que requiere el federalismo alemán.¹

No es muy diversa la situación en España. Las reformas estatutarias que se están abordando en los últimos tiempos, desde la llegada al poder del presidente Rodríguez Zapatero, están suponiendo modificaciones unilaterales del sistema de financiación de las comunidades autónomas, que ponen en peligro la cohesión del Estado español, y el respeto al principio de solidaridad proclamado en la Constitución Española de 1978, que es un principio básico de los Estados descentralizados,² es fundamental para asegurar la continuidad y pervivencia del propio Estado como tal y, como se ha puesto de relieve en nuestro país, equivale, en el ámbito económico-financiero, al principio de lealtad federal alemán.

A continuación veremos cuál es la situación en España, qué reformas se han abordado y cuáles deberían abordarse. Puesto que el modelo alemán puede servir en nuestro país, veremos después cuáles son los elementos esenciales, cuáles son sus defectos y cuáles las reformas pendientes.

II. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Como se deriva del artículo 2o. de la Constitución Española, la solidaridad sirve de contrapeso a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española,³ y añade al régimen autonómico las no-

¹ Geerlings, J., *Die neue rolle der bundesbank im europäischens system der zentral-banken*, DÖV, 2003, p. 322.

² Artículo 2o. de la Constitución italiana: "La República... requiere el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social". El artículo 1o. de la Carta canadiense de los derechos y de las libertades faculta al Estado para introducir límites razonables a los derechos constitucionales que pueden justificarse en una sociedad libre y democrática.

³ El Tribunal Constitucional concibe el principio de solidaridad como "un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la nación española (artículo 2o.). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (artículo 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación". *Cfr.* STC 135/92, del 5 de octubre, fundamento jurídico 7.

tas de equilibrio interterritorial e integración.⁴ No es extraño que, así entendida, la solidaridad se manifieste de modo principal en ámbitos económicos⁵ y sociales.⁶

La Constitución Española hace referencia al principio de solidaridad en cuatro artículos: se trata de un principio constitucional básico (artículo 2o.), que se proyecta en la obligación impuesta por el artículo 138.1, de la realización efectiva de este principio, del cual es garante el Estado.⁷ Además, éste debe perseguir un justo y adecuado equilibrio económico, que se concreta en dos instrumentos: el sistema de financiación autonómica (artículo 156.1, que establece la solidaridad entre todos los españoles como principio rector de la autonomía financiera de las comunidades) y el Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2).⁸ Los recursos de este fondo deberán distribuirse entre las comunidades autónomas para corregir desequilibrios territoriales (artículo 158.2). Por último, la Constitución establece también la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio espa-

⁴ En palabras de Lucas Verdú, es la cláusula de cierre del sistema de descentralización del poder político, trascendiendo incluso el estricto sentido económico. *Cfr.* Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La solidaridad interterritorial: artículo 138”, en Alzaga Villamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1996-1999, t. X, pp. 459-468.

⁵ STC 135 /1992, del 5 de octubre.

⁶ Torres del Moral, A., *Principios de derecho constitucional español*, 5a. ed., Madrid, 2004, p. 729.

⁷ Artículo 138.1: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2o. de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. Se ha tachado de insuficiente y poco concreta dicha regulación, al entender que el principio de solidaridad “no ha sido desarrollado en toda su virtualidad, tanto por lo que a su materia se refiere como por lo que a su ámbito atañe”. *Cfr.* Álvarez Conde, E., *Las comunidades autónomas*, Madrid, Editora Nacional, 1980, p. 25.

⁸ Además del artículo 2o., el artículo 9.2 dice que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”; el artículo 40.1 prescribe el impulso de “las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa”; el artículo 131.1 dispone que “el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

ñol (artículo 158.1 CE), como uno de los fines primordiales de las asignaciones de los presupuestos generales del Estado.

1. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

A pesar de estas previsiones constitucionales, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) nunca ha alcanzado los objetivos para los que fue diseñado. En sus primeros años de funcionamiento ni siquiera sirvió para beneficiar a las comunidades más desfavorecidas, sino que tuvo un doble carácter,⁹ no sólo se utilizó como instrumento de solidaridad, sino como mecanismo de transferencia financiera a todas las comunidades autónomas. Este doble carácter se rectificó con la Ley 29/90, del 26 de diciembre.¹⁰

A partir de 1990 serán perceptoras de recursos sólo las comunidades autónomas de menor desarrollo económico, teniendo en cuenta su renta relativa. Al coincidir los criterios nacionales con los europeos se pretendía que el FCI y el FEDER se complementasen y potenciasen entre sí, pues los dos son instrumentos de política regional al servicio del desarrollo económico y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Once años después, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 27 de julio de 2001 introdujo modificaciones en el FCI que se plasmaron en la Ley 22/2001, del 27 de diciembre. Esta ley reconfigura los criterios que determinan quiénes pueden ser las comunidades autónomas beneficiarias del fondo y altera parcialmente el destino de los recursos. Además, crea dos Fondos de Compensación Interterritorial, uno llamado “de Compensación” y otro “Complementario”. Este último servirá para financiar gastos corrientes asociados a la inversión, algo no previsto en el artículo 158.2 de la CE, que sólo prevé la financiación de gastos de

⁹ Carácter que terminó plasmándose en la Ley 7/1984, de 31 de marzo. Esta Ley fue un fiel reflejo de la duplicidad de funciones del Fondo. Como ejemplos más significativos podemos citar que todas las comunidades autónomas eran perceptoras del Fondo; el reparto del mismo entre ellas y la administración central se producía en función de la situación competencial de cada momento respecto a los servicios transferibles, y, por último, los recursos se destinaban a financiar exclusivamente inversiones reales nuevas.

¹⁰ He estudiado esta evolución en diversos trabajos. Véase *El Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad*, Granada, Comares, 2001.

inversión. Por lo tanto, el único que se ciñe al mandato constitucional es el Fondo de Compensación.

2. *El principio de solidaridad en los sistemas de financiación autonómica*

En la década de los noventa se han venido modificando quinquenalmente los modelos de financiación autonómica en España, sin que se haya reformado ningún aspecto referido al Fondo de Compensación Interterritorial. Resulta paradójico porque precisamente la mayor preocupación de las comunidades autónomas menos favorecidas ha sido siempre la posibilidad de que se produzca un mayor desequilibrio entre territorios. Se ha incumplido de este modo el mandato constitucional referido al principio de solidaridad.

La aportación fundamental de estas reformas fue pasar de una simple “participación en” a una “cesión de” los ingresos. De este modo, en el sistema actual se produce, por parte de la Comunidad Autónoma, una apropiación íntegra o cuasi íntegra de tales recursos, que hace totalmente inviable la redistribución y, por consiguiente, la solidaridad.¹¹ El modelo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y plasmado en la Ley 21/2001, del 27 de diciembre prevé una tarifa autonómica del IRPF que asciende a un 33% del total del impuesto.

En todo caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, consciente de los problemas a que podía dar lugar, previó la creación de un nuevo fondo de solidaridad, distinto del FCI, que debería encargarse de reequilibrar la situación en caso de desigualdades. Este Fondo se llamó, inicialmente, Fondo de Garantía, y en la actualidad Fondo de Suficiencia.¹²

Dicho fondo es el mecanismo de cierre del sistema, porque cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y los recursos tributarios que se les atribuyen. Esta diferencia puede ser positiva o negativa, tal y como se prevé en el artículo 15.1 de la Ley 21/2001.

¹¹ García Morillo, J. *et al.*, *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 134 y 135.

¹² La Exposición de Motivos de la Ley 21/2001 dice que: “El principio de solidaridad garantiza que las comunidades autónomas puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, con independencia de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios, mediante la determinación de las necesidades totales de financiación y mediante la implantación del denominado Fondo de Suficiencia”.

Una Comunidad Autónoma tendrá Fondo de Suficiencia positivo cuando sus necesidades de gasto sean superiores a los recursos tributarios que le proporciona el sistema. Si las necesidades de gasto son inferiores, entonces el Fondo será negativo. En función de ello, la Comunidad Autónoma recibirá de o ingresará en la administración central del Estado la cantidad establecida.

Como resulta fácil deducir, lo único que puede conseguir este Fondo de Suficiencia es nivelar ingresos y gastos en cada Comunidad Autónoma, pero de ninguna manera contribuye a recortar las diferencias económicas que existan entre las mismas. Como máximo, puede lograr que no se incrementen, aunque esto es dudoso, si tenemos en cuenta que las comunidades más ricas, como ya hemos dicho, siempre recaudarán más que las pobres. No responde tanto al principio de solidaridad, como al de evitar mayores desigualdades. No es un mecanismo corrector, sino en todo caso de igualación coyuntural, sin tener en cuenta los diferentes y distantes puntos de partida de las comunidades autónomas.

El Fondo de Compensación Interterritorial queda, pues, como el único mecanismo que sí podría contribuir a corregir desequilibrios territoriales. Pero si comparamos la dotación anual del FCI con la del Fondo de Suficiencia nos damos cuenta de lo lejos que está de poder lograr este objetivo. El Fondo de Suficiencia presupuestado para 2003 era de 23,852.97 millones de euros, frente a los 955,773.71 miles de euros del FCI. El Fondo de Suficiencia presupuestado para 2004 fue de 25,206.23 millones de euros, frente a los 1,011,208.61 miles de euros del FCI. Finalmente, en 2005 se presupuestaron 26,941.94 millones de euros para el Fondo de Suficiencia, mientras que el FCI contaba sólo con 1,061.81 millones de euros.

Los nuevos fondos previstos son teóricamente complementarios del Fondo de Compensación Interterritorial, pero en realidad no lo son. Una prueba evidente es que todas las comunidades autónomas tienen Fondo de Suficiencia positivo, excepto Madrid y Baleares. Es evidente que no todas deberían ser receptoras, sino que algunas (las más ricas) tendrían que ser las que ingresasen recursos, y otras (las menos favorecidas) deberían recibirlos, como sí ocurre a través del FCI. Es necesario fortalecer el FCI si se quiere realmente que los desequilibrios económicos que todavía persisten en nuestro país se corrijan. Si, además, consideramos la próxima desaparición de los fondos FEDER europeos, el FCI está llamado, como expondré más adelante, a asumir esa función; sin embargo, el camino que se apunta en algunas reformas es el inverso.

3. *Las recientes reformas estatutarias*

A pesar de todo lo que llevamos dicho, la tendencia en la que se mueven algunas recientes reformas estatutarias, especialmente la catalana, es precisamente la contraria. Aunque en el Estatuto catalán (y en el de Andalucía) se alude formalmente al principio de solidaridad, desde el punto de vista material no se incluyen los mecanismos suficientes y necesarios para llevarlo a la práctica. Por ejemplo, se fomentan los mecanismos de negociación bilaterales, entre la administración central del Estado y la administración autonómica, olvidando que la verdadera cohesión nacional debe lograrse a través de mecanismos multilaterales de negociación. Si las relaciones entre comunidades autónomas y administración central del Estado se basan en la bilateralidad, se hará cada vez más impracticable el principio de solidaridad, especialmente entre los distintos territorios de la nación española.

Además, esto se complementa con algunas disposiciones en materia fiscal y financiera que ignoran al resto de comunidades autónomas y que están pensadas exclusivamente en las circunstancias de la Comunidad andaluza o la catalana. Por ejemplo, en el artículo 208.3 del Estatuto catalán se condiciona la contribución a la solidaridad al hecho de que las demás comunidades autónomas “lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. No se concreta qué significa este concepto de “esfuerzo fiscal similar”, pero en la versión inicial del artículo se recogían una serie de criterios concretos como el de las balanzas fiscales, se manejaba el concepto de “esfuerzo fiscal” de los ciudadanos de Cataluña, con una serie de condicionamientos que olvidaban el fundamento del principio de solidaridad. En la versión definitiva se mantiene el rechazo expreso a que, con estos mecanismos de nivelación y solidaridad; pueda variar la posición de Cataluña con relación a la ordenación de rentas per cápita entre comunidades autónomas antes de la nivelación.¹³

Cada una elige el criterio que más le beneficia: Cataluña su peso relativo en el PIB español, y Andalucía el criterio poblacional (“la inversión destinada a Andalucía sea al menos equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado”). Si cada Comunidad Autónoma

¹³ Artículo 208.5 El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación.

escoge un criterio diferente para la distribución de los recursos económicos procedentes del Estado, será imposible atender a todas, porque cada una escogerá el criterio más beneficioso para ella. Esto pone de relieve, una vez más, la necesidad de utilizar siempre la cooperación y las negociaciones multilaterales como manera de resolver los problemas.

Como acertadamente se ha sostenido,¹⁴ el Estado autonómico es un Estado cooperativo basado en la solidaridad. En dicho contexto, el principio de solidaridad contendría diversos elementos, entre los cuales podría destacarse el de la lealtad autonómica, que vendría a ser la traducción al Estado autonómico español del principio de lealtad federal (*bundestreue*) acuñado en la doctrina y jurisprudencia alemanas.¹⁵ Este principio de lealtad autonómica se traduciría en un deber de colaboración entre los poderes central y autonómicos, que no figura expresamente reconocido en la Constitución, pero que sí se ha proclamado por el Tribunal Constitucional.¹⁶

Como ha afirmado recientemente Ortega,¹⁷ aunque en los 25 años de desarrollo y funcionamiento del Estado autonómico se han destinado múltiples recursos económicos para la implantación del principio de autonomía (las comunidades autónomas gestionan ya en torno al 50% del gasto público), no puede decirse lo mismo en lo que se refiere al desarrollo e implantación del principio de solidaridad interregional. El Estado no está garantizando, como exige el artículo 15 de la LOFCA, en todo el territorio español el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales que son objeto de sus competencias, al tiempo que asegura a todas las comunidades autónomas un nivel mínimo de prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que hayan asumido.

En sentido contrario al planteamiento de las reformas estatutarias aprobadas en España, el principio de equidad y solidaridad entre los distintos territorios que integran una nación justifica transferencias de recursos de la Hacienda central a esos territorios para financiar gastos públicos, rompiendo parcialmente la equivalencia territorial. Hay muchas regiones en el mundo que no están de acuerdo con el modelo de financiación de su país. Pero a ninguna se le había ocurrido decir que todos los

¹⁴ Alonso de Antonio, J. A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, vol. I, p. 379.

¹⁵ STC 96/1986, del 10 de julio.

¹⁶ SSTC 18/1982, del 4 de mayo; 76/1983, del 5 de agosto; 80/1985, del 4 de julio.

¹⁷ “Reforma constitucional y reforma estatutaria”, Ponencia elaborada para la Jornada organizada por la Fundación Jiménez Abad, Zaragoza, noviembre de 2005.

impuestos pasan a ser de la región, que pagará al Estado lo que a bien tenga, y que quien no acepte esto es porque no es demócrata.¹⁸

El modelo de los “impuestos compartidos” alemán podría servir para orientar la reforma en España. Este modelo sirvió para incrementar el poder tributario a la Federación, de manera que ésta pueda actuar como una especie de poder compensatorio entre los diferentes Länder, para lograr una igualación relativa lo más elevada posible.¹⁹ Se trata de un mecanismo de compensación vertical (*vertikaler finanzausgleich*), lograda a través de acuerdos entre la Federación y cada uno de los Länder, y que se completa con otro mecanismo de igualación horizontal (*horizontaler finanzausgleich*), a través de un sistema de transferencias de los Länder ricos hacia los pobres.²⁰

Estas reformas vinieron acompañadas por la construcción doctrinal y jurisprudencial del principio de lealtad federal (*bundestreue*), que actúa en doble sentido: por un lado, los Länder deben ejercer sus competencias de modo necesario, si este ejercicio es requerido para la buena gestión del conjunto de la Federación; por otro, la discrecionalidad de los Länder en el ejercicio de sus competencias se ve limitada por la obligación de ejercerlas sin lesionar el interés común de la Federación y los demás estados miembros.²¹ El Tribunal Constitucional Federal alemán, por ejemplo, basó en el principio de lealtad federal la exigencia a los Länder ricos para hacer aportaciones financieras en beneficio de los Länder pobres, en una sentencia del 18 de febrero de 1952.²² Más adelante tendré ocasión de profundizar en ello.

¹⁸ Zubiri, I., “Democracia, solidaridad y financiación”, *El País*, 7 de noviembre de 2005.

¹⁹ Véase Medina Guerrero, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 204-244.

²⁰ Véase Ferreiro Lapatza, J. J., “El reparto de las competencias financieras en la República Federal de Alemania”, *Documentación Administrativa*, núm. 181, pp. 41 y ss.

²¹ Rupp, H. H., *Zum problem der bundestreue in bundesstaat*, Hamburgo, 1962; Bayer, H.W., *Die bundestreue, mohr-siebeck*, Tubinga, 1961.

²² “La reforma ha consagrado la supremacía financiera del Bund al atribuirle la recaudación de impuestos que antes pertenecían a los Länder y un porcentaje de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades más generoso del que disfrutaba antes de la reforma; mientras que aunque se haya reconocido a los Länder el derecho a participar en el impuesto sobre el volumen de ventas, antaño privativo del Bund, la participación de éste es, como ya vaticinara Konrad Hesse, notablemente superior”. *Cfr.* Medina Guerrero, M., *op. cit.*, nota 19, p. 239.

4. *Las reformas necesarias*

En sentido contrario a lo que se contiene en las recientes reformas, las políticas estatales deben dirigirse a corregir las diferencias territoriales existentes y a equilibrar los posibles efectos negativos de un mercado libre, sin fronteras, que puede acentuar más dichas diferencias. Este contexto, en el que se está desarrollando el proceso de reforma autonómico, exige que la administración central del Estado preste especial atención a la misión encomendada por los ya citados artículos 40 y 131 de la Constitución, en coherencia además con lo dispuesto en el artículo 158 del Tratado de la Comunidad Europea, en el que se desarrolla la financiación de los desequilibrios territoriales y que ha jugado un importantísimo papel en la definición de la dimensión de la solidaridad en el crecimiento económico. La pérdida de la condición comunitaria de región del Objetivo 1 para algunos territorios españoles es cuestión de tiempo. El ingreso en la Unión Europea de los 12 nuevos miembros hará que las rentas medias españolas, por un efecto de pura proporcionalidad aritmética, se eleven con relación a la media europea.

La pérdida de una parte importante de las ayudas comunitarias tendrá efectos adversos potencialmente muy importantes, tanto sobre el crecimiento agregado de la economía española como sobre su cohesión territorial interna. Como sostiene De la Fuente, es necesario dotarnos de instrumentos propios de política regional que puedan sustituir gradualmente a los fondos estructurales europeos.²³

Las previsiones de financiación se actualizan en España cada cinco años, con lo que las negociaciones vuelven a empezar de cero periódicamente. Lo primero que habría que hacer es establecer unos criterios fundamentales básicos que cierren el sistema, aunque se revisen las cantidades y porcentajes de participación concretos de modo quinquenal. Es posible que haya que introducir dichos criterios en la Constitución, y uno de ellos es la multilateralidad de las negociaciones.

Otro de los elementos básicos a recuperar es el del verdadero papel del Fondo de Compensación Interterritorial, convirtiéndolo en un FEDER español,²⁴ esto es, en un fondo de desarrollo regional que operaría siguiendo

²³ Fuente, Á. de la, *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*, documentos de trabajo 62/2005, Fundación Alternativas, pp. 46 y ss.

²⁴ También sostiene esto Bastida: "L'avvenuto ampliamento dell'Unione Europea fa temere la perdita di questi aiuti europei e fa pensare alla necessità di disegnare un nuovo

do los mismos principios que su análogo europeo y mantendría sus sistemas de programación y control. A partir de 2007, las transferencias de este fondo deberían ir concentrándose gradualmente en aquellas regiones con niveles de renta inferiores al promedio nacional que queden fuera del Objetivo 1 europeo, con el fin de repartir de una forma más equitativa los recursos disponibles y de mitigar los efectos de la reducción de las ayudas europeas sobre las regiones más afectadas.

El fondo cofinanciaría la inversión productiva de los gobiernos regionales, donde se incluiría el gasto en infraestructuras productivas, educación y formación no reglada e I+D, así como diversos programas de apoyo a las empresas, incluyendo tanto las subvenciones a la inversión y a la creación de empleo como la provisión de asesoría técnica, la promoción comercial y exportadora y otros servicios especializados.

Esta es la política necesaria, en esta coyuntura histórica, para salvaguardar el principio de solidaridad, la cohesión territorial y, en definitiva, la propia pervivencia del modelo español de Estado autonómico. En lugar de eliminar los mecanismos de nivelación y de reequilibrio interterritorial, han de incrementarse los instrumentos, han de dotarse económicamente de los fondos necesarios, para convertirlos de una vez por todas en eficaces. En última instancia, era éste el objetivo que los padres de la Constitución perseguían con la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, objetivo que ahora es imprescindible rescatar.

III. LOS MECANISMOS DE REEQUILIBRIO FINANCIERO EN ALEMANIA

Desde el punto de vista financiero, en Alemania, el peso del Bund y de cada uno de los Länder depende en última instancia de lo dispuesto en los artículos 104 a 115 de la Ley Fundamental de Bonn, donde se establecen las bases constitucionales del sistema financiero federal alemán, y regulan los mecanismos que deben procurar el equilibrio económico entre los Länder.²⁵

Fondo di Compensazione Interterritoriale”. Cfr. Bastida, F., “Il sistema finanziario regionale spagnolo”, *Le istituzioni del federalismo*, núm. 5/2004, p. 910, http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2004/903-911%20bastida.pdf.

²⁵ Vogel, K., “Grundzüge des finanzrechts des grundgesetzes”, en Isensee, J. y Kirchhof, P. (eds.), *Handbuch des staatsrechts der bundesrepublik Deutschland*, t. IV, *Finanzordnung. Bundesstaatliche Ordnung*, 2a. ed., Heidelberg, Müller, 1999, pp. 4 y 5.

Es conocida la fuerte discusión política que ha rodeado siempre a la Constitución financiera desde su elaboración. A pesar de que se quiso impedir una excesiva centralización, también desde el punto de vista financiero, la práctica constitucional pronto puso de manifiesto la tendencia hacia el reforzamiento del papel del Bund, que terminó acaparando la mayor parte de los recursos financieros y controlando el grueso de los ingresos impositivos. Ante la constatación de la divergencia entre las disposiciones constitucionales y su práctica aplicativa, la reforma constitucional de 1969 pretendió una más clara delimitación de funciones, un reparto financiero más nítido, un nuevo diseño del sistema de ajuste financiero, así como un mayor grado de flexibilidad.

1. *La reforma de la Constitución financiera de 1969*

En 1969 se introdujo el llamado principio de conexión en el artículo 104.a de la GG, que trata de confirmar tanto la autonomía del Bund y de los Länder como la vigencia del principio federal también en el ámbito financiero al establecer que tanto Bund como Länder deberán asumir los gastos que deriven de la realización de sus respectivas tareas, vinculando, de este modo, la responsabilidad competencial con la responsabilidad financiera.²⁶ Es la competencia administrativa y no, como antes de 1969, la competencia legislativa la que determina la responsabilidad sobre los gastos.²⁷ La aplicación del principio pretende contrarrestar la financiación por el Bund de tareas de los Länder, práctica muy extendida a pesar de su incompatibilidad con la Constitución, tal y como recuerda el propio BVerfG.²⁸

La reforma de 1969 pretendió garantizar a los Länder su autonomía frente al Bund a través de la recaudación por sí mismos de determinados impuestos.²⁹ A partir de ahí se establecen dos mecanismos de ajuste financiero, el primario, que determina la distribución de los impuestos entre el Bund y los Länder, y el secundario, que redistribuye, una vez ya

²⁶ Albertí, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1986, p. 289.

²⁷ BVerfGE 26, 38, 390.

²⁸ BVerfGE 39, 96 (107).

²⁹ Geske, O. E., *Der bundesstaatliche finanzausgleich*, Munich, Vahlen, 2001; Bundesministerium der Finanzen, *Solidarität im bundesstaat. Die finanzverteilung*, Berlín, 2002, pp. 16 y 21.

asignada, la recaudación impositiva en una segunda fase con una finalidad correctora de la distinta capacidad económica de los Länder. Son los mecanismos redistributivos ya citados, propios del “vertikaler” y “horizontaler finanzausgleich”.

Ante determinado tipo de desequilibrios que no son sólo producto de la política económica llevada a cabo por cada Land, sino resultado de otros factores ajenos a su responsabilidad (situación geográfica, insuficiencia de recursos naturales), el principio de solidaridad federal debe actuar reequilibrando las diferencias de capacidad financiera. Sobre esta premisa descansa el ajuste financiero secundario horizontal del artículo 107.2 LFB, que obliga a garantizar mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Länder a través de la redistribución de recursos entre los mismos.³⁰

La reforma de 1969 profundizó aún más, bajo la consigna de “federalismo cooperativo”, en la tendencia hacia la centralización (“unitarisierung”), limitando los ámbitos de libre actuación de cada Land, y valorando la unidad (“einheitlichkeit”) como un elemento esencial del federalismo alemán, frente a la disparidad que había llevado al progresivo distanciamiento entre Länder ricos y pobres. Entre la reforma de 1969 y la acometida en 2006 no se ha producido ninguna reforma significativa de la Constitución financiera en Alemania, aunque sin duda han influido en la evolución del modelo el hecho histórico de la reunificación, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Federal y las reformas legislativas que se han producido en este periodo.³¹

El BVerfG, en sentencia del 24 de junio de 1986, aludiendo al artículo 107.2 GG sostiene que en él se hace realidad el principio federal de ayuda mutua (“das einstehen füreinander”), que no sólo rige en la relación entre el Bund y los Länder, sino también en la relación de los Länder entre sí. Así que debe entenderse el orden financiero como un sistema complejo, compuesto de varios niveles, dedicado a la distribución de los ingresos financieros de forma tal que tanto el Bund como los Länder puedan afrontar las tareas que constitucionalmente les corresponden. Esta interpretación se ve posteriormente completada con la sentencia del 27 del mayo de 1992.

³⁰ Eckertz, R., “Der gesamtdeutsche finanzausgleich im system des geltenden verfassungsrechts”, *Die öffentliche verwaltung*, 1993, p. 284.

³¹ Véase Medina, M., *op. cit.*, nota 19, pp. 162-244.

2. La evolución del sistema tras la reunificación

No obstante, el planteamiento interpretativo impulsado, BVerfG, desde la reunificación ya no se basa en la óptica de la homogeneidad del Estado federal, sino en la perspectiva de la aspiración de los Länder a la heterogeneidad. Esto no impide, pero sí dificulta la intromisión del Bund en los ámbitos de la legislación concurrente, puesto que el bien jurídico de las equivalentes condiciones de vida en los Länder sólo se considera amenazado cuando éstas se han desarrollado de forma muy desigual, de modo que resulte incompatible con el carácter social del Estado federal.³²

A pesar de que las cargas financieras de la reunificación se asumieron conjuntamente por el Bund, los Länder y los municipios, con el objetivo de igualar las condiciones de vida en todo el territorio federal,³³ en 1995, después del periodo de transición inicial, continuaban existiendo importantes diferencias entre la capacidad económica y financiera de los Länder viejos y nuevos. No se planteó entonces modificar la Constitución financiera, a pesar de que los problemas de integración de los nuevos Länder en el orden financiero federal eran evidentes. Se acordó una nueva regulación de las relaciones financieras entre el Bund y los Länder en las llamadas “negociaciones del pacto de solidaridad” de marzo de 1993 (Pacto de Solidaridad I). Con la entrada al sistema de los nuevos Länder como miembros plenamente equiparados, lo que ocurrió fue que algunos Länder hasta entonces receptores se convirtieron en donantes, y los Länder occidentales que continuaron entre los receptores vieron considerablemente reducidas las cantidades a recibir.³⁴

El BVerfG, en sentencia del 11 noviembre de 1999, dice que el sistema de ajuste financiero (107.2 GG) debe encontrar el punto de equilibrio

³² Así que solamente una merma intolerable de las condiciones de vida de los ciudadanos, que por ejemplo provoque la migración interior o que pueda conducir a la distorsión de la paz social, podría justificar la intervención del Bund. Cfr. BVerfGE 106, 62, 144. Pestalozza, *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, pp. 1840 y ss.

³³ Fue el contenido del “Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts-, und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik” (BGBl. II, p. 537), de 18 de mayo de 1990 (artículo 31) se creó el fondo de la “unidad alemana” (der Fonds “Deutsche Einheit”), que desde entonces ha servido como instrumento esencial para el cumplimiento de las obligaciones financieras resultantes del proceso de unificación de la República Federal alemana, y del que finalmente los Länder sólo han cubierto alrededor de un 33.6%.

³⁴ Seybold, M., *Der finanzausgleich im kontext des deutschen föderalismus*, Munich, Nomos, 2005, pp. 43-46.

entre la autonomía, la responsabilidad de cada ente y la preservación de la individualidad de los Länder, por un lado, y la corresponsabilidad solidaria sobre la existencia e independencia de los compañeros de Bund, por otro lado. El deseable mantenimiento de la pluralidad regional de Alemania requiere un cierto grado de autonomía financiera. Además, el principio federal garantiza un cierto grado de competitividad entre los Länder, puesto que, en parte, la base legitimadora del federalismo reside en la función de promover la competitividad política de los Länder entre sí y con respecto al Bund a fin de favorecer la eficiencia y el mejor cumplimiento de las tareas que cada ente tiene asignadas.³⁵

El BVerfG encomienda también al legislador federal la tarea de concretar y complementar las medidas previstas en la Constitución financiera, fijando el 31 de diciembre de 2002 como fecha límite para la elaboración de una ley de medidas que concrete el reparto de los ingresos de los impuestos sobre el volumen de ventas y el sistema de ajuste financiero, incluyendo las asignaciones complementarias. De modo que el legislador recibe un doble encargo: en primer lugar, tiene la obligación de clarificar los principios constitucionales y de enunciar las medidas de concreción constitucional. Además, debe extraer a partir de estas medidas las concretas consecuencias jurídico-financieras, contribuyendo así a la seguridad jurídica en este campo.

Como consecuencia de la sentencia del 11 de noviembre de 1999, se aprobó la Ley de continuación del pacto de solidaridad del 20 de diciembre de 2001 (Pacto de Solidaridad II³⁶). Se dispuso en él que las asignaciones complementarias del Bund pasasen a recibirlas únicamente los Länder más débiles financieramente y que la intensidad de la compensación queda rebajada al 77.5% (90% hasta entonces).

Las carencias o distorsiones que se han detectado en la Constitución financiera tienen que ver principalmente con las financiaciones mixtas (“mischfinanzierungen”), dado que existe una tendencia a la consolidación de las transferencias financieras del Bund a los Länder, transferencias que se efectúan para la financiación de determinadas tareas.³⁷ Las financiacio-

³⁵ Margedant, U., *Die föderalismusdiskussion in Deutschland, aus politik und zeitgeschichte* (B 29-30/2003), <http://www.bpb.de/publikationen/2LJ32V.html>.

³⁶ “Solidarpakt II”, <http://www.bundesregierung>, (26 de diciembre de 2006).

³⁷ Pohl, R., *Stellungnahme zu den themen mischfinanzierungen und steuerverteilung*, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0021, p. 1.

nes mixtas limitan la asunción de responsabilidad en la realización de tareas y en la gestión de los gastos tanto a nivel estatal como regional. El objetivo de la reforma debería consistir, por tanto, en convertir tanto las tareas comunes como las ayudas financieras en categorías residuales, que deben ser la excepción y no la regla general.

Sin embargo, la Constitución financiera se ha modificado escasamente, como ya he afirmado, en la reforma constitucional de 2006.³⁸ En el contexto de la modernización del federalismo,³⁹ se ha procedido a reducir las financiaciones mixtas;⁴⁰ reforzar los requisitos para la obtención de ayudas financieras; introducir nuevos casos de necesidad de aprobación de las leyes federales por el Bundesrat cuando supongan un aumento de gastos para los Länder; reforzar la autonomía impositiva regional; incluir en la ley fundamental un pacto nacional de estabilidad; y regular expresamente en el texto constitucional el reparto de cargas entre la Federación y los Länder en el caso de vulneración de las obligaciones supranacionales e internacionales.

Como se había venido afirmando de modo persistente, la evolución del modelo de tareas comunes había sido insostenible y cuestiona la capacidad impositiva constitucional-financiera de todo el conjunto;⁴¹ sin embargo, la reforma no ha atajado este problema. Según la justificación de la reforma constitucional, las significativas diferencias estructurales entre los Länder no permiten de momento materializar una supresión completa de las financiaciones mixtas, tanto en su vertiente de tareas comunes como de ayudas financieras. Sólo se ha aumentado el control por parte del Bund del uso que los Länder realizan de las ayudas financieras que se les transmiten. Se trata con ello de asegurar su eficiente utilización. No se ha cumplido el mandato de “desenmarañamiento”, puesto que queda casi todo pendiente respecto a las tareas comunes. Antes al contrario, en el ámbito financiero

³⁸ Ley del 28 de agosto de 2006, BGBl. I, p. 2034.

³⁹ Gutiérrez Gutiérrez, I., “La fallida reforma del federalismo alemán”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, pp. 377-396.

⁴⁰ Respecto a las tareas comunes, sólo se suprime la de “ampliación y construcción de universidades, clínicas universitarias inclusive”, de forma que se eliminan supuestos de financiación mixta, reforzando así a los Länder. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/813, del 7 de marzo de 2006.

⁴¹ Hofmann, H. “Die vorschläge der bundesstaatskommission im spiegel notwendiger reformen der finanzverfassung”, en Borchard, M. y Margedant, U. (eds.), *Der deutsche föderalismus im reformprozess*, Sankt Augustin, Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 38-40.

se han introducido nuevos casos de necesidad de aprobación de leyes federales por parte del Bundesrat cuando éstas comporten un aumento de gastos para los Länder (nuevo apartado 4 del artículo 104.a). A partir de la reforma requerirán la aprobación del Bundesrat todas aquellas leyes que justifiquen la obligación de los Länder respecto a terceros de realizar prestaciones dinerarias o prestaciones en especie de valor pecuniario, incluidas las prestaciones de servicio equivalentes.

Al artículo 105, referido a las competencias legislativas, se le añade en su apartado 2.a una habilitación a los Länder para la determinación de la tasa de un impuesto, que constituye uno de los factores que puede favorecer la competitividad entre éstos, de forma que traten de crear las mejores condiciones posibles para atraer a un mayor número de contribuyentes.⁴² Se fomenta mediante esta autonomía impositiva que aquellos Länder que deseen conservar o crear puestos de trabajo puedan diseñar las condiciones que favorezcan la inversión; sin embargo, lo que habría hecho falta es, quizá, establecer un cierto grado de autonomía regional respecto a los impuestos sobre la renta y sobre sociedades, si bien se ha apuntado la inutilidad de una reforma en tal sentido si no va acompañada de una modificación del modelo de ajuste financiero que incentive de forma más decidida el potencial éxito de la política fiscal regional.⁴³

El artículo 109.5 regula concretamente la responsabilidad que al Bund, por un lado, y a los Länder, por otro, corresponde ante un eventual incumplimiento de las obligaciones comunitarias, fijando los correspondientes porcentajes de reparto de las responsabilidades financieras en caso de imposición de sanciones por parte de la Comunidad Europea. Se ha criticado la aportación sólo parcial que esta nueva regulación supone a la pretensión de inclusión de un pacto de estabilidad nacional en la ley fundamental, que garantice no sólo la asunción de responsabilidades en caso de incumplimiento de los límites establecidos al déficit, sino sobre todo que aspire a regular un conjunto de medidas presupuestarias en el artículo 115 LFB (reparto vertical Bund-Länder y horizontal del límite de endeudamiento y sanciones internas en caso de incumplimiento) que permi-

⁴² Meyer, H., "Erste Überlegungen zum Themenkomplex Finanzrelevante Verflechtungen im föderalen System", Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0020, pp. 2-5.

⁴³ Färber, G. y Otter, N., "Reform der Finanzverfassung-eine vertane chance?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núms. 13 y 14, 2005, p. 35.

tan a largo plazo el respeto del actual porcentaje del 3% fijado por la Unión Europea.⁴⁴

Una de las cuestiones polémicas en los últimos años en Alemania ha sido la atribución de la responsabilidad financiera en caso de vulneración de las obligaciones supranacionales e internacionales. Así, se ha discutido quién debía asumir las cargas económicas resultantes de la sanción por el retraso o la deficiente transposición de una directiva comunitaria, en caso de un mal uso de fondos comunitarios, o ante un fallo de contenido indemnizatorio de una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que condene al Estado alemán por dilaciones indebidas. La Federación había pretendido la responsabilidad financiera de los Länder en razón del principio de conexión del artículo 104.a.1. Por su parte, los Länder desplazaban la asunción de cargas al Bund en razón de su competencia en las relaciones exteriores, argumentación que había sido respaldada por el Tribunal Constitucional Federal.⁴⁵ El artículo 104.a.6 ha venido a regular expresamente en la ley fundamental esta cuestión, optando por la distribución de la responsabilidad en función de la opción constitucional respecto al reparto interno de competencias y tareas.

3. *La reforma pendiente*

La reforma de la Constitución financiera ha quedado muy alejada de las expectativas iniciales y de las modificaciones consideradas imprescindibles. Los cambios efectivamente realizados, a pesar de que se sitúan en la dirección marcada por las necesidades a las que trata de responder la reforma, apenas suponen avances. De hecho, el cierre de la reforma ha ido acompañado de la inmediata reivindicación de nuevas, próximas y urgentes modificaciones. Así, en una resolución emitida el mismo día de la aprobación de la reforma por el Bundesrat, el 7 de julio de 2006, la Cámara expresaba su esperanza de que de forma inmediata se acometiera el segundo paso de la reforma: la regulación de las relaciones financieras entre el Bund y los Länder. En esta resolución se recordaban las modificaciones pendientes, insistiendo en la necesidad de trabajar sobre todo en

⁴⁴ *Ibidem*, p. 37.

⁴⁵ BVerfGE 109, pp. 1 y ss. Sentencia que resolvió la reclamación del Bund frente a Mecklenburg-Vorpommern en relación con las medidas de ayudas comunitarias a la agricultura.

el logro de mecanismos para la prevención y la lucha contra las crisis presupuestarias; en conseguir un mayor grado de responsabilidad de los distintos entes territoriales; en profundizar en las posibilidades de cooperación entre los Länder; así como en una adecuada dotación financiera respecto a las tareas asignadas. En esta línea, también la canciller Merkel ha anunciado que tras el primer paso de la reforma constitucional vendrá el segundo, la reforma de las relaciones financieras.

La modificación del sistema de ajuste financiero ha quedado postergada, pues únicamente se ha introducido en el artículo 107.1.4 *in fine* la necesaria consideración de la capacidad impositiva con respecto al impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles, coherente con el incremento de autonomía regional que supone la modificación en este sentido del artículo 105.2.a LFB, a fin de no desincentivar la actuación de los Länder. Precisamente esta reforma pendiente del sistema de ajuste financiero constituye el núcleo de la reforma financiera, pues del diseño final de este modelo va a depender la configuración de los distintos acentos entre los principios de solidaridad y competitividad, así como el diverso énfasis en la responsabilidad y autonomía de los entes regionales. Además, es necesario definir un posible sistema de ayudas recíprocas para posibles casos extremos de crisis o quiebras presupuestarias. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 19 de octubre de 2006, que ha rechazado la aspiración de Berlín a la garantía de transferencias adicionales del Bund a partir de 2002, de conformidad con el artículo 107.2.3 LFB, en relación con el principio federal, contribuirá a marcar las pautas en esta cuestión.⁴⁶

La tendencia hacia el federalismo cooperativo, anclada en los principios de construcción del federalismo competitivo, se ha acentuado en los últimos años en la República federal, provocando una negativa complejidad, limitación de la responsabilidad y opacidades en el sistema. Todas las críticas que se proyectan con carácter general sobre el federalismo alemán en este sentido concurren asimismo en la Constitución financiera, siendo el ejemplo por excelencia la ruptura del principio de conexión a través de las financiaciones mixtas. La creciente asunción de cargas financieras por la legislación federal ha contribuido a la desmotivación de Länder y municipios en el esfuerzo de elaboración de una política finan-

⁴⁶ BVerfG, 2 BvF 3/03 del 19 de octubre de 2006. http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20061019_2bvf000303.html.

ciera responsable, reduciendo asimismo su margen de actuación política, además de la presión que puede suponer sobre los entes regionales con menos recursos la capacidad compensatoria del Bund.

Por otro lado, un sistema de ajuste financiero que aporte, con base en el principio de solidaridad, todas las cantidades que un Land pueda necesitar en cualquier situación, independientemente de las opciones financieras y presupuestarias regionales, desincentiva el esfuerzo de los Länder. La jurisprudencia constitucional ha establecido que un cierto grado de competitividad política entre los entes territoriales constituye uno de los elementos inherentes a una estructura federal que permite el mejor cumplimiento de los deberes en un plano descentralizado, favoreciendo el esfuerzo de los Länder.⁴⁷ Sin embargo, ha quedado postergada una reforma decidida que establezca un nuevo equilibrio entre estos principios federales y que necesariamente requiere la reordenación de las relaciones financieras.

IV. LAS REFORMAS PENDIENTES EN ESPAÑA Y ALEMANIA

El problema al que se trata de dar solución en Alemania y España es similar. La financiación de estos dos Estados descentralizados no está resuelta, y necesita reformarse. No obstante, mientras que en España la tendencia es (y ha sido) siempre unidireccional, es decir, ha pretendido siempre un mayor grado de autonomía de las administraciones territoriales, en Alemania se puede hablar de una reforma bidireccional: en algunos casos habrá que reforzar el papel del Bund, en otros el de los Länder.

Las tensiones entre los principios de autonomía y solidaridad son normales en el desarrollo y la ejecución de una organización territorial descentralizada, y siempre deberán estar presentes en las actuaciones de los poderes centrales y autonómicos (o federales), porque son elementos fundamentales para garantizar la cohesión y la unidad del Estado; sin embargo, estas tensiones deben limitarse a las imprescindibles, y, en este sentido, en España podemos recordar el ejemplo alemán: la constitucionalización de los criterios de financiación podría ser una solución a estos problemas, pues podría contribuir a ahorrar algunos conflictos, y evitaría

⁴⁷ Recordemos el espaldarazo que en este sentido supuso la Sentencia del BVerfG de 11 de noviembre de 1999 a las reformas que aspiran a un mayor grado de federalismo competitivo.

el peligro de intentar abordar los cambios de modo unilateral, incurriendo incluso, como ya se ha afirmado acertadamente, en verdaderas mutaciones constitucionales.⁴⁸

En diciembre de 2006 se ha creado en Alemania una Comisión conjunta del Bundestag y del Bundesrat para la modernización de las relaciones financieras Bund-Länder.⁴⁹ La misión de la Comisión consiste en proponer medidas para acompasar las relaciones financieras Bund-Länder a las nuevas condiciones estructurales, en especial de cara a una política de crecimiento y fomento del empleo. Los objetivos pasan por fomentar la responsabilidad de cada ente territorial así como reforzar su financiación en función de las tareas asignadas. En especial, se deben estudiar y proponer medidas para combatir crisis presupuestarias ya existentes o posibles en el futuro, para sanear, desburocratizar y aumentar la eficiencia, reforzar la cooperación y facilitar las agrupaciones voluntarias de Länder.

No estaría mal que tomásemos también ejemplo de ello en España. Deberíamos plantearnos que, para un mejor funcionamiento del sistema, no siempre la solución es incrementar el poder financiero de las comunidades autónomas, porque entonces no estaríamos cumpliendo el mandato constitucional de la solidaridad. Por desgracia, no parece que éste sea el camino escogido en nuestras recientes reformas estatutarias.

⁴⁸ Tajadura, J., “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, *La reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, CEPC, 2005, pp. 70 y ss.

⁴⁹ “Föderalismusreform II”, <http://www.bundesrat.de>.