

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2009 DE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

**Antonio Arroyo Gil**

Ltrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local, y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

*A mi madre,  
in memoriam*

SUMARIO: Introducción. – 1. La reforma tras la reforma. – 2. Razones, objetivos y finalidad de la reforma. – 3. Contenido de la reforma. – 3.1. Introducción de un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder* (Artículos 109, 115 y 143d GG). – 3.1.a) Artículo 109.3 GG. – 3.1.b) Artículo 115 GG. – 3.1.c) Artículo 143d GG. – 3.2. Creación de un procedimiento tendente a evitar las situaciones de emergencia presupuestaria (Artículo 109a GG). – 3.3. Cooperación de la Federación y los *Länder* en el ámbito de la Tecnología de la Información (Artículo 91c GG). – 3.4. Otras modificaciones de la Ley Fundamental (Artículos 91d y 104b.1 GG). – 4. Valoración global de la reforma. – *Resumen-Resum-Abstract.*

---

## Introducción

Decíamos ayer, a propósito de la reforma constitucional del federalismo alemán que entró en vigor el 1 de septiembre de 2006, que

---

*Artículo recibido el 9/12/2009; aceptado el 27/01/2010.*

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-14235) sobre “Las reformas de los sistemas descentralizados” (Investigador principal: Prof. Dr. D. Tomás de la Quadra-Salcedo Janini).

“una modificación profunda de las relaciones de poder entre los centros principales de decisión política a nivel federal y de *Land*, para ser efectiva, ha de venir acompañada de una revisión, igualmente seria, de los instrumentos de financiación, pues, de lo contrario, los propósitos que se perseguían con aquélla se pueden ver completamente frustrados”.<sup>1</sup>

Y anunciábamos ya que, en efecto, esa reforma de la llamada Constitución financiera germana había comenzado su andadura con el acuerdo adoptado por la Dieta Federal o *Bundestag* y el Consejo Federal o *Bundesrat*, en sendas sesiones de 15 de diciembre de 2006, por el que se decide establecer una comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, la conocida como *Comisión sobre el Federalismo II*.<sup>2</sup>

Compuesta por treinta dos miembros con derecho a voto (dieciséis de la Dieta Federal y dieciséis del Consejo Federal), en la Comisión se integran también cuatro representantes de las Dietas o Parlamentos de los *Länder*, con derecho de petición e intervención, pero sin derecho a voto, posibilitándose asimismo la participación de los municipios a través de los representantes de las tres principales aso-

---

1. Antonio Arroyo Gil, *La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52ª. Ley de Modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, prólogo de Juan José Solozábal Echavarría, Colección Con(Textos)A, núm. 11, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009, pp. 126 y ss.

2. Sobre las condiciones históricas que motivaron la constitución de esta Comisión, el desarrollo de sus trabajos y los fines y objetivos a alcanzar, puede verse el conjunto de las contribuciones recogidas en el número monográfico de la revista *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 2, 2008 (editada por Joachim Jens Hesse), dedicado precisamente a la modernización de las relaciones financieras en el seno del Estado federal alemán (segunda reforma del federalismo). En concreto, son las siguientes: Joachim Jens Hesse, “Kleinster gemeinsamer Nenner? Die Föderalismusreform II vor der Entscheidung”, pp. 193 ss.; Joachim Wieland, “Die Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung: historische Voraussetzungen und aktueller Handlungsbedarf”, pp. 204 y ss.; Christian Calliess, “Innovationsföderalismus als Voraussetzung von Finanzverantwortung der Länder”, pp. 227 y ss.; Peter M. Huber, “Entflechtung der Verwaltungskompetenzen als Leitidee der Föderalismusreform”, pp. 255 y ss.; Martin Burgi, “Zukunftsfähige Kooperationen trotz Entflechtung und staat Hochzonung: ein Auftrag für die Föderalismusreform II”, pp. 281 y ss.; Utz Schliesky, “Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz”, pp. 304 ss.; Hans-Peter Schneider, “Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus: Chancen und Risiken der Landesparlamente”, pp. 331 ss., y Hans Günter Henneke, “Kommunalspezifische Fragen im Rahmen der Föderalismusreform”, pp. 356 y ss.

ciaciones locales.<sup>3</sup> Los treinta y dos miembros de pleno derecho son todos del máximo nivel institucional (entre ellos, cuatro Ministros federales, diez Ministros-Presidentes de *Land* y los tres Alcaldes de las Ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo), lo que ofrece una idea muy aproximada de la trascendencia que se le quiso dar desde un comienzo a la labor de esta *Comisión sobre el Federalismo II*.

La misma se constituyó el 8 de marzo de 2007, pudiendo presentar sus Presidentes (a la sazón, Peter Struck, Presidente del Grupo Parlamentario del Partido Social-Demócrata –SPD–, por parte del *Bundestag*, y Günther Oettinger, Ministro-Presidente de Baden-Württemberg, de la Unión Cristiano-Demócrata –CDU– por parte del *Bundesrat*) una propuesta completa de reforma constitucional y legal el 5 de marzo de 2009,<sup>4</sup> que fue aprobada mayoritariamente por 26 de los 31 miembros presentes de la Comisión, produciéndose tres votos en contra (de los grupos políticos Alianza 90, Los Verdes y La Izquierda, y del *Land* de Mecklenburg-Vorpommern) y dos abstenciones (de la Ciudad-Estado de Berlín y del *Land* de Schleswig-Holstein). Propuesta que, tras ser tomada en consideración por el Gobierno federal, inició su

---

3. La participación de los municipios a través de los representantes de sus tres principales asociaciones en el seno de la *Comisión sobre el federalismo II*, aunque limitada, ha tenido su importancia. No han faltado las ocasiones en que los mismos han podido plantear sus propuestas en relación con aquellas cuestiones financieras que les afectan de manera más directa, algo que resulta, por otra parte, perfectamente razonable, dado que una reforma constitucional de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* inevitablemente acabará teniendo algún tipo de efecto en el nivel municipal de gobierno y administración. Vid. Kdruck. 4 – Deutscher Städte- und Gemeindebund – *Zehn Erwartungen der Städte und Gemeinden zur Föderalismusreform II* (22.03.2007); Kdruck. 84 – Deutscher Städtetag – *Kommunale Aspekte in der Föderalismusreform II – Stellungnahme des Deutschen Städtetages zu dem Themen Finanzen und Modernisierte Formen der Zusammenarbeit im Bundesstaat* (31.10.2007); Kdruck. 85 – Deutscher Städtetag – *Antwort des Deutschen Städtetages auf finanzstatistische Fragen von Herrn Volker Kröning, MdB*; Monika Kuban, Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers (16.11.2007); Kdruck. 86 – Deutscher Städte- und Gemeindebund – *Finanzstatistische Daten der Kommunen – Antwort des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf finanzstatistische Fragen von Herrn Volker Kröning, MdB*; Helmut Dedy, Stellvertr. Hauptgeschäftsführer des DStGB (23.11.2007); Kdruck. 89 – Deutscher Landkreistag – *Finanzsituation der Kreise – Antwort des Deutschen Landkreistages auf die Frage von Herrn Volker Kröning, MdB*; Hans Jörg Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages (04.12.2007); Kdruck. 140 – *Beschlüsse der 370. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum Stand der Beratungen in der Föderalismuskommission – zugeleitet von Herrn Christian Ude, Präsident des Deutschen Städtetages* (06.10.2008); Kdruck. 164 – *Stellungnahme des Deutschen Städtetages zu den Vorschlägen der Föderalismuskommission II vom 05.02.2009* (11.02.2009).

4. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs174.pdf>

tramitación parlamentaria a fines de marzo con la primera lectura de la misma en la Dieta Federal, concluyendo todo el proceso con la aprobación de los proyectos de ley de reforma constitucional y de ley de acompañamiento el 29 de mayo en la Dieta Federal y el 12 de junio de 2009 en el Consejo Federal.

Las productos legislativos resultantes de este proceso son, en efecto, la Ley de modificación de la Ley Fundamental (Artículos 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115 y 143d), de 29 de julio de 2009, que entró en vigor el 1 de agosto de 2009, por un lado, y la Ley de Acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo, de 10 de agosto de 2009, por el otro, cuya entrada en vigor tuvo lugar el día 18 de este mismo mes, en virtud de la cual se aprueban nuevas leyes y someten a modificación otras tantas leyes y reglamentos relacionados con las finanzas federales y de *Land*.<sup>5</sup>

## 1. La reforma tras la reforma

Antes de proceder al estudio y análisis de la reforma constitucional de 2009, objeto principal de atención en este trabajo, conviene subrayar, en primer lugar, que algunos de los aspectos de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* habían sido ya objeto

---

5. En concreto, a través de esta Ley de Acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo son aprobadas las siguientes nuevas leyes: Artículo 1: Ley sobre el Establecimiento de un Consejo de Estabilidad y la Prevención de Situaciones de Emergencia Presupuestaria – *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*; Artículo 2: Ley para la Aplicación del Artículo 115 de la Ley Fundamental (= GG) – *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes*; Artículo 3: Ley sobre la Concesión de Ayudas a la Consolidación – *Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen*; Artículo 4: Ley sobre la Conexión de las Redes Tecnológicas de Información de la Federación y los *Länder* – Ley sobre la Aplicación del Artículo 91c apartado 4 de la Ley Fundamental – *Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder – Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 des Grundgesetzes*; Artículo 5: Ley del Registro Federal de Datos sobre Cáncer – *Bundeskrebsregisterdatengesetz*. Y son modificadas las siguientes leyes y reglamentos: Artículo 6: Ley de Administración Financiera – *Finanzverwaltungsgesetz*; Artículo 7: Ley de Compensación Financiera – *Finanzausgleichsgesetz*; Artículo 8: Ley del Impuesto sobre la Renta – *Einkommensteuergesetz*; Artículo 9: Reglamento de Aplicación del Impuesto sobre la Renta – *Einkommensteuer-Durchführungsverordnung*; Artículo 10: Ley del Impuesto de Seguros – *Versicherungsteuergesetz*; Artículo 11: Reglamento de Aplicación del Impuesto de Seguros – *Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung*; Artículo 12: Ley del Impuesto sobre la Protección contra Incendios – *Feuerschutzsteuergesetz*.

de modificación con ocasión de la reforma constitucional de 2006, si bien es cierto que con un alcance muy limitado.<sup>6</sup>

Así, más allá de la supresión de determinados supuestos de financiación mixta en el ámbito de las tareas comunes obligatorias (antiguo apartado 1 del art. 91a.1 GG), de la consagración constitucional de un pacto de estabilidad nacional como reflejo de la exigencia de la normativa comunitaria a este respecto (art. 109.5 GG) y de la regulación expresa en la Ley Fundamental del Reparto de las Cargas entre la Federación y los *Länder* en el caso de lesión de las obligaciones de carácter supranacional e internacional (art. 104a.6 GG), las modificaciones que tuvieron lugar en el terreno de la Constitución financiera, orientadas en su mayoría, al igual que todas las demás, a la consecución de los objetivos de desconcentración, clarificación de las responsabilidades y potenciación de la autonomía de actuación, se circunscribieron al endurecimiento de las condiciones para la obtención de ayudas financieras (art. 104b GG), así como al fortalecimiento de la autonomía fiscal de los *Länder* en lo relativo al impuesto sobre la adquisición de terrenos (art. 105.2a y 107.1 *in fine* GG).<sup>7</sup>

No obstante, y, en cierto modo, en contradicción con esta tendencia general de la reforma de reducir el número de supuestos en que la intervención de los *Länder* a través del *Bundesrat* en la aprobación de las leyes federales sea determinante, también fueron modificados los apartados 3 y 4 del art. 104a GG con el fin de incrementar la capacidad de decisión de los *Länder* respecto de la aprobación de aquellas leyes federales cuya ejecución haya de correr de su cuenta. A tal efecto, se prevé que “[l]as leyes federales que den lugar a obligaciones de los *Länder* de producción de prestaciones monetarias, prestaciones evaluables económicamente o prestaciones de servicios equivalentes frente a terceros y que sean ejecutadas por los *Länder* como asunto propio o por encomienda de la Federación (...) precisan

---

6. Vid. Arroyo Gil, *La reforma constitucional...*, 2009, pp. 121 y ss.

7. Vid. Cristina Elías Méndez, “La reforma de la Constitución financiera en Alemania: Un reforma pendiente”, *ReDCE*, 6, 2006 (La reforma del federalismo alemán), pp. 239 y ss. Sobre los trabajos relativos a las cuestiones financieras, desarrollados en el seno de la *Comisión sobre el federalismo I*, que sirvieron de base para la preparación de esta reforma constitucional, vid. Antonio Arroyo Gil, *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, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, CEPC, Madrid, 2006, pp. 129 y ss.

del asentimiento del Consejo Federal cuando de ello se deriven costes que tengan que ser soportados por los *Länder*.”

Sin negar la importancia de estas modificaciones, lo cierto es que desde un principio las mismas se manifestaron insuficientes para hacer realidad el propósito fijado por los impulsores de la considerada principal reforma de la Constitución alemana desde que la misma fue aprobada en 1949. De ahí que las voces críticas que clamaban por el acometimiento urgente de una reforma financiera más profunda de la Constitución federal, que hiciera viable y eficaz la nueva distribución de tareas y funciones llevada a cabo por la modificación de la Ley Fundamental de 2006, no se hicieran esperar.<sup>8</sup>

Y fue así como, según se ha señalado ya, al poco de la entrada en vigor de ésta se constituyó la “Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*”, cuya actividad se prolongó durante dos años, en los que tuvieron lugar 19 sesiones de trabajo y durante los cuales se generaron más de ciento setenta informes y dictámenes (*Kommissionsdrucksachen*),<sup>9</sup> así como alrededor de ciento veinte documentos de trabajo (*Arbeitsunterlagen*),<sup>10</sup> individuales y conjuntos, elaborados por los propios miembros de la Comisión y por otros representantes públicos, instituciones, expertos y especialistas de diversas disciplinas,<sup>11</sup>

---

8. Valga por todas, Ferdinand Kirchof, “Den zweiten Schritt wagen! – Die Novellierung der Finanzverfassung als notwendige zweite Stufe der Föderalismusreform”, ZG, 3, 2006, pp. 288 y ss.

9. Vid. en la página web del *Bundestag*: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/index.html>

10. Vid. en la página web del *Bundestag*: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/arbeitsunterlagen/index.html> y <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/arbeitsgruppenunterlagen/index.html>

11. En efecto, la participación de los expertos provenientes de diferentes disciplinas científicas (economistas, juristas, politólogos, etc.), cuyos dictámenes e informes han sido objeto, en ocasiones, de vivos debates en el seno de la *Comisión sobre el Federalismo II*, constituye un buen ejemplo de cómo las aportaciones académicas pueden contribuir a ilustrar las deliberaciones y decisiones políticas. Vid., entre otros, Kdruck. 14 – Hans Meyer – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007* (18.05.2007); Kdruck. 16 – Wolfgang Renzsch – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007* (24.05.2007); Kdruck. 17 – Stefan Koriath – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007* (24.05.2007); Kdruck. 30 – Joachim Wieland – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007* (07.06.2006); Kdruck. 31 – Hans-Peter Schneider

todos ellos fácilmente accesibles a través de la página web del Bundestag.

Una vez más, y al margen de los resultados concretos de la reforma, conviene poner de relieve el método de trabajo seguido en Alemania para acometer esta modificación de su Constitución federal, en el que predomina la transparencia en los debates, discusiones y toma de decisiones, el rigor en el análisis de la situación de que se parte y a la que se trata de dar respuesta, y la amplia participación de los actores, no sólo políticos (parlamentarios o gubernamentales), sino también institucionales y sociales, tal y como resulta de recibo en un Estado que apuesta decididamente por dotar de contenido concreto y efectivo a uno de los principios fundamentales que lo caracterizan, el principio democrático, en su faceta más genuina, la participativa.<sup>12</sup>

---

– *Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007* (Juni 2007); Kdruck. 58 – Hans-Günter Henneke – *Der Bund und die Kommunen – Aufgaben- und Finanzbeziehungen an den Beispielen SGB II, SGB VIII und SGB XII – Beitrag für Niedersächsische Verwaltungsblätter, Heft 1/2008*; Kdruck. 65 – Bodo Pieroth – *Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 8. November 2007* (16.10.2007); Kdruck. 66 – Christian Calliess – *Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 8. November 2007* (15.10.2007); Kdruck. 68 – Ulrich Battis – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen* (18.10.2007); Kdruck. 78 – Joachim Jens Hesse – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007* (24.10.2007); Kdruck. 79 – Hans-Peter Schneider – *Selbstbestimmungs-föderalismus statt Mitbestimmungsföderalismus – Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007* (Oktober 2007); Kdruck. 82 – Peter M. Huber – *Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007* (08.11.2007); Kdruck. 134 – Gutachten von Herrn Prof. Dr. Hans-Peter Schneider – zugeleitet von Kommissionsmitglied Martin Kayenburg – *Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen* (Juli 2008); Kdruck. 159 – Regelungsoptionen im IT-Bereich durch die Föderalismuskommission II von Privatdozent Dr. Thorsten Siegel – zugeleitet von Kommissionsmitglied Fritz-Rudolf Körper, MdB (04.02.2009).

12. Muy crítico, sin embargo, con estas comisiones, en las que el peso de los expertos puede ir en detrimento de un mayor protagonismo de los representantes públicos, con el consiguiente perjuicio que ello puede acarrear para el principio democrático, se muestra el Presidente del Tribunal Constitucional Federal, Hans-Jürgen Papier, en su conferencia titulada *Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie*, pronunciada en el Reichstag, el 24 de febrero de 2006, con motivo de la presentación del libro *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, p. 5. Vid. también Matthias Herdegen, "Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?", 62; "Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechts-

## 2. Razones, objetivos y finalidad de la reforma

La *Comisión sobre el Federalismo II* nació con el cometido de elaborar una serie de propuestas que favorecieran la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, de modo que éstas se adecuasen a las cambiantes condiciones marco, tanto de dentro como de fuera de Alemania, a fin de poner en práctica una política activa que fomentara el empleo y el desarrollo económico.<sup>13</sup>

Más allá de los contenidos específicos de la reforma constitucional llevada a efecto a raíz de los trabajos de esta Comisión, que veremos en el epígrafe siguiente, y de los objetivos concretos perseguidos con la misma, que serán objeto de mención más adelante, interesa destacar ahora cómo la intensa actividad desplegada durante los dos años en que desarrolló su labor esta Comisión han servido también para animar un intenso debate sobre el papel que han de jugar en la actualidad los principios de solidaridad e igualdad en el seno del modelo federal alemán, y, más en concreto, en el muy sensible terreno de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*.

A tal efecto, se ha puesto claramente de relieve que los fundamentos de tales relaciones financieras, constitucionalmente configuradas en sus elementos esenciales desde la aprobación de la Ley Fundamental en 1949, y seriamente modificadas a raíz de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en 1955 y, sobre todo, en 1969,<sup>14</sup>

---

lehrer", 7, 2003, pp. 7 y ss.; Christian Waldhoff y Peter Dieterich, "Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?", *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2, 2009, pp. 108 y ss.

13. Vid. Deutscher Bundestag – Drucksache 16/3885 – Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP – "Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen" (14.12.2006), p. 1; y Kdruck. 128: "Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Vorschlag der Vorsitzenden FV" Dr. Peter Struck, MdB MP Günther H. Oettinger, MdL, (23.06.2008), p. 1.

14. Vid. Hans-Günter Henneke, "Kontinuität und Wandel der Finanzverfassung des Grundgesetzes", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 9, 2009, pp. 562 ss. Un estudio riguroso en castellano de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a lo largo de su historia constitucional, y, en general, sobre el Estado federal alemán, puede verse en Enoch Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, CEC, Madrid, 1986 (Capítulo IX: "El sistema de relaciones financieras federales", pp. 261 a 320). Vid. también Manuel Medina Guerrero, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1993, pp. 162 a 244. Y, más recientemente, Elías Méndez, *La reforma de...*, 2006, pp. 223 a 252.



resultaban ya insostenibles en tanto en cuanto las condiciones socio-económicas y, no conviene olvidarlo, territoriales, como consecuencia de la reunificación alemana experimentada a principios de los años noventa de la pasada centuria, habían cambiado de manera notable en los cuarenta años transcurridos desde la última reforma constitucional aludida hasta la actualidad.<sup>15</sup>

En sus características esenciales, la Constitución financiera alemana, hasta la reforma constitucional de 2009,<sup>16</sup> atribuye a los *Länder* el rendimiento de una serie de impuestos de importancia menor, respecto de los cuales, además, su capacidad decisoria se ve muy limitada, dado que la facultad legislativa a este respecto corresponde a la Federación.<sup>17</sup> Por su parte, el rendimiento de los grandes impuestos

---

15. Vid. Kdruck. 30: Stellungnahme von Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M., "Institut für öffentl. Recht, Finanz- und Steuerrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007", de 07.06.2006, pp. 1 y ss.

16. Vid. Henneke, "Kontinuität und Wandel...", 2009, pp. 562 y ss. En castellano, véase Ángeles García Frías, "El sistema de financiación de los Länder", en César Albiñana García-Quintana, Eusebio González García, Juan Ramallo Massanet, Ernesto Lejeune Valcárcel, Ana Yábar Sterling (coords.), *Estudios en homenaje al Profesor Pérez de Ayala*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 859 a 884. Véase, asimismo, una exposición, muy resumida pero afinada, del modelo constitucional alemán de relaciones financieras vigente desde 1969 hasta la reforma constitucional de 2009, en José Manuel Tejerizo López (dir.), *La financiación territorial en los Estados descentralizados: Un estudio comparado*, Estudios jurídicos, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pp. 18 y ss.

17. En términos generales, en la República Federal de Alemania las facultades legislativas en el terreno tributario están atribuidas constitucionalmente a la Federación, mientras que los *Länder* ostentan el protagonismo en la aplicación y gestión de la mayor parte de los tributos (art. 108 GG). De hecho, la Federación únicamente se encarga de la administración de aquellos impuestos cuya recaudación le corresponde en su totalidad y de los de carácter comunitario (art. 108.1 GG); el resto de los tributos, tanto los de recaudación estatal –Impuesto sobre sucesiones y donaciones, sobre vehículos de tracción mecánica, sobre loterías, etc.– como los de recaudación compartida –Impuesto sobre la renta, sociedades e IVA– son administrados por los propios *Länder*, que transfieren después a la Federación la parte que le corresponda (art. 108.2 GG); si bien es cierto que en este último supuesto (impuestos de recaudación compartida), la administración de los *Länder* se ejerce por delegación de la Federación (art. 108.3 GG), lo que conlleva que ésta se reserve importantes competencias de control o supervisión (*Bundesaufsicht*), jurídica y de oportunidad, sobre la actuación de los *Länder*. Vid. Henneke, *Kontinuität und Wandel...*, 2009, pp. 567 y ss.; Albertí, *Federalismo y cooperación...*, 1986, pp. 300 y ss.; y Tejerizo, *La financiación territorial...*, 2009, pp. 117 y ss., quien destaca las críticas de que ha sido objeto este sistema de administración descentralizada, debido a su "complejidad, duplicación de funciones y escasa economía de medios", lo que motiva una "insuficiente persecución del fraude fiscal, la lentitud en el desarrollo de los procedimientos tributarios, el uso de prácticas de liquidación e inspección diferenciadas, la utilización de *software* diverso para la

(IRPF, Sociedades e IVA), es compartido<sup>18</sup> entre la Federación y los *Länder*, tomando en consideración respecto de estos últimos el rendimiento territorializado, es decir, lo recaudado en su territorio (a salvo del IVA, en donde el criterio principal de reparto se fija en el número de habitantes).

Este sistema se ve complementado con un régimen de compensación o equilibrio interterritorial que sirve al fin de equiparar la capacidad financiera de aquellos *Länder* cuyos ingresos fiscales por habitante se encuentren por debajo de la media, a través de transferencias provenientes de los *Länder* con capacidad financiera superior a ese promedio.<sup>19</sup> A ello se han de sumar las ayudas complementarias que, a su vez, la Federación concede a los *Länder* con mayores necesidades financieras (art. 107.2 GG). Ayudas de las que, por cierto, se venía haciendo un uso extensivo hasta que recientemente el Tribunal Constitucional Federal sentó una jurisprudencia en virtud de la cual esas ayudas federales complementarias han de concebirse como medidas excepcionales (principio de *ultima ratio* –en palabras del propio Tribunal–), a las que únicamente cabrá acudir cuando no sea posible superar por otras vías la crisis financiera, hasta el punto de que ésta, de no resolverse por medio de tales ayudas federales, pueda constituir una amenaza seria para “la existencia del *Land* como sujeto constitucional capaz de desempeñar sus tareas públicas” (“*Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben*”).<sup>20</sup>

---

aplicación de los tributos y, en definitiva, la preferencia de los intereses particulares del *Land* en el desempeño de sus funciones en perjuicio de otros de carácter general”.

18. En el caso de los impuestos sobre la renta y sociedades, a partes iguales entre la Federación y los *Länder*, si bien en el primer supuesto (impuesto sobre la renta) habrá que descontar la parte correspondiente que los propios *Länder* habrán de transferir a los municipios que se encuentran radicados en su territorio, y que oscila entre un 12% y un 15%, según dispone la Ley de Reforma de las Finanzas Locales, de 4 de abril de 2001. *Vid.* Tejerizo, *La financiación territorial...*, 2009, p. 25.

19. Equiparación entre los distintos *Länder* que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional Federal, no tiene que ser completa. Se trataría, más bien de una aproximación a la media federal. *Vid.* BVerfGE 72, 330 (36 y ss.); 101, 158 (222).

20. BVerfGE 116, 327, de 19 de octubre de 2006 (sobre la crisis presupuestaria de la Ciudad-Estado de Berlín, cuya reclamación de mayores transferencias suplementarias a la Federación no fue aceptada por el Tribunal Constitucional Federal precisamente por los motivos señalados en el texto principal: no encontrarse en una situación de crisis presupuestaria extrema). No obstante, lo cierto es que desde antiguo el Tribunal Constitucional Federal había venido concibiendo como excepcionales esas ayudas financieras de la Federación a

Las deficiencias de este modelo de financiación, particularmente a partir de la reunificación alemana, se pusieron claramente de manifiesto una vez que se constató que el mismo no era capaz de conseguir el objetivo principal que perseguía: garantizar a los *Länder* unos recursos financieros suficientes y adecuados para poder cumplir con las competencias y tareas que tienen encomendadas, algo que se mostraba particularmente difícil en el caso de los *Länder* que con un menor nivel de ingresos, habían, además, de afrontar un alto gasto social, impuesto, en buena medida, por la normativa federal.

Estos desequilibrios, al tiempo que otorgaron un gran protagonismo dentro del sistema a las transferencias de nivelación, con lo que ello supone de pérdida de autonomía financiera y, por tanto, política de los *Länder* menos favorecidos, pusieron de relieve que el funcionamiento de este modelo de financiación estaba llegando a su punto de saturación. Y no sólo por no ser capaz de garantizar adecuadamente ese nivel de financiación suficiente para cada uno de los *Länder*, sino también porque el mismo estaba generando un cierto grado de irresponsabilidad de éstos, que sabedores de que sus desequilibrios presupuestarios podían ser, en buena medida, subsanados por las transferencias de nivelación y las ayudas complementarias procedentes, respectivamente, de otros *Länder* y de la Federación, incurrían, en ocasiones, en "alegrías presupuestarias" y en "desidias recaudatorias" difícilmente justificables.<sup>21</sup>

A estas razones, de por sí ya muy poderosas como para motivar una modificación constitucional del modelo de financiación, se ha de añadir también el hecho de que el endeudamiento de la Federación y de los *Länder* desde hace lustros es tan elevado que ha llevado a

---

favor de los *Länder*, otra cosa es que fuera muy permisivo en la apreciación de esa excepcionalidad. Vid. BVerfGE 39, 96 (107), en donde el Tribunal afirma ya que "[u]n sistema federal debe asegurar que las ayudas financieras constituyen sólo una excepción y que su concesión se regula de tal modo que no se convierte en un medio de influencia sobre la libre decisión de los Estados miembros en el cumplimiento de las tareas que les correspondan". Vid. Tejerizo, *La financiación territorial...*, 2009, pp. 19 y ss.; y Elías Méndez, *La reforma de...*, 2006, pp. 225 y ss.

21. Vid. Kdruck. 17: Stellungnahme von Prof. Dr. Stefan Koriath, "Institut für Politik und Öffentliches Recht der Universität München, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007", (24.05.2007), pp. 19 y ss.; y Kdruck. 20: "Stellungnahme von Prof. Dr. Kai A. Konrad, Institut für öffentl. Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007", (25.05.2007), pp. 24 y ss.

que Alemania haya incumplido ya en diversas ocasiones el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, algo que no siendo atribuible, en exclusiva, a la propia letra de la Ley Fundamental, sí que es cierto que la permisividad de algunas de sus disposiciones sobre el recurso al crédito por parte de las administraciones públicas en nada favorece la superación de esa situación de grave riesgo para la estabilidad financiera del conjunto del Estado.

En concreto, la Federación ha “legitimado” ese recurso abusivo al crédito apelando, por un lado, a su papel de garante de la superación de las crisis presupuestarias de los *Länder*, y, por el otro, a la objetiva dificultad de incrementar sus ingresos tributarios procedentes de los impuestos compartidos, dada la necesaria participación de los *Länder* a través del Consejo Federal cuando se pretendan alterar los elementos esenciales de tales figuras impositivas (art. 105.3 GG).

Por su parte, los *Länder* también han hecho un uso ciertamente generoso de ese recurso al crédito, “legitimando” su decisión en el hecho de que, por una parte, muchos de sus gastos venían impuestos por la normativa federal que habían de aplicar, y, por la otra, en que se encontraban prácticamente imposibilitados para incrementar el nivel de sus ingresos procedentes de la recaudación fiscal, dada su debilidad normativa a este respecto.

En definitiva, como podemos apreciar, son muchas y de gran peso las razones que, efectuada la modificación constitucional de 2006, relativa, sobre todo, al ámbito de las competencias, justificaban acometer una modificación de la Constitución financiera alemana, con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:<sup>22</sup>

---

22. Véase, en general, la Propuesta de los Presidentes de la Comisión, Peter Struck y Günther Oettinger, presentada el 23 de junio de 2008, en donde quedan fijados los puntos principales que –en su opinión– se han de acometer en la reforma (Kdruck. 128): <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs128.pdf>. Ténganse, asimismo, en cuenta las propuestas formuladas al efecto por los Presidentes de los Parlamentos de los *Länder* alemanes, reunidos en Berlín del 15 al 17 de junio de 2008 (“Declaración de Berlín”) – “Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 16. Juni 2008 zur Föderalismusreform II” (Kdruck. 125): <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs125.pdf>; así como los acuerdos alcanzados, a este respecto, por los grupos parlamentarios de la CDU/CSU y el SPD, recogidos en los documentos: “Aktualisierte Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion”, de 20.06.2008 (Kdruck. 123): <http://www.bundestag.de/>

– fijación de un límite efectivo al endeudamiento del Estado,<sup>23</sup> procurando una amortización paulatina de las deudas existentes a medio plazo;

– mejora de las condiciones institucionales que aseguren una sostenibilidad a largo plazo de los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, en consonancia con las prescripciones del reformado Pacto europeo de estabilidad y crecimiento;<sup>24</sup>

– fortalecimiento de la responsabilidad propia de cada una de las corporaciones territoriales (Federación, *Länder* y Entes locales), dotándoles de unos recursos financieros adecuados a las tareas que han de desempeñar;

– establecimiento de un sistema de alerta temprana que ayude a prever las crisis presupuestarias;<sup>25</sup>

– consecución de un pacto de consolidación entre la Federación y todos los *Länder*, en virtud del cual cada una de las partes se obligue al logro del objetivo común de un presupuesto equilibrado desde un punto de vista estructural, que sea duradero;<sup>26</sup>

– otorgamiento de ayudas financieras concretas a los *Länder* que las precisen, de conformidad con unos criterios generales bien delimitados;

---

bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs123.pdf; y "Föderalismusreform II – Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion – Juli 2008" (Kdruck. 127): <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs127.pdf>, respectivamente.

23. Véase el Informe de los expertos, de marzo de 2007, titulado "Staatsverschuldung wirksam begrenzen", encargado por el Ministerio de Economía y Tecnología (Kdruck. 2neu). Interesa destacar a este respecto un dato especialmente revelador: desde la modificación de 1969 de la Constitución financiera el endeudamiento de los presupuestos públicos ha ascendido en Alemania del 20% de entonces al casi 70% de hoy en día. Dato éste recogido en los fundamentos generales del proyecto de ley de modificación de la Ley Fundamental (Artículos 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115 y 143d) de los grupos parlamentarios de la CDU/CSU y del SPD – "Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD" – Deutscher Bundestag – 16. Wahlperiode – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 5.

24. Vid. "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 1.

25. Kdruck. 128: "Eckpunkte zur Modernisierung..." , p. 3.

26. Kdruck. 128: "Eckpunkte zur Modernisierung..." , pp. 3 y ss.

– aumento de la autonomía impositiva de los *Länder* (particularmente, en el terreno de la imposición inmobiliaria y del incremento de los derechos recaudatorios en los impuestos sobre la renta y sobre sociedades, dado el caso, por la vía de una cláusula de carácter experimental):<sup>27</sup>

– desburocratización e incremento de la eficiencia de la administración pública tributaria, entre otras cosas, por medio de la concentración o desconcentración de las tareas públicas –según convenga– y a través de la introducción de estándares de Tecnología de la Información (*IT-Standards*):<sup>28</sup>

– apertura de vías para facilitar las uniones voluntarias de *Länder* y posibilitar la cooperación reforzada entre algunos de ellos.

---

27. Kdruck. 128: "Eckpunkte zur Modernisierung... ", p. 5. No obstante, a este respecto, son muchas también las reservas que cabe formular frente a un incremento generalizado de la autonomía fiscal de los *Länder*, entendida como solución a su frecuente insuficiencia financiera. La mayoría de ellas apuntan hacia el hecho innegable de que una competencia fiscal entre los *Länder* puede poner seriamente en riesgo la unidad de mercado, y, muy en particular, podría colocar en situación de clara desventaja a aquellos *Länder* con economías menos desarrolladas. De ahí que la mayoría de ellos, sobre todo, los *Länder* más pequeños y con menos recursos, rechazaran en la reforma del federalismo de 2006 las propuestas de incrementar la competencia fiscal, tal y como recuerda el jurista y politólogo Fritz W. Scharpf en una interesante entrevista publicada en la web de la Dieta Federal, titulada "Wege aus der Politikverflechtung", con motivo del Simposio que tuvo lugar en Saarbrücken los días 24 y 25 de junio de 2009 para conmemorar el sexagésimo aniversario del Consejo Federal ([http://www.bundesrat.de/nn\\_1513148/symposium/Home/symposium-interview.html](http://www.bundesrat.de/nn_1513148/symposium/Home/symposium-interview.html)).

Se ha señalado, además, que una medida de este calibre, tendente a incrementar la competencia fiscal entre los *Länder* en la República Federal de Alemania, supondría también ir a contracorriente de la tendencia comunitaria de favorecer una cierta armonización fiscal entre los Estados miembros de la Unión Europea. *Vid.*, en este sentido, las objeciones formuladas por Wieland: "Schriftliche Stellungnahme..." (Kdruck. 30), pp. 11 y ss., para quien el logro del objetivo de la suficiencia financiera de los *Länder* pasaría, más bien, por proceder al reparto de los rendimientos del impuesto sobre la renta entre éstos en función de las necesidades que cada uno tuviera de acuerdo con parámetros objetivos, como los que atienden al número de habitantes o al producto interior bruto.

Este debate ya se desarrolló, en términos similares, en el seno de la *Comisión sobre el Federalismo I*, cuyos trabajos sirvieron de base para acometer la reforma constitucional alemana de 2006, a la que nos hemos referido más arriba. Véase al respecto Arroyo Gil, *El federalismo alemán...*, 2006, pp. 12 y ss.

28. Kdruck. 128: "Eckpunkte zur Modernisierung... ", pp. 5 y ss.

En resumidas cuentas, la persecución de todos estos objetivos, aunque no se diga explícitamente, no es más que el trasunto de una finalidad de alcance más general, a saber: hacer, por un lado, más eficientes las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, con la vista puesta en el principio básico de todo modelo de financiación en un Estado territorialmente descentralizado, el principio de conexión entre la realización de las tareas públicas y los gastos a ellas asociados (*Konnexitätsprinzip*), y, por el otro, conseguir también que tales relaciones financieras sean más transparentes, lo que, en último término, permitirá clarificar las responsabilidades políticas de las distintas partes implicadas (Federación y *Länder*, fundamentalmente, pero también, no lo olvidemos, los Gobiernos y Administraciones locales), algo que resulta absolutamente imprescindible para que los controles jurídicos y de oportunidad funcionen adecuadamente, tal y como es de esperar en un Estado federal democrático de Derecho que haga honor a estos calificativos.

### 3. Contenido de la reforma

Aunque en el momento de constituirse los propósitos de la *Comisión sobre el Federalismo II* eran muy ambiciosos, en el sentido de acometer una profunda reforma constitucional de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* que hiciera viable la nueva ordenación competencial operada por la reciente modificación de la Ley Fundamental de 2006, lo cierto es que, finalmente, como suele suceder en tantas ocasiones, el compromiso que se pudo alcanzar entre las fuerzas políticas mayoritarias fue relativamente modesto, lo que desde un principio fue objeto de críticas de diversa índole.<sup>29</sup>

---

29. Entre las noticias aparecidas en los medios de comunicación, valga por todas el artículo publicado en el prestigioso semanario *Die Zeit*, cuyo jocoso título ofrece ya una idea de su contenido: "Ein Staats-Reförmchen" (*Zeit Online* – 13.02.2009: <http://www.zeit.de/online/2009/08/foederalismus-reform>). Críticas que, por cierto, tampoco dejaron de formularse desde las propias filas del Partido Social-Demócrata que, no lo olvidemos, en el momento de aprobación de la reforma formaba parte del Gobierno de Gran Coalición presidido por la Canciller Angela Merkel (y que se mantuvo en él hasta las elecciones legislativas federales que tuvieron lugar en septiembre de 2009). En opinión de algunos sectores críticos del SPD, la nueva regulación, al impedir contraer nuevas deudas a los *Länder*, podría ser inconstitucional por suponer una injerencia intolerable en el derecho presupuestario que corresponde ejercer a las Dietas de éstos. *Vid.* también las noticias de actualidad publicadas al respecto en la página web de la Dieta Federal: "Schuldenbremse soll ins Grundgesetz

A fin de poder ofrecer una exposición ordenada y sistematizada del contenido de esta reforma, sin dejar en el olvido ninguno de los concretos preceptos constitucionales que fueron objeto de modificación o, en su caso, incorporación al texto de la Ley Fundamental, procederemos a agrupar por ámbitos materiales o temáticos las diversas cuestiones abordadas, de acuerdo con la siguiente clasificación:

### **3.1. Introducción de un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder* (Artículos 109, 115 y 143d GG)**

Seguramente sea ésta la modificación más sustancial de la reforma constitucional que nos viene ocupando, dada su trascendencia de cara al futuro diseño de los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, en tanto en cuanto puede suponer una importante limitación a su libre capacidad de actuación. Algo que, por otra parte, no siempre se ha de valorar positivamente, pues si bien es cierto que resulta conveniente fijar alguna barrera a la, llegado el caso, irresponsable capacidad de endeudamiento de las autoridades públicas, por otro lado no se puede ignorar que, en ocasiones, la superación de determinadas situaciones críticas, desde un punto de vista económico o financiero, requiere la puesta en marcha de importantes recursos públicos que reactiven los debilitados instrumentos de la actividad económica del sector privado.

Como veremos seguidamente, esta aparente dicotomía, que debería de ser considerada desde una perspectiva no sólo técnica, sino también ideológica, en tanto que significa una opción del reformador constitucional por un determinado modo de concebir el papel de la acción pública, fue tomada, en cierta forma, en cuenta por el reformador constitucional alemán, que trató de buscar una solución de compromiso o equilibrio entre los dos extremos de la balanza.

---

– Bund und Länder einigten sich in der Föderalismuskommission“ ([http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2009/23516209\\_kw06\\_foedkom/index.html](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2009/23516209_kw06_foedkom/index.html)); y “Föderalismuskommission beschließt Schuldenbremse“ ([http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2009/23584172\\_kw07\\_foedkom/index.html](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2009/23584172_kw07_foedkom/index.html)).



### 3.1.a) Artículo 109.3 GG

De acuerdo con el nuevo apartado 3 del art. 109 GG,<sup>30</sup> los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, por regla general, habrán de confeccionarse excluyendo la posibilidad de acudir a ingresos procedentes de partidas crediticias. Con esta medida se pretende, en realidad, conseguir a medio plazo el objetivo de un presupuesto estructuralmente equilibrado, tal y como demanda el Pacto europeo de estabilidad y crecimiento.<sup>31</sup>

No obstante, en el mismo precepto se permiten ciertas excepciones, aunque de manera muy limitada, a esta prohibición general de admisión de créditos. Así, en la confección de sus respectivos presupuestos, la Federación y los *Länder* podrán prever la posibilidad de acudir a los créditos cuando tenga lugar un desarrollo coyuntural que se aparte de la situación considerada normal, dando lugar a una recesión económica. En todo caso, ello quedará condicionado a que cuando esa situación cambie, produciéndose una recuperación o auge económico, habrá de procederse a la reducción o amortización de esos créditos, garantizándose así un equilibrio entre las dos tendencias contrapuestas.<sup>32</sup>

Asimismo, se prevé que la Federación y los *Länder* puedan establecer regulaciones de carácter excepcional en los casos en que tengan lugar catástrofes naturales u otras situaciones extraordinarias de emergencia que se escapen al control del Estado o que, en su caso, puedan

---

30. El antiguo apartado 3 pasa a ser el nuevo apartado 4. Por su parte, el hasta ahora vigente apartado 4 es derogado. Experimentan, asimismo, un cambio los apartados 2 y 5 de este art. 109 GG, no tanto en su contenido, como en cuanto a su ordenación sistemática. Así, el apartado 2 adopta la siguiente redacción: "Incumbe a la Federación y a los *Länder* cumplir conjuntamente con las obligaciones de la República Federal de Alemania que se deduzcan de los actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea relativo a la observancia de la disciplina presupuestaria, tomando en consideración, a este respecto, las exigencias derivadas del equilibrio global de la economía". Por lo que se refiere al apartado 5 de este art. 109 GG, la frase primera es derogada, y la segunda es redactada en el siguiente sentido: "Las medidas sancionadoras de la Comunidad Europea que se derivan de las prescripciones del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, relativas al cumplimiento de la disciplina presupuestaria, serán soportadas por la Federación y los *Länder* en una proporción de 65 a 35".

31. *Vid.* "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 10.

32. *Vid.* "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 11.

poner seriamente en riesgo la situación financiera estatal; no obstante, la condición que la propia norma constitucional impone aquí es que se prevea también el régimen de extinción o cancelación de esas regulaciones de carácter excepcional.

Si bien este artículo 109.3 GG, en lo relativo a los detalles de la configuración del presupuesto federal, se remite a lo dispuesto en el nuevo art. 115 GG, el mismo establece, sin embargo, que el régimen general que determina, es decir, la prohibición de acudir al crédito en orden a la confección del presupuesto, por lo que respecta a la Federación también se cumple aun cuando existan determinados ingresos crediticios, y siempre que los mismos no superen el límite del 0,35% del producto interior bruto nominal (anual, se ha de entender). Es el conocido como "componente estructural".

Por lo que se refiere a los detalles de la configuración de los presupuestos de los *Länder*, este precepto remite su regulación a lo que éstos dispongan en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales. No obstante, a diferencia de lo previsto para la Federación, este art. 109.3 GG establece que la prohibición general antes referida sólo se cumple en el caso de los *Länder* cuando estos no admiten en sus presupuestos ningún ingreso procedente de partidas crediticias. Esto es, los *Länder*, más allá de las situaciones de necesidad que requieran regulaciones excepcionales, tendrán radicalmente prohibido acudir al crédito en la confección de sus presupuestos. No habría previsto, por tanto, ningún "componente estructural" para ellos.

No se puede desconocer que la razón última que inspira la nueva redacción de este precepto radica en una mayor desconfianza hacia las políticas presupuestarias de los *Länder* que hacia las de la Federación. Algo que, de por sí, no resulta incontrovertible, y que, en todo caso, significa una injerencia difícilmente justificable en su capacidad de autogobierno.<sup>33</sup> Desde otra perspectiva, sin embargo,

---

33. En contra de esta opinión, véanse los argumentos que, en defensa de su proyecto de ley de modificación de la Ley Fundamental, presentan los grupos parlamentarios de la CDU/CSU y el SPD ante el *Bundestag*, en donde sostienen que esta prescripción constitucional no lesiona el régimen jurídico-constitucionalmente garantizado en el art. 79.3 GG de la estatalidad de los *Länder* (*Länderstaatlichkeit*). Recuerdan, a tal efecto, que la Ley Fundamental garantiza la autonomía presupuestaria de manera no ilimitada; de hecho, ya el propio Tribunal Constitucional Federal entendió que el régimen financiero en el Estado federal ha de ser concebido como un todo, quedando supeditada la autonomía

cabría entender que esa diferencia de trato derivaría del hecho de que es la Federación la que ostenta las principales competencias en materia financiera y tributaria, sobre todo, en el ámbito de la legislación, y que es a ella, además, a la que le corresponde asumir los mayores riesgos en lo relativo a la dirección de la política económica del conjunto del Estado, lo que, en cierto modo, podría justificar la mayor permisividad constitucional que se le concede a la hora de contraer créditos.<sup>34</sup>

### **3.1.b) Artículo 115 GG**

Por lo que se refiere al art. 115 GG, en su nueva redacción dada por la ley de reforma constitucional de 2009, se ha de destacar, en primer lugar, la supresión de la referencia, en el apartado primero, a los ingresos provenientes de créditos, que –según este precepto– no podían superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, sin que se admitiesen excepciones, a no ser que fuera para contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía.

Ahora, de acuerdo con la nueva redacción del apartado segundo de este mismo precepto, tras reiterar la previsión ya vista del apartado 3 del art. 109 GG, relativa a la prohibición general de acudir a los ingresos procedentes de créditos para equilibrar los ingresos y los gastos, se recuerda que no contradicen esta previsión aquellos ingresos crediticios (de la Federación) que no superen el 0,35% del producto interior bruto nominal. Adicionalmente –continúa este precepto–, en el supuesto de que tenga lugar un desarrollo coyuntural que se desvíe de la situación considerada normal, se habrán de tener en cuenta, con igual alcance, tanto los efectos que sobre el presupuesto puedan tener los casos de recuperación como los de recesión económica (*Auf- und Abschwung*).

---

presupuestaria a las prescripciones constitucionales relativas a la asignación fiscal y a la compensación financiera [BVerfGE 101, 158 (220)]. Vid. "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 6. Véase también, a este respecto, Johannes Hancke, "Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer", DVBl., 10, 2009.

34. Sea como fuere, lo cierto es que esta diferenciación fue apoyada por todas las partes integrantes de la Comisión sobre el Federalismo II, que entendieron que la misma estaba plenamente justificada. Vid. "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 6.

Asimismo, este art. 115.2 GG prevé que las desviaciones sobre los límites superiores válidamente fijados más arriba (0,35%) que se produzcan, *de facto*, en la utilización del crédito, quedarán comprendidas en una "cuenta de control"; en este sentido, los adeudos que superen el umbral del 1,5% del producto interior bruto nominal habrán de reducirse en caso de evolucionar favorablemente la coyuntura económica.

A este respecto, las regulaciones de detalle, especialmente la liquidación de los ingresos y gastos de las transacciones financieras y el procedimiento para el cálculo del límite superior de los ingresos anuales netos procedentes del crédito, se llevarán a efecto por medio de ley federal, la cual tomará en consideración tanto la evolución de la coyuntura, sobre la base de un procedimiento de saneamiento de la misma, como los controles y la compensación de las desviaciones de los ingresos procedentes de los créditos que tengan lugar, de hecho, respecto de los límites que constituyen la regla general.

No obstante, como ya se anunció en el art. 109.3 GG, en caso de catástrofe natural o de situaciones extraordinarias de necesidad que se escapen al control del Estado o que puedan poner en alto riesgo la situación financiera estatal, los límites al crédito antes señalados podrán ser superados siempre que así lo acuerde la mayoría de los miembros de la Dieta Federal. Además, ese acuerdo habrá de ir vinculado a un plan de amortización del crédito contraído por esas causas. De hecho, este art. 115.2 *in fine* GG prevé que la devolución de esos créditos habrá de tener lugar dentro de un plazo de tiempo adecuado o razonable (*angemessen*).<sup>35</sup>

### **3.1.c) Artículo 143d GG**

Esta nueva regulación prevista en los arts. 109 y 115 GG, vigente desde el 1 de agosto de 2009, se aplicará, por vez primera, al año presupuestario 2011; para el año presupuestario 2010 serán, por tan-

---

35. Lógicamente, la determinación de qué es un plazo adecuado o razonable para proceder a la devolución de un crédito adquirido en situaciones excepcionales no resulta nada sencilla. Parece que, en todo caso, una vez que tales situaciones excepcionales se han superado habría que proceder, a la mayor brevedad posible, a hacer realidad esta previsión (jurídicamente indeterminada).

to, de aplicación los arts. 109 y 115 GG en su redacción vigente hasta el 31 de julio de 2009. Así lo dispone expresamente el nuevo art. 143d GG en su apartado 1, que, además, prevé que las autorizaciones de créditos existentes a fecha 31 de diciembre de 2010, relativas a fondos especiales ya creados, permanecen intactas.

Asimismo, esta disposición transitoria permite que los *Länder*, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2019, de conformidad con lo que disponga su normativa válidamente aprobada, puedan desviarse de las prescripciones del art. 109.3 GG (prohibición general de confeccionar los presupuestos acudiendo a ingresos procedentes de partidas crediticias). En todo caso, según precisa a continuación este mismo artículo, los presupuestos de los *Länder* se han de establecer de modo tal que en el año presupuestario 2020 la referida prescripción del art. 109.3 GG sea satisfecha.

Por su parte, la relajación de esta prohibición constitucional en el caso de la Federación es temporalmente más limitada, ya que sólo podrá desviarse de la prescripción del art. 115.2 GG durante el período de tiempo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2015, debiéndose comenzar, además, a reducir el déficit ya existente a partir del año presupuestario 2011. De esta forma, los presupuestos anuales de la Federación se han de fijar de tal modo que en el año presupuestario 2016 se cumpla la prescripción del art. 115.2 GG (que sus ingresos crediticios no superen el 0,35% del producto interior bruto nominal), estableciéndose por medio de ley federal las regulaciones de detalle que correspondan a este respecto.

Esta mayor urgencia en el cumplimiento de la prohibición constitucional por parte de la Federación en comparación con los *Länder* se explica fácilmente si tenemos en cuenta, por un lado, que sus posibilidades de endeudamiento, aunque también muy limitadas, son superiores a las de éstos, y, por otra parte, que la satisfacción de esa condición imperativa por parte de algunos *Länder* va a depender, en buena medida, de las aportaciones provenientes de la propia Federación, lo que explicaría la necesidad de acometer con mayor prontitud el saneamiento de las cuentas de ésta.

Y es que, en efecto, este mismo artículo prevé que, con el fin de facilitar el cumplimiento de las prescripciones referidas del art. 109.3

GG a partir del 1 de enero de 2020, a aquellos *Länder* que se encuentren en una situación financiera más delicada (Berlín, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein) se les pueda conceder, durante el período de tiempo comprendido entre los años 2011 y 2019, ayudas a la consolidación (*Konsolidierungshilfe*) por un valor total de 800 millones de euros anuales provenientes del presupuesto de la Federación, de los cuales corresponderán a Bremen 300 millones de euros, a Saarland 260 millones de euros y a Berlín, Sachsen-Anhalt y Schleswig-Holstein 80 millones de euros a cada uno de ellos. Ayudas de la Federación a los *Länder* con mayores apuros financiero que serán prestadas con ocasión de un convenio administrativo, de conformidad con lo que establezca una ley federal necesitada del asentimiento del Consejo Federal. La concesión de estas ayudas federales presupone, en todo caso, la completa eliminación de los déficits financieros existentes antes de que concluya el año 2020.

Las regulaciones de detalle, en especial, los pasos a dar anualmente para proceder a la supresión de los déficits financieros, la supervisión del desmantelamiento de los mismos por parte del recién creado Consejo de Estabilidad, así como las consecuencias que se deriven en caso de no cumplir con ese procedimiento gradual tendente a la eliminación de los referidos déficits, serán establecidas por medio de ley federal necesitada también de la aprobación del Consejo Federal, así como a través de convenio administrativo.

En lo que sí se muestra muy tajante este nuevo art. 143d.2 *in fine* GG es en la exclusión de la concesión simultánea de ayudas a la consolidación (*Konsolidierungshilfe*) y de ayudas de saneamiento (*Sanierungshilfe*), aun cuando tenga lugar una situación de urgencia presupuestaria extrema. Algo que resulta, por otra parte, lógico, pues mientras las primeras, como hemos visto, están pensadas para posibilitar a los *Länder* financieramente más débiles la satisfacción de la prescripción contenida en el art. 109.3 GG antes de que llegue el 1 de enero de 2020 (prohibición de diseñar los presupuestos contando con la aportación de ingresos provenientes de los créditos), la misión de las segundas, por el contrario, es ofrecer una respuesta adecuada a situaciones de emergencia presupuestaria.

Por último, el apartado 3 de este art. 143d GG establece que la carga financiera derivada de la concesión de las mencionadas ayudas a la consolidación a favor de los *Länder* con mayores dificult-

tades financieras habrá de ser soportada, a partes iguales, por la Federación y los demás *Länder*, extrayéndose tal cantidad, en el caso de estos últimos, de la parte correspondiente al impuesto sobre las ventas. Las regulaciones de detalle a este respecto serán establecidas por medio de ley federal necesitada del asentimiento del Consejo Federal.

### **3.2. Creación de un procedimiento tendente a evitar las situaciones de emergencia presupuestaria (Artículo 109a GG)**

Con el objeto de complementar la nueva regulación de las deudas estatales, tanto de la Federación como de los *Länder*, la reforma constitucional de 2009 contiene también una serie de previsiones cuyo fin no es otro que evitar la aparición de situaciones de emergencia presupuestaria.<sup>36</sup> A tal efecto, el nuevo art. 109a GG remite a una ley federal, necesitada del asentimiento del Consejo Federal, la regulación de la supervisión continua del régimen presupuestario de la Federación y los *Länder* a través de un organismo común de nueva creación, el Consejo de Estabilidad (art. 109a.1 GG), que estará integrado por los Ministros de Finanzas de la Federación y de los *Länder*, así como por los Ministros federales de Economía y Tecnología.<sup>37</sup>

Este Consejo vigilará, sobre todo, la ejecución de los presupuestos de la Federación y de los *Länder*, y, muy en particular, los progresos que realicen los cinco *Länder* receptores de ayudas a la consolidación a que se refiere el nuevo art. 143d.2 GG. En esta línea, la situación financiera de la Federación y de los *Länder* habrá de ser expuesta y examinada con carácter anual, de forma que en el supuesto de que se descubran situaciones de emergencia presupuestaria el Consejo de Estabilidad acordará la puesta en marcha de programas de saneamiento.

---

36. Vid. "Gesetzesentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 7.

37. Vid. Ley sobre el Establecimiento de un Consejo de Estabilidad y la Evitación de Situaciones de Emergencia Presupuestaria (Ley del Consejo de Estabilidad) – *Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)*, creada por el Artículo 1 de la Ley de Acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo, de 10.08.2009 (BGBl. I S. 2702).

Por medio de ley federal necesitada de la aprobación del *Bundesrat* se regularán también las condiciones y el procedimiento a seguir para declarar una inminente emergencia presupuestaria (art. 109a.2 GG), así como las instrucciones necesarias para proceder a la determinación y ejecución de los programas de saneamiento destinados a evitar esas situaciones de emergencia presupuestaria (art. 109a.3 GG).

Por último, a fin de garantizar la transparencia de la actuación de este nuevo Consejo de Estabilidad, el art. 109a *in fine* GG prevé que tanto sus acuerdos como la documentación acreditativa de las deliberaciones que se lleven a cabo en su seno habrán de ser objeto de publicación.

### **3.3. Cooperación de la Federación y los *Länder* en el ámbito de la Tecnología de la Información (Artículo 91c GG)**

Con el fin de conseguir que la infraestructura de la Tecnología de la Información en el ámbito de la administración pública sea más segura, efectiva y económica,<sup>38</sup> la modificación constitucional de 2009 prevé también que la Federación y los *Länder* puedan colaborar en la planificación, institución y explotación de los sistemas tecnológicos de información necesarios para el cumplimiento de las tareas públicas (art. 91c.1 GG).

En este sentido, la Federación y los *Länder* podrán acordar el establecimiento de los estándares y condiciones de seguridad precisos para posibilitar la comunicación entre sus sistemas tecnológicos de información. Los convenios que sirvan de base a esta forma de colaboración podrán prever, en función del contenido y extensión de los deberes individualmente considerados, que entren en vigor regulaciones más detalladas, siempre que se dé el consentimiento de la mayoría cualificada de la Federación y de los *Länder* que venga establecida en el propio acuerdo de colaboración. En todo caso, tales convenios precisarán el asentimiento de la Dieta Federal y de la representación popular de los *Länder* afectados, sin que se pueda excluir en los mismos el derecho a rescindirlos. Además, los propios acuerdos

38. Vid. "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, pp. 7 y ss.



regularán también quién habrá de soportar los costes derivados de su cumplimiento (art. 91c.2 GG).

Por su parte, los *Länder* podrán acordar la explotación común de los sistemas tecnológicos de información, así como la creación de los dispositivos que se precisen a tal efecto (art. 91c.3 GG).

La Federación, por su lado, tiene atribuida la competencia para crear y explotar una red de conexión que sirva para establecer la unión entre las redes tecnológicas de información de la Federación y los *Länder*. Le corresponde también a ella el establecimiento de las regulaciones de detalle acerca de la creación y explotación de esta red de conexión, por medio de ley necesitada del asentimiento del Consejo Federal (art. 91c.4 GG).

Más allá de estas genéricas previsiones constitucionales, las regulaciones de detalle sobre el fundamento de la colaboración entre la Federación y los *Länder* y, sobre todo, acerca de la creación de un Consejo de planificación de la Tecnología de la Información, en tanto que organismo de coordinación y dirección, competente también para adoptar decisiones sobre los estándares de interoperabilidad y seguridad de la Tecnología de la Información, se establecerán por medio de convenio.

### **3.4. Otras modificaciones de la Ley Fundamental (Artículos 91d y 104b.1 GG)**

La *Comisión sobre el Federalismo II* consideró también que una reforma de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* debía venir acompañada de cierta modernización de la administración que había de cumplir, finalmente, con los nuevos objetivos propuestos. Es en este contexto en el que se ha de entender la introducción del novedoso art. 91d en el texto de la Ley Fundamental, en virtud del cual se faculta a la Federación y a los *Länder* a llevar a cabo estudios comparativos sobre la determinación y fomento de la eficacia o rendimiento (*Leistungsfähigkeit*) de sus respectivas administraciones, así como a publicar los resultados obtenidos, en el bien entendido de que tales estudios constituyen un instrumento muy eficaz para mejorar la efectividad y eficiencia de la actuación pública, al hacer más transparente el rendimiento, la calidad y los costes de la

Administración. En definitiva, estos estudios comparativos vendrían a hacer realidad las ventajas de la competencia federativa al tiempo que fortalecerían la función de control propia del Parlamento.<sup>39</sup>

Finalmente, en el ámbito de las ayudas financieras de la Federación se introduce una nueva frase en el art. 104b.1 GG, cuyo sentido se ha comprender a la luz de las nuevas regulaciones contenidas en los arts. 109 y 115 GG, que hemos visto con anterioridad.

De acuerdo con la antigua redacción del art. 104b GG, la Federación, en la medida en que la Ley Fundamental le confiera facultades legislativas, sólo puede otorgar ayudas financieras a los *Länder* para inversiones especialmente relevantes de los mismos y de los municipios (o asociaciones de municipios), que sean imprescindibles para defenderse frente a una alteración del equilibrio global de la economía (punto 1), para compensar las diferencias de capacidad económica en el territorio federal (punto 2), o, en fin, para fomentar el crecimiento económico (punto 3).

A partir de la reforma constitucional de 2009 se admite, sin embargo, que con independencia de lo dispuesto más arriba, la Federación pueda conceder ayudas financieras, aun careciendo de facultad legislativa para ello, en caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de necesidad que se escapen al control del Estado y que puedan poner en serio riesgo la situación financiera estatal. A tal efecto, de lo que se trataría es de asegurar que los programas imprescindibles para la superación de tales situaciones de necesidad –como, por ejemplo, la actual crisis económica y financiera– pudieran ser llevados a cabo con apoyo de la Federación, con el objetivo de estimular la actividad inversora de los agentes públicos en todos los ámbitos.<sup>40</sup>

#### 4. Valoración global de la reforma

Aunque aún es demasiado pronto para poder establecer un balance contrastado de la reforma constitucional de 2009 objeto de atención en las páginas precedentes, en tanto en cuanto el tiempo trans-

39. Vid. "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 8.

40. Vid. "Gesetzentwurf der Fraktionen..." – Drucksache 16/12410, de 24.03.2009, p. 7.

currido desde su entrada en vigor no permite extraer ninguna opinión concluyente respecto de la consecución de los objetivos que con la misma se pretendían alcanzar, sí resulta posible realizar, al menos, una sucinta valoración global de la misma, a la luz del contenido de las modificaciones introducidas en el texto de la Ley Fundamental.

Así, en primer lugar, conviene destacar algo que ya ha sido señalado con anterioridad, a saber, que el alcance mismo de la reforma es, más bien, modesto, dado que los aspectos fundamentales apenas si han sido tratados. Me refiero, lógicamente, a la ordenación de las competencias de la Federación y los *Länder* en materia fiscal, trasunto final, y casi único, de la autonomía presupuestaria y, por ende, financiera de aquélla y de estos. En efecto, salvo algunas modificaciones menores (de carácter legal y reglamentario, no constitucional) en el ámbito de la administración fiscal, tendentes a mejorar su eficiencia, así como en el terreno de los impuestos de seguros y sobre la protección contra incendios, el reparto de las facultades legislativas en materia impositiva no se ha tocado. De esta forma, la financiación de los *Länder* seguirá dependiendo (en mayor medida, incluso, que la de los municipios) de los rendimientos fiscales procedentes de los impuestos que regula legislativamente la Federación.

Una situación como ésta ofrece una imagen un tanto borrosa de la calidad de la autonomía constitucional de los *Länder* frente a la Federación. Y es que aun sin permitir abiertamente la competencia fiscal entre las distintas partes integrantes del territorio federal, en tanto que ello podría suponer un riesgo cierto para la unidad de mercado, entre cuyas manifestaciones más evidentes se encuentra la homogeneidad fiscal, sí que parece posible asumir un mayor grado de autonomía de los *Länder* respecto del establecimiento y regulación de determinadas figuras impositivas.

En definitivas cuentas, de lo que se trataría es de poner en valor un principio básico en todo Estado territorialmente descentralizado, el principio de conexión entre los ingresos y los gastos públicos. Sólo quien asume el coste de obtener determinados ingresos (también o, sobre todo, por la vía de la recaudación de impuestos) se encuentra en condiciones de valorar adecuadamente el destino e importe de los gastos a realizar. Pero no son sólo razones de esta índole las que aconsejan establecer una vinculación directa entre ambas partidas. Además, desde el punto de vista del principio democrático también

resulta, más que aconsejable, necesario que exista una clara conexión entre quien realiza los gastos (en educación, sanidad, obras públicas, etc.) y quien ha de obtener los ingresos necesarios para sufragarlos, pues sólo así los ciudadanos se encontrarán en condiciones de atribuir las responsabilidades que verdaderamente correspondan a cada una de las partes.

Pues bien, en este terreno, como decíamos, la reforma constitucional de 2009 se puede considerar, en buena medida, fallida. En efecto, parece que hubiera sido posible, sin demasiadas dificultades, haber ido algo más lejos en el otorgamiento de una mayor capacidad normativa a los *Länder* respecto de la regulación autónoma de determinados impuestos (o de ciertos porcentajes de otros).

Por otra parte, y por lo que se refiere ya al núcleo central de la reforma, la fijación de una prohibición constitucional de contraer créditos y, en consecuencia, de asumir ilimitadamente endeudamientos por parte de la Federación y de los *Länder*, tampoco parece existir unanimidad entre la doctrina en torno a la bondad de esta medida. Así, mientras que por parte de algunas voces críticas se ha destacado que éste es un intento de establecer límites en un terreno en el que el margen de maniobra de la decisión política no debería verse condicionado desde ningún *a priori* inamovible,<sup>41</sup> para otros autores constituye un acierto tratar de poner un freno del máximo nivel normativo a la tantas veces irresponsable "alegría presupuestaria" de la Federación o de los *Länder*, que podría acabar poniendo en serio riesgo su propia viabilidad financiera.<sup>42</sup>

Aunque los argumentos que esgrimen los partidarios de una y otra postura no son, en absoluto, despreciables, la coyuntura econó-

---

41. Vid. Christian Waldhoff, Peter Dieterich, "Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?", *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2, 2009, p. 122. Entre las críticas más contundentes a esta nueva regulación constitucional del endeudamiento se encuentra el llamamiento que en mayo de 2009 hicieron, bajo el título "El freno al endeudamiento pone en riesgo la estabilidad de la economía global y el futuro de nuestros niños", más de 60 catedráticos de universidad, a los que se sumaron más de 150 firmas procedentes del ámbito científico (vid. [http://www.boeckler.de/pdf/imk\\_appell\\_schuldenbremse.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf)).

42. Vid. Ingolf Deubel, "Die Föderalismusreform II: eine sinnvolle Weiterentwicklung der Verschuldungsgrenzen", *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* – Joachim Jens Hesse (Hrsg.), 2/2009, pp. 231 y ss.

mico-financiera actual parece que se inclina por dar la razón a quien defiende que el establecimiento de un límite fijo en la Constitución federal a la capacidad de endeudamiento de la Federación y los *Länder* supone una barrera excesivamente rígida a la libertad de decisión política de aquélla y de éstos. Más allá de estas consideraciones, tal limitación podría entenderse también como el intento de consagrar constitucionalmente una determinada visión de la política económica que, a todas luces, amén de resultar un tanto pretenciosa (pues la historia se encarga de enseñarnos, una y otra vez, que los axiomas económicos precisan de revisión constante), podría suponer además una rémora para quienes desde una concepción diferente de aquélla, llegado el momento, ocupan la responsabilidad de gobierno. Y, como se sabe, toda Constitución democrática (la única posible, en sentido estricto) debería permitir que, desde el escrupuloso respeto a su contenido, fuera posible poner en práctica diferentes formas de entender la acción política, siempre que ello no signifique, claro está, la vulneración de los límites insoslayables que la misma debe garantizar (respeto a los derechos fundamentales, garantía de una organización y funcionamiento democráticos de los poderes públicos, etc.).

Igualmente cuestionable resulta el hecho de que en buena parte de las modificaciones introducidas en la Ley Fundamental se acabe apelando a una ley federal necesitada del asentimiento del Consejo Federal para la implementación o desarrollo de lo que en el propio texto constitucional sólo se enuncia de manera un tanto genérica. Sin entrar ahora a valorar cada uno de esos supuestos individualmente, las objeciones que cabe hacer derivan, más bien, del hecho de que esa frecuente apelación a la ley federal necesitada de la aprobación del *Bundesrat* puede acabar potenciando la intervención de éste en la toma de decisiones a nivel federal, algo a lo que, como recordaremos, se trató precisamente de poner freno en la reforma constitucional de 2006.<sup>43</sup>

Ninguna objeción de peso cabría hacer, sin embargo, a los demás aspectos que constituyen el núcleo de la reforma constitucional comentada: la creación de un procedimiento tendente a evitar las situaciones de emergencia presupuestaria, con la puesta en funcionamiento del llamado Consejo de Estabilidad, y la mejora y fortalecimiento

de los mecanismos de cooperación de la Federación y los *Länder* en el ámbito de la Tecnología de la Información.

En definitiva, y a la vista de las observaciones realizadas, sólo cabe concluir que la modificación de la Ley Fundamental de 2009, en cierto modo, al igual que sucedió con la anterior de 2006, no ha podido satisfacer todas las expectativas que en torno a la misma se habían creado, con lo que no es descartable que en un futuro, más o menos breve (¿cuándo los resultados electorales fueren la constitución de un nuevo gobierno de gran coalición?), hayamos de volver a hablar de reforma del federalismo en Alemania.

## RESUMEN

El 1 de agosto de 2009 entró en vigor la llamada segunda reforma constitucional del federalismo alemán emprendida por el gobierno de gran coalición entre la Unión Cristiano-Demócrata (CDU) y el Partido Social-Demócrata (SPD), presidido por la Canciller federal Angela Merkel. Se trata de una modificación de la Ley Fundamental que afecta, sobre todo, al entramado de relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*. De alcance más limitado de lo previsto en un principio, lo más destacable de esta reforma radica en la introducción de un límite constitucional a la capacidad de endeudamiento de las distintas partes que integran el Estado federal alemán, así como la creación de un procedimiento tendente a evitar las situaciones de emergencia presupuestaria. Asimismo, se perfeccionan algunos mecanismos de cooperación entre la Federación y los *Länder* en el ámbito de la Tecnología de la Información. En este trabajo, además de situar en su contexto las razones, objetivos y finalidades de la reforma referida, se realiza una exposición de los aspectos esenciales de su contenido, desde un enfoque descriptivo en el que tampoco se ignoran determinadas anotaciones críticas.

**Palabras clave:** organización territorial del poder; Estado federal; federalismo alemán; financiación territorial; reforma constitucional; Ley Fundamental de Bonn.

## RESUM

L'1 d'agost de 2009 va entrar en vigor l'anomenada segona reforma constitucional del federalisme alemany, iniciada pel govern de gran coalició entre la Unió Cristianodemòcrata (CDU) i el Partit Socialdemòcrata (SPD), presidit per la cancellera federal, Angela Merkel. Es tracta d'una modificació de la Llei fonamental que afecta, sobretot, l'entramat de relacions financeres entre la federació i els *lands*. D'abast més limitat del que es preveia al principi, el més destacable d'aquesta reforma sorgeix de la introducció d'un límit constitucional en la capacitat d'endeutament de les diferents parts que integren l'Estat federal alemany, així com la creació d'un procediment que tendeix a evitar les situacions d'emergència pressupostària. Així mateix, es perfeccionen alguns mecanismes de cooperació entre la federació i els *lands* en l'àmbit de la tecnologia de la informació. En aquest treball, a més de posar en context les raons, els objectius i les finalitats de la reforma, s'exposen els aspectes essencials del contingut des d'un enfocament descriptiu en què tampoc no s'ignoren determinades anotacions crítiques.

**Paraules clau:** organització territorial del poder; estat federal; federalisme alemany; finançament territorial; reforma constitucional; Llei fonamental de Bonn.

## **ABSTRACT**

On 1 August 2009, the second constitutional reform of German federalism went into effect. It was sponsored by the large coalition government between the Christian Democratic Union (CDU) and the Social Democratic Party (SPD), headed by Federal Chancellor Angela Merkel. It is a modification of the Fundamental Law that affects, above all, the intertwining financial relationships between the Federation and the *Länder*. Its scope is more limited than originally foreseen. The most notable element of this reform lies in the introduction of a constitutional limit on the debt capacity of the various parts integrating the German federal state, as well as the creation of a procedure for the purpose of preventing emergency budget situations. Furthermore, some mechanisms of cooperation between the Federation and the *Länder* in the field of Information Technology were formalized. In addition to putting in context the reasons, objectives and finality of the reform in reference, this paper will give an exposition of the essential aspects of its content, from a descriptive approach, which includes certain critical annotations.

**Key words:** territorial organization of power; federal state; German federalism; territorial financing; constitutional reform; fundamental law of Bonn.