

# LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO ALEMÁN: TOMA DE DECISIONES CONJUNTA Y DINÁMICA DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL

*Arthur Benz*

*Catedrático de Ciencias Políticas  
Universidad a Distancia, Hagen*

## 1. INTRODUCCIÓN

En una perspectiva comparativa, a veces se ha considerado a Alemania como un ejemplo típico de federalismo cooperativo. Sin embargo, los expertos a menudo han enfatizado la dimensión vertical de las relaciones intergubernamentales. De acuerdo con ello, la “relación engranada entre el gobierno federal y los gobiernos estatales” (Watts, 2008: 35) se ha considerado la característica distintiva del federalismo alemán.

De hecho, lo que se conoce en Alemania como “*Politikverflechtung*” (decisiones engranadas o toma de decisiones conjunta; Scharpf, 1997: 143-145) hace referencia fundamentalmente a las relaciones gobierno federal – *Land*. Proceden del marco constitucional, donde la división de competencias no se refiere a las distintas políticas, sino a las funciones estatales interdependientes. La mayoría de los poderes legislativos están centralizados, mientras que los poderes para implementar las leyes federales residen fundamentalmente en los gobiernos de los *Land*. Consecuentemente, el gobierno federal necesita de la pericia de la administración de los *Land* a la hora de diseñar una ley, y los gobiernos de cada *Land* afectado en sus competencias administrativas por la legislación federal tienen interés en participar en este proceso.

En este sistema federal predominan las relaciones intergubernamentales verticales, y las relaciones horizontales entre los *Länder* están incluidas en ellas.

Los gobiernos de los *Länder* coordinan sus políticas o en las negociaciones con el gobierno federal o para construir coaliciones contra el gobierno federal. Estas coaliciones varían, dependiendo de los temas de los que se trate o de la situación política. A veces, los gobiernos de los *Land* intentan mantenerse unidos frente al gobierno federal. En las políticas fiscales, los intereses económicos particulares de los *Länder* ricos y pobres normalmente determinan la cooperación y los conflictos. En el caso de otras políticas, las coaliciones entre *Länder* reflejan las complejidades de los partidos políticos que forman los gobiernos. Los partidos constituyen organizaciones que unen los niveles federal y de los *Länder*, pero las grietas territoriales y políticas son equilibradas mediante la cooperación de los funcionarios de los campos políticos, interesados en la resolución de los problemas específicos y en el mantenimiento de sus recursos y programas. Por tanto, cuando los gobiernos de los *Land* y las administraciones negocian entre ellas, están trabajando en un marco federal de referencia, forjado por la diferenciación regional del país, las políticas de partido y las percepciones de los profesionales de la administración (principalmente, aquéllos con formación en derecho). El fuerte impacto de los partidos componentes y de las redes administrativas explica por qué Alemania ha sido justamente llamada un ejemplo de federalismo unitario (Hesse, 1962).

Sin embargo, no se deberían subestimar las relaciones horizontales. En primer lugar, existen en aquellas políticas en las que los *Länder* tienen las competencias en exclusividad, como la educación y la cultura. En segundo lugar, los gobiernos de los *Länder* vecinos cooperan a través de las fronteras coordinando sus políticas. En tercer lugar, desde la reunificación de Alemania observamos cómo los gobiernos de los *Länder* del este y del sur intensifican sus relaciones para coordinar mejor sus posiciones en el sistema federal. Estos cambios en las relaciones intergubernamentales reflejan las tendencias hacia la regionalización de la política, dirigidas por los desarrollos sociales, económicos y políticos. Esta tendencia socava las fuerzas que componen el sistema de partidos y de las relaciones administrativas, así como los esfuerzos para conseguir la uniformidad

de las condiciones legales, económicas o sociales. La cooperación intergubernamental se ha vuelto más politizada y conflictiva.

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL

Se pueden seguir las raíces del federalismo alemán hasta el momento de la formación de los estados en la Europa continental (Lehmbruch, 2002). El territorio que posteriormente llegó a ser Alemania comprendía partes del “cinturón de ciudades de Europa Central” (Rokkan, 1999), en el que las actividades económicas y políticas se dispersaban entre ciudades y principados. La fragmentación del poder y, tras la reforma, las fisuras culturales impidieron todos los intentos de construcción de un estado desde una posición central (Urwin, 1982). Las instituciones de los gobiernos de los estados de tipo moderno, parlamento y burocracia, surgieron en el nivel de los *Länder*, con sólo el Emperador, la asamblea de estados (“*Reichstag*”), el orden legal y el tribunal supremo (“*Reichskammergericht*”) formando un marco político central. Más o menos al mismo tiempo en el que Francia evolucionaba hacia un estado soberano y centralizado, el antiguo Reich alemán, integrado fundamentalmente por las relaciones feudales entre el emperador y los gobernadores de los territorios, degeneró. Tras la Paz de Westfalia (1648), las relaciones horizontales entre los líderes de los estados fueron sustituyendo cada vez más a las relaciones verticales de índole feudal hasta que el “Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana” dejó de existir en 1806. Hasta 1870 los estados alemanes cooperaban en un arreglo confederal, el “*Deutsche Bund*”, que se mantenía unido mediante un congreso de representantes.

Durante el S. XIX, los movimientos liberales y las fuerzas nacionalistas a favor de un estado alemán unido ganaron terreno. La revolución de 1848, dirigida por los liberales moderados y por demócratas radicales, terminó con una asamblea constitucional que, inspirada por el modelo de los Estados Unidos, elaboró el borrador constitucional de una federación democrática. Tras el fracaso de la

revolución, prevalecieron las fuerzas nacionalistas. Como consecuencia, la unificación de los estados alemanes se produjo bajo el liderazgo del gobierno de Prusia. La constitución reveló el típico regateo entre los estados que intentaron mantener tanto poder como fuera posible y los líderes prusianos que tuvieron que hacer concesiones a los poderosos estados del sur (Ziblatt, 2006).

En 1871 el estado federal alemán llegó a ser una realidad en un momento en el que no sólo prevalecían las ideas nacionalistas, sino que también la industrialización convirtió el conflicto entre capital y trabajo en la principal fisura social y política. Los partidos políticos emergentes y las asociaciones y otros grupos de interés reflejaron este conflicto social de una sociedad industrializada, mientras que las fisuras territoriales o culturales perdieron relevancia. Por lo tanto, el gobierno central recibió una presión creciente para regular los conflictos sociales a escala nacional, aunque los estados fundadores del Reich alemán pudieron mantener sus sistemas burocráticos en el “regateo federal” (Riker, 1964). El resultado fue una división funcional de poderes, manteniéndose la administración en manos de los gobiernos de los *Land* y el gobierno federal haciéndose cargo de las principales áreas legislativas del estado de bienestar emergente. Los gobiernos de los *Land* también consiguieron el derecho a participar en la legislación federal a través del *Bundesrat*, la segunda cámara legislativa. La evolución de los partidos, conjuntamente con la de la sociedad civil y la formación del estado se combinaron para crear lo que Peter Katzenstein caracterizó posteriormente como “un estado descentralizado en una sociedad centralizada” (Katzenstein, 1987). El concepto de federalismo cooperativo, surgiendo frente a este escenario, fue apoyado por la concepción legal dominante del estado, que enfatizaba la uniformidad de la ley.

Las fuerzas centralistas fueron prevaleciendo con la democratización y con del desarrollo del estado del bienestar en la República de Weimar. No obstante, los gobiernos de los *Land* continuaron ejerciendo competencias administrativas y mantuvieron su influencia política a nivel federal. Tras la Segunda Guerra Mundial, los primeros ministros de los recreados *Länder* de Alemania Occidental jugaron un

papel fundamental en el proceso de elaboración constitucional. Como consecuencia, la estructura del sistema federal establecido en la Ley Básica de 1949 refleja el compromiso entre los partidarios de la centralización y de la descentralización. La distribución de responsabilidades confirmó la división funcional de poderes. Se restauró el *Bundesrat*, como cámara de representación de los gobiernos de los *Land* y no de los ciudadanos de los *Länder*. A diferencia de una auténtica segunda cámara legislativa, sus poderes legislativos sólo igualan a los del parlamento federal en los asuntos que afectan a las competencias de los *Länder*. Sin embargo, el *Bundesrat* pudo convertirse en un foro en el que los influyentes premiers de los *Land* podían interferir en las políticas del gobierno federal y que facilitaba la aparición de redes intergubernamentales de aparatos burocráticos implicados en la redacción de leyes.

Incluso antes de la fundación de la República Federal, los gobiernos de los *Land* empezaron a comprometerse en relaciones intergubernamentales. Los primeros ministros se reunieron por vez primera en 1947. Además de la política constitucional, la cultura, la educación y la vivienda fueron las políticas que necesitaron de coordinación. En 1948 se estableció la Conferencia de Ministros de Asuntos Culturales, que con los años se convirtió en una poderosa institución con su propio aparato burocrático. Pronto siguieron otras formas de colaboración. Además, volvieron a surgir las redes de administraciones. La razón de este desarrollo de los hechos fue la creciente demanda de soluciones uniformes en un estado moderno, en el que se mantuvieran descentralizadas las capacidades administrativas necesarias para la toma de decisiones. Incluso, según el razonamiento de Gerhard Lehmbuch, la cooperación intergubernamental entre ejecutivos contribuyó a blindar el sistema político frente a las peticiones formuladas por los distintos partidos políticos (Lehmbuch, 2000: 111). Por lo tanto, más que mediante la centralización del poder, la evolución del federalismo alemán se caracterizó por las políticas uniformes llevadas a cabo en los procesos intergubernamentales. Para asegurar su posición, el gobierno federal extendió su poder legislativo a nuevas áreas políticas, pero normalmente esa extensión se ha sobreestimado. La centralización “demostró ser difícil de hacer debido al deseo de

las administraciones de los *Land* y de las redes políticas participantes de mantener la esfera de su organización interna. Para dar acomodo a esta autonomía dentro de la ampliamente demandada uniformidad nacional de los resultados de las políticas, la solución institucional obvia fue la intensificación de la negociación intergubernamental” (Lehmbruch, 1989: 227-228).

La cooperación horizontal entre los gobiernos de *Land* respondió a las interdependencias entre las políticas descentralizadas y al interés de los actores de los niveles inferiores por mantener sus influencias. Además, el marco constitucional favorecía las políticas intergubernamentales. Las decisiones en el *Bundesrat* tenían que ser preparadas en negociaciones previas. Más aún, la distribución de subvenciones federales y, desde 1969, la planificación conjunta de la política económica regional, de la agricultura y de la construcción de universidades requirió que los ministerios correspondientes de los *Land* coordinasen sus posiciones. Como consecuencia, dentro de la política vertical engranada, se intensificaron las relaciones horizontales entre los gobiernos de los *Land*, al igual que las redes que relacionaban las administraciones especializadas de los *Länder*. Sin embargo, la estructura de la cooperación intergubernamental ha sido influenciada por las políticas de partido, las brechas entre territorios y la diferenciación de políticas. Como resultado, se desarrollaron patrones de cooperación diferentes y la dinámica de la política, de las economías regionales y los intereses de los sectores específicos han producido cambios durante los sesenta años que lleva en vigor la Ley Básica. La siguiente sección destaca esta variedad y dinámica.

### **3. PATRONES DE LA COOPERACIÓN ENTRE LÄNDER**

Poco después de su creación, la República Federal de Alemania Occidental vio no sólo la consolidación de la democracia de partidos, sino también la reaparición de los patrones tradicionales de cooperación intergubernamental entre gabinetes. También resultó obvio que el número de leyes que necesitaban la aprobación del

*Bundesrat* sería mucho mayor que el que esperaban los miembros de Consejo Parlamentario que realizó el borrador constitucional. El aumento de las relaciones intergubernamentales, no previsto en la constitución, fue materia de intensa disputa entre los legisladores. La práctica de la cooperación horizontal entre los gobiernos de los *Land* llevó a los especialistas a hablar de un “tercer nivel” del sistema federal (Klatt, 1987. 1994). Sin embargo, este concepto conduce a confusión. Además de la diferencia entre relación y niveles, entre políticas inter e intra gubernamentales y toma de decisiones, los debates teóricos en aquellos días subestimaban las variedades de la cooperación intergubernamental (Kropp, 2009; Pietzcker, 1988). Los gobiernos de los *Land* coordinan sus decisiones sobre las resoluciones federales en el *Bundesrat* mediante procedimientos altamente estandarizados. Los gobiernos federal y de los *Land* también negocian fuera de los procesos legislativos formales. Además, los premiers y los ministros de los *Länder* se reúnen con mayor o menor regularidad para intercambiar información o adoptar decisiones conjuntas. Estas reuniones se preparan por innumerables comités permanentes, comités ad-hoc o por grupos de trabajo que incluyen a funcionarios de las diferentes escalas de la jerarquía administrativa. Finalmente, a diferencia de estas relaciones multilaterales, los gobiernos de los *Land* de regiones particulares o de distintas partes del país se reúnen y cooperan. Por un lado, se observa cooperación transfronteriza entre los gobiernos de los *Land* en regiones urbanas. Por otro lado, grupos de *Länder* cooperan para proporcionar servicios conjuntamente, y durante las dos últimas décadas los gobiernos de *Land* con intereses comunes han acordado reforzar su posición en las negociaciones intergubernamentales. Estos patrones de cooperación están interrelacionados, y se superponen con las fisuras políticas de un sistema de partidos de integración vertical.

## A) COOPERACIÓN ENTRE *LÄNDER* EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL. PROCEDIMIENTOS EN EL BUNDES RAT:

La participación de los gobiernos de los *Land* en la legislación federal a través del *Bundesrat* no sólo es un elemento de la política de engranaje vertical del federalismo alemán. También constituye la base institucional para una cooperación intensa entre los *Länder* dispuestos a tomar decisiones para las leyes federales. En el *Bundesrat*, los gobiernos de los *Land* tienen voz en todos los campos de la legislación federal, pero con la mayoría absoluta de sus votos sólo pueden vetar aquellas leyes que afecten competencias de los *Länder* y que por tanto necesiten de aprobación explícita. En esos casos, que afectan a alrededor de la mitad de todas las resoluciones parlamentarias, es fundamental para el gobierno federal y los de los *Land* negociar sobre las políticas necesarias para alcanzar una mayoría de los votos. Es más, los representantes de los *Länder* tienen que llegar a acuerdos para evitar que se produzcan efectos no deseados en las votaciones. Las formas de conflicto entre ellos varían según los asuntos a tratar. Sin embargo, mientras que los gobiernos de los *Land* deberían buscar el interés de su circunscripción, la política de partidos modifica fuertemente su comportamiento. La organización de las negociaciones refleja este hecho.

Las iniciativas de legislación normalmente comienzan en el ejecutivo, donde se elaboran los proyectos de ley (ver tabla A 1). En esta fase, los departamentos responsables en el nivel federal y en el de los *Länder* se relacionan en las bien establecidas redes de “tecnócratas” (Beer, 1978). Cuando un proyecto de ley se pasa al *Bundesrat* para su debate, se pone en acción un proceso a dos niveles. Las decisiones se preparan tanto en los ministerios como en las secretarías de estado de los *Länder* y en los comités del *Bundesrat*. En principio, estos dos procesos facilitan el acuerdo entre los miembros de las coaliciones que forman los gobiernos de cada *Land* y reducen las diferencias entre los *Länder*. El primer proceso es importante, ya que los representantes de cada *Land* (que varían de tres a seis según el número de habitantes) tienen que realizar una votación en

bloque. La necesidad de una mayoría absoluta de votos explica la importancia de las negociaciones entre los representantes de los *Land*.

Interesa mencionar que el trabajo de los comités en el *Bundesrat* se prepara en grupos de trabajo separados formados por gobiernos dirigidos por el mismo partido. En un sistema bipartidista, la división entre los llamados *Länder* A y B se ha convertido en un procedimiento estándar en las relaciones intergubernamentales. Esta agrupación se sitúa en paralelo a la división mayoría – oposición en el *Bundestag*. Si un proyecto de ley afecta a un asunto político de importancia, la estructura bipartidista en las dos cámaras del parlamento determina la doble mayoría necesaria para la aprobación de la ley. En ocasiones, cuando partidos opuestos tienen mayoría en el *Bundestag* y en el *Bundesrat*, el gobierno federal tiene que ajustar sus iniciativas legislativas a las peticiones de la oposición (Burkhart, 2008), de modo similar a la toma de decisiones en una gran coalición. En las últimas dos décadas, un tercer grupo de *Länder* cada vez más heterogéneo gobernados por coaliciones distintas a esta división ha llegado a ser importante. Dado que los gobiernos de estos *Land* tienden a abstenerse en las votaciones en el caso en el que los gabinetes no puedan llegar a un acuerdo, ahora es más difícil conseguir en el *Bundesrat* mayorías a favor de un proyecto de ley.

Después de que los grupos de trabajo y los comités hayan emitido sus recomendaciones al plenario, los gobiernos de los *Länder* deciden su voto en el *Bundesrat*. No hay que decir que estas decisiones se toman coordinadamente entre los niveles federal y de los *Länder* de los partidos si en la agenda hay asuntos de gran relevancia. Después, los representantes de los *Länder* a nivel federal, es decir, los ministros especiales de asuntos federales, negocian los votos esperados. Si no se alcanza un acuerdo en esta fase, los primeros ministros de los *Länder* celebran una reunión informal (denominadas “charlas junto al fuego”, Gebauer, 1995: 87). Cuando el *Bundesrat* se reúne por fin en plenario, la decisión sobre un proyecto de ley es un mero acto de recuento de votos (Stegmann, 1996).

La cooperación entre los *Länder* en materia legislativa constituye un elemento básico de las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán. Se conforma mediante un juego cambiante entre varias jurisdicciones, política de partido y cooperación administrativa. Antes de la unificación de Alemania, las divisiones territoriales tenían un impacto inferior y las políticas de partido se habían moderado mediante la elaboración de políticas de las administraciones especiales cooperando en redes. Desde entonces eso ha cambiado. Los conflictos de intereses entre los *Länder* han aumentado debido a las disparidades económicas. Al mismo tiempo, como se ha mencionado anteriormente, las estructuras de los partidos han ganado en complejidad debido a las diferencias del sistema de partidos. Con el aumento de los conflictos políticos en las relaciones intergubernamentales de los *Länder*, observamos un traspaso creciente del poder de las redes administrativas a los líderes políticos (Gebauer, 1995: 87). Este hecho tiene consecuencias a la hora de hacer política en el sistema federal.

## B) TAREAS CONJUNTAS

Como en cada sistema federal, las relaciones intergubernamentales en Alemania se desarrollaron con el aumento de las subvenciones federales a los *Länder*. En 1969, una enmienda de la Ley Básica reguló la distribución de subvenciones e introdujo un marco constitucional para las tareas conjuntas. Aunque en origen eran competencia de los *Länder*, el desarrollo de la política regional, la agricultura y la pesca, la construcción de universidades y la planificación de la educación han pasado a ser materias de toma de decisión intergubernamental (Artículos 91 a y b). Más aún, se le dio al gobierno federal el derecho de apoyar a los *Länder* y a los gobiernos locales para la financiación de inversiones en infraestructura como construcción de carreteras y viviendas (Artículo 104 a, sección 4). Al igual que la participación de los gobiernos de los *Land* en la legislación federal, los procedimientos de las tareas conjuntas relacionan la cooperación intergubernamental vertical y horizontal.

Las tareas conjuntas afectan a la distribución de recursos fiscales a las regiones y municipios. En consecuencia, los conflictos entre los representantes de los *Länder* están relacionados con su parte del dinero federal, aunque los gobiernos de los *Land* deben cofinanciar los proyectos en los que les interesa aprovecharse de las subvenciones. Al mismo tiempo, deben encargarse de comprobar si el gobierno federal aporta los recursos que estiman necesarios. Por lo tanto, los gobiernos de los *Land* participan en las tareas conjuntas por razones variadas. Compiten por los fondos aunque es su interés común mantener o aumentar este fondo de recursos. Dada la necesidad de contribuir al fondo común, la distribución de subvenciones a las regiones implica la redistribución entre los *Länder*.

Este dilema de la acción colectiva aparentemente ha motivado que los gobiernos de los *Land* jueguen a dos juegos diferentes. Las decisiones sobre la planificación del marco general y la distribución presupuestaria normalmente se deciden por acuerdo, aunque las decisiones mayoritarias son posibles si se aceptan por el gobierno federal. En esta fase, los *Länder* intentan obtener una porción justa según las normas explícitamente definidas de justicia distributiva. Los diferentes intereses fiscales de los *Länder* juegan un papel en la puesta en marcha de los planes generales. Durante las últimas décadas los gobiernos de los *Land* ricos han tendido a financiar proyectos por su cuenta si no han obtenido la consideración de alta prioridad en la planificación conjunta, mientras que los *Länder* pobres con problemas para cofinanciar las inversiones no han solicitado todos los fondos federales a los que tenían derecho. Estas incoherencias aparecieron en particular en la construcción de universidades (Wiesner, 2006). En consecuencia, la competencia sobre esta materia se devolvió a los *Länder* en 2006. Aún existe una “Conferencia Conjunta sobre Ciencia” (la antigua Comisión Conjunta Federal – *Länder* para Educación y Ciencia), en la que los gobiernos coordinan las decisiones sobre las instituciones de investigación y financian las que son de relevancia suprarregional. Las decisiones en la conferencia necesitan de la aprobación de por lo menos trece gobiernos de *Land* y del gobierno federal. En temas universitarios, la conferencia decide por unanimidad. De facto, los ministros

de los *Länder* preparan las decisiones de la Conferencia Conjunta sobre Ciencia formulando recomendaciones y comentarios.

Pese a las propuestas que pedían su abolición, las tareas conjuntas de desarrollo regional y agricultura continúan existiendo, aunque con un marco legal revisado. Independientemente de las diferentes situaciones económicas de los *Länder*, los departamentos responsables de los gobiernos de cada *Land* están interesados en mantener la toma de decisiones conjunta. En las políticas regional y agrícola también se aprovechan del hecho de que las decisiones sobre la distribución se han trasladado al nivel de la UE y de que el marco de tareas conjuntas se utiliza para coordinar los programas de desarrollo regional de los *Länder* y la posición alemana en la toma de decisiones europea.

Más allá de las tareas conjuntas reguladas en la constitución, los gobiernos federal y de los *Land* coordinan sus políticas fiscales en el Consejo de Planificación Fiscal ("*Finanzplanungsrat*") y en el Consejo de Desarrollo Económico ("*Konjunkturrat*"). Ambas instituciones existen por una base legal. Fueron creadas a finales de los años sesenta para coordinar la planificación a medio plazo del presupuesto y los préstamos públicos de los niveles federal, de los *Länder* y municipal. Las decisiones no son vinculantes, pero proporcionan directrices para las decisiones presupuestarias. Hasta el momento se ha demostrado que la coordinación no es muy efectiva, aunque se ha mencionado que una parte considerable de los ingresos por impuestos en Alemania se determina por la toma de decisiones conjunta, es decir, por leyes federales que requieren de aprobación en el *Bundesrat*. Adicionalmente, el gobierno federal puede, hasta cierto punto, influir en los gastos de los niveles inferiores mediante la distribución de fondos. Se espera que la reforma del federalismo fiscal, actualmente en curso, refuerce la coordinación intergubernamental de la política presupuestaria.

## C) CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y REDES ADMINISTRATIVAS

Más allá de los procesos encaminados a coordinar sus decisiones en el *Bundesrat*, los *Länder* alemanes cooperan en sus propios ámbitos políticos para gestionar los efectos externos, para definir sus intereses comunes frente al gobierno federal y la UE o para armonizar la ley y las prácticas administrativas. Dada la larga tradición de relaciones intergubernamentales, el ámbito de esta cooperación seguramente sobrepasa lo que sería necesario para la teoría económica del federalismo. El interés de los gobiernos por proteger su poder frente a los parlamentos o los grupos de presión ha sido una motivación importante para explicar este proceso. En algunos campos políticos, la cooperación entre los gobiernos de cada *Land* comenzó incluso antes de que la República Federal fuera una realidad. Desde entonces, se ha extendido a todas las áreas políticas sobre las que los *Länder* tienen competencias.

Sin ningún tipo de normativa constitucional, los primeros y ministros de cada *Land* se reúnen en conferencias. En la actualidad, la mayoría de las conferencias funcionan de acuerdo a reglas formales, formuladas en reglamentos o resoluciones. Casi todas las conferencias se reúnen regularmente; muchas, en particular la conferencia de primeros ministros y de ministros de economía convocan adicionalmente reuniones extraordinarias si es necesario. El ministro federal responsable es miembro de algunas conferencias, en todas las demás, se invita con regularidad a los representantes federales y participan como invitados. La dirección rota entre los *Länder*, con el ministro del *Land* en ejercicio actuando como secretario. Sólo la Conferencia de Ministros de Asuntos Culturales y de Educación tiene su propio aparato burocrático, creado sobre la base de un acuerdo administrativo en 1959. En 2004, el personal de su secretaría suponía 216 funcionarios. Además, la conferencia establece no menos de 36 comisiones, subcomisiones y grupos de trabajo.<sup>1</sup> Después de que el gobierno de Baja Sajonia

---

<sup>1</sup> ([http://www.stk.niedersachsen.de/master/C5394283\\_L20\\_D0\\_I484.html](http://www.stk.niedersachsen.de/master/C5394283_L20_D0_I484.html), consultada el 22 de febrero de 2009)

amenazara con retirarse del acuerdo, la conferencia decidió reformar sus estructuras y aligerar su estructura burocrática.

Otras conferencias funcionan sin un aparato burocrático conjunto. En general, los especialistas políticos de los ministerios del *Land* preparan las decisiones de sus ministros o coordinan las políticas por su cuenta. Estas redes de “tecnócratas” se han criticado por su ineficiencia y por su falta de legitimidad. En el curso de las reformas del sector público, los primeros ministros de los *Länder* se esforzaron por consolidar las estructuras de relaciones intergubernamentales existentes. Durante el final de la década de los noventa, el número de comités y de grupos de trabajo se redujo significativamente en las áreas de agricultura, medio ambiente, salud y transporte. En junio de 2004, la Conferencia de Primeros Ministros aprobó una resolución solicitando la reducción del número de comités y de grupos de trabajo a las conferencias sectoriales específicas de ministros. Los resultados hasta el momento han diferido y varían entre los sectores políticos. En la mayoría de los casos se han suprimido comités y grupos de trabajo o se han fusionado. Además, los plazos límite para la cooperación deberían evitar el crecimiento de las redes burocráticas. En general, los ministros intentaron controlar mejor el trabajo de los funcionarios subordinados definiendo mandatos y agendas para los comités y grupos de trabajo. Se ha informado de reformas significativas en aproximadamente la mitad de los sectores políticos.<sup>2</sup> La siguiente tabla destaca los cambios en la Conferencia de Ministros de Medio Ambiente, que en sus reuniones de 2004 y 2005 decidió reducir el número de comités administrativos y de grupos de trabajo y reforzar las competencias de los líderes políticos frente a los expertos y burócratas (ver Tabla 1).

De nuevo, estas formas de cooperación entre *Länder* están integradas en la cooperación vertical. Varias veces al año, el Canciller Federal invita a los primeros ministros de los *Länder* a discutir asuntos políticos, económicos y fiscales de

---

<sup>2</sup> Dada la informalidad y la dinámica de la cooperación intergubernamental entre los *Länder* es difícil obtener datos exactos. Me aproveché de los datos recogidos por Christina Zimmer (FernUniversität de Hagen), cuya investigación empírica, aún en marcha, pretende obtener una visión más clara de la cooperación intergubernamental y de sus cambios.

importancia. Estos encuentros pretenden coordinar la gobernanza a ambos niveles del sistema federal, mediante la mitigación de los conflictos y la comunicación de las agendas políticas (Kropp, 2009). Las administraciones de los ministerios federal y de los *Land* están relacionadas mediante numerosas comisiones a todos los niveles administrativos. Aquí es donde se elaboran muchos borradores de proyectos de ley y donde se estandarizan los procedimientos y prácticas administrativas. En general, las reuniones y la comisión forman canales de comunicación entre niveles que están estrechamente conectados con las relaciones intergubernamentales horizontales.

*Tabla 1: Reorganización de la cooperación entre Länder en política medioambiental<sup>3</sup>*

	<i>Antes de la reforma</i>	<i>Tras la reforma de 2004/05</i>
Primer nivel: conferencia de ministros	2 encuentros regulares al año Invitados ordinarios: presidentes de las comisiones federal – <i>Länder</i> (2º nivel), representante del Consejo de Expertos para el Medio Ambiente	2 encuentros regulares al año Sin invitados ordinarios
Segundo nivel: comisiones conjuntas federal - <i>Länder</i>	12 (jefes de departamento y de secciones)	8 (jefes de departamento); agendas definidas por los ministros
Tercer nivel: Comités especiales y grupos de trabajo	61	24 agendas definidas por los ministros, normalmente con un tiempo limitado
Cuarto nivel: grupos ad-hoc	?	Eliminadas

<sup>3</sup> Fuente: Resoluciones de la conferencia de ministros de medio ambiente ([https://www.umweltministerkonferenz.de/uploads/64umk\\_930.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/uploads/64umk_930.pdf); consulta del 23 de febrero de 2009) y Sachverständigenrat für Umweltfragen. 2007. Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Berlin (Erich Schmidt Verlag): 102-105.

En contraste con la toma de decisiones en el *Bundesrat*, donde se ponderan los votos de los *Länder*, los gobiernos de cada *Land* cooperan en las conferencias en base de igualdad. Conformadas según el principio de cooperación entre gobiernos autónomos, las decisiones a menudo requieren de unanimidad. Sin embargo, algunas conferencias han introducido la mayoría cualificada o la mayoría simple como criterio de decisión (ver tabla A 2 en el anexo). Sin embargo, las negociaciones buscan el acuerdo, y las decisiones tomadas por mayoría no tienen efecto para los gobiernos de los *Land* que se oponen. A diferencia de la legislación y de las áreas conjuntas que constituyen un marco para la cooperación obligatoria, la cooperación horizontal entre *Länder* en las conferencias es voluntaria y las decisiones no son vinculantes. No obstante, no se debería subestimar el impacto político de estas decisiones.

Al igual que en otros sistemas federales, el nivel ejecutivo predomina en todas las relaciones intergubernamentales. En Alemania, la todavía importante cooperación entre burócratas a diferentes niveles es una característica distintiva. Sin embargo, los parlamentos han reaccionado frente a esta cooperación del poder ejecutivo. Los presidentes de los parlamentos de los *Land* alemanes se reúnen por lo menos una vez al año para tratar asuntos comunes de los parlamentos. Con regularidad aprueban resoluciones sobre las reformas necesarias del federalismo alemán, aunque con un éxito limitado. Además, los líderes de los grupos de los partidos en los parlamentos se reúnen regularmente (Pietzcker, 1988: 34-35). De este modo los partidos no sólo relacionan sus niveles verticalmente, sino que también contribuyen a la comunicación entre los *Länder*.

Los representantes de los tribunales superiores de los *Länder* y de los Tribunales de Cuentas también convocan conferencias informales, normalmente una vez al año. Según la autonomía de estas instituciones, la cooperación tiene una importancia limitada, pero proporcionan una evidencia adicional de la cultura particular del federalismo alemán, que fomenta las políticas coordinadas y uniformes frente a la competencia y divergencia entre regiones o estados.

### C) COOPERACIÓN REGIONAL

El marco territorial del federalismo alemán se vio influenciado muy significativamente por los resultados de las guerras. Los actuales *Länder* se crearon después de la Segunda Guerra Mundial cuando Alemania se dividió en zonas de ocupación y las fuerzas aliadas decidieron disolver Prusia. Como resultado, las fronteras dibujadas en estas circunstancias no se conformaban al desarrollo urbano, a las estructuras económicas de las regiones o a las identidades de los ciudadanos. Por consiguiente, las potencias ocupantes occidentales recomendaron una reorganización de los territorios de los *Länder* y la Ley Básica convirtió esta recomendación en una norma constitucional vinculante. Sin embargo, excepto la creación de Baden–Württemberg en 1952, todos los intentos por cambiar los territorios de los *Länder* han fracasado. Como consecuencia, los *Länder* tienen que coordinar las decisiones sobre desarrollo regional y los servicios públicos en las regiones urbanas divididas por las fronteras estatales. Con este propósito, establecieron instituciones para la cooperación transfronteriza en las regiones.

Las ciudades – estado de Bremen, Hamburgo y, tras la reunificación alemana, Berlín, vieron la necesidad particular de gestionar desarrollos interdependientes en las zonas urbanas que se extendían más allá de las fronteras de los *Land*. Los gobiernos de los *Land* del norte rápidamente comenzaron a cooperar en la planificación regional. Con una frecuencia más o menos regular, los líderes de los gobiernos, sus secretarios de estado y los jefes de los departamentos se reúnen en conferencias. Además, los *Länder* establecieron instituciones administrativas conjuntas (por ejemplo, las oficinas de estadística de Hamburgo y Schleswig-Holstein) o autoridades judiciales conjuntas (por ejemplo, Berlín y Brandemburgo).

En otras regiones urbanas divididas por las fronteras entre *Länder* se ha desarrollado una cooperación parecida. Mediante varios tratados, los gobiernos de Baden-Württemberg, Hesse y Renania-Palatinado crearon una asociación entre los tres organismos de planificación regional de los *Länder*, que se reorganizó en 2006 y se convirtió en una sola unidad. En este contexto, la cooperación entre los

organismos locales y regionales en políticas como las de transporte, vivienda, protección de las aguas, tratamiento de residuos y otros se ha intensificado. Existen formas de cooperación parecidas en planificación regional y asuntos relacionados entre Sajonia y Sajonia-Anhalt en las zonas urbanas de Halle y Leipzig, entre Baden-Württemberg y Baviera en la región de Ulm y entre Renania-Palatinado y Hesse en la región de Frankfurt. Los *Länder* también poseen servicios conjuntos de emisoras regionales y, tras varios procesos de fusión, bancos estatales conjuntos.

Cada vez más, la cooperación regional entre *Länder* se ha convertido en una alternativa a la reorganización territorial. Con el aumento de los problemas fiscales producidos por la crisis económica actual, los debates sobre la reforma de los territorios de los *Länder* han cobrado un nuevo impulso. Sin embargo, en el futuro próximo es poco probable que ocurra un cambio real. Por lo tanto, los *Länder* probablemente incrementarán la cooperación para poder cumplir con las tareas regionales mediante organizaciones más eficientes.

#### 4. AVANCES RECIENTES

Independientemente de la forma que adopten las relaciones intergubernamentales, la cooperación horizontal entre los *Länder* alemanes ha cobrado importancia. Además de las fuerzas motrices que existen desde hace mucho, algunos avances recientes han contribuido a esta situación. Al mismo tiempo, las condiciones de la cooperación han cambiado. Son especialmente relevantes los avances económicos, institucionales y políticos.

Con respecto a la economía, la unificación alemana provocó disparidades en las rentas de los *Länder* orientales y occidentales hasta entonces desconocidas en la República Federal de Alemania. En muchos ámbitos políticos, las relaciones intergubernamentales sufrieron la carga de los conflictos redistributivos, en gran medida porque el principio de solidaridad y uniformidad de las condiciones de vida

se sigue aplicando. Asimismo, la integración europea ha fomentado la regionalización. En el desarrollo económico, los Estados miembros perdieron sus poderes para favorecer la economía nacional por medio de reglamentos y ayudas fiscales. En consecuencia, las infraestructuras regionales y las capacidades administrativas se convirtieron en factores significativos que influyeron en las decisiones de los inversores privados. Ahora, las regiones subnacionales y no los Estados nación compiten por las empresas. La competencia da lugar a conflictos entre autoridades subnacionales, pero también les obliga a cooperar con el fin de coordinar la planificación y las inversiones en infraestructuras, proporcionar servicios administrativos eficientes y evitar rivalidades perjudiciales.

El marco institucional del federalismo alemán fue cambiando poco a poco, a medida que la legislación federal se vinculaba cada vez más a la política europea, que a su vez se convirtió en un nuevo escenario para la cooperación entre gobiernos de los *Länder*. Aunque los gobiernos de los *Länder* persiguen intereses divergentes en las políticas relativas a sus economías regionales y a pesar de que cada uno de ellos estableció una oficina en Bruselas para promover sus propios intereses (Jeffery, 1999), los *Länder* han entendido la necesidad de unir fuerzas cuando se trata de defender su competencia y hacer oír su voz en la política comunitaria. En la década de 1990, cuando la Comunidad Europea avanzó decididamente hacia la integración económica y política, los *Länder* alemanes intensificaron la cooperación horizontal en la Conferencia de Ministros de Asuntos Europeos recientemente creada. Entre 1992 y 2000, esta conferencia celebró 34 encuentros, es decir, un promedio de más de tres al año. Pero la frecuencia de las conferencias bajó a dos por año y al mismo tiempo las políticas europeas influyen cada vez más en las agendas de otras conferencias de ministros de los *Länder*.

Un segundo paso en los cambios institucionales se deriva de la reciente reforma constitucional del federalismo alemán. Las enmiendas constitucionales aprobadas en 2006 incluían la descentralización de una serie de competencias legislativas, si bien apenas supusieron un progreso en el recorte de políticas entrelazadas entre los niveles federal y de los *Länder* (Benz, 2008). Los *Länder* son ahora

responsables de la educación, incluyendo la regulación y la financiación de las universidades desde que la legislación marco federal y las tareas conjuntas fueran abolidas en este sentido. Además, los *Länder* han aprovechado sus nuevas competencias para regular los horarios de cierre de comercios y restaurantes. En todos estos asuntos no vemos que la cooperación entre los *Länder* sea más intensa. No obstante, las consecuencias de las diferentes normativas en los *Länder* podrían aumentar las necesidades de cooperación transfronteriza, por ejemplo si las matrículas universitarias diferentes afectan a los movimientos de estudiantes entre universidades o si los horarios de cierre distintos influyen en la conducta de los consumidores en las regiones y provocan un desequilibrio económico. Hasta ahora, parece que los *Länder* han sabido gestionar los posibles problemas mediante un ajuste mutuo sin aumentar la cooperación.

El siguiente paso en la reforma del federalismo preparada por una comisión conjunta del *Bundestag* y el *Bundesrat* se inició hace dos años con el fin de abordar asuntos relacionados con el federalismo fiscal. A decir verdad, la comisión no logró elaborar propuestas en temas significativos tales como la tributación y la homogeneización fiscal, pero sí acordó una enmienda constitucional definida para reducir la deuda pública. Por otra parte, varias propuestas tienen como finalidad mejorar la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* en la administración pública. En particular, la estandarización en la e-administración será un objetivo principal de cooperación en los próximos años.

Es interesante que la comisión debatiera también un nuevo modo de coordinación entre los *Länder* para la administración pública basado en una evaluación comparativa (*benchmarking*) de eficiencia y rendimiento. Hasta ahora, las reformas administrativas en Alemania se han implantado en los *Länder* sin intentos visibles de realizar evaluaciones comparativas e intercambiar experiencias. Esto podría cambiar si los *Länder* acuerdan normas de rendimiento administrativo y aprueban un sistema de evaluación. Esta medida podría introducir además un modo de coordinación horizontal y coordinación alejada de los modos tradicionales de conferencias y redes administrativas. En su lugar, la coordinación

resultaría de la competencia por un mejor rendimiento, regida por un marco de normas y reglas de procedimiento. Sin embargo, queda por ver si los distintos gobiernos de los *Länder* se mostrarán dispuestos a participar en estos procesos o implantar mejores prácticas si se detectan en una evaluación comparativa.

El cambio más importante en el federalismo alemán hace referencia a la política de partidos. Tras la unificación alemana, el sistema integrado dominado por dos partidos enfrentados se disolvió. En las elecciones federales y de los *Länder* celebradas desde 2005, cinco partidos ganaron escaños en los parlamentos. El número de coaliciones posibles ha aumentado, así como el número de coaliciones que apoyan al gobierno federal y los gobiernos de los *Länder*. Antes de la unificación alemana, el dualismo de los gobiernos dirigidos por los grandes partidos era el principio fundamental que organizaba la cooperación entre los *Länder*, pero la constelación ahora resulta más complicada. Los gobiernos de los *Länder* ya no pueden preparar decisiones en el *Bundesrat* en reuniones separadas de los denominados *Länder A* y *B*, es decir, los que respaldan y los que se oponen al gobierno federal, dado que la mayoría de los *Länder* se agrupan ahora en una tercera categoría de gobiernos “neutrales”, que consta de diversas coaliciones. En la actualidad, este grupo incluye coaliciones SPD-Verdes y coaliciones CDU-FDP, con partidos que no tienen mucho en común. Parece evidente que en estas circunstancias las cuestiones que generan conflictos entre los partidos políticos son difíciles de gestionar.

Considerando esta fragmentación de la política de partidos, los cambios en las conferencias de los *Länder* arriba mencionados se entienden desde otra perspectiva. La iniciativa de los primeros ministros tenía como propósito mejorar la eficiencia de la cooperación e intensificar el control político de las redes administrativas. Con todo, habida cuenta de la pluralidad de partidos representados por los ministros de los *Länder*, la politización de las negociaciones puede tener el efecto contrario. Si bien los partícipes en las redes administrativas tienden a negociar en modo “argumentativo” (Elster, 1998), no es improbable que la calidad de la cooperación haya disminuido debido a la negociación política.

Finalmente, la tendencia hacia la regionalización de la política también ha afectado a la cooperación informal entre los *Länder*. Tras la unificación alemana, los primeros ministros de los *Länder* orientales empezaron a coordinar sus posiciones en la negociación con el gobierno federal y otros gobiernos de *Länder*. Más tarde, los jefes de gobierno de Baden-Württemberg, Bavaria y Hesse se reunieron para formar una especie de coalición informal de *Länder* ricos. Instigaron debates sobre la reforma de la homogeneización fiscal y la descentralización del poder. Estos procesos indican que los intereses territoriales han ganado importancia y que estos conflictos ya no se pueden abordar eficazmente en un sistema de partidos integrado verticalmente (Detterbeck y Renzsch, 2008). Esto no significa que los partidos alemanes hayan perdido su relevancia para vincular la política federal y de los *Länder*. Aún así, los líderes de los partidos regionales son ahora más independientes y los votantes se interesan más por asuntos de índole regional cuando deben elegir al parlamento de un *Land* (Völkl, Schnapp y Holtmann, 2008).

## 5. EVALUACIÓN: EFICACIA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Desde la década de 1970, la política entrelazada y el federalismo ejecutivo han sido motivos de controversia en Alemania. En las últimas dos décadas, los críticos se han quejado de la política ineficaz y opaca como consecuencia de enredos en las atribuciones entre niveles de gobierno. Se ha acusado al federalismo cooperativo del estancamiento económico, de los problemas del estado de bienestar, de la falta de reformas significativas y del creciente desencanto de los ciudadanos con los gobiernos. No obstante, la mayoría de estos argumentos han sido formulados sin suficientes pruebas empíricas. Los politólogos han descrito un panorama más diferenciado, aunque ambivalente.

La cooperación entre gobiernos de Alemania entra dentro del dominio de los ejecutivos, pero está profundamente influenciada por la política de partidos. Además, los parlamentos no están completamente excluidos. Los líderes de los grupos de partidos en los parlamentos son invitados con regularidad a las

reuniones informales antes de celebrarse las conferencias de ministros. Así pues, los ámbitos intergubernamental y parlamentario están unidos. El problema es que el federalismo alemán se caracteriza por una estrecha vinculación entre estos ámbitos, y como consecuencia la competencia entre partidos influye enormemente en la negociación intergubernamental (Benz, 2000; Lehmruch, 2000). El resultado es que la formulación de políticas era cada vez más difícil cuando el partido en el gobierno federal no coincidía con la mayoría de gobiernos de los *Länder*, como por ejemplo en la década de 1970 y casi todo el periodo posterior a 1990.

No obstante, si bien el primer periodo se caracterizó por una dualidad entre la Unión Demócrata Cristiana y el Partido Socialdemócrata, el segundo periodo ha propiciado una creciente heterogeneidad de los gobiernos. La primera confrontación entre dos bandos generó graves problemas para la cooperación intergubernamental en la legislación y la toma de decisiones conjuntas, pero hizo visibles las posturas de los gobiernos para el parlamento y los ciudadanos. Esta situación ha cambiado. Los acuerdos ya no se ven impedidos por la confrontación, sino que requieren la voluntad de más socios distintos para llegar a un compromiso. En el sistema dualista de partidos, el gobierno federal era capaz de prever los conflictos y adaptar sus iniciativas en consecuencia; por el contrario, las decisiones dependen ahora mucho más de la dinámica de los procesos de negociación. Por ese motivo, las negociaciones informales han cobrado importancia, por consiguiente la formulación de políticas es menos transparente y la rendición de cuentas resulta más problemática.

A pesar de los conflictos políticos entre partidos, el federalismo alemán ha permitido tomar decisiones bastante efectivas. Es cierto que los cambios políticos se han producido paulatinamente, pero esto es típico de las democracias consensuadas (Lijphart, 1999 nº 117). No es menos cierto que Alemania constituye un tipo particular de democracia consensuada, con una toma de decisiones conjunta entre los gobiernos que afecta a la competencia partidista del sistema parlamentario. Sin embargo, la formulación de políticas en el sistema

federal raramente ha acabado en un punto muerto. Un motivo de ello ha sido la existencia de redes administrativas eficaces de “tecnócratas” para salvar las divisiones entre partidos políticos. Estas redes han debilitado la función de los parlamentos, pero han contribuido a que el federalismo cooperativo funcione. Desde esta perspectiva, los intentos de los gobiernos por reducir estas redes y reforzar el control político requieren una evaluación pormenorizada. Hasta ahora no tenemos pruebas de los efectos, que desde luego varían de un ámbito político a otro, dependiendo del éxito de la consolidación de los comités y grupos de trabajo y del nivel de los conflictos políticos. Con todo, no es improbable que la cooperación intergubernamental se torne muy conflictiva, y varias decisiones recientes indican que va a ser así.

El federalismo alemán también ha sido criticado por la uniformidad de las políticas. De hecho, algunas políticas sufren de un exceso de coordinación. Desde un punto de vista comparativo, se ha alabado la integración de niveles y la política entrelazada como fuentes de estabilidad (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004). En este sentido, las tendencias recientes hacia la regionalización merecen una atención especial. En vista de las crecientes disparidades económicas y de la crisis fiscal, será difícil mantener el anterior alcance de uniformidad en los bienes y servicios públicos. Con todo, al afrontar las expectativas de los ciudadanos, los gobiernos asumirán el reto de los conflictos redistributivos. Desde luego, los viejos modelos de negociación no son en absoluto apropiados para resolver estos conflictos. No obstante, la regionalización de la política y la cooperación intergubernamental pueden empeorar aún más las cosas.

## 6. CONCLUSIÓN

Es un tópico que el federalismo crea sistemas políticos dinámicos. Los avances recientes en el federalismo alemán lo demuestran. Considerando los cambios políticos en aumento y los fracasos de la reforma institucional, el federalismo alemán ha sido criticado a menudo por su estatismo debido a la necesidad de

llegar a soluciones de compromiso entre partes y gobiernos en disputa. Las aproximaciones históricas al estudio del federalismo destacaban la dependencia de una senda para el desarrollo ({Lehbruch, 2002 nº 527}). Los esfuerzos por reformar la constitución federal desde 2003 parecen demostrar esta teoría. Aunque no se debe subestimar la descentralización de los poderes legislativos derivada de la reforma constitucional de 2006, el marco institucional de federalismo cooperativo no ha sido modificado.

Sin embargo, un examen más detallado de la realidad del federalismo alemán revela cambios en los patrones de las relaciones intergubernamentales. Bajo la superficie de las instituciones formales, la práctica de la cooperación está evolucionando gracias a los retos externos y las estrategias de los actores. Al centrarme en estos avances, quizás haya incidido demasiado en la dinámica. Sin embargo, para comprender cómo funciona el federalismo es importante considerar la interacción de la estructura socioeconómica del país, la política de partidos y los patrones abigarrados de las relaciones intergubernamentales. Están cambiando en mayor o menor medida. Cuando concurren en un futuro a largo plazo, podrían modificar el sistema federal del federalismo cooperativo alemán, pero las consecuencias todavía no son evidentes.

Los estudios comparativos sobre federalismo deberían tener en cuenta esta dinámica. En consecuencia, hemos de tener cautela cuando busquemos diseños para un sistema federal estable, eficaz y democrático. Es la interacción entre principios constitucionales, instituciones ejecutivas y parlamentarias, políticas de partido, disparidades económicas y sociales entre regiones y relaciones intergubernamentales la que hace funcionar la gobernanza democrática en el federalismo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEER, Samuel H. 1978. *Federalism, Nationalism, and Democracy in America*; American Political Science Review 72 9-21.
- BENZ, Arthur. 2000. *Two types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy*; Regional and Federal Studies 10 (3), 21–44.
- BENZ, Arthur. 2008. *From Joint-decision Traps to Over-regulated Federalism - Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform*; German Politics 17 (4), 440-456.
- BURKHART, Simone. 2008. *Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von "Divided Government" en Deutschland*. Frankfurt a.M./Nueva York (Campus).
- DETTERBECK, Klaus y Wolfgang Renzsch. 2008. *Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb*. En: U. Jun, M. Haas y O. Niedermayer (eds.), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften), 39-55.
- ELSTER, Jon. 1998. *Deliberation and Constitution Making*. En: J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*. Nueva York, N.Y. (Cambridge University Press), 97-122.
- FILIPPOV, Mikhail, ORDESHOOK C.Peter y SHVETSOVA, Olga. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. Nueva York (Cambridge University Press).

- GEBAUER, Klaus-Eckart. 1995. *Interessenregelung im föderalistischen System*. En: E. Klein (ed.), *Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit*. Heidelberg (C.F. Müller), 67-90.
- HESSE, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe (C.F. Müller).
- JEFFERY, Charlie. 1999. *From Cooperative Federalism to a 'Sinatra Doctrine' of the Länder?* En: C. Jeffery (ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*. Londres/Nueva York (Pinter), 329-342.
- KATZENSTEIN, Peter J. 1987. *Policy and Politics in West Germany: the Growth of a Semi-sovereign state*. Philadelphia (Temple University Press).
- KLATT, Hartmut. 1987. *Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat - Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene -*; *Verwaltungsarchiv* 78 (2), 186-206.
- KROPP, Sabine. 2009. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- LEHMBRUCH, Gerhard. 1989. *Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany*; *Publius* 19 (4), 221-235.
- LEHMBRUCH, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag).
- LEHMBRUCH, Gerhard. 2002. *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*. En: A. Benz y G. Lehmbruch (eds.), *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32)*. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), 53-110.

- PIETZCKER, Jost. 1988. *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*. En: C. Starck (ed.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*. Baden-Baden (Nomos), 17-76.
- RIKER, William H. 1964. *Federalism. Origins, Operation, Significance*. Boston/Toronto (Little Brown & Co).
- ROKKAN, Stein. 1999. *State formation, Nation-building, and Mass politics in Europe: the Theory of Stein Rokkan, based on his collected works*. Oxford (Oxford University Press).
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (Comité Científico para Asuntos Medioambientales). 2007. *Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven*. Berlín (Erich Schmidt Verlag).
- SCHARPF, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Col. (Westview Press).
- STEGMANN, Helmut. 1996. *Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Akteure und ihre Einflußnahme*. In: R.-D. Postlep (ed.), *Aktuelle Fragen zum Föderalismus*. Marburg (Metropolis-Verlag), 141-166.
- URWIN, Derek W. 1982. *Germany: From Geographical Expression to Regional Accomodation*. En: S. Rokkan and D. W. Urwin (eds.), *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*. Londres/Beverly Hills (Sage), 165-249.
- VÖLKL, Kerstin; KAI-UWE, Schnapp y EVERHARD, Holtmann (eds). 2008. *Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden (Nomos).

- WATTS, Ronald L. 2008. *Comparing Federal Systems*. Montreal (McGill-Queen's University Press).
- WIESNER, Achim. 2006. *Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse*. Frankfurt a.M./Nueva York (Campus).
- ZIBLATT, Daniel. 2006. *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton/Oxford (Princeton University Press).

## Anexo

Tabla A 1: Trámites en el Bundesrat

Fase de decisión	Ámbito
➔ transmisión de proyectos de ley por el Gobierno Federal o el <i>Bundestag</i>	Federal
➔ selección de comités responsables	<i>Bundesrat</i>
➔ entrega de proyectos de ley a gobiernos de <i>Länder</i>	<i>Länder</i>
➔ deliberación en ministerios y gabinetes de <i>Länder</i>	<i>Länder</i>
➔ negociaciones en grupos de trabajo de los <i>Länder</i> divididos por líneas de partidos	Partidos
➔ trabajo de comité	<i>Bundesrat</i>
➔ primera coordinación en grupos de partidos de los <i>Länder</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>– entre expertos de ministerios</li> <li>– entre representantes de los <i>Länder</i></li> </ul>	Partidos
➔ decisiones en gabinetes de los <i>Länder</i> con los votos del <i>Bundesrat</i>	<i>Länder</i>
➔ reunión del Consejo Asesor Permanente del <i>Bundesrat</i> (funcionarios de los <i>Länder</i> ); preparación de mociones, orden de los discursos, ensayo de votación	<i>Bundesrat</i>
➔ segunda coordinación en grupos de partidos de los <i>Länder</i>	Partidos
➔ conversaciones informales de primeros ministros	<i>Bundesrat</i>
➔ pleno del <i>Bundesrat</i>	<i>Bundesrat</i>

Tabla A 2: Conferencias entre gobiernos de Länder

<i>Conferencia (primer encuentro)</i>	<i>Miembros</i>	<i>Reuniones al año</i>	<i>Normas para toma de decisiones (un voto por cada Land)</i>
<b>Primeros Ministros (1947/1954)</b>	Primeros ministros de los Länder, jefes de oficinas de los primeros ministros	4 reuniones ordinarias, en caso necesario reuniones extraordinarias	Hasta 2004 unanimidad, desde entonces 13 votos (salvo asuntos que afectan al presupuesto o a instituciones conjuntas)
<b>Agricultura</b>	Ministros federales y de Länder	2 reuniones ordinarias (de facto 3) reuniones extraordinarias	Unanimidad (abstención no permitida)
<b>Asuntos Europeos (1992)</b>	Ministros de Länder	no ordinarias; 41 desde 1992	Unanimidad o 13 votos
<b>Finanzas</b>	Ministros de Länder	?	Unanimidad en casos de financiación de nuevos proyectos o presupuesto de instituciones conjuntas, de lo contrario mayoría simple
<b>Sanidad</b>	Ministros de Länder	1 ordinaria (hasta 2009 82 reuniones)	Mayoría simple
<b>Igualdad y Género (1991)</b>	Ministros de Länder	1 ordinaria	Unanimidad
<b>Interior (1954)</b>	Ministros de Länder	2 ordinarias, reuniones extraordinarias	Unanimidad
<b>Juventud y</b>	Ministros de	1 ordinaria	Unanimidad, si afecta a

<b>Familia</b>	<i>Länder</i>	reuniones extraordinarias	las finanzas, de lo contrario 13 votos
<b>Justicia</b>	Ministros de <i>Länder</i>	2 ordinarias	Mayoría simple
<b>Educación y Asuntos Culturales</b> (1948)	Ministros de <i>Länder</i>	2-3 plenos del Presidium (5 miembros) responsables de reuniones de trabajo diarias, regulares entre sesiones plenarias.	Unanimidad, si afecta a las finanzas y la movilidad educativa, de lo contrario mayoría
<b>Ordenación del territorio</b>	Ministros federales y de <i>Länder</i>	1 ordinaria	Mayoría simple
<b>Deportes</b>	Ministros de <i>Länder</i>	1 ordinaria	Unanimidad
<b>Medio Ambiente</b> (1973)	Ministros federales y de <i>Länder</i>	2 ordinarias, reuniones extraordinarias	Unanimidad de los ministros de <i>Länder</i>
<b>Protección del consumidor</b> (2006)	Ministros federales y de <i>Länder</i>	1 ordinaria	13 votos de ministros de <i>Länder</i> y voto del ministro federal
<b>Transporte</b>	Ministros de <i>Länder</i>	2 ordinarias	Unanimidad
<b>Economía</b>	Ministros de <i>Länder</i>	2 ordinarias	Unanimidad
<b>Vivienda</b> (1948)	Ministros de <i>Länder</i>	1 ordinaria	Unanimidad, siempre que asistan al menos 6 <i>Länder</i>