

## LA REFORMA DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA

*Profesor Rudolf Hrbek, Universidad de Tubinga  
Instituto de Ciencias Políticas y  
Centro Europeo para la Investigación del Federalismo*

### I. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO ALEMÁN

El federalismo forma parte, junto con el principio democrático y del estado de derecho, de las normas fundamentales del Estado alemán (entonces occidental) creado en 1948 / 49. La decisión por un orden federativo era la decisión en contra del ejercicio concentrado (es decir, centralizado) y por el ejercicio dividido del poder entre Bund y Länder como los dos niveles del Estado. Pero el Bund y los Länder no estén estrictamente separados entre sí, sino que desde el principio existía una estrecha relación entre ambos niveles. Por lo tanto, el federalismo alemán en ningún momento correspondía al modelo de un “federalismo dual”, sino a un “federalismo cooperativo”. Esta unión entre Bund y Länder que se había configurado claramente en las primeras dos décadas (1949 – 1969) en la práctica política de la República Federal de Alemania, conllevaba una pérdida de la autonomía de los Länder. Los Länder compensaban esta pérdida con un aumento de los derechos de participación. Éstos fueron ejecutados – en el sentido de la tradición alemana de un federalismo ejecutivo – por los gobiernos de los Länder y sus administraciones, mientras que los parlamentos de los Länder fueron arrinconados cada vez más.

Mediante una modificación bastante amplia de la Constitución, en 1969 se reforzó aún más la unión entre Bund y Länder: con la introducción de las llamadas funciones conjuntas y el refuerzo de la unión financiera (los impuestos importantes se convirtieron en impuestos comunes, que Bund y Länder comparten, adicionalmente se amplió la compensación financiera vertical y

horizontal). El “federalismo cooperativo” fue sustituido por un modelo llamado “entrelazamiento político”.

Los aspectos paralelos y las consecuencias de este “entrelazamiento político” entre Bund y Länder pronto fueron criticados y aparecieron reflexiones sobre una reforma del federalismo. En el marco de las deliberaciones de la comisión de encuesta sobre la reforma constitucional nombrada en 1973 en el Bundestag, también se trataban las reformas del ordenamiento de la Federación: se trataba de la distribución de las competencias legislativas, cuestiones de la Constitución Financiera, planificación marco y financiación de las inversiones; la posición del Bundesrat y del nivel municipal; así como finalmente de las competencias y del papel de los Länder en el marco de las relaciones internacionales y la política exterior. La Comisión presentó en 1976 su informe final, pero no hubo acuerdos para una modificación constitucional, la cual hubiera necesitado una mayoría de dos terceros en el Bundestag y Bundesrat. Por lo tanto se mantenía el sistema de unión cada vez más estrecho.

En los años 80 se tomaron iniciativas en dirección de una desconcentración de la Federación, pero no pasaban de sus inicios ya que el Bund, en una situación de la economía global que se había agravado, con unos ingresos mucho menores, no era capaz ni estaba dispuesto a combinar la retirada de las funciones comunes con una correspondiente mejor dotación financiera de los Länder.

Con la reunificación de Alemania en 1990, cinco nuevos Länder entraron en el sistema de la Federación. Todos ellos tuvieron que luchar con problemas estructurales considerables. Las disparidades que ya eran innegables entre los once Länder antiguos todavía se acrecentaron y evitaban así la continuación de las medidas de desconcentración. Con las disparidades cada vez mayores entre los Länder, también fueron creciendo sus intereses opuestos. Y como los Länder más débiles dependían más del Bund y de su apoyo, finalmente el Bund se vio reforzado en el tejido federativo conjunto.

## **II. RAZONES PARA UNA REFORMA DEL FEDERALISMO**

A partir de mediados de los años 90, el malestar sobre el estado del federalismo alemán creció y con ello comenzó una nueva ronda de discusiones sobre la reforma del federalismo. El punto de partida para los requisitos y propuestas de reforma consistía en la crítica cada vez más aguda de los atributos, aspectos marginales y consecuencias del federalismo en Alemania, que se caracteriza con lemas como unitarización, entrelazamiento político y federalismo de participación (del poder ejecutivo). Los lemas de las demandas de reformas eran: desconcentración de las competencias y de la responsabilidad financiera de Bund y Länder, así como federalismo competitivo como nuevo modelo, el cual debía proporcionar especialmente a los distintos Länder más margen de diseño autonómico.

En el marco de la discusión de una reforma del federalismo (sus defensores hablaban de la necesidad de una modernización del federalismo), se presentaban propuestas de reforma desde sectores muy diversos, las cuales estaban en algunos casos muy detalladas y cuidadosamente argumentadas. La discusión se concentraba en los siguientes cinco puntos clave:

- *Redistribución de las competencias legislativas entre Bund y Länder.* Se pretendía un refuerzo tanto del Bund como de los Länder. Esto habría que lograrlo mediante la reducción de la legislación concurrente, así como con la renuncia a la legislación marco del Bund.
- *Posición y papel del Bundesrat.* A través del Bundesrat, el cual está formado por los gobiernos de los Länder, éstos participan en la legislación y administración del Bund. Especialmente las leyes de aprobación obligatoria solamente pueden dictarse, si las aprueba una mayoría en el Bundesrat. En el caso de una composición de distintos partidos políticos de Bundestag y Bundesrat, los partidos en la oposición del Bund tienen a través del Bundesrat la posibilidad de influenciar determinantemente en la legislación del Bund. Los Länder tienen en el Bundesrat, en función del número de sus habitantes, tres, cuatro, cinco o seis votos, que se tienen que entregar uniformemente. En el caso de gobiernos de coalición a nivel de los Länder, esto exige un entendimiento de los respectivos partidos. Si éste no se logra, el

correspondiente gobierno del Land generalmente se abstiene en el Bundesrat. Pero las abstenciones actúan *de facto* como voto negativo cuando se exige una mayoría positiva para las decisiones.

- *Eliminación de las llamadas funciones comunes (conforme al art. 91a y 91b de la Ley Fundamental)*. Especialmente estas disposiciones constitucionales han reforzado esencialmente el carácter de Federación (el “entrelazamiento político”), es decir, que su condición y consecuencia son procesos de negociación entre Bund y Länder, en primer lugar por las respectivas administraciones de ambos niveles. Con la regla de la cofinanciación de estas tareas comunes se reduce el margen financiero autónomo de decisión de los Länder.
- *Un nuevo orden de las relaciones financieras en la Federación*. En este punto se criticaba especialmente que el sistema vigente conducía a una nivelación en la dotación financiera de los Länder.
- *La participación de los Länder en las decisiones sobre asuntos de la Unión Europea*. En este caso se trata de las disposiciones que contiene el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental en relación con la ratificación del Acuerdo de Maastricht. Estas disposiciones concedían derechos de participación a los Länder, los cuales dificultaban, en opinión del Gobierno Federal, una representación uniforme de los intereses de la República Federal en Bruselas.

### III. PASOS DEL PROCESO PARA LA REFORMA DEL FEDERALISMO

En primavera de 2003, Bund y Länder finalmente se ponían de acuerdo para emprender pasos concretos hacia una reforma del federalismo. En marzo de 2003, los Presidentes de los Länder formulaban sus directrices para las negociaciones con el Gobierno Federal sobre la modernización del federalismo, y en abril de 2003, el Gobierno Federal formulaba su posición básica. Ambas partes se pronunciaron a favor de una desconcentración de las relaciones, tanto en el aspecto de las competencias legislativas como también de las responsabilidades financieras, pero sus posiciones se diferenciaban en la cuestión sobre lo que significaba esto en concreto.

En noviembre de 2003, Bundestag y Bundesrat formaban una Comisión conjunta para la modernización del federalismo alemán. El mandato de esta Comisión excluía dos puntos que estaban muy estrechamente relacionados con las cuestiones del orden federal: las relaciones financieras entre Bund y Länder, y el tema de la llamada “redistribución” del territorio federal. Por lo tanto, solamente era posible iniciar una reforma parcial – por lo que el resultado finalmente alcanzado en el 2006 se denomina “I Reforma del Federalismo”. La Comisión estaba compuesta respectivamente por diez miembros de Bundestag y Bundesrat. A ello se sumaban, pero sólo con función asesora, cuatro miembros del Gobierno Federal, seis representantes de los parlamentos de los Länder y tres representantes de corporaciones territoriales locales. Dos expertos (académicos que habían sido encargados por la Comisión a propuesta de los grupos en el Bundestag) participaban en las deliberaciones.

En las deliberaciones de la Comisión existían, en una serie de cuestiones, aproximaciones y coincidencias. Por otra parte seguía habiendo invariablemente fuertes contrastes, además en cuestiones principales. En diciembre de 2004, los dos co-presidentes de la Comisión (el Presidente del Parlamento de Baviera, Stoiber, por los Länder y el Presidente del grupo parlamentario del SPD en el Bundestag, Müntefering) declararon que la Comisión no se había podido poner de acuerdo en una propuesta común.

Un nuevo intento se produjo en el marco de la llamada “cumbre del empleo” en primavera de 2005, en la que los representantes más importantes del Gobierno Federal y de la oposición parlamentaria mantenían reuniones y negociaciones no públicas bajo las instrucciones del Canciller Schröder y de la líder de la oposición, Merkel. Parecía que ambas partes habían encontrado un consenso, pero no podía ratificarse por la disolución anticipada del Bundestag y la convocatoria de elecciones en otoño de 2005.

El Tribunal Constitucional proporcionaba en el 2005 una importante aportación para una nueva discusión sobre la reforma del federalismo, con dos decisiones en cuestiones de las competencias concurrentes en legislación. Las decisiones reforzaban la posición de los Länder ante el Bund. Se referían a cuestiones de la educación y del sistema universitario.

En mayo de 2005, Bundestag y Bundesrat ratificaban la constitución de la UE. Los Länder votaban a favor de la aceptación de la Constitución, después de que el Bund les hubiera hecho algunas concesiones que reforzaban el papel de los Länder en las decisiones sobre asuntos de la UE. Con ello, se había tomado otra decisión previa en una cuestión importante de la Reforma del Federalismo.

El último y probablemente decisivo paso hacia la Reforma del Federalismo se produjo en relación con las consultas sobre la formación de la Gran Coalición en otoño de 2005. Ambos socios de la coalición, CDU/CSU y SPD se pusieron de acuerdo en un concepto en el marco de sus preparativos de la coalición. En primavera del 2006, este resultado se introdujo formalmente en el proceso legislativo en el Bundestag y Bundesrat, y fue aprobado.

#### **IV. DISPOSICIONES DE LA I REFORMA DEL FEDERALISMO**

En el marco de la I Reforma del Federalismo se modificaron en total 25 artículos de la Ley Fundamental. Por lo que el paquete de reformas fue bastante amplio. Contenía, además, la intención de efectuar una reforma de las relaciones financieras en el Bundesrat en una II Reforma del Federalismo, y aprobarla en primavera /verano del 2009, es decir, antes de finalizar la legislatura. Las reformas se refieren a los siguientes cuatro puntos principales:

##### **1. CLÁUSULA DE LA CAPITAL**

La nueva disposición constitucional establece Berlín como capital de la República Federal de Alemania y determina que la representación del Estado en su conjunto es una función del Bund. Los detalles que pretendan especialmente una descarga financiera del Land Berlín, se realizarán mediante leyes.

##### **2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER EN ASUNTOS DE LA UE**

Conforme al Art. 23, párrafo 6 GG, también los representantes de los Länder pueden representar a la República Federal de Alemania en el Consejo de la

UE. El Gobierno Federal quería eliminar esta disposición, su argumento era que el papel de los Länder como portavoz en el Consejo suscitaría problemas. La solución finalmente encontrada prevé que los Länder pueden asumir esta característica de portavoz solamente en tres casos: formación escolar, cultura y radiodifusión.

### **3. REORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS**

Las decisiones de la I Reforma del Federalismo tienen su punto clave en este tema. La mayoría de las valoraciones coincide en que se ha logrado una desconcentración, es decir, un refuerzo del Bund y de los Länder en el sentido de una mayor autonomía de ambos niveles estatales. En concreto se trata de las siguientes disposiciones:

- Se elimina la legislación marco del Bund, y las competencias que hasta ahora entraban en esta categoría se concederán al Bund o entrarán en el ámbito de la responsabilidad concurrente.
- Una auténtica innovación es el nuevo artículo 72, párr. 3 de la Ley Fundamental, sobre la llamada “Legislación de derogación de los Länder”. Conforme a ella, los Länder podrán desviarse de una ley federal dictada en el marco de la legislación concurrente. No obstante, el Bund podrá volver a reaccionar al respecto. Algunos observadores temen que se pueda producir el “efecto Ping-Ping”. Otros lo ponen en duda, porque cada Land que quiera desviar, debe aportar argumentos buenos y convincentes para ello. La disposición abre el camino a las soluciones más diversas y corresponde con ello al concepto de “best practice”. Habrá que esperar si en este contexto se llega a formar el modelo de un “federalismo asimétrico”.
- Los Länder reciben la competencia exclusiva en el ámbito de la remuneración y pensiones de los miembros del servicio público. Además, los Länder obtendrán la responsabilidad sobre el régimen penitenciario, el derecho sobre residencias, así como el derecho del horario comercial, de bares y salas de juego.

- También se amplía el catálogo de las competencias legislativas exclusivas del Bund (p. ej. el derecho de armas y explosivos, o la generación y explotación de la energía nuclear con fines pacíficos). Como competencia completamente nueva, el Bund recibe la responsabilidad sobre la defensa ante los peligros del terrorismo internacional por parte del Departamento de Investigación Criminal. No obstante, los proyectos en este ámbito están sometidos a la aprobación obligatoria del Bundesrat. Otras disposiciones van dirigidas a reducir el derecho de aprobación del Bundesrat. Se espera que ante el ahora 60 % de las leyes federales, en el futuro sólo el 35 % será de aprobación obligatoria.
- Del ámbito de las llamadas funciones conjuntas se retira el ámbito “Ampliación y nueva construcción de universidades, incluyendo clínicas universitarias”. Esta función será en el futuro exclusivamente asunto de los Länder, mientras que se les asignarán medios federales con determinados importantes como compensación.

#### **4. REGULACIONES EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE BUND Y LÄNDER**

Como ya se ha mencionado, con esta Reforma no se había previsto una reforma amplia de Bund y Länder. Solamente algunos aspectos del paquete se refieren a este complejo:

- El Bund puede, conforme al nuevo art. 104b de la Ley Fundamental, conceder a los Länder ayudas financieras para importantes inversiones de los Länder y municipios, pero no para asuntos de la legislación exclusiva de los Länder.
- Una nueva disposición regula que los Länder recibirán cada año un determinado importe del Bund como compensación de las medidas de la función conjunta de la “Construcción de universidades” que ya no son subvencionadas.
- Finalmente, se regula en concreto como Bund y Länder soportan las cargas de una infracción de las obligaciones supranacionales o

internacionales de Alemania, así como que Bund y Länder están obligados conjuntamente al respeto de la disciplina presupuestaria (incluyendo posibles sanciones económicas conforme al Pacto de Estabilidad de la UE) en el marco de la UE.

En total, este paquete de reformas ha alcanzado algunos objetivos que se habían relacionado con el proyecto de la Reforma del Federalismo. Queda por esperar como se comportan las nuevas disposiciones y en que medida se va hacer uso de ellas. Aunque Bund y Länder son reforzados respectivamente, por lo que el entrelazamiento se reduce, el federalismo alemán pertenece invariablemente a la categoría “Federalismo cooperativo”. Bund y Länder siguen dependiendo mutuamente y relacionados entre si. Ya que finalmente: en una II Reforma del Federalismo, hay que reordenar las relaciones financieras entre Bund y Länder. Sin este suplemento, también la I Reforma del Federalismo sería sólo una obra imperfecta.