



Las nuevas reformas para resolver antiguos retos plantean desafíos inéditos en Alemania

MARTIN BURGI

En Alemania, el gobierno a nivel local consta de condados y municipios. Su derecho al autogobierno está reconocido *en principio* por el artículo 28(2) de la Constitución, llamada Ley Fundamental. Las Constituciones de las unidades constitutivas de Alemania –los dieciséis *Länder*– contienen disposiciones similares. Aun cuando los alcaldes y los administradores de los condados son electos por la vía democrática, lo mismo que sus respectivos concejos, las verdaderas facultades legislativas les son conferidas exclusivamente a los parlamentos de la federación y de los *Länder*.

A las autoridades locales, por el contrario, se les considera ejecutivas. La estructura de su organización se basa en leyes proclamadas por los parlamentos de los *Länder* y la mayoría de las actividades de los gobiernos locales están altamente reguladas por las leyes federales o de los *Länder*. Cabe mencionar que las autoridades locales tienen un carácter híbrido; es decir, no son sólo unidades de autogobierno sino, dependiendo del tema en cuestión, el orden menor en la administración de los *Länder*. En esta última capacidad, las autoridades locales pueden estar sujetas

a órdenes pormenorizadas por parte de las autoridades de los *Länder*. Simplemente el volumen de las leyes federales y de los *Länder*, muchas de las cuales se desprenden de la legislación de la Unión Europea, limita de manera considerable a las autoridades locales y su derecho de autogobierno. No obstante, como principio consagrado en la Constitución y de amplia aceptación, el artículo 28(2) de la Ley Fundamental otorga a los gobiernos locales una posición jurídica y política relativamente sólida.

En principio, las autoridades locales tienen derecho a ejercer su propio gobierno sobre todo asunto importante para la comunidad local. Además, pueden seleccionar entre diversas formas de cooperación para la prestación de servicios y el desempeño de tareas administrativas conjuntas. Hasta cierto punto, los gobiernos locales también tienen la responsabilidad sobre sus propias finanzas y el ya arraigado derecho constitucional a fuentes propias de ingresos impositivos: los impuestos al comercio y predial. Fuera de esto, carecen del derecho a establecer nuevos impuestos o a elevarlos por sí mismos. De hecho, desde el punto de vista financiero, dependen absolutamente de las decisiones que se adopten en el orden federal, que tiene la jurisdicción sobre los impuestos y su distribución.

Sin embargo, el gobierno federal tiende a elevar únicamente aquellos impuestos que le producen un ingreso adicional a sí mismo. Entre tanto, el impuesto sobre las ventas, que es la fuente principal de ingreso del gobierno local, ha decaído a causa de la debilidad de la economía alemana. Al mismo tiempo, los gobiernos locales se han visto forzados a asumir una responsabilidad mayor en las tareas administrativas. Conforme aumentan estos deberes administrativos, el gobierno local ha debido estirar al máximo sus recursos, lo que le deja menos activos para el autogobierno. No es de sorprender que uno de los temas principales para los gobiernos locales hoy en día sea el de las finanzas y que hayan exigido que se mejore su situación financiera.

Una reforma reciente del sistema federal alemán, el *Föderalismusreform I*, que entró en vigor en el otoño de 2006, puede proporcionar ahora un cierto alivio. Anteriormente, el gobierno federal podía, con el consentimiento de los *Länder*, delegar tareas específicas directamente en los gobiernos locales, sin la obligación de financiarlos o hacerles un reembolso. Los gobiernos de los *Länder* consentían frecuentemente esta práctica que aumentaba su influencia política sobre la legislación federal, pero las finanzas de los gobiernos locales sufrieron las consecuencias. La Constitución enmendada establece claramente que ésta ya no es una

No es de sorprender que uno de los temas principales para los gobiernos locales hoy en día sea el de las finanzas y que hayan exigido que se mejore su situación financiera.

práctica legítima. Ahora, sólo los gobiernos de los *Länder* pueden delegar tareas administrativas en las autoridades locales. Las Constituciones de los *Länder* establecen que debe hacerse algún tipo de reembolso financiero a los gobiernos locales por las tareas que les sean delegadas.

En general, los principales partidos políticos tienen poca influencia en la organización política de los gobiernos locales. Las encarnizadas batallas políticas suelen entablarse dentro de las líneas partidistas a nivel federal o de los *Länder* y no alcanzan la misma magnitud en los gobiernos locales. En este nivel, la política suele tener menos carga ideológica y estar más centrada en los asuntos por resolver, inspirada en el deseo de encontrar soluciones adecuadas y pragmáticas a los temas locales. En las elecciones locales participan numerosos candidatos independientes, lo mismo que asociaciones de electores que apoyan agendas locales específicas irrelevantes a nivel federal o de los *Länder*. En algunos casos, los administradores de los condados y los alcaldes electos no pertenecen a ningún partido político o pertenecen a alguno que no tiene mayoría en el concejo municipal o del condado.

En los “Nuevos Länder” de Alemania oriental, el estatus constitucional de los condados y municipios es idéntico al de la Alemania occidental. Sin embargo, los alemanes del este tienden a estar menos politizados, con el resultado de que la participación electoral a nivel local es significativamente menor que en el oeste. Muchos de los partidos políticos bien establecidos en la Alemania occidental han tenido grandes dificultades para establecerse en los Nuevos Länder.

Las zonas metropolitanas no tienen un estatus o carácter jurídico específico único. Tres ciudades: Berlín, Hamburgo y Bremen, son reconocidas históricamente como estados *Länder* y, por consiguiente, no surge debate alguno sobre un estatus jurídico especial en vista de su excepcional tamaño e importancia socioeconómica. Sin embargo, en otras zonas metropolitanas más pequeñas, pero aun así importantes, como las grandes áreas metropolitanas de Hannover o Múnich o las conurbaciones de varias grandes ciudades, como en el Ruhr, las facultades administrativas varían en forma significativa y su estatus jurídico a veces es poco claro.

El tema del gobierno cooperativo se encuentra en el centro del debate alemán. ¿Cuál será el carácter interno que mejor convenga a estas zonas en vista de su legitimidad democrática y su papel como el orden de gobierno más cercano a la gente? ¿Estas zonas metropolitanas deberían ser gobernadas, por ejemplo, de manera conjunta por las ciudades involucradas y por sus representantes o deben constituir un nivel de administración nuevo y diferente con concejos propios de elección directa? En obvio contraste con Estados Unidos, no se advierte debate alguno acerca de si determinadas zonas metropolitanas debieran tener una posición jurídica o política con relación a la federación alemana.

Los gobiernos locales buscan también una participación mayor en la legislación federal. En vista de que desempeñan un papel importante en la implementación de la legislación federal y poseen experiencia y pericia significativas, aspiran a un papel oficial en el proceso legislativo y a voz en la evaluación de los impactos. Sigue en pie la discusión acerca de la viabilidad de este derecho de participación ampliado dentro del marco constitucional vigente, que contempla un sistema parlamentario con dos órdenes de gobierno donde el Bundestag representa a la totalidad del electorado alemán y el Bundesrat al poder ejecutivo de los *Länder*.