



Alemania: *Länder* que aplican una legislación federal

HANS-PETER SCHNEIDER

El sistema federal alemán se caracteriza por el principio de "estricta separación" de responsabilidades entre la federación y los *Länder* (es decir, los estados constitutivos). Cada orden es responsable de sus propias decisiones, aunque la legislación federal delega facultades a los parlamentos de los *Länder*. Para aplicar este principio, el Tribunal Federal Constitucional ha prohibido la administración mixta y el financiamiento mixto. Sin embargo, la federación alemana no está basada en dos columnas completamente distintas y separadas de facultades federales y de los *Länder*, sin nexos entre sí. Lo que hay, más bien, es una concentración de las funciones legislativas en el gobierno federal y las facultades administrativas en los *Länder*. Éstos en realidad aplican gran parte de la legislación federal, así como sus propias leyes.

La constitución de Alemania, la Ley Básica, establece una distinción entre tres tipos de facultades federales: exclusivas, concurrentes y jurisdicciones marco. Las facultades exclusivas de la Federación son muy similares a la lista de facultades del Congreso de Estados Unidos: relaciones exteriores, defensa, ciudadanía, movimiento de bienes y personas, comunicaciones e

impuestos federales. La lista de facultades legislativas concurrentes es muy amplia. Incluye la mayor parte de la autoridad sobre asuntos económicos y sociales, entre ellos, asistencia social, seguridad social, derecho laboral, regulación económica, agricultura y protección del medio ambiente. Por último, hay leyes marco, que establecen principios básicos y dejan su elaboración en manos de los *Länder*. La lista de posibles temas de la legislación marco es relativamente breve, pero también incluye muchos de los que se atribuyen a los *Länder*, a saber: educación superior, prensa e industria filmica, reforma agraria y planeación regional. El requisito fundamental de la legislación marco, según lo ha especificado el Tribunal Constitucional Federal, es dejar un margen considerable para que los *Länder* apliquen sus disposiciones.

Uno de los aspectos más sorprendentes del sistema administrativo alemán es que la mayoría de las leyes federales son ejecutadas por *Länder*. El principio básico es que los *Länder* deben aplicar la legislación federal como un asunto de su propia incumbencia, a menos que la Ley Básica especifique lo contrario. Lo contrario está estrictamente prohibido, la federación no tiene permitido aplicar ninguna ley estatal. Por lo tanto, las facultades ejecutivas federales directas son muy limitadas y están previstas sólo en áreas en las que la administración unificada se considera esencial.

Sin embargo, el gobierno federal sigue teniendo los medios para influir en los *Länder* en su ejecución de la legislación federal. Puede regular las dependencias de los *Länder* que administran las leyes federales. Asimismo, puede restringir la discrecionalidad administrativa de los *Länder* emitiendo lineamientos administrativos y también emitir ordenanzas que obliguen a terceros. Es posible que haya una supervisión federal para asegurar que los *Länder* apliquen las leyes federales y, para este fin, se puede enviar a observadores federales a dependencias estatales. Finalmente, puede haber una forma intermedia de administración en la que los *Länder* apliquen la legislación federal como "agentes" de la federación, sujetos a instrucciones federales vinculantes.

De hecho, el alcance político de un *Land* para emprender acciones se ha reducido considerablemente en los últimos cincuenta años, y el alto grado de imbricación en la determinación de políticas ha reducido la transparencia y el control público del proceso de toma de decisiones. Estas tendencias en décadas recientes en realidad han provocado una concentración de facultades en ambos niveles gubernamentales, en el nivel del gobierno federal por un lado y entre todos los *Länder*, por el otro, con las facultades y las finanzas distribuidas de manera aproximadamente igual. Sin embargo, estos bloques de poder –que tienen un efecto perjudicial en la rendición de cuentas política– están tan vinculados entre sí que resulta difícil que algo se pueda mover políticamente. El gobierno federal y los *Länder* están de acuerdo en el diagnóstico de la inmovilidad, pero no en su remedio adecuado.

Los orígenes de esta inmovilidad se remontan a las décadas de los ochenta y los noventa, cuando el proceso de toma decisiones políticas en

Alemania se hizo cada vez más engoroso. De hecho, hubo una conciencia social cada vez mayor de la necesidad de llevar a cabo reformas fundamentales. Esta conciencia, no obstante, obtuvo escasa respuesta en la práctica política. El proceso legislativo se bloqueó como resultado de las diferentes mayorías en la *Bundestag* y la *Bundesrat*, las cámaras baja y alta de la legislatura. La autoridad legislativa del gobierno federal se ha ampliado de manera continua, en tanto que, en consecuencia, los *Länder* tiene cada vez menos autoridad legislativa y ahora prácticamente sólo son responsables de la administración y la aplicación de la legislación. Mientras tanto, las condiciones marco para esta distribución de responsabilidades sin duda han pasado por una alteración fundamental a causa de la unificación alemana y el avance del proceso de integración europea. De este modo, a largo plazo el acuerdo actual amenaza con debilitar la capacidad política para la acción.

El gobierno federal y los *Länder* están de acuerdo en el diagnóstico de la inmovilidad, pero no en su remedio adecuado.

Los procesos de la integración europea y la globalización económica también han producido una alteración fundamental en las condiciones básicas del manejo política en los países federales. Estos procesos apuntan a la necesidad de fortalecer la autoridad legislativa del nivel de gobierno de los *Länder*. La integración de los mercados internacionales exige que las empresas en los países con altos costos de producción se especialicen cada vez más. Como consecuencia, la diferenciación sectorial y regional está adquiriendo una importancia creciente en la competencia entre localidades. En países como Alemania, esto hace que los *Länder* ganen importancia como actores de la política económica. Estas condiciones fundamentales cambiantes para el federalismo fiscal ya son suficientes para dejar en claro que la revisión de la constitución alemana se ha vuelto una cuestión política apremiante. En el fondo de esta cuestión está la interrogante sobre la distribución y la separación de las responsabilidades federales y de los *Länder*, así como una reforma de la constitución de financiera.

Las estructuras federales "fosilizadas" de la constitución difícilmente permiten reacciones flexibles ante los cambios sociales modernos. Mientras que las fuerzas del mercado y sus sistemas de distribución exigen una capacidad de reacción más flexible por parte del sistema político, la realidad constitucional en Alemania, como resultado de las tareas conjuntas y los impuestos conjuntos, el sistema integrado de redistribución de los ingresos tributarios ("esquema de nivelación") y la ampliación continua de la legislación que requiere el consentimiento de la *Bundesrat* han vuelto el sistema político aún menos flexible.