

EL SISTEMA FEDERAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Klaus-Dieter Schnapauff

PARTE : ESTADO FEDERAL Y FEDERALISMO

La disposición clave de la *Ley Fundamental*, la Constitución alemana, en la que se definen los principios que rigen la estructura estatal de la República Federal de Alemania, es el párrafo 1 del Artículo 20, que afirma lo siguiente:

La República Federal de Alemania es un Estado *federal* democrático y social.

Esto da al sistema político de la República Federal de Alemania una estructura federal. Esta decisión básica se basa en la idea de que un sistema federal permite fomentar el desarrollo político modelado por las creencias y convicciones de la población, la prosperidad económica, así como el desarrollo social y cultural, mejor que un sistema unitario.

a) Fortalecimiento de la legitimidad democrática

El federalismo fortalece la democracia, al ofrecer a los ciudadanos más posibilidades de participar en la política y defender sus intereses. En un sistema federal, los ciudadanos tienen derecho a votar a distintos niveles, como el federal (gobierno central), el de los Länder (o estados federales) y, por último, el local. La base esencial para legitimizar el poder estatal a través de los ciudadanos es que los ciudadanos principalmente se identifican con el sistema político y desean participar en la construcción de la voluntad política. Un sistema federal, a diferencia de un sistema unitario, abre las puertas a nuevas posibilidades para establecer otras instituciones y procesos que favorezcan la participación, la concertación y la identificación, promoviendo de ese modo el adecuado funcionamiento, desempeño y estabilidad del sistema político.

b) Promover la división de poderes, fortalecer el estado de derecho

Un sistema federal actúa de contrapeso a la concentración del poder. A la división horizontal de poderes, según la cual la autoridad del Estado se separa en tres poderes, a saber, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, se suma la división vertical de competencias y tareas entre un Estado central y los estados constituyentes, que en el caso de la República Federal de Alemania corresponden



respectivamente a la Federación y los Länder. En un estado federal, las decisiones y cambios políticos son más transparentes y equilibrados, y están sujetos a la necesidad de alcanzar un consenso, lo cual ayuda a prevenir los extremos. Los poderes de la Federación y los Länder son limitados, y están sometidos al principio de “frenos y contrapesos”, lo cual implica también una dependencia mutua. Estos deben cooperar a fin de cumplir con eficacia las funciones que les han sido encomendadas. Lo anterior significa que el “equilibrio de poderes” y el “sistema de frenos y contrapesos” se ven fortalecidos. Al mismo tiempo, esta estructura política apoya el estado de derecho que, mediante la división de poderes y su restricción y equilibrio, actúa como garante de la dignidad humana, la libertad y la justicia.

c) Promover la competencia política

El federalismo fomenta la competencia política entre los partidos y entre los titulares de cargos políticos. La celebración de elecciones regularmente para escoger a los miembros de los parlamentos de la Federación, los estados constituyentes y las comunidades locales les obliga a luchar constantemente para ganarse el mayor número de votantes. La oposición en la Federación suele ser el partido que ocupa el poder en alguno de los Länder y contribuye a las políticas federales a través de la cámara de los Länder, el Bundesrat. Por lo tanto, tiene la oportunidad de asumir una responsabilidad real con relación a sus conceptos políticos. Además, el estado, en su calidad de entidad federal, aumenta el potencial de gestión política, dado que los estados federales precisan de un mayor número de personas con cualidades de liderazgo político que los estados unitarios. Los gobiernos y los parlamentos de los Länder también sirven de fundamento para asumir responsabilidades y son, al mismo tiempo, entidades de práctica administrativa y parlamentaria-democrática.

d) Promover la competencia y desarrollo económicos

Un estado federal reúne los requisitos estructurales necesarios para que la toma de decisiones políticas y administrativas pueda tener lugar al nivel adecuado. Un estado unitario tiende a situar las decisiones importantes y fundamentales en el nivel central, dejando únicamente los detalles a los gobiernos de los ámbitos regionales o locales. A diferencia de lo que ocurre en los estados unitarios, en un estado federal se determina el nivel de toma de decisiones pertinente teniendo en cuenta principalmente cuál sería el nivel más acorde y adecuado para el asunto en cuestión. En otras palabras, el nivel de toma de decisiones debe ser lo más cercano posible al objeto de la propia decisión y al lugar en el que la decisión tendrá su impacto. De igual modo, la toma de decisiones debe situarse en niveles superiores cuando se necesitan criterios uniformes de gran alcance. El estado federal puede responder mejor a las distintas circunstancias regionales mediante condiciones marco adaptadas y medidas de asistencia específicamente concebidas, a diferencia de un estado unitario que, por definición, interviene de forma indiscriminada mediante reglamentos uniformes. Por consiguiente, el estado federal se presta mejor a la promoción del desarrollo económico de forma eficaz y orientada. Al mismo tiempo, la competencia a la que da lugar la estructura federal mejora el rendimiento económico en su conjunto.



e) Promover el desarrollo social

Las máximas del estado unitario son establecer un nivel de vida uniforme, equilibrar las diferencias en el rendimiento y lograr la solidaridad y justicia social. No obstante, la presencia de instituciones de seguridad social transparentes que mantienen la voluntad de los ciudadanos de asumir responsabilidades y desempeñar un papel activo, especialmente las instituciones basadas en el principio del autogobierno, pueden mejorar radicalmente el rendimiento de los sistemas de seguridad social y servir de freno al establecimiento de normas a un bajo nivel.

f) Promover el florecimiento de las culturas y la diversidad cultural

El estado federal permite que haya diversidad sin hacer peligrar la unidad. Está en mejores condiciones de hacer frente a los problemas regionales y cumplir sus funciones regionales, por ejemplo, con relación a la ordenación urbana y rural, y las políticas sobre minorías. Uno de los argumentos más sólidos a favor de un sistema federal es el hecho de que tiene en cuenta las particularidades regionales. Como resultado de ello, ayuda a mantener y fomentar la diversidad cultural, permitiendo a los ciudadanos que se identifiquen con su comunidad.

g) Federalismo cooperativo frente a rigidez y obstrucciónismo mutuo

Entre los principales inconvenientes inherentes de un estado federal figura la rigidez de los procesos de toma de decisiones, y la división de la responsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno y unidades constituyentes, lo que podría dar lugar a la obstrucción mutua y una tendencia a la adopción de procedimientos burocráticos. No obstante, el sentido común en el ámbito político, así como la cooperación de todas las partes intervenientes, sin olvidar no obstante todas las exigencias prácticas, pueden transformar esos posibles defectos inherentes en una cualidad particular del sistema federal y contribuir a la estabilidad y buen desempeño del sistema político. El federalismo cooperativo evita los extremos y promueve la eficiencia, el equilibrio y la sostenibilidad.

PARTE 2: EL FEDERALISMO EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

En virtud del derecho constitucional, la República Federal de Alemania es un estado federal integrado por 16 Länder que son sus estados constituyentes. Tanto los estados constituyentes como la nación tienen su propia autoridad soberana original. Los estados constituyentes no son provincias o departamentos sino estados con su propia constitución, parlamento y estructuras administrativas.

El ejercicio del poder soberano se divide entre la Federación y los Länder en virtud de la *Ley Fundamental*. En este proceso, la *Ley Fundamental* asume que los Länder son competentes en general (artículos 30, 70 y 83 de la *Ley Fundamental*). En los ámbitos de la legislación, administración y jurisdicción, la Federación tiene sus propias competencias únicamente si la *Ley Fundamen-*



tal se las asigna explícitamente o, tratándose de una competencia no contemplada por escrito, si ésta puede derivarse mediante interpretación de la Constitución.

a) La responsabilidad del proceso legislativo corresponde principalmente a la Federación

De acuerdo con lo estipulado por la Constitución, la Federación domina en el área de la legislación mientras que los Länder se imponen en el ámbito de la administración. Esta realidad se ajusta a exigencias de orden práctico. En el área de la administración, la descentralización del proceso de toma de decisiones responde mejor a las diferentes circunstancias y condiciones de todos los ámbitos de la vida. Dada la imposibilidad de reglamentar adecuadamente un gran número de situaciones mediante la adopción de legislación a nivel local o regional únicamente, se está produciendo una tendencia hacia la armonización en el campo del proceso normativo tanto a nivel nacional como supranacional. Esto se aplica, en particular, a la necesaria armonización del derecho dentro de la Comunidad Europea. En consecuencia, la Federación ha hecho pleno uso de sus poderes legislativos meramente opcionales (facultad legislativa concurrente de la Federación en virtud de los artículos 72, 74 y 74a de la *Ley Fundamental* y legislación marco de acuerdo con el artículo 75 de la *Ley Fundamental*). El resultado es que las competencias legislativas de los estados constituyentes se han visto restringidas.

Las materias más importantes en las que los Länder han conservado en la práctica su facultad de legislar incluyen las cuestiones culturales, los asuntos escolares y universitarios, la radiodifusión, los reglamentos de construcción, y la policía y reglamentos generales.

(b) La responsabilidad del proceso administrativo corresponde principalmente a los Länder

En el campo de la administración, la situación es diferente. Los Länder no sólo ejecutan sus propias leyes sino también la gran mayoría de las leyes federales. La Federación únicamente tiene responsabilidad administrativa directa en muy contados campos específicos, incluyendo, por ejemplo, el servicio exterior, la administración de las fuerzas armadas federales, las fuerzas policiales de protección de las fronteras y autoridades federales centrales especializadas como la oficina federal de policía criminal o la oficina para la defensa de la Constitución.

(c) Contribución de los Länder a la legislación federal a través del Bundesrat

Aun cuando la facultad de legislar corresponde principalmente a la Federación, disponiendo los Länder de un margen limitado para promulgar leyes, éstos pueden ejercer una fuerte influencia en la legislación federal a través del Bundesrat. Los Länder tienen derecho a presentar proyectos de ley al Bundesrat. El proceso legislativo de la Federación dispone que el Bundesrat debe



emitir su dictamen con relación a todas las leyes federales bajo estudio del Bundestag. Los Länder también pueden influir en el contenido de la legislación federal ejerciendo su derecho de voto absoluto o suspensivo. El tipo de voto depende del tipo de legislación en cuestión. La *Ley Fundamental* contempla un mecanismo de solución de conflictos entre el Bundestag y el Bundesrat a través de la llamada Comisión de Mediación.

d) Federalismo fiscal en la República Federal de Alemania

La estructura federal de la República Federal de Alemania no sólo se caracteriza por una división de poderes entre la Federación y los Länder, sino también por las disposiciones constitucionales que rigen las finanzas estatales. La Federación y los Länder únicamente pueden actuar de forma independiente y eficaz a nivel político si disponen de los suficientes recursos financieros. En virtud de las disposiciones constitucionales de la *Ley Fundamental* que rigen las finanzas estatales, la Federación y los Länder asumen por separado los gastos que resulten del cumplimiento de sus funciones. Dado que los Länder tienen que ejecutar básicamente las leyes federales como asunto propio, junto con las leyes específicas de su propio Land, también tienen que asumir los costos asociados con estas funciones. Mediante la división de competencias entre la Federación y los Länder en materia de legislación sobre impuestos, el derecho del Bundesrat a participar en la legislación fiscal y el conjunto de normas para la distribución de los ingresos procedentes de los impuestos, la *Ley Fundamental* garantiza que la Federación y los Länder tengan los fondos necesarios para cumplir sus funciones. Para ello se prevé un sistema equilibrado de legislación tributaria, la posibilidad de ajustar las competencias en materia fiscal de acuerdo con la evolución de las condiciones y el derecho de la Federación y los Länder a los ingresos procedentes de los impuestos.

Las competencias en materia de legislación fiscal y el derecho a los ingresos procedentes de los impuestos por parte de la Federación y los Länder se ven complementados por reglamentos en materia de compensación de ingresos. Esta compensación de ingresos funciona a nivel:

- vertical, entre la Federación y los Länder
- horizontal, entre los Länder,

a fin de compensar las desigualdades de capacidad económica y financiera existentes dentro del territorio federal.

Además, la Federación podrá otorgar a los Länder ayudas financieras para inversiones de importancia especial para los Länder y para los municipios, siempre que dichas inversiones sean necesarias para contrarrestar una perturbación del equilibrio global de la economía, compensar las desigualdades de desarrollo económico dentro del territorio federal o promover el crecimiento económico. Los reglamentos adoptados para lograr este equilibrio reflejan un nivel particularmente elevado de cooperación, coordinación y solidaridad en el estado federal. Los reglamentos son asimismo un requisito previo de crucial importancia y constituyen una garantía del acercamiento del nivel de vida en los Länder orientales y occidentales tras la reunificación de las dos Alemanias en 1990.



PARTE 3: EL FEDERALISMO EN LA VIDA REAL

a) Actuación conjunta de la Federación y los Länder en el ámbito de la legislación federal

La descripción anterior de las disposiciones constitucionales que rigen la relación entre la Federación y los Länder pone de relieve el alto grado de coordinación y cooperación necesario en un estado federal, requisito que se ve reforzado por la divergencia de intereses y la evolución de las circunstancias. La coordinación entre la Federación y los Länder debe realizarse en el espíritu de “gobierno cooperativo”. La relación jurídica entre la Federación y los Länder, y entre los propios Länder, incluye la obligación de la Federación y de sus estados constituyentes de ser “leales a la Federación”. Como resultado de ello, existe, entre otros, la obligación de cooperar compartiendo información y coordinando las acciones.

La *Ley Fundamental* y los Reglamentos de Procedimiento del Bundestag, el Bundesrat y el Gobierno Federal regulan con detalle el alcance de la participación de los Länder en la legislación federal. En este contexto, el Bundesrat actúa como la segunda cámara legislativa de los Länder y debe participar en el proceso de aprobación de todas las leyes. Como se ha señalado anteriormente, los Länder pueden presentar leyes al Bundesrat e influir en el contenido de las leyes federales negándoles su visto bueno. El proceso de mediación entre el Bundestag y el Bundesrat en el marco de la Comisión de Mediación ha resultado sumamente eficaz y exitoso.

La Federación y los Länder debaten exhaustivamente las propuestas legislativas antes de que se presenten al Parlamento los anteproyectos de ley. Los gobiernos de los Länder participan desde una etapa temprana en el proceso de redacción de los proyectos de ley del Gobierno Federal, por lo que pueden influir de manera decisiva en su contenido antes de que se presenten al Parlamento. Al mismo tiempo, la participación temprana de los gobiernos de los Länder permite al Gobierno Federal eliminar los posibles conflictos antes de que el Gabinete se pronuncie con respecto al proyecto de ley.

Una vez que el Gabinete emita su dictamen, el proyecto de ley del Gobierno Federal se presenta al Bundesrat, la cámara de los Länder federales, para una “primera aprobación”. El Bundesrat tiene derecho a hacer comentarios sobre el proyecto de ley, a los que el Gobierno Federal puede responder. A continuación, el proyecto de ley, junto con los comentarios del Bundesrat y las respuestas del Gobierno Federal, si las hay, se remite al Bundestag, que es el órgano legislativo con poder de decisión.

Una vez que el Bundestag haya emitido su dictamen sobre el proyecto de ley, éste se envía de nuevo al Bundesrat para su “segunda aprobación”. Si el Bundesrat y el Bundestag no están de acuerdo, puede convocarse una Comisión de Mediación, que estará integrada por miembros tanto del Bundestag como del Bundesrat.

Cuando para la aprobación de una ley se requiera la aprobación del proyecto de ley por el Bundesrat de conformidad con la *Ley Fundamental*, el Bundesrat puede negarse a dar su aprobación. Si lo hace, el proyecto de ley “ha fracasado”. El número de proyectos de ley que requieren la aprobación del Bundesrat es considerable, dado que se incluyen todas las leyes relativas al establecimiento de autoridades o la administración de los Länder.

Los Länder pueden ejercer su influencia en distintas etapas del proceso legislativo, lo cual significa que la Federación depende en gran medida del logro de un consenso. La Federación debe



esforzarse para lograr las mayorías necesarias en el Bundesrat. Es difícil tratar de hacer aprobar una ley si se tiene en contra la voluntad de la mayoría de los Länder.

(b) Consulta y coordinación a nivel político

Las disposiciones institucionales para la cooperación entre la Federación y los Länder con relación a la aprobación de las leyes federales tal como se estipula en la *Ley Fundamental* y los Reglamentos de Procedimiento del Bundestag y del Bundesrat no son más que una parte de la ecuación. Ha surgido además un gran número de órganos y procedimientos de consulta y coordinación entre la Federación y los Länder en respuesta a la evolución de la realidad política.

Los procesos de consulta y coordinación pueden realizarse principalmente en tres niveles:

(1) Entre la Cancillería Federal y el Bundesrat

Un Ministro de Estado a nivel de un Secretario de Estado Parlamentario ha asumido estas funciones durante muchos años en la Cancillería Federal. Su principal punto de contacto en el Bundesrat es su Consejo Consultivo, integrado por los 16 plenipotenciarios de los Länder, que representan los intereses de éstos últimos ante la Federación. En principio, este órgano se reúne con el Ministro de Estado en la Cancillería Federal todas las semanas. El objetivo principal de estos encuentros es preparar las reuniones del Bundesrat. Asimismo se debaten, de forma confidencial, todos los otros asuntos que requieren la coordinación entre la Federación y los Länder.

(2) En la Conferencia de Ministros-Presidentes

La Conferencia de Ministros-Presidentes se reúne por lo menos dos veces al año y cuenta con la participación del Canciller Federal. Existen también conferencias de ministros especializados de la Federación y los Länder, celebradas, como mínimo, una vez cada seis meses.

La preparación para la Conferencia de Ministros-Presidentes corre a cargo de los responsables de las cancillerías de los Länder y los senados y el Canciller Federal, quienes por lo general se reúnen una semana antes de la Conferencia. Lo mismo ocurre con las conferencias de ministros especializados. En ese caso, los secretarios de estado de todos los ministerios participantes a nivel de los Länder y a nivel federal se reúnen también una semana antes de la celebración de la conferencia. En la práctica, tanto la Conferencia de Ministros-Presidentes como las conferencias de ministros especializados son sumamente importantes ya que en ellas se toman decisiones políticas, normalmente sólo por unanimidad, que son vinculantes para todas las partes.



(3) Grupos parlamentarios de los Länder en el Bundestag

No puede ignorarse tampoco la importancia política de los grupos parlamentarios de los Länder en el Bundestag. Preparan las negociaciones de las reuniones de los grupos de trabajo y grupos parlamentarios, garantizando de ese modo que se tengan en cuenta los puntos de vista e importancia de las asociaciones y gobierno de cada Land en las negociaciones y decisiones parlamentarias.

c) Federalismo cooperativo

La coordinación de instituciones y procedimientos mencionada anteriormente sienta las bases de una cooperación intensa entre la Federación y los Länder, así como entre los propios Länder. Este fenómeno ha sido denominado “federalismo cooperativo”. Este término refleja el principio de que todos los titulares de cargos públicos cooperan para beneficio de los ciudadanos.

La coordinación y la cooperación van de la mano con la interconexión de quienes tienen responsabilidades en las distintas áreas y diferentes niveles. Esa interconexión no cesa de aumentar, de tal forma que la acción política entre la Federación y los Länder es cada vez más indisociable, una realidad que todavía no ha sido aprobada a escala mundial. Las críticas afirman que debido a esa interdependencia, las líneas entre las tareas, las funciones y las responsabilidades políticas se han hecho borrosas, lo cual resulta inaceptable. Además, argumentan que los titulares de cargos públicos se muestran más reacios a asumir responsabilidades, eliminando la distinción entre el partido en el poder y los de la oposición, y dando lugar a un “gobierno de múltiples partidos”.

En cierta medida, estas críticas están justificadas. Hay que reconocer que se han producido intentos de superar las barreras institucionales, una situación que puede solucionarse en parte mediante acuerdos de tipo jurídico. No debe exagerarse, sin embargo, el valor de estos intentos. Una garantía importante y eficaz frente a la pérdida de peso e importancia de las barreras institucionales en la vida política es el dualismo entre el gobierno y la oposición en la Federación, entre la Federación y los Länder, y entre los propios Länder, lo cual resulta en una sinergia de cooperación y competencia. En suma, podemos afirmar por lo tanto que el federalismo cooperativo fomenta el buen funcionamiento y desempeño, así como la estabilidad del sistema político en la República Federal de Alemania.

d) La Corte Constitucional Federal como garante del federalismo

Por último, la Corte Federal Constitucional reviste especial importancia con relación a la protección de la estructura estatal federal. Los Länder pueden acudir a esta Corte siempre que consideren que sus derechos o competencias se vean perjudicados de forma inconstitucional. Además, la Federación puede recurrir también a la Corte Federal Constitucional cuando considere que la ley de un Land es anticonstitucional. En esos casos, las decisiones que emita la Corte Federal Constitucional serán vinculantes para las partes concernientes.



Parte 4: EL ESTADO FEDERAL Y LA UNIÓN EUROPEA

Con el Acta Única Europea de 1986, el Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Amsterdam de 1997, se inició una etapa de desarrollo que ha transformado la Comunidad Europea de la unión comercial y económica que era en el momento de su creación en una unión política. Con el tiempo, este desarrollo ha avanzado hasta un punto en que puede discernirse el surgimiento de un estado federal europeo. Cada vez se plantea con mayor frecuencia la cuestión de cuál es el camino que debe seguir Europa en materia constitucional. Esta evolución se refleja en el debate entablado, tanto a nivel público como en obras de expertos, acerca de una posible constitución europea, y en el que participa una serie de destacados políticos y expertos en derecho europeo y constitucional. La adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales por el Consejo Europeo en Niza en diciembre de 2000 ha favorecido este debate. Desde que la Comunidad Europea comenzó a evolucionar hacia una unión política, es evidente que debía intervenir no sólo en materia de política comercial y económica, sino también en los ámbitos políticos tradicionales tales como la política exterior y de seguridad, la política interna y la política financiera y monetaria.

En este sentido, la Comunidad Europea ha realizado importantes avances que se reflejan, concretamente en:

- la Política Exterior y de Seguridad Común,
- la definición gradual de una política de defensa común,
- el establecimiento de un área de libertad, seguridad y justicia que incluye, por ejemplo, la cooperación judicial en asuntos civiles y la cooperación policial y judicial en asuntos penales,
- la unión económica y monetaria, con la moneda común “euro” como elemento principal,
- la elaboración de una política social común.

Podríamos afirmar, por lo tanto, sin temor a equivocarnos, que la cooperación europea incluye ya áreas esenciales de identidad nacional.

Desde el punto de vista alemán, la única evolución lógica y viable en materia constitucional es la creación de una Europa federal. Ésta es la única alternativa que permite dar cabida a las particularidades nacionales culturales, económicas y sociales de cada país, así como la diversidad de las distintas naciones. Por el contrario, no puede concebirse la posibilidad de convertir a la Comunidad Europea en una Europa centralista, un enfoque que de hecho nadie defiende. Por consiguiente, quienes (aún) se oponen a la construcción de una Europa federal no discuten sobre si Europa debe ser un estado centralista o un estado federal sino, como es comprensible, sobre si la evolución hacia una unión política debería avanzar también en materia constitucional. Probablemente sigue siendo razonable, en un futuro inmediato, promover la evolución europea paso a paso, tal como propugnaba Jean Monnet, sin tener en mente el plano acabado de su estado final. Por otra parte, no debemos ignorar que las cuestiones relativas a la Unión Europea adquieren cada vez mayor urgencia, tal como lo reflejan las deliberaciones en torno a la estructura institucional de la Comunidad mantenidas en los Consejos Europeos de Amsterdam y Niza.

