

# LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA: EXPERIENCIAS, REFORMAS Y PERSPECTIVAS\*

Alemania es un Estado federal. No sólo lo es en la actualidad, sino que siempre que se echa un vistazo a la historia reciente se aprecia su tendencia hacia el federalismo. Los dos intentos posteriores a 1933 de convertir a Alemania en un Estado centralista fracasaron. El primero, con los nacionalsocialistas en el poder, derivó hacia la barbarie más absoluta; el segundo, la RDA, terminó tras 40 años de dictadura dejando en ruinas algo más que su economía. No obstante, los alemanes tardaron, en términos relativos, bastante tiempo en superar su tan criticada particularidad, ese sinfín de pequeños estados conocido en alemán como *kleinstaaterei*, y en decidirse a crear un Estado alemán unificado.

## I. LA EVOLUCIÓN: DEL IMPERIO ALEMÁN A LA REPÚBLICA FEDERAL

En la segunda mitad del siglo XIX se reinstauró el Imperio Alemán, que se estableció como una ampliación de la Federación Alemana del Norte con una estructura federal y bajo el liderazgo de Prusia. La Constitución de

---

Dr. Günter Krings, *Master of Laws*. Abogado y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Colonia. Miembro del Bundestag desde 2002, es el principal asesor legal del grupo parlamentario democristiano.

\* Este artículo se basa en un discurso pronunciado en un seminario de la "Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES)" y de la "Konrad Adenauer Foundation" en Madrid el 25 de junio de 2009.

1871 del Imperio Alemán no regulaba directamente el carácter federal de Alemania, sino que se limitaba a especificar los poderes del imperio. El *Bundesrat*, el Consejo Federal, tenía una misión importante ya que canalizaba la participación de los estados federados, o *länder*. La pérdida de poderes concretos a favor del imperio no afectaba a la condición de los *länder* en cuanto estados con una Constitución propia. El sistema se encuadraba dentro del modelo “clásico” de federalismo, en el que tanto la federación como sus estados integrantes conservan su condición de estados, pero limitando la soberanía de estos últimos.

En 1919, la Constitución del *Reich* alemán, o Constitución de Weimar, sustituyó a la de 1871. Ésta consolidaba el ordenamiento federal estableciendo una separación estricta entre las competencias del *Reich* y las de sus estados integrantes. También se preveía la representación continuada de los *länder* a través del *Reichsrat*. Los *länder* conservaban su condición de estados con constituciones propias, condición que tienen hasta hoy, pero la Constitución del *Reich* alemán, con su transferencia masiva de poderes al *Reich*, tuvo el efecto de que, a partir de entonces, los *länder* sólo fueron estados incompletos con una autonomía constitucional limitada.

En 1933, el nacionalsocialismo se hizo con el poder, lo que llevó a la suspensión de la Constitución de Weimar y del sistema federal, aunque sin adoptar una nueva constitución. La creación de estructuras estatales centralizadas y la introducción del principio del líder tuvieron como resultado la uniformización, o rígido control, de los *länder* y municipios.

El 8 de mayo de 1949 se aprobó formalmente la Ley Fundamental para la República Federal Alemana (*Grundgesetz*), que entró en vigor el 23 de mayo de 1949 con el apoyo de los aliados. Esta Constitución restauró el orden federal –en el año 2009 se celebra su 60 aniversario–. Para evitar un resurgimiento de Prusia, los aliados insistieron especialmente en la creación de los nuevos *länder* cuyas fronteras no coincidieran con las existentes durante el periodo de Weimar. Los *länder*, a través de sus parlamentos, pudieron participar en el desarrollo de la Ley Fundamental eligiendo a sus representantes parlamentarios. Las normas constitucionales que regían las finanzas públicas todavía dejaban muchas competencias a los *länder*.

La Constitución de 1952 de la RDA abolió los *länder* situados en la zona de ocupación soviética y los sustituyó por 14 distritos más pequeños de carácter puramente administrativo.

## II. TENDENCIAS EN EL FEDERALISMO ALEMÁN DE LA LEY FUNDAMENTAL

El sistema federal alemán actual a veces se ve como una molestia y un obstáculo para la modernización política.

No obstante, en la República Federal de Alemania el federalismo siempre ha demostrado una gran flexibilidad, y ha logrado encontrar nuevas soluciones a los problemas de cada momento. Se puede realizar un seguimiento de su evolución pasando por varios modelos de federalismo<sup>1</sup>.

La fase inicial de la República Federal estuvo dominada por un “federalismo separativo”. Esto se hacía patente en la estricta separación de todas las funciones del Estado entre la Federación y los *länder*, y en la tendencia a asignar competencias a los *länder* antes que al Estado. Esto sigue estando vigente ya que uno de los principios de la Ley Fundamental es el establecimiento de las competencias de los *länder*. Por lo que se refiere a las normas constitucionales que rigen las finanzas públicas, también existía una separación rigurosa. No obstante, desde el principio esta separación encontró un punto de conexión en la institución del *Bundesrat*, un órgano político formado por representantes de los gobiernos de los estados federados y que desempeña un papel importante en la aprobación de la legislación federal.

A principios de los años cincuenta se produjo un alejamiento de ese modelo del federalismo separativo y un acercamiento hacia un Estado federal unitario. La estricta separación de las competencias era cada vez más difusa, con y sin reformas constitucionales. Esto se hacía evidente, por ejemplo, en el intenso uso que hacía la Federación de sus poderes legisla-

<sup>1</sup> Hartmut Bauer (2002: 837).

tivos y en la ampliación de la Administración federal, la creciente influencia de la Federación en la administración de los *länder* y en la práctica de la “autocoordinación” (*selbstkoordinierung*) mediante la cual la Federación y los *länder* actuaban de forma coordinada, tanto a través de acuerdos formales como a través de canales informales.

En el ámbito económico, la introducción de una financiación mixta, que originalmente no estaba prevista, y el sistema de cofinanciación de los *länder* por parte de la Federación (*fondswirtschaft*) también marcó una ruptura con el sistema separativo.

Este cambio de dirección se puede atribuir principalmente a las condiciones socioeconómicas generales, a las expectativas de la ciudadanía, al cada vez mayor apoyo al principio del Estado del bienestar y a la demanda de condiciones de vida equiparables en toda Alemania. El aumento de la presencia del *Bundesrat* en este momento se puede ver como una medida de compensación a los recortes de competencias de los *länder*. Los presidentes de los *länder* rindieron el poder de sus parlamentos al *Bundesrat*, el órgano legislativo en el que estaban representados. Cambiaron los poderes legislativos de sus estados por un mayor poder para el *Bundesrat* en el proceso legislativo federal. Las asambleas legislativas de los *länder* pagaron el precio de este proceso gradual, pero constante.

Además de eso, a mediados de los años sesenta había una demanda de un sistema flexible de interacción y cooperación entre la Federación y los *länder*, y entre los propios *länder*. Esta demanda se hizo realidad, por ejemplo, con la creación de comisiones mixtas Federación-*länder*, de las que ya existen unas trescientas, y de órganos y grupos de trabajo interestatales, entre los que cabe destacar la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Cultura de los *länder* de la República Federal de Alemania y la Conferencia de Ministros del Interior. Como cada día cientos de funcionarios de los *länder* se desplazan a reuniones de coordinación, *Der Spiegel*, un semanario alemán, ha dicho que Alemania no se gobierna desde la oficina del canciller, sino desde los vagones de primera clase de los trenes Intercity Express. Como viajan juntos, estos funcionarios tienen mucho tiempo para preparar reuniones, tomar importantes decisiones previas y formar alianzas.

También se ha podido observar una tendencia hacia el federalismo cooperativo con la inclusión por primera vez en la Ley Fundamental de las competencias comunes (artículos 91a y 91b). Éstas se introdujeron en 1969, con el Gobierno de la primera Gran Coalición entre demócratacristianos de la CDU y socialdemócratas del SPD. En la esfera económica también se hizo patente una especie de cambio hacia la centralización y una presión para una mayor cooperación. Esto se reflejó en el alejamiento del sistema separador original hacia elementos propios de un sistema de ingresos compartidos en el que la recaudación de los impuestos sobre la renta, los impuestos de sociedades y los impuestos sobre el volumen de negocios se devengan conjuntamente a la federación y a los *länder* (tributación compartida). Además, las competencias legislativas de los *länder* en el ámbito fiscal fueron sustituidas por el derecho a recibir una parte de los impuestos recaudados.

Debido a las consecuencias negativas del federalismo cooperativo, en los años ochenta crecieron las demandas a favor de la “refederalización” del Estado federal. Entre los puntos débiles que se identificaron en este federalismo cooperativo estaban la falta de eficiencia, una burocracia excesiva, el limitado margen para diseñar políticas, el acuerdo sobre el mínimo común denominador y las deficiencias en materia de transparencia y control. Con la pérdida de la perspectiva sobre las responsabilidades políticas, los ciudadanos ya no podían saber quién era responsable de qué.

Como el federalismo cooperativo tiene como principal consecuencia la cooperación de los órganos ejecutivos (es decir, los *länder* están representados por sus gobiernos en grupos de trabajo, etc.), el Parlamento federal y los de los *länder* fueron perdiendo poder paulatinamente. Ya en este momento surgieron voces a favor de un sistema de federalismo competitivo, pero aún había que diseñar una estrategia de reforma coherente.

Sin embargo, los acontecimientos que siguieron a la reunificación alemana obligaron a abandonar estas ideas de reforma. En esos momentos, el federalismo competitivo no parecía una opción viable para Alemania debido a la falta de competitividad de los *länder* recién asimilados. Además, el federalismo alemán aún tenía que reconciliarse con el proceso de integración europea que estaba teniendo lugar.

En el proceso de integración en la República Federal de los nuevos *länder* que hasta entonces habían formado parte de la RDA, surgió un concepto específico que se describió como “federalismo solidario”. Al principio resultaba sensato recurrir a formas de federalismo cooperativo para proporcionar la ayuda (económica, de personal, material y logística) a la reconstrucción que implicaba el proceso de reunificación, y desarrollar nuevas formas de cooperación en función de las necesidades. Pero, al mismo tiempo, el Tratado de Unificación recomendaba que el ordenamiento federal debía revisarse a la luz de la Declaración de Principios Fundamentales (*Eckpunkte-Papier*) para el fortalecimiento del federalismo en Alemania y Europa, elaborado por los primeros ministros de los *länder* en 1990. El objetivo de este documento era lograr una reforma estructural que reforzara la soberanía de los *länder* y, con ello, alcanzar un ordenamiento más claramente federalista. Pero esta proposición se vio minada por la Ley para la Aplicación del Programa de Consolidación Federal, que tenía en cuenta la situación específica de los nuevos *länder* en el sistema de igualación económica y, por tanto, propugnaba un federalismo solidario.

Basándose en ese documento de Principios Fundamentales, en octubre de 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional para volver a fortalecer los derechos de los *länder* y de sus parlamentos. Aunque esta reforma no consiguió satisfacer las recomendaciones hechas en el documento de directrices, sí tuvo cierto impacto. La reforma endureció los criterios que rigen el ejercicio de las competencias legislativas de la Federación en el campo de la legislación concurrente, pasando de una “cláusula de necesidad” (*bedürfnisklausel*) a una más estricta “cláusula de imprescindibilidad” (*erforderlichkeitsklausel*), lo que significa que para que algo se regule mediante legislación federal, debe existir una necesidad inexcusable.

La reforma también permitió que los parlamentos de los *länder* adoptaran su propia legislación cuando una Ley Federal exigía que el poder ejecutivo estatal se acogiera a un instrumento regulador. De esta manera, los parlamentos de los estados recuperaron algunos de los poderes que anteriormente habían cedido sus presidentes. Estos cambios tuvieron como consecuencia un avance hacia el federalismo reformado que deseaban los *länder*. Sin embargo, esta reforma constitucional no enmendó ninguna de

las reglas constitucionales que rigen las cuentas públicas, con el resultado de que aún muestran rasgos de federalismo cooperativo y solidario.

Con la incorporación a la Ley Fundamental del artículo 23, que acompañó a la ratificación del Tratado de la Unión Europea, también se introdujeron algunos rasgos de federalismo europeo. Mejorar la compatibilidad de la Ley Fundamental con Europa también era uno de los objetivos de la reforma del sistema federal iniciada por la actual Gran Coalición.

Además, el federalismo alemán ha tenido una gran influencia en la UE, como se puede ver en el Comité de las Regiones, por ejemplo.

### III. PRIMERA FASE DE LA ACTUAL “REFORMA DEL FEDERALISMO” EN ALEMANIA (FÖDERALISMUSREFORM I)

Sólo 12 años después de la reforma de 1994 hubo un nuevo intento de deshacer el galimatías en que se había convertido el federalismo alemán, en el que las atribuciones de cada organismo no estaban claras y los procedimientos no estaban homologados.

La reforma del federalismo del año 2006<sup>2</sup> se basa en la visión del federalismo competitivo. Su objetivo es fomentar la innovación mediante la competencia política entre los *länder*, así como entre éstos y la Federación. Para favorecer esta competencia, la reforma contempla reforzar las competencias legislativas de la Federación y los *länder*. No obstante, los elementos de solidaridad no se suprimen y se supone que la financiación mixta no se va a abolir totalmente. De hecho, en principio queda excluida del proceso de reforma la revisión de las normas constitucionales que rigen las finanzas públicas, incluida la igualación económica entre los *länder*.

La reforma era necesaria para deshacer el enredo de las competencias de la Federación y los *länder*. Esto se hizo especialmente patente en 1998 durante

<sup>2</sup> Véase: Günter Krings, (2007: 61-80).

la campaña para las elecciones al *Bundestag* (el Parlamento federal). El SPD, socialdemócrata, que en ese momento tenía una amplia mayoría en el *Bundesrat* (la Cámara de representación de los *länder*), logró bloquear importantes iniciativas de reforma presentadas por el Gobierno del canciller Helmut Kohl, formado por una coalición entre la demócratacristiana CDU/CSU y el FDP, liberal. Este “bloqueo en el *Bundesrat*” se produjo con tanta frecuencia que casi se convirtió en una costumbre. Los votantes respondieron, pero no para castigar al SPD, sino para destituir al gobierno de Kohl. Así, negando constantemente su apoyo, el SPD logró influir en la opinión pública.

Aunque la necesidad de reformas ya era evidente en 1998, no se creó una comisión mixta hasta octubre de 2003. Compuesta por representantes del *Bundestag* y del *Bundesrat*, el cometido de esta “Comisión conjunta *Bundestag-Bundesrat* para la modernización del sistema federal”, como se la llamó oficialmente, era muy ambicioso y enlazaba con la reforma de 1994. Desenredar el lío de competencias legislativas de la Federación y los *länder* no sólo significaba establecer una división más clara de las responsabilidades; en último término significaba también limitar la influencia del *Bundesrat* sobre la legislación federal. En un primer momento, el concepto sobre el que trabajaba la comisión era alcanzar un compromiso para restituir a los estados (*länder*) algunos poderes legislativos a cambio de que aceptaran una reducción de los poderes del *Bundesrat*, el organismo legislativo que los representa a nivel federal.

El punto de partida del trabajo de la Comisión para la Reforma del Federalismo daba que pensar. Según un informe preparado en ese momento por los servicios de investigación y referencia del *Bundestag* alemán, en la XV Legislatura el 51% de las leyes aprobadas por el *Bundestag* necesitaban la aprobación expresa del *Bundesrat*. Si el *Bundesrat* no daba su autorización, la ley quedaba aparcada. El objetivo de la comisión era reducir sustancialmente ese porcentaje. Era un objetivo muy ambiguo y casi supuso su fracaso.

Por otro lado, también había un deseo de otorgar más competencias individuales a los *länder*. A menudo, las campañas electorales a los parlamentos de los *länder* se veían dominadas por cuestiones nacionales, no sólo porque los votantes tienden a centrarse más en la política nacional, sino

también porque los asuntos políticos sobre los que los *länder* tenían autonomía real eran relativamente pocos. Por tanto, el debate político a nivel federal tiende a influir en las decisiones de los votantes, aunque esto no haga justicia necesariamente a los éxitos políticos en cada *land*. El objetivo era, por tanto, permitir a los *länder* recuperar su protagonismo.

De acuerdo con la Ley Fundamental, las competencias legislativas corresponden, en general y en esencia, a los *länder*. No obstante, hay dos excepciones a esto: la competencia legislativa exclusiva de la Federación y la competencia legislativa concurrente. En la práctica, las cuestiones más importantes forman parte de estas competencias legislativas federales.

Para aumentar la presencia de los parlamentos de los *länder*, se les ha dado ventaja en el campo de la legislación concurrente. El objetivo básico, dar a los *länder* la oportunidad de actuar en las áreas de competencia compartida, resultó ser inviable en la práctica, ya que, en general, era la Federación la que regulaba estos temas. Por eso, la Primera Comisión para la Reforma del Federalismo decidió eliminar ciertas áreas de legislación de las competencias compartidas y transferírselas en su totalidad a los parlamentos de los *länder*. El sistema de prisiones, la Ley de Asociación y Reunión, los horarios de apertura de comercios y las prestaciones concedidas a los funcionarios no federales son sólo algunas de las áreas que ahora son competencia exclusiva de los *länder*. Por otra parte, unas pocas competencias han sido asignadas enteramente a la Federación.

La legislación marco, como particular tercer pilar en el sistema de competencias, se abolió totalmente. La legislación marco significaba que la Federación no podía regular exhaustivamente determinadas áreas, sino únicamente establecer un marco en el que los *länder* insertaran sus políticas. Sin embargo, en la práctica cada vez era más evidente que la Federación estaba aplicando marcos cada vez más exhaustivos, dejando poco margen para que los *länder* acomodaran en ellos sus propias ideas. Así que pronto quedó claro que el “marco” era tan estrecho que apenas dejaba espacio para el “cuadro” que debían pintar en él los estados. Al final, las competencias que correspondían a la legislación marco han pasado a ser compartidas por la Federación y los *länder*.

El principal criterio para que una ley requiera la aprobación del *Bundesrat* ha sido el artículo 84 de la Ley Fundamental, que trata de la ejecución de las leyes federales. En principio, los *länder* aplican las leyes federales por su cuenta. Este mecanismo está representado en el concepto de “federalismo administrativo”, que significa que el Gobierno federal no mantiene una Administración a nivel nacional que ejecute sus leyes, sino que esta tarea corresponde a las Administraciones de cada *land*. No obstante, si las leyes federales establecen algo distinto respecto a la organización gubernamental y su procedimiento administrativo, la Federación necesita el consentimiento del *Bundesrat*. El propósito de esta estipulación es obvio: asegurarse de que la Federación no adopte regulaciones que luego deban pagar los *länder*.

Los criterios que regulan el derecho de intervención de la Federación son ahora mucho más estrictos que antes. La última reforma del federalismo introdujo un nuevo concepto según el cual la Federación puede seguir regulando asuntos administrativos, pero los *länder* pueden promulgar una regulación distinta. Por tanto, los asuntos administrativos no requieren, en general, la aprobación del *Bundesrat*.

En conjunto, los resultados del trabajo de la Primera Comisión para la Reforma del Federalismo superan el examen. Sólo he mencionado aquí algunos de ellos. No obstante, en un principio se declaró que la comisión había sido un fracaso, y tuvo que ser la Gran Coalición de 2005 la que lograra el cambio deseado, a mediados de 2006, sometiendo los resultados del trabajo de la comisión a la aprobación del *Bundestag* y el *Bundesrat*.

Aunque aún es demasiado pronto para hablar de éxito o fracaso, de acuerdo con el estudio de los servicios de investigación y referencia del *Bundestag*, a los que ya me he referido, y que antes de la reforma compararon la situación jurídica de ese momento con la de ahora, durante la XV Legislatura las leyes que requerían la aprobación del *Bundesrat* se habrían reducido del 51 al 24%. Queda por ver si esta proporción también se puede conseguir para toda la XVI Legislatura. Pero lo que sí es cierto es que ahora es mucho más difícil bloquear una ley en el *Bundesrat*.

Además, los *länder* ya están haciendo un uso activo de sus recién adquiridas competencias. En general, la legislación adoptada por los *länder* se distingue por ser más innovadora y por intentar introducir disposiciones adaptadas a la situación concreta del *land* en cuestión.

#### IV. CAMBIOS CONSEGUIDOS EN LA SEGUNDA FASE DE LA ACTUAL REFORMA DEL FEDERALISMO (*FÖDERALISMUSREFORM II*)

La Primera Comisión para la Reforma del Federalismo tenía mucho interés por revisar las relaciones económicas entre la Federación y los *länder*, pero pronto se dio cuenta de que ésta era una tarea hercúlea que la comisión no podía llevar a cabo sola. Cuando el trabajo de la Primera Comisión llegó a una conclusión positiva en el 2006, se tardó menos de 6 meses en decidir que había que crear una Segunda Comisión para la Reforma del Federalismo.

Su cometido no era menos ambicioso que el de la primera. No sólo las competencias sustantivas estaban entremezcladas, también lo estaban los flujos financieros públicos entre la Federación y los *länder*, y los mecanismos de igualación entre éstos. Aquí tampoco están claras las responsabilidades de las fuentes de ingresos y gastos. Los *länder* no tienen prácticamente competencias para recaudar impuestos y, donde las tienen, están limitadas a fuentes de tributación de poca importancia. La situación no es mucho mejor si hablamos de las funciones de cada uno, ya que la Federación prescribe numerosas normas que deben cumplir los *länder*.

Un problema importante, inmediato y urgente es la creciente deuda pública, que, como político joven, encuentro particularmente preocupante. No debemos olvidar que cualquier deuda que acumulemos en el presente tendrá que ser pagada, antes o después, por generaciones futuras. Como el servicio de la deuda y el pago de los intereses deben tener prioridad, el margen para diseñar políticas se va reduciendo progresivamente. Un político responsable no tiene otra opción que resistirse a esta tendencia.

Esta situación ni siquiera es el resultado de la actual crisis financiera, que también constituye una grave sangría para el presupuesto federal alemán. Antes incluso de ella, las arcas públicas debían alrededor de 1,5 billones de euros. Como cualquiera se puede imaginar, esta cifra no se ha reducido en los últimos meses. Se calcula que este año los nuevos préstamos netos tomados sólo por la Federación ascenderán a unos 154.000 millones de euros. Es evidente para cualquiera que esta situación no puede continuar.

Otro problema es la situación económica en algunos *länder*. Ni siquiera en términos estructurales sus ingresos bastan para cubrir los gastos necesarios. Dos *länder*, en concreto, Sarre y la Ciudad Libre Hanseática de Bremen, sólo consiguen mantenerse a flote gracias a la ayuda de la Federación, y estos dos *Länder* tuvieron que recurrir al Tribunal Constitucional Federal para garantizarse esta ayuda. Bremen, con sólo unos 600.000 habitantes, recibió 8.500 millones de euros entre 1994 y 2004. Sin embargo, el *land* de Berlín fracasó en una acción similar en el año 2006.

Como todo el mundo sabe, en cuestiones de dinero no hay amigos. Las negociaciones resultaron extremadamente difíciles y exigieron una fraseología constitucional muy compleja. Hablando claramente, en cualquier reforma del sistema federal que se haga hoy en día, cada una de las partes de la negociación se sienta en la reunión con la calculadora bajo la mesa, por así decirlo, echando la cuenta hasta el último céntimo de cuánto puede ganar y cuánto perderá. Esto hace difícil, si no imposible, formular estipulaciones en términos vagos y generales. En vez de eso, hay que utilizar estipulaciones extremadamente precisas y concretas, lo que ayuda poco a que el texto constitucional sea fácil de entender. Puede ser criticable, pero es lo que hay. Si no, el Estado constitucional estaría condenado a la inactividad, y sería imposible introducir cambios políticamente recomendables, o incluso necesarios.

Por tanto, el resultado supera el examen. Ahora se ha incorporado a la Ley Fundamental un mecanismo que pondrá freno a la deuda al sustituir las disposiciones antiguas que animaban al endeudamiento.

Hasta ahora, las estipulaciones de la Ley Fundamental sobre el crédito decían que la deuda nueva no podía exceder el nivel del gasto en inversiones,

aunque se contemplaba una excepción a esto: si era para evitar una alteración del equilibrio económico general. No obstante, para determinar si se estaba produciendo una alteración del equilibrio económico general, no era necesario que lo decretara el Parlamento, bastaba con que lo decidiera el Gobierno federal. Si alguien no estaba de acuerdo, la única opción que le quedaba era presentar una demanda contra el presupuesto federal ante el Tribunal Constitucional Federal, pero esto no tenía consecuencias directas para el Gobierno federal.

Esta regla flexible, que había facilitado bastante el endeudamiento, ha sido abolida. Ahora, con la nueva regulación, a partir del año 2016 la Federación podrá permitir un aumento de la deuda de sólo el 0,35% del Producto Interior Bruto alemán bajo circunstancias normales, mientras que los *länder* van incluso más allá: a partir del 2019 no permitirán nuevos endeudamientos en sus presupuestos públicos. A mí me habría gustado que la Federación también hubiese adoptado este compromiso de endeudamiento cero, pero incluso con este 0,35% la Federación tendrá que solicitar préstamos con mucha más moderación que antes. Si el ejercicio presupuestario 2008 hubiera sido un año normal en términos económicos, los préstamos (según las nuevas normas) habrían tenido un tope de 8.700 millones de euros. Pero como se han aplicado las normas anteriores, los préstamos netos nuevos ascienden a 24.000 millones de euros.

Yo creo que este freno a la deuda que ha quedado consagrado en la Ley Fundamental ofrece una oportunidad histórica para una mayor justicia intergeneracional. Sería estúpido e irresponsable desperdiciar esta oportunidad sólo porque la crisis financiera y la necesidad de nueva deuda nos han obligado recientemente a abrir un poco más la mano. Pero, si al mismo tiempo no integramos un mecanismo de cierre en la Ley Fundamental, toda una generación política de Alemania (y ésta es mi preocupación) tendrá que hacer esfuerzos desesperados para volver a cerrar esas compuertas. Tenemos que combinar ambos elementos: la justicia intergeneracional y la sostenibilidad, por una parte, y una respuesta adecuada a la crisis, por la otra. El sistema de freno a la deuda nos ofrece este mecanismo de cierre.

Para hacer posible que los *länder* más débiles en términos económicos asuman el compromiso de endeudamiento cero a partir del 2019, cinco de ellos recibirán ayuda financiera que se pagará de un fondo financiado al 50 por ciento por el Gobierno federal y al otro 50 por ciento por el resto de los *länder*. En general, los estados beneficiarios recibirán 7,2 billones de euros durante nueve años, es decir, hasta el 2019.

Sin embargo, esta política de endeudamiento cero ha indignado a algunos representantes de los parlamentos de los *länder*, que consideran que este nuevo acuerdo recorta excesivamente su autonomía presupuestaria. Pero lo cierto es que la Federación ya tenía importantes poderes de intervención en el presupuesto de los *länder*, y aunque nunca se ha recurrido a ellos, las disposiciones correspondientes ya estaban recogidas en la Ley Fundamental. El parlamento del *land* de Schleswig-Holstein que, por cierto, es uno de los que se beneficiarán de las ayudas económicas, ya ha aprobado una resolución que abre el camino para una demanda ante el Tribunal Constitucional Federal contra la prohibición de los nuevos préstamos.

Pero la Segunda Comisión no pudo resolver uno de los puntos débiles más graves: no logró conceder a los *länder* más autonomía fiscal. El grupo parlamentario del SPD en el *Bundestag* alemán y los *länder* gobernados por el SPD unieron sus fuerzas para asegurarse de que no se pusiera en práctica esta demanda. Y esto a pesar de que el sistema financiero federal está sometido a una especial presión debido a la falta de flexibilidad en los ingresos de los presupuestos de los *länder*. El resultado es que los *länder* no tienen incentivos para demostrar iniciativa y caen en el letargo ante la asignación centralizada de la financiación según unas cuotas fijas. Tampoco los mecanismos de igualación entre los *länder* parecen animar mucho a la innovación. En mi opinión, resulta hipócrita quejarse de que la política de endeudamiento cero recortará excesivamente la autonomía, y al mismo tiempo rechazar una mayor competencia en términos fiscales. Yo creo que en un futuro no tendremos más remedio que abordar esta cuestión.

Los resultados del trabajo de la Segunda Comisión para la Reforma del Federalismo no se han incorporado todavía a los códigos legales, pero a

mediados de junio superaron el último obstáculo, que era el paso por el *Bundesrat*, y ya no hay nada que impida su entrada en vigor.

## V. CONCLUSIÓN

El sistema federal alemán debe evolucionar hacia un federalismo dinámico, competitivo y creativo. Las normas constitucionales que rigen las finanzas públicas no pueden quedar excluidas de este proceso. En particular, es fundamental evitar aquí una solidaridad mal entendida. Ante todo y principalmente, los *länder* tienen la responsabilidad de poner en orden sus propios presupuestos, no confiar en recibir pagos externos. Esto podría, en último término, hacer necesaria una reestructuración de los *länder*. El desequilibrio en el sistema financiero no se resolverá en tanto que algunos *länder* no sean viables en términos estructurales. No obstante, no se pueden dictar fusiones territoriales desde arriba, sino que se debe partir de una comprensión clara de la situación desde dentro de los propios *länder*. No obstante, incluso los estados pequeños pueden ser competitivos si se les da margen de acción suficiente.

Incluso los más feroces críticos del federalismo alemán tienen que darse cuenta de que la República Federal de Alemania está “condenada” a vivir con su principio organizativo. El artículo 70 de la sección III de nuestra Ley Fundamental protege nuestro sistema federal y su estructura básica, incluso contra enmiendas a nuestra propia Constitución. Es el principio mejor protegido constitucionalmente de la Ley Fundamental. Por tanto, es un deber primordial para cualquier político alemán responsable garantizar que la aceptación pública de estos principios federales esté a la altura de nuestra Constitución.

Esto es realista porque merecidamente podemos señalar la evolución y la situación actual del federalismo alemán como una historia con final feliz.

A pesar de todas las críticas y los problemas aquí identificados, el sistema federal de Alemania ha sobrevivido a la prueba del tiempo y los aspectos positivos superan claramente a los negativos. En concreto, las dos Comisiones para la Reforma del Federalismo han dado un impulso positivo al sistema federal. La ventaja de un Estado organizado federalmente es que los pro-

blemas se pueden tratar allí donde se producen. El sistema federal es una demostración práctica del principio de subsidiariedad que, dicho de una forma muy general, significa asumir las responsabilidades al nivel en el que mejor se pueden gestionar. Para Alemania, la elección de un sistema federal (un sistema que está consagrado en la Ley Fundamental, cuyo 60 aniversario celebramos en el 2009) en vez de una forma de gobierno centralizada fue, y sigue siendo sin ninguna duda, la decisión correcta.

Y vale la pena señalar que, a lo largo de la historia de Alemania, sólo un sistema federal ha demostrado ser capaz de proteger también nuestra libertad individual.

### PALABRAS CLAVE:

Otros países occidentales • Libertad • Pensamiento Político

### RESUMEN

El presente texto estudia la evolución del federalismo alemán desde el siglo pasado hasta los años más recientes, deteniéndose en el resultado de la Primera y Segunda Comisiones para la Reforma del Federalismo y en la reintegración de competencias al *Bundestag*. Krings defiende una evolución hacia un federalismo dinámico, competitivo y creativo, en el convencimiento de que, como ha mostrado la historia de Alemania, el sistema federal es la mejor solución para proteger la libertad individual.

### ABSTRACT

*This text Studies the evolution of German federalism since the last century until recent years, stopping at the result of the First and Second Federalism Reform Commissions and at the reintegration of competences to the Bundestag. Krings supports an evolution to a federalism that is dynamic, competitive and creative, convinced that, as German history has shown, the federal system is the best solution for the protection of individual freedom.*

### BIBLIOGRAFÍA

**Bauer, Hartmut**, (2002):  
*Die öffentliche Verwaltung*

**Krings, Günter**, (2007):  
*Föderalismusreformgesetz*. Winfried Kluth (ed.)