



ARTÍCULO DE ANÁLISIS Y OPINIÓN  
21 de noviembre de 2012

Antonio Arroyo Gil

Profesor de Derecho Constitucional de la UAM.  
Autor de los libros *El federalismo alemán en la encrucijada* y *La reforma constitucional del federalismo alemán*.  
Miembro del colectivo Líneas Rojas.



## Lecciones federales de Alemania

Han transcurrido cinco siglos desde que Ignacio de Loyola enseñara a sus compañeros de viaje una máxima que se tiene, seguramente con razón, por muy sabia: “En tiempos de tribulación no hacer mudanza”. Quinientos años desde entonces y, en ocasiones, da la impresión de que no hemos aprendido nada.

Tribulaciones, podemos llamarlas así, son muchas las que nos rondan en estos tiempos aciagos de crisis económica brutal, desempleo insostenible, recortes en servicios y prestaciones sociales básicas, pero también, o quizás en parte por todo eso, tensiones territoriales que se acrecientan y ciernen sobre el horizonte bajo la sombra de amenazas secesionistas o independentistas.

Y en estas tribulaciones andamos cuando, como el nietzscheano eterno retorno de lo mismo, volvemos a acordarnos del federalismo como solución posible a nuestros “males nacionales”. Pues bien, lo primero que, tal vez, convenga aclarar es que la organización federal nunca ha sido remedio válido para quien no quiere unirse o permanecer unido. El federalismo, digámoslo sin ambages, sirve para unir y organizar lo unido en torno a unos principios y por medio de unas herramientas que lo que sí garantizan es la autonomía de las partes que van juntas, su autogobierno si queremos llamarlo así, y, por supuesto, el respeto a la cultura, idiosincrasia o tradición de cada una de ellas.

Con ese afán se ideó, pergeñándolo con insuficiencia y alguna torpeza, nuestro Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978. Y su desarrollo posterior, tan extraordinario, a ese mismo fin ha servido. Creo que con notable éxito, y a la vista están los resultados de la evolución social, política, cultural, educativa, sanitaria y también económica de nuestro país en los últimos decenios. Confiamos en que una crisis como la actual, por más severa que sea, que lo es, sobre todo, por sus dolorosas consecuencias para millones de ciudadanos, no nos haga tirar por la borda todo aquello que tanto nos ha costado construir.

Si de mejorar se trata, y qué duda cabe, ese es el fin, y hecha la advertencia de que el federalismo no es respuesta satisfactoria para los nacionalismos identitarios de uno y otro signo, los separatistas y el uniformista, sí que puede serlo, respuesta adecuada, digo, para quienes creemos que merece la pena seguir teniendo un Estado unido, y, por tanto, más fuerte, que contribuya a una Europa fuerte y, en consecuencia, cada vez más unida. En ello nos va, entre otras cosas, nuestro modelo social, ese que se caracteriza por ofrecer más protección al débil, más derechos y, en definitiva, más justicia social. Una España federal en una Europa federal, esa es la meta.





En esa reorganización federal de nuestro Estado es mucho el terreno que tenemos ya recorrido. De hecho, y aunque esta no sea una opinión indiscutida, soy de los que piensan que el Estado Autonómico es la aportación española a la historia, centenaria ya, del federalismo. Pero como de lo que se trata es de continuar con esa perfección federal, nada mejor que mirar a nuestro alrededor, en busca de modelos que puedan inspirar nuestro futuro. Y ahí está, claro, el modelo federal alemán, contrastado, exitoso, no perfecto, porque ninguno lo es, pero sí en búsqueda constante de la perfección, aunque para acercarse a ella haya que reformar la Constitución, su Ley Fundamental, como lo han hecho ya los amigos alemanes en varias ocasiones, las dos últimas, y relativamente profundas, en 2006 (reforma competencia e institucional, sobre todo) y en 2009 (reforma financiera).

¿Qué podemos aprender del federalismo alemán?

- Que las **competencias** de la Federación (nuestro Estado central) deben venir definidas, con tanta precisión como sea posible, en la propia Ley Fundamental (nuestra Constitución), quedando en manos de los *Länder* (nuestras Comunidades Autónomas) las restantes. En este terreno de la distribución de competencias (de poder público), no parece que sea buena técnica la de dividir una misma facultad, la legislativa, entre las dos partes, tal y como ocurría con la suprimida legislación marco alemana (o sucede con nuestra legislación básica). Además, se precisa una cláusula de cierre del sistema; tal vez la mejor sea aquella que atribuye al Estado central la competencia para regular todo lo que no haya sido asumido por los Estados miembros en sus propias Constituciones (Estatutos, en nuestro caso).

Esta clara distribución competencial es la mejor forma de evitar o, al menos, mitigar ulteriores disputas entre las distintas partes por la titularidad de la competencia. Pero no solo eso; además, es el mejor modo de conseguir que los ciudadanos puedan identificar con nitidez quién (si el Estado central o los Estados miembros) es de qué responsable, con el fin de poderles premiar o castigar, sobre todo, electoralmente, cuando llegue el momento. Esta es una exigencia que se deriva directamente del principio democrático.

- Que ese reparto nítido de competencias debe venir acompañado de la existencia de instrumentos de **cooperación** y coordinación adecuados, tanto a máximo nivel político (Conferencias de Presidentes de la República Federal y de los *Länder* y de estos entre sí) como a nivel técnico o funcional (Conferencias sectoriales), pues en la dirección política de un país y en la realización de muchas tareas públicas están involucrados los actores de los distintos niveles de gobierno.
- Que el entramado institucional debe de responder, no solo por sus funciones, sino también por su composición, al fin al que sirve. Así, si de lo que se trata es de que los *Länder* participen en la adopción de determinadas decisiones federales que les incumben especialmente, parece que lo preferible es que su opinión la manifiesten aquellos que mejor son capaces de hacerlo, en tanto en cuanto ejercen la dirección política de los mismos, esto es, sus gobiernos. De ahí que el Consejo Federal alemán, el **Bundesrat**, que tiene una participación importantísima, decisiva, en la aprobación de muchas leyes federales, esté integrado por representantes de los gobiernos de los *Länder*.





Esto plantea algunos problemas desde el punto de vista del principio democrático, dado que son los Parlamentos, directamente elegidos por el cuerpo electoral, los que ostentan una mayor legitimación democrática. Salvado ese escollo, en cierto sentido, falso, a la luz del papel que juegan hoy en día los partidos políticos, controlando férreamente las decisiones de los diputados elegidos en sus listas, lo cierto es que, como decía, es el gobierno de cada *Land* el que mejor, es decir, de manera más unitaria, puede expresar la voluntad política de éste. Es por eso que el *Bundesrat* debe de ser un referente a tener muy en cuenta cuando acometamos, por fin, la reforma de nuestro Senado, cámara legislativa que, por su diseño constitucional, no representa a las Comunidades Autónomas.

- Que las **relaciones financieras** entre las distintas partes de la relación federativa, Federación y *Länder*, para ser eficientes han de basarse en tres principios básicos de todo modelo de financiación en un Estado territorialmente descentralizado: en primer lugar, el principio de conexión (*Konnexitätsprinzip*) entre la realización de las tareas públicas y los gastos a ellas asociados; en segundo término, el principio de ordinalidad, tal y como lo ha entendido el Tribunal Constitucional Federal alemán, en el sentido de que la solidaridad interterritorial entre los *Länder*, aun sin estar sometida a límites, no puede alterar el orden en lo que se refiere a la capacidad financiera de cada uno de ellos tras el reparto; y, por último, el principio de transparencia en la identificación de los responsables de la recaudación, que, por lo que se refiere a los grandes impuestos (renta, sociedades e IVA), se encuentra repartida entre la Federación y los *Länder*, correspondiendo, eso sí, a la primera la competencia normativa, lo que no quiere decir que a este respecto no tengan nada que decir los *Länder*, ya que su intervención en la aprobación de la legislación fiscal se produce por medio de la participación necesaria del *Bundesrat*.

Con todo, aunque el sistema financiero alemán presenta sus ventajas, parece que en este campo puede ser más apropiado buscar inspiración en el modelo estadounidense de financiación, pues en él hay un margen mayor para que despliegue todas sus potencialidades el referido principio de conexión en su faceta más genuina: que cada parte (*Federal Government* y Estados) sea responsable de la determinación de sus propios tributos (ingresos fiscales) y, lógicamente, también de cuáles han de ser sus gastos

- Que en los **procesos europeos** de adopción de decisiones (fase ascendente) la participación de la República Federal de Alemania, en tanto que Estado miembro de la **Unión Europea**, ha de realizarse a través de la actuación de los representantes federales, sin perjuicio de tener que dar entrada también a los representantes de los *Länder*, que actuarán en nombre del Estado alemán, en aquellos asuntos que más directamente les afecten en relación con lo que se denomina su “soberanía cultural” (la enseñanza, la cultura y la radiodifusión). Por su parte, las eventuales sanciones que deba soportar la República Federal de Alemania por la falta de transposición o el incumplimiento del derecho europeo (fase descendente) que sean atribuibles a la actuación de los *Länder*, habrán de ser soportadas, en parte, por estos.





- Que la actividad pública de todos los órganos estatales, tanto de la Federación como de los Länder, ha de estar inspirada en el principio de **lealtad federal** (o comportamiento federal amistoso); principio que lejos de ser una mera formulación abstracta o una simple declaración de intenciones, tiene significados y consecuencias concretos, tal y como se ha encargado de señalar el Tribunal Constitucional Federal alemán, y cuyo fin último radica en “mantener dentro de ciertos límites los egoísmos de la Federación y de los *Länder*”, de modo que cuando se produzca una divergencia de posiciones entre ambos no se permite que una parte sufra serios perjuicios por el mero hecho de que la otra adopte medidas que exclusivamente tengan en consideración sus propios intereses.
- Que la cuestión de la **soberanía**, por más que siga apelándose a ella para explicar las relaciones entre la Federación y los *Länder*, carece, en buena medida, de sentido, en tanto que se trata de un criterio que en la actualidad ha perdido gran parte del significado tradicional que tenía. Hay otro haz de cuestiones mucho más concretas que una vez estudiadas nos permiten tener una visión adecuada y certera de cómo se distribuye el poder en el Estado federal alemán y, finalmente, determinar en qué consiste uno de los elementos más característicos de este: la distribución de facultades legislativas entre la Federación y los *Länder*. En realidad, el Estado federal alemán se puede entender sin necesidad de responder a la pregunta sobre si los *Länder* son o no soberanos, porque este es un terreno en el que predomina la vaguedad y la falta de precisión.

Aunque esbozadas de manera inevitablemente apretada, dadas las características de un escrito como el presente, creo que estas son algunas buenas lecciones que podemos aprender del federalismo alemán para acometer, finalmente, una reforma de nuestra organización territorial del Estado. Reforma que, si se quiere seria y profunda, habrá de tener calado constitucional. Ello exige, lógicamente, que, al menos los dos grandes partidos de ámbito nacional se pongan de acuerdo para llevarla a cabo, y si además a esa iniciativa se suman todos los restantes, o, al menos, muchos de ellos, mejor que mejor. Esta es otra lección que podríamos aprender de nuestros amigos alemanes, que en poco más de sesenta años de vida de su Constitución federal la han reformado ya en casi sesenta ocasiones.

