

OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LAS DOS REFORMAS DEL FEDERALISMO DE ALEMANIA, 2006 Y 2009

*Dr. Roland Sturm
Catedrático de Ciencia Política,
Universidad Erlangen-Nürnberg*

1. EL “CONTEXTO” SOCIAL Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA

Antes de analizar los objetivos y resultados de las reformas del federalismo en Alemania, me gustaría presentar algunos comentarios necesarios sobre las razones de estas reformas, especialmente sobre el tipo de federalismo que existe en Alemania y la actitud de los alemanes hacia el federalismo. En primer lugar, podríamos analizar lo que llamo, el federalismo de Alemania sin federalistas. Considerando la ausencia de minorías regionales politizadas o regiones que se consideran naciones, en Alemania el federalismo no es un instrumento para mantener el país unido. La única justificación del federalismo en Alemania es el reparto de poder o un control del poder federal para fortalecer la democracia alemana. Esta fue también la razón por la que los aliados permitieron una constitución alemana que se basaba en un sistema de separación vertical de los poderes, adicionalmente a la separación horizontal tradicional.

El federalismo tiene un reconocimiento privilegiado en la constitución alemana. Según los dispositivos de la constitución, ninguna mayoría del parlamento puede transformar a Alemania desde un estado federal a un estado unitario. En este sentido, en teoría, la democracia y el federalismo deberían reforzarse mutuamente, sin embargo en la práctica política del día a día ambos están *divorciados*.

Para los ciudadanos alemanes el federalismo tiene dos caras, una representa a un gobierno regional y un parlamento regional relativamente débil y la otra cara es la administración pública que es exclusivamente responsabilidad de los Länder. La mayoría de los ciudadanos alemanes consideran mal organizadas

tanto aquellas políticas públicas coordinadas entre los Länder y el gobierno federal, como las políticas que son de competencia exclusiva de los Länder y cuyos resultados difieren entre ellos.

Según las encuestas, la mayoría de los ciudadanos alemanes perciben el federalismo como un complicado instrumento para gobernar Alemania y que produce resultados poco claros. Los alemanes se sienten emocionalmente relacionados con sus regiones, están orgullosos de sus dialectos y de su historia regional, pero esto no se traslada a la esfera política. Ningún político de un Land podría ganar las elecciones con un programa electoral en el que pida más competencias para su Land.

Alemania está caracterizada por una paradoja del federalismo: según las encuestas, los ciudadanos alemanes quieren Länder fuertes, no obstante en las mismas encuestas, la mayoría de los encuestados responde con “no” a la pregunta si los Länder deberían tener competencias en políticas de educación, en políticas sociales o en otras políticas. Se cree que estas competencias deberían ser ejecutadas a nivel federal, independientemente de la distribución actual de las competencias entre la federación y los Länder, de lo contrario, las condiciones de vida en Alemania serían desiguales, lo que se considera injusto. Según estos resultados parece que los alemanes desean un federalismo sin diversidad, o una uniformidad en los resultados de las políticas y, al mismo tiempo, mantener sus Länder. El estado de bienestar y las demandas por los mismos niveles de vida en todo el territorio de la República Federal han minado desde el fin de la segunda guerra mundial los principios del federalismo. La sociedad civil confía en el centralismo en lo que se refiere a la realización de políticas, y el federalismo, parecido a la Unión Europea, se ha convertido en un proyecto de la élite política. Por ello, las reformas del federalismo en Alemania no se iniciaron por un electorado descontento, sino por la conveniencia política. En este sentido, las reformas estuvieron motivadas por la necesidad política de eliminar algunos obstáculos para el eficaz funcionamiento de las instituciones políticas en Alemania. Dado que para un cambio de la constitución se requería una mayoría de dos tercios en el parlamento y el Bundesrat, donde están representados los ejecutivos de los Länder, fue inevitable un compromiso político como comienzo (y fin) del proceso de reforma. Los Länder ejecutivos

participaron en el proceso de negociación, de esta manera pudieron asegurar algunas ganancias para los Länder con el fin de revitalizar los principios del federalismo.

No obstante los Länder no forman un grupo homogéneo. Mientras los Länder ricos son mas independientes, los Länder pobres consideran el gobierno federal como esencial para su propia supervivencia. Estas distintas perspectivas tienen un impacto determinante en sus preferencias sobre su propia autonomía. Otra variable, que ya se ha mencionado, y que se considera importante para entender el contexto de las reformas del federalismo en Alemania, es la naturaleza funcional del federalismo en Alemania. En otras palabras, el nivel federal es responsable de la mayoría de la legislación, mientras su administración recae casi siempre exclusivamente en el marco competencial de los Länder. En este sentido, la reforma del federalismo tiene dos puntos de salida, uno es la organización de la administración pública y la responsabilidad financiera para los programas políticos, y el otro se refiere al rol del Bundesrat en la legislación federal y el hecho de que la mayoría de esta legislación ha creado responsabilidades compartidas entre el gobierno federal y los Länder.

Además, la Unión Europea, con su tendencia a absorber poder de los Länder, fue un tema central del discurso sobre el federalismo. Sin embargo, una valoración honesta sobre el futuro del federalismo en Alemania debe admitir que la amenaza de la integración europea para la autonomía de los Länder, está mucho mas fuera del control de los Länder que las consecuencias negativas de lo que los Länder consideran como la centralización de la política nacional.

Un último factor que fue de gran importancia para las reformas del federalismo en Alemania son las sentencias del tribunal constitucional. Solo cuando este tribunal derribó la legislación federal, porque infringió en competencias de los Länder, los legisladores federales reconocieron la necesidad de una clarificación constitucional. En este sentido, los políticos alemanes dieron más importancia a las opiniones del tribunal constitucional federal cuando decidieron sobre el comienzo de un proceso de reforma política, que a los argumentos de

los académicos de ciencias sociales o económicas que habían expuesto durante una década ideas sobre una reforma del federalismo.

A la hora de justificar las reformas, fueron redescubiertos argumentos ya olvidados sobre democracia y federalismo que sirvieron para fundamentar las reformas. El primer ministro de Bavaria Edmund Stoiber, incluso bautizó la reforma del federalismo 1 como “madre de todas las reformas”. En el mundo real de la negociación política, esta retórica desapareció inmediatamente después de haber sido presentada públicamente en el parlamento donde sirvió como explicación de la necesidad de la reforma. Considerando la naturaleza de las reformas, mientras el debate sobre la reforma del federalismo 1 estuvo en gran parte dominado por letrados, la reforma del federalismo 2 se basó en la perspectiva de economistas.

2. LA REFORMA DEL FEDERALISMO 1, 2006

La reforma del federalismo 1 tenía seis objetivos que voy a analizar a continuación:

1. La separación y redistribución de un número considerable de las competencias compartidas del nivel federal y de los Länder.
2. Más transparencia del proceso de la toma de decisiones políticas y de las normas constitucionales con el fin de aumentar la legitimidad del federalismo y la popularidad de sus instituciones.
3. Más autonomía para los parlamentos de los Länder.
4. Reforma del sistema centralizado tributario para ofrecer a los Länder más competencias tributarias. Las provisiones sobre la responsabilidad fiscal compartida del nivel federal y de los Länder deberían ser reducidas.
5. Reforma del sistema de la implicación del Bundesrat en la legislación. Una mayoría política de los partidos de la oposición en el Bundesrat debería tener en el futuro menos oportunidades para frenar la legislación federal.
6. Adaptación del federalismo alemán a las necesidades de la integración europea.

2.1 LA SEPARACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Un primer paso para separar las competencias federales y de los Länder fue la eliminación de un tipo especial de la legislación – la llamada legislación marco. La legislación marco se aplicó como una directiva de la UE. El nivel federal acordó un marco político y dependía de los Länder encontrar soluciones dentro de este contexto de normas predefinidas. El problema con la legislación marco fue, sin embargo, que el nivel federal intentó definir una serie de normas para los Länder tan específicas que no les dejaba opciones políticas. Por ejemplo, se aprobó una ley federal que prohibía el cobro de la matrícula a los estudiantes, y obviamente esto no dejó opciones a los parlamentos de los Länder, por lo que posteriormente el tribunal constitucional federal sentenció que esta ley federal era inconstitucional.

Las competencias que estaban sujetas a la legislación marco no estaban asignadas al nivel federal o al nivel de los Länder, que hubiera sido lo adecuado según el objetivo de la separación de competencias, sino que terminaron en otra categoría de legislación compartida entre la federación y los Länder. Este tipo de legislación se basa en el supuesto según el cual, si la constitución no considera explícitamente una competencia concreta como competencia exclusiva del nivel federal, esta competencia es competencia de los Länder. La constitución alemana contiene una lista de competencias, para las que se aplica esta norma, pero con una restricción muy importante. No obstante, siempre y cuando el nivel federal quiera utilizar una competencia de la lista para asegurar la unidad social, legal y económica, tiene el derecho de hacerlo. La intervención del gobierno federal es, sin embargo, no la excepción, sino que se ha convertido en norma. En otras palabras, todas las competencias numeradas en la constitución a las que el gobierno federal tiene acceso con el argumento de conservar el bien común, se han convertido en competencias federales. Previamente a la reforma del federalismo 1, esto significó que se requería una mayoría del Bundesrat para aprobar esta legislación. Tras la reforma del federalismo 1, algunas competencias fueron excluidas del voto del Bundesrat, otras permanecen dentro de este marco. Además se creó una tercera categoría de legislación, una especie de opt-out legislación. ¿Qué significa esto? Esto significa que en lo que se refiere a la legislación en la

materia de medioambiente y de algunas materias relacionadas con la educación universitaria, el gobierno federal puede reclamar su competencia y aprobar una nueva ley. Cada Land tiene posteriormente el derecho de aprobar una norma legislativa que se diferencie de la ley federal. Los Länder que se deciden por esta opción opt-out tienen entonces sus propias normas, para los otros Länder se aplica la legislación federal. Cuando el gobierno federal aprueba una nueva ley y si un Land se decide de nuevo por la opción opt-out, este debe aprobar también una nueva ley propia. Siempre la última ley aprobada es vinculante para el Land, sea federal o legislación del Land (norma lex posterior).

Esto es, por un lado, una innovación espectacular para la toma de decisiones legislativas en Alemania. Por primera vez en la historia de la República Federal, la legislación de un Land prima sobre la legislación federal, contrario a lo que la constitución estipula. Por otro lado, este cambio de principios no tiene mucho efecto en la toma de decisiones en Alemania en términos prácticos, ya que afecta solamente a seis materias que, como ya se ha mencionado, tienen importancia menor (como la legislación sobre caza), o están exclusivamente bajo el control nacional debido a las competencias comunitarias (como las políticas de medio ambiente).

Por el momento, las nuevas oportunidades para los Länder se reflejan en algunas adaptaciones en lo que se refiere a la legislación de los Länder en la materia de caza. Esta política tiene poca importancia para la ciudadanía alemana, que ni siquiera toma nota de la posibilidad de los opt-outs.

Más relevante, en lo que se refiere a la separación de las competencias entre el nivel federal y los Länder, son las nuevas normas para el federalismo funcional alemán. En numerosas ocasiones, el Bundesrat ha tenido la posibilidad de vetar la legislación federal (aunque lo utilizó en pocas ocasiones), dada la responsabilidad de los Länder para la administración pública. El Bundesrat asumió que siempre y cuando los Länder estuvieran implicados en la administración de una ley, fuera necesario su consentimiento para la legislación federal. Esto se asumió también cuando no afectó a párrafos relacionados con la administración de una ley y cuando los cambios

se limitaron a aspectos políticos de la ley que afectaban a una competencia exclusiva del nivel federal.

Con la reforma del federalismo 1 se intentaron separar de manera más clara las competencias del nivel federal y de los Länder con respecto a la administración. Tras la reforma, solamente en casos excepcionales, la federación puede legislar normas con respecto a la ejecución de la ley. Esta práctica reduce el rol de los Länder en la legislación federal. Los Länder son ahora más autónomos en la organización de la administración pública, pero pierden por otro lado influencia en la legislación federal. Si la federación continúa con la aprobación de leyes que interfieren en la autonomía de los Länder a la hora de ejecutar la ley federal, los Länder tienen el derecho de opt-out y de aprobar sus propias normas. Esto es un dispositivo que funciona en paralelo con la legislación opt-out, explicado anteriormente con el término *lex posterior norma*.

Un último elemento de la reforma del federalismo 1, que se refiere a la problemática de la separación de competencias entre el nivel federal y los Länder, está enfocado en el uso político de instrumentos financieros por la federación. Como resultado de la reforma se elimina la co-financiación de políticas que son competencias exclusivas de los Länder por parte del gobierno federal (norma de no cooperación). ¿Porque? Anteriormente, la federación aplicaba incentivos fiscales incluso en políticas de los Länder donde no tenía competencias para “gobernar”. Tras la reforma los Länder consiguieron más autonomía, no obstante, dado sus problemas presupuestarios que no pueden solucionar por el lado de los ingresos al no tener suficientes competencias tributarias, pierden los fondos federales.

2.2. MÁS TRANSPARENCIA

Si se intentan comprender estos resultados de la reforma y se consideran otros que se van a exponer mas adelante, queda claro que el ciudadano alemán medio ni está interesado en estos resultados técnicos, ni puede ver una aplicación práctica de los mismos. Ningún político alemán intentó relacionar las reformas con la idea de acercar la democracia a través de los Länder a los

ciudadanos. A pesar de que se aplicó la retórica de la “madre de todas las reformas”, la reforma del federalismo 1 es un típico compromiso político con *package deals* que no parecen atractivos desde fuera pero son considerados como obras de arte por parte de los implicados.

De que manera la clase política alemana valoró su proyecto de reforma para avanzar hacia mas democracia, está muy bien ilustrado por el hecho de que la reforma fue aprobada por el parlamento cuando todo el país disfrutaba del campeonato mundial de futbol en 2006 – una buena oportunidad para no provocar y diseminar noticias.

Además de la falta de transparencia en la reforma del federalismo 1 se puede constatar también un alto grado de desconfianza entre todos los partidos involucrados en el proceso de reforma, especialmente con respecto a sus consecuencias financieras. El resultado fue que incluso pagos únicos, como para la paulatina eliminación de la cofinanciación entre la federación y los Länder, consiguieron un estatus constitucional. Estos pagos únicos fueron garantizados como dispositivos constitucionales para que ninguna mayoría en el parlamento y en el Bundesrat pudiera modificarlos. La víctima de esta estrategia fue la constitución, cuyo artículo 143c parece ahora una lista de compra.

2.3 MÁS AUTONOMÍA PARA LOS PARLAMENTOS DE LOS LÄNDER

Como ya se ha mencionado anteriormente, algunas competencias de la legislación marco, pero también otras que originariamente formaron parte de la legislación de los Länder y las que la federación había asumido, fueron traspasadas a los Länder como consecuencia de la reforma del Federalismo 1. Con ello se pretendía reforzar el rol de los Länder en el proceso político y ofrecer a los parlamentos de los Länder un margen legislativo más amplio. En el pasado esto se redujo solamente a las materias de medios de comunicación, educación, cultura, policía y administración pública.

Las nuevas competencias de los Länder son de menor importancia política, pero en algunos casos muy visibles para los ciudadanos, como el horario de los comercios, la administración penitenciaria, la legislación sobre reuniones públicas, residencias de ancianos y otros grupos sociales, restaurantes (incluidas las normas antitabaco), salas de juegos, ferias, exposiciones (también de personas), mercados, algunos aspectos de políticas urbanísticas, la compra de terrenos agrícolas y el leasing de terrenos, ruido “social” de niños, eventos deportivos y otros, los sueldos y la formación interna de los funcionarios de los Länder, la legislación universitaria y la construcción de universidades, y la legislación relacionada con el periodismo.

Las leyes antitabaco y los horarios de los comercios se debatieron muy intensamente. Por razones presupuestarias, la autonomía que tienen los Länder con respecto a los sueldos y pensiones de sus funcionarios tienen mayor importancia. En un país federal sin federalistas no fue una sorpresa que las primeras reacciones de los gobiernos y de los parlamentos de los Länder fueran propuestas para la cooperación en la legislación de las nuevas competencias para evitar un aumento de las diferencias entre los Länder. Aunque hoy en día existen diferentes normas anti-tabaco entre los Länder, los alemanes creen que esto es una estrategia equivocada y se debería conseguir una normativa única para toda Alemania. Incluso se puede escuchar el argumento de que los visitantes a Alemania no deberían ser confundidos por tanta diversidad. También la iniciativa del Land de Hessen de ofrecer un mejor sueldo para los profesores que sus vecinos, provocó un intenso debate público. En este sentido la diversidad regional en la política alemana sigue siendo una excepción y afecta solo a asuntos de menor importancia, las nuevas posibilidades del opt-out se aplican, como ya se ha mencionado, en muy pocas ocasiones por los Länder.

2.4. AUTONOMÍA FISCAL PARA LOS LÄNDER?

Antes de profundizar en las reformas marginales de las relaciones financieras entre la federación y los Länder, se quiere ofrecer un resumen de la situación antes de la reforma. En Alemania la legislación tributaria se decide casi exclusivamente a nivel federal. Adicionalmente, el 75 por ciento de todos los

ingresos tributarios se recauda a través de impuestos administrados conjuntamente por el nivel federal y los Länder (el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades, el IVA). Estos ingresos tributarios se reparten posteriormente según fórmulas definidas entre el nivel federal y los Länder. Ni la federación, ni los Länder tienen autonomía tributaria, estos últimos tampoco tienen el control sobre el nivel de la carga fiscal, con la excepción de los impuestos locales. Este sistema y sus detalles son prácticamente desconocidos por el ciudadano.

En esta situación, parecía imposible una solución radical en el contexto de la reforma del federalismo 1, un ejemplo es la autonomía fiscal con respecto a ciertos impuestos para los Länder. Aunque solamente con una cierta autonomía fiscal se puede crear una relación coherente entre ingresos y gastos a nivel de Land, los Länder más pobres no tienen ningún incentivo para asumir más autonomía fiscal. Tras la primera reforma del federalismo con un periodo transitorio hasta 2019, el nivel federal terminará la co-financiación en la construcción de universidades y hospitales universitarios, de carreteras locales y elimina los incentivos para la construcción de ayuntamientos. La reforma general fiscal fue pospuesta hasta la reforma del federalismo 2.

La reforma del federalismo 1 clarificó sin embargo el problema de los mandatos no financiados, según el cual el nivel federal legisla y el gobierno local asume los costes de esta legislación. Tras la reforma, el nivel federal no puede crear mandatos para el gobierno local con consecuencias financieras .

2.5. LA REFORMA DEL BUNDESRAT

Una de las motivaciones principales para la primera reforma del federalismo, especialmente por parte de gobierno federal, fue la reducción del poder de veto del Bundesrat. Los gobiernos quieren gobernar con una mayoría parlamentaria y no quieren obstáculos para sus proyectos por una mayoría de ejecutivos de los Länder de la oposición en el Bundesrat. Ya he mencionado una medida importante que se empleó para conseguir este propósito, la separación de los poderes en materia de la administración pública. De esta manera los Länder deberían, en un número reducido de los casos, tener la posibilidad de reclamar

que sus competencias se han visto afectadas por la legislación federal, en su caso, si los Länder lo desean en su mayoría, deberían tener de manera automática el derecho de vetar en el Bundesrat. No está muy claro por el momento que esta reforma alcance finalmente su meta cuantitativa, de reducir el número de leyes para las que el Bundesrat tiene un veto de 60% al 30%.

Aún así, si se alcanzara este objetivo, ¿tendría realmente un efecto? La respuesta es no, ya que la reducción cuantitativa de leyes que necesitan el consentimiento del Bundesrat, tienen solamente una relevancia secundaria. Las leyes afectan a numerosas políticas o a cambios de la legislación que no tienen mucha importancia o no son controvertidas. Lo que realmente importa es que materias muy importantes con un perfil altamente político, como la sanidad o la política fiscal, necesitan todavía pasar por el Bundesrat. Además, la reforma del federalismo 1 ha ampliado las materias donde el Bundesrat tiene el derecho de vetar, ya que ahora debe aprobar la legislación federal si esta implica la transferencia de recursos fiscales o equivalentes, incluidos servicios a terceros. Y numerosas leyes tienen estas consecuencias financieras.

2.6. ¿ESTA PREPARADO EL FEDERALISMO PARA EUROPA?

Con respecto a este tema se puede constatar que no se ha cambiado mucho. Los Länder alemanes todavía no forman parte de la representación permanente de Alemania en Bruselas. Ellos tienen sus propias oficinas, que consideran como cuasi-embajadas y que el gobierno federal ve como oficinas de información. Los Länder compiten entre ellos y con el gobierno federal sobre el acceso y la atención de las instituciones comunitarias, por lo que el federalismo alemán sigue mal coordinado en Bruselas. Los Länder no encontraron ningún mecanismo para frenar la transferencia de competencias a Bruselas y todavía no se puede pronosticar si el control de subsidiaridad y/o los procedimientos legales ante el Tribunal de Justicia, como está previsto en el Tratado de Lisboa, van a ofrecer en el futuro cierto alivio al respecto. Sin embargo, para muchos casos, como por ejemplo en lo que se refiere a las competencias de los Länder en materia de medios de comunicación, el Tratado de Lisboa llega muy tarde.

No obstante, para los Länder, la primera reforma del federalismo fue muy específica sobre las consecuencias de la pertenencia de Alemania a la UE. Los Länder tienen que asumir parte de la carga financiera si la UE penaliza a Alemania por incumplimiento de los criterios de Maastricht o si el Tribunal de Justicia sentencia a Alemania por incumplimiento de una directiva o un reglamento.

La reforma del federalismo 1 fue también muy específica en lo que se refiere a la representación de los Länder en nombre de Alemania en los Consejos de Ministros. Anteriormente, los Länder participaron en los Consejos de Ministros cuando sus competencias se veían afectadas. El nuevo párrafo de la Constitución alemana es más preciso y permite la representación de Alemania a través de los Länder cuando las siguientes materias estén en la agenda de los Consejos de Ministros: educación, cultura y medios de comunicación.

No obstante, en la Constitución alemana no se introdujo ninguna nueva idea sobre la coordinación de la política europea a nivel nacional o en Bruselas. De manera informal y como resultado de la sentencia del Tribunal constitucional federal sobre el Tratado de Lisboa, se pueden encontrar algunos cambios, especialmente con respecto al traspaso de información a los Länder, que es ahora más rápido, y la participación del Bundesrat en todo proceso legislativo que modifique procedimientos de la UE.

2.7. LA REFORMA DE FEDERALISMO 1– QUE TIPO DE REFORMA?

La reforma de federalismo 1 no supuso un gran paso para la transformación del federalismo en Alemania. La reforma ajustó algunas normas menores de la cooperación entre el nivel federal y los Länder e introdujo la nueva idea de la muy restrictiva política opt-out para los Länder, pero cambio muy poco con respecto al carácter unitario del federalismo alemán. En el fondo del proceso de reforma estaba siempre la pregunta ¿porque deberían los políticos invertir capital político en una reforma que no interesaba a la ciudadanía y con la que no podían ganar elecciones? La reforma del federalismo 1 fue una reforma top-down de la clase política, aunque formalmente el parlamento y los ejecutivos de los Länder la negociaran. Al final, dos funcionarios, como “negros” de los

líderes políticos de los dos partidos mayoritarios, que estaban a punto de crear una coalición grande, redactaron la reforma.

2.8. LA REFORMA DEL FEDERALISMO 1 CREA NUEVOS PROBLEMAS

La idea de que la separación de poderes podría ser beneficiosa para el federalismo, mejorar los procedimientos democráticos y dar a los parlamentos de los Länder nuevas facultades, se enfrentó a la realidad de los escasos recursos financieros de los Länder. Se pueden mencionar varios ejemplos para este problema, pero me gustaría centrarme en el ejemplo del acceso garantizado de todos los niños a los Kindergarten en Alemania.

Los Kindergarten entran en el marco competencial de los municipios. Desde que ya no se permiten los mandatos no financiados, en teoría la federación no puede aprobar una ley que obligue a los gobiernos locales a contribuir con fondos para la ejecución de una ley federal. Además la federación tampoco puede aprobar una ley de este tipo ya que interfiere en las competencias de los Länder.

Pero todos los partidos políticos demandaron el acceso general a los Kindergarten para los niños alemanes. Sin embargo, los Länder y los municipios no pudieron asumir los costes de este servicio. El gobierno federal estaba dispuesto a asumir parte del coste, pero según los dispositivos de la reforma del federalismo 1 no se permitió una intervención del nivel federal.

El resultado no fue una reforma constitucional o una revisión de la reforma del federalismo 1 sino un procedimiento para saltarse la constitución. En un primer paso, el gobierno federal creó un presupuesto específico para las inversiones públicas que los Länder pueden solicitar para inversiones en edificios públicos. Cuando los Länder reciben este dinero pueden transferirlo a sus gobiernos locales que tienen de este modo recursos para construir nuevos Kindergarten. En un segundo paso se debía encontrar una solución para pagar los salarios de los empleados. Para ello el gobierno federal transfiere los ingresos del IVA al fondo de nivelación. En teoría y desde una perspectiva legal, los Länder

pueden asignar los recursos según su propio criterio ya que forman parte de la nivelación federal. Para evitar que los Länder usen esta libertad, se firmó un acuerdo administrativo entre el gobierno federal y los Länder que prevé que estos últimos asignen estos recursos exclusivamente para financiar los salarios de los empleados de los Kindergarten. Este acuerdo es, por supuesto, en un sentido legal inválido, pero una vez aceptado por todas las partes no corre el peligro de ser denunciado ante el tribunal. Después de todo, los actores implicados sabían que el objetivo de este procedimiento fue la violación del derecho constitucional.

3. LA REFORMA DEL FEDERALISMO 2, 2009

Como ya se ha mencionado, la gran esperanza que se asociaba con la reforma del federalismo 2, fue que a la separación de las competencias de la reforma del federalismo 1 se añadiría una separación de las competencias tributarias. Otro tema importante fueron las relaciones financieras entre los Länder y entre el nivel federal y los Länder, relaciones que hasta entonces no incentivaron una actuación presupuestaria prudente por parte del Land. Los Länder económicamente más prósperos tienen que transferir la mayor parte de sus ingresos que están por encima del promedio a los Länder más pobres, y aunque estos no realicen ningún esfuerzo para mejorar su situación financiera, los otros Länder y el gobierno federal garantizan que al final los Länder más pobres tengan los mismos recursos y en algunos casos más, que los Länder económicamente exitosos. Se debatieron también proyectos sobre un nuevo sistema con respecto a los beneficiarios (los Länder o el nivel federal) de los ingresos tributarios.

Por otro lado no fue posible ninguna reforma sobre la organización de las relaciones financieras en Alemania ya que entre los Länder existían temores (especialmente en los menos prósperos) a convertirse en perdedores si los temas anteriormente mencionados llegaran al debate durante el proceso de reforma. En su lugar – motivada por cierta presión desde Bruselas – la idea de un mecanismo que ayudara a evitar los déficits anuales presupuestarios se convirtió en el tema de la reforma. Lo cual, desde un primer punto de vista, no

tiene relación con el federalismo. El único aspecto federal del control del déficit es que en Alemania la deuda pública es, según Eurostat, la suma del déficit federal, del déficit de los Länder, del déficit de los gobiernos locales y del déficit de todo tipo de seguridad social.

Con la reforma del federalismo 2, en 2009, los políticos alemanes inventaron un mecanismo que debería ayudarles a pasar su propia incapacidad de conseguir un presupuesto anual sin emitir nueva deuda. Ahora me centro en los detalles de este mecanismo en lo que se refiere a los supuestos keynesianos de que esta reforma implica la confianza en modelos matemáticos de economía. Desde la perspectiva del federalismo alemán se consideran importante seis aspectos:

1. el desequilibrio con respecto al derecho de endeudarse entre el nivel federal y los Länder
2. la ayuda para los Länder más necesitados
3. el aumento de toma de decisiones conjunta
4. la falta de mecanismos para exigir el cumplimiento de las normas del déficit
5. la ignorancia de las competencias presupuestarias de los Länder
6. la amenaza al federalismo en Alemania

1. ¿Que significa un presupuesto equilibrado?

Según la reforma del federalismo 2, para cada nivel político se considera un presupuesto equilibrado cuando este se encuentra equilibrado en todo el ciclo económico, sin embargo el presupuesto del gobierno federal también se considera equilibrado cuando tiene un déficit del 0.35% BIP. En la reforma se argumenta que el gobierno federal necesita la capacidad de iniciar nuevas políticas y por ello puede declarar un presupuesto desequilibrado como “equilibrado”. Los Länder no se encuentran en la misma categoría, para ellos, a parte del impacto del ciclo económico, se exige un déficit cero. Además el gobierno federal tiene que equilibrar su presupuesto en 2016 y los Länder en el año 2020, si no surgen circunstancias catastróficas que exijan una excepción de esta norma.

2. La ayuda para los Länder más necesitados

Cuatro Länder, el Saarland, Berlín, Sajonia Anhalt y Schleswig-Holstein, van a recibir 800 millones de euros anualmente procedentes de los otros Länder y del gobierno federal como ayuda para conseguir un presupuesto equilibrado en 2020. Esta ayuda se gestiona cada año por el Consejo de Estabilidad, que puede sancionar a cada uno de estos Länder si no emplean sus recursos según las normas establecidas, sanciones que incluyen la devolución de los pagos recibidos. Independientemente de su acciones, los cuatro Länder deben cumplir el objetivo del presupuesto equilibrado para el año 2020.

3. El aumento de la toma de decisiones conjunta

Un objetivo de la primera reforma del federalismo fue la separación de los poderes, pero la creación del Consejo de Estabilidad tuvo justamente el efecto contrario. En el Consejo están presentes el Ministro Federal de Finanzas, los ministros de finanzas de los Länder y el Ministro Federal de Economía. La presidencia es compartida por el Ministro Federal de Finanzas y el presidente del turno de la comisión de los ministros de finanzas de los Länder. En este sentido, en vez de una separación de las responsabilidades políticas, nos encontramos de nuevo en la típica toma de decisiones conjunta alemana. Lo que nos lleva a preguntas sobre la eficacia del sistema, ya que el Consejo reúne el mismo grupo de políticos que debería supuestamente controlar.

4. La falta de mecanismos para exigir el cumplimiento

Tras 2016 o 2020, el Consejo de Estabilidad puede criticar a los Länder o incluso al gobierno federal si se producen déficits presupuestarios, pero tiene menos poder para exigir el cumplimiento que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo que fue su modelo. El Consejo puede pedir informes y planes presupuestarios multi-anales, puede decidir que un Land ha violado las normas, pero al final solamente puede pedir al Land que actúe mejor en el futuro. En otras palabras el Consejo puede levantar su voz pero no pasaría nada espectacular si nadie lo escucha.

5. La soberanía presupuestaria de los Länder

Considerando que los Länder tienen sus propias constituciones y sus propios parlamentos que deciden sobre los presupuestos anuales, surge la pregunta

¿como se puede justificar que la constitución federal, tras la reforma del federalismo 2, obligue a los parlamentos de los Länder a conseguir un presupuesto equilibrado?. No sería necesario, como es el caso en otros países federales como Canadá, Suiza o los EEUU, que los propios Länder decidieran en primer lugar sobre normas que les exigieran un presupuesto equilibrado. Solo en países unitarios, el gobierno central puede dar ordenes a sus unidades. En el federalismo unitario alemán va a ocurrir lo mismo, si esto va en contra de la constitución, sigue siendo una pregunta abierta.

6. *¿El fin del Federalismo?*

La constitución federal defiende que los Länder y el gobierno federal tengan autonomía presupuestaria. Ya he mencionado anteriormente que esta autonomía no existe para los Länder con respecto al lado de los ingresos del presupuesto. La norma del déficit cero de la reforma del federalismo 2 reduce además el marco de maniobra para los Länder en el lado del gasto. ¿Que capacidad queda para los Länder de actuar según las demandas de sus ciudadanos? La reforma del federalismo 2 encadena a los Länder, y la pregunta es: ¿son estas cadenas suficientemente fuertes para que un federalismo coherente, que es más que la ejecución de los principios federales, pueda sobrevivir?