

# REPASO AL FEDERALISMO ALEMÁN

FRANCISCO SOSA WAGNER  
Universidad de León (España)

## *Cómo citar/Citation*

Sosa Wagner, F. (2021).  
Repaso al federalismo alemán.  
*Revista de Administración Pública*, 214, 43-56.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.214.02>

## **Resumen**

Análisis de la situación en la que se encuentra el sistema federal alemán tras los decenios transcurridos desde la aprobación de la Ley Fundamental. Se pone de relieve especialmente la erosión de las competencias de los *Länder* a través de mecanismos variados, entre ellos, y sobre todo, el de la financiación de las políticas públicas.

## **Palabras clave**

Constitución; derechos fundamentales; federalismo; *Länder*; financiación; epidemia.

## **Abstract**

The paper analyses the state of the German federal system decades after the adoption of the Constitution. In particular, it highlights the erosion of the *Länder's* competences through various mechanisms, including, above all, the financing of public policies.

## **Keywords**

Constitution; fundamental rights; federalism; *Länder*; financing; epidemic.



## SUMARIO

---

I. EL HORIZONTE FEDERAL. II. ALEMANIA: UN PASADO ENTRE RUINAS. III. FACHADA Y REALIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA: 1. Las desviaciones del diseño original. 2. Su posible reconstrucción. 3. La pieza clave de los dineros federales. IV. FEDERALISMO Y EPIDEMIA. V. FRUTOS DE UN DEBATE SOSEGADO.

---

### I. EL HORIZONTE FEDERAL

En estos momentos es frecuente arracimarse en torno al federalismo como lo hace el náufrago a una boya en el mar: para tratar de redimir unas instituciones como las españolas que se encuentran en indisimulado declive. Un buen salvavidas que pueda reparar los platos que se han roto en este siglo XXI.

Porque la vuelta al Estado centralista, eficaz garante un día de la igualdad y de la libertad, no es ni posible ni deseable. Hoy, las diferentes formas de la descentralización territorial han pasado a formar parte de los componentes de la democracia moderna de suerte que casi todos los Estados de nuestro entorno han procedido a lo largo del siglo XX a desmantelar el viejo caserón heredado de las revoluciones liberales. Un ejemplo es Francia, país donde los esfuerzos descentralizadores llevan ya años trepando por los muros un día fortificados por el centralismo posrevolucionario.

En España dimos con el título VIII de la Constitución, lámpara que ha iluminado algunos espacios, pero de la que también se han ido escapando todos los malos ingenios imaginables. Por eso, cuando nos hallamos al borde del abismo, con un país en bancarrota y atrapado en una crisis sanitaria fúnebre, miramos hacia el horizonte a la búsqueda de una fórmula mirífica que nos traiga algún genio bueno. Embarcados en esa investigación, es cuando nos acordamos del federalismo que nace en los Estados Unidos de América, que está presente en otros continentes y que tiene en Europa ilustres representaciones en países prestigiosos como Alemania, Suiza o Austria.

Ahora bien, el federalismo es un cesto que contiene frutas variadas y que es, en cierta manera, como los cuadros que pintaba Arcimboldo en el siglo XVI, donde, desde una distancia, se veían flores o plantas o animales y, desde otra, el

retrato de un señor. Es más: hay sistemas como el autonómico español que contiene ya ingredientes federales. Por eso limitarnos a invocar la fórmula federal y, a renglón seguido, seguir cada uno a lo suyo es como ejecutar un juego de magia empleando a conciencia cartas trucadas.

Se impone, pues, no dejarnos confundir por los trucos de Arcimboldo y advertir la verdad del cuadro federal con sus sombras y sus luces. De resultados de este examen le cobraremos simpatía porque federalismo remite a reparto del poder político, a una democracia más madura y responsable, a mayores cauces de participación y por ahí seguido hacia otros bienes que ayudan a una convivencia civilizada.

El federalismo alemán ha sido y es un espejo que muchos hemos tratado de comprender y explicar. Por eso resulta interesante conocer la publicación de un análisis exhaustivo del actual momento por el que atraviesa. Hago con ello referencia al contenido del libro *Reformbaustelle Bundesstaat*, coordinado por Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp y Henrik Scheller (editorial Springer VS, 2020, 511 págs.), fruto de un congreso celebrado en noviembre de 2019 con ocasión del 70 aniversario de la Ley Fundamental de Bonn, organizado por el Forum of Federations y la Freie Universität Berlin. El lugar de celebración fue significativamente el Bundesrat, que, como se sabe, encarna la representación de los *Länder* en la dirección del Estado alemán.

Se compone la obra de veintitrés magníficas aportaciones. Voy a tratar de dar cuenta de algunas de ellas, las que mayor relevancia tienen para el lector especializado español.

## II. ALEMANIA: UN PASADO ENTRE RUINAS

Previamente, se impone refrescar la memoria recordando que en mayo de 1945, Alemania, aniquilada, gime bajo cenizas. «Para conocer la dimensión del hundimiento económico y social hay que remontarse a la caída del Imperio romano» anotará un general americano. El día 5 de junio los aliados toman el mando del país vencido (Declaración de Berlín) y unas semanas después tiene lugar la Conferencia de Potsdam, ciudad próxima a Berlín, donde Truman, Churchill y Stalin encienden las luces de una nueva sala de la Historia. La vida —aun con debilísimas pulsaciones— latía y por ello era preciso insuflar ánimos a una población exhausta y es por eso que, desde la primera hora, se intenta hacer frente a las necesidades elementales, encargándose los Ejércitos de una ingente tarea de realojamiento y avituallamiento de la población, así como de asegurar prestaciones básicas y médico-quirúrgicas a enfermos, heridos... Asimismo se preocupan de que la vida cultural (asociaciones, clubes, academias, escuelas, teatros, etc.) vuelva a emitir señales de cierta recuperación y otro tanto ocurre con el escenario político (sindicatos, partidos, revistas o periódicos), aunque se sabe que hay millones de alemanes que han llevado hasta hace poco el carné nazi en el bolsillo. Pero

también se sabe que, en su inmensa mayoría, están dispuestos a acomodarse a nuevos patrones y por eso empiezan a hacer cola ante quienes se encargan de una desnazificación que, aunque sea meramente formal, vale para iniciar una nueva singladura en la que poder buscar trabajo, mandar los hijos a la escuela, encontrar un techo, disponer de pan para comer y de carbón para calentarse...

Para ayudar a la resurrección del país, las fuerzas de ocupación se inventan nuevas autoridades civiles, que son militantes de los viejos partidos de Weimar o judíos que han estado refugiados allá donde han podido o perseguidos políticos de distinto signo que vuelven del exilio desde América, Suiza, Inglaterra... Pronto, sin embargo, las fuerzas de ocupación pierden su cohesión. Desaparecido quien las aglutinaba, sus intereses divergentes cobraron vigor y vida propia. Por consiguiente, sus destinos se separan en aquellos espacios desolados. Se está fraguando la guerra fría y, con ella, la división de Alemania que durará hasta 1989. Por un lado caminarán el Reino Unido, los Estados Unidos y Francia; por otro, la Unión Soviética.

En septiembre de 1948 se reúne el Consejo parlamentario con delegados de los *Länder* de las zonas inglesa, americana y francesa (Parlamentarischer Rat) para elaborar la Ley Fundamental que se aprobaría en mayo de 1949.

¿Qué *Länder*?, se preguntará el lector. ¿De dónde habían salido? Conviene detenerse en este proceso de manera sucinta.

En el territorio americano se proclamaron, por sus gobiernos militares, tres Administraciones con la denominación de Estados: Bayern (Baviera), Württemberg-Baden (parte norte) y Hessen. En la zona británica, la creación de estas organizaciones políticas fue más complicada porque no existía una clara delimitación histórica, de manera que brotan artificialmente (en 1946) los nuevos *Länder* Renania del Norte-Westfalia, Baja Sajonia (mixtura confeccionada con viejos territorios del pasado), Hamburgo y Schleswig-Holstein. La ciudad de Bremen —que será un *Land* después— contó con su propia Constitución en 1947. En la zona de administración francesa surgen en 1945 los *Länder* de Baden (parte sur) y Württemberg del Sur-Hohenzollern y, en 1946, Renania-Palatinado (Rheinland-Pfalz), creaciones que tardarían años en ser aceptadas por las partes implicadas. En fin, Berlín, que tenía un estatuto especial, pues la ciudad estuvo inicialmente administrada por las cuatro fuerzas ocupantes, aprobó su propia Constitución provisional en 1946, que, a partir de 1950, será la Constitución de Berlín Oeste.

Es en este contexto en el que debe entenderse el nacimiento de la Ley Fundamental, cuya sala de partos se encuentra en los «Documentos de Frankfurt» que en julio de 1948 recibieron los presidentes de los *Länder* de manos de los comandantes militares, quienes aceptaron la convocatoria de un Consejo (*Rat*) parlamentario para elaborar una ley aplicable a toda la zona occidental. Que puede por ello reunirse por primera vez en Bonn el 1 de septiembre de ese año 1948. Las —innegociables— instrucciones de los aliados se referían a la necesidad de fundar

un orden democrático con garantías para las libertades individuales y también a la creación de una estructura estatal federal.

Se componía el citado *Rat* de sesenta y cinco miembros elegidos *ad hoc* por las Asambleas o Parlamentos de los nuevos *Länder* agrupados por familias políticas, no por procedencia geográfica. Para la presidencia designaron a Konrad Adenauer. Importancia capital tiene un mágico lugar llamado *Herrenchiemsee* (lago hermosísimo de Baviera). En ese lugar las mayores complicaciones las ofrecieron los expertos juristas bávaros por su empeño en crear un sistema de *Länder* fuertes y un *Bund* o Federación débil. Frente a ellos, las fuerzas políticas, entre ellos, destacadamente los socialistas (lo era Carlo Schmid, personaje clave, a no confundir con Carl Schmitt), defenderían un federalismo unitario como vía además para arribar, mejor equipados, al puerto de la unidad alemana. En la ponencia de Siegfried Weichlein, presentada ante el Congreso berlinés, se analizan bien las posiciones matizadas de los partidos políticos en esta hora fundacional.

Grandes quebraderos de cabeza fueron —entre otros— la discusión entre Senado —cuyos miembros serían elegidos por los parlamentos de los *Länder*— o Bundesrat, vinculado a sus gobiernos; las finanzas federales y de los territorios federados; el voto de censura constructivo, capital para evitar las permanentes crisis políticas de la época de Weimar; la posición de los partidos políticos, que habían de adquirir dignidad constitucional; la enumeración de los derechos fundamentales; la creación de un Tribunal Constitucional, aceptada con amplio consenso.

Siempre sintiendo en su nuca el aliento y la mirada atenta de las fuerzas militares de ocupación, el Consejo parlamentario logró aprobar el texto de la Ley Fundamental por una mayoría de 53 votos contra 12 (bávaros, derechas y comunistas). Estamos en mayo de 1949. Hay momentos litigiosos entre los partidos —como explica Weichlein—, pues anidaban en ellos discrepancias internas relevantes —las de Schmid con la dirección de los socialistas fueron un ejemplo bien elocuente— y hay asimismo momentos de especialísima y máxima tensión, como cuando, en marzo de 1949, los comandantes militares rechazaron el texto que había sido ya aprobado unos días antes por los miembros del *Rat*. Pretendían los aliados reforzar los poderes de los *Länder* en detrimento de la Federación (*Bund*), ocasión esta que desencadenó negociaciones a varias bandas: entre los alemanes, entre los alemanes con los aliados, entre las mismas filas aliadas. Al final, algunos preceptos fueron reelaborados, especialmente los referidos a la constitución financiera y hacendística y a la salvaguardia de la unidad jurídica y económica, lo que abre el camino para el *placet* aliado, de forma que el 6 de mayo se culmina la segunda lectura en el plenario. El 23 de ese mes se produce una firma solemne bajo acordes musicales fastuosos.

Con posterioridad fue adoptado también por los parlamentos de los *Länder*. Su contenido fue concebido como provisional... hasta que existieran las condiciones para que la Nación alemana en su conjunto pudiera darse una Constitución.

Conviene saber que todos estos textos constitucionales —de los *Länder* y de Bonn— no desplazaron lo que podríamos llamar el derecho emanado de los

órganos militares de ocupación, que solo cedía allí donde estos expresamente lo permitían. La Alta Comisión Aliada formaba una especie de «supragobierno» que controlaba la política exterior, las cuestiones afectantes a la seguridad, la desmilitarización, el comercio exterior... las leyes alemanas necesitaban por tanto las firmas de los tres altos comisarios de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. Quiérese decir que este proceso —tan bello desde la perspectiva jurídica— de aprobación de cartas constitucionales, tablas de derechos fundamentales y demás careció de la fuerza suficiente —al menos hasta el 26 de mayo de 1952, en que se aprueba el llamado *Deutschlandvertrag*— para reducir sustancialmente los poderes de las fuerzas militares vencedoras. Y que serán «ocupantes» hasta mayo de 1955, momento en que Alemania recobra su soberanía (Acuerdos de París) y desaparece formalmente el «protectorado» que había sido la República y la «ocupación» (aunque seguirían por un tiempo las tropas estacionadas en Alemania, contemplada ya como espacio de la recién nacida OTAN).

### III. FACHADA Y REALIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

#### 1. LAS DESVIACIONES DEL DISEÑO ORIGINAL

Alemania se configura como un Estado federal donde los *Länder* ejercen de forma autónoma sus propias competencias, pueden incluso llevar a sus textos constitucionales normas que la Ley Fundamental no conoce o incluso algunas que no coincidan con las recogidas en ella. Por ejemplo, Baviera tuvo —hasta 1999— un Parlamento con dos cámaras mientras que otro *Land* (Schleswig-Holstein) hasta 2008 rechazó tener un tribunal constitucional propio, sometiéndose al de Karlsruhe. Por otro lado, el ejercicio de funciones estatales es asunto de los *Länder* en tanto no disponga otra cosa la Ley Fundamental, lo que vale para el ámbito de la legislación, de la Administración o de la justicia. Están, es claro, sometidos al principio de homogeneidad y por tanto han de aceptar y reflejar en sus constituciones los fundamentos del republicanismo social y democrático.

Esta es la teoría. Ahora procede añadir que, desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental, se ha venido produciendo una erosión continua de las atribuciones de los *Länder* y así lo destaca Peter M. Huber en su detallada ponencia. A pesar de que esa Ley Fundamental exige, por emplear las palabras del Tribunal Constitucional, que los *Länder* mantengan siempre un «patrimonio propio en la esfera de la legislación», lo cierto es que ese patrimonio se ha ido encogiendo con el transcurso del tiempo, sacudido por acontecimientos de diversa magnitud y significado.

A ello se añade que la Federación hace uso constante de sus atribuciones en el ámbito de las competencias concurrentes, aunque estén limitadas, pues: a) solo

son válidas cuando «así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado»; b) existe un espacio para los *Länder* de «legislaciones divergentes» de las federales en materias determinadas.

Pese a estas cautelas, la evolución hacia un Estado federal unitario es palmaria. Pero, atención, no hubiera podido recorrerse sin la colaboración de los *Länder* de manera que estos no solo no han opuesto ninguna seria objeción a esa erosión de sus competencias, sino que incluso la han fomentado. ¿A cambio de qué? A cambio de mayores atribuciones para los Gobiernos (no para los Parlamentos) de esos mismos *Länder* en forma de participación en la legislación y en la Administración de la Federación, así como en los asuntos europeos. Una operación que en términos jurídico-constitucionales se hace a través del Bundesrat, que ha ido configurándose como una segunda cámara, más allá de los términos en que fue concebido por los padres (ahora se dice también: y las madres, pues ciertamente las hubo) de la Ley Fundamental. De ahí la reducción del número de leyes necesitadas del acuerdo del Bundesrat que se operó con la reforma del federalismo de principios del siglo XX (bajó del 60 al 40%).

El federalismo alemán es de ejecución, es decir, un sistema de gobierno en el que la ejecución de las leyes a través de las autoridades y de los tribunales es asunto de los *Länder*, una opción constitucional trascendental que, sin embargo, ha funcionado siempre mal. En la práctica el entrelazamiento de las competencias verticales y las intromisiones de la Federación en materias variadas, por ejemplo las sociales y culturales, han llevado a diluir y complicar el sistema ideado por la Ley Fundamental.

Un texto este que prohíbe la «Mischverwaltung», es decir la Administración «mezclada», aunque se admite la existencia de autoridades conjuntas en algunos casos y ejemplos de ellas se encuentran en la Administración financiera o cuando observamos personas jurídicas singulares como la Fundación que gestiona «las propiedades culturales del antiguo Estado de Prusia».

También se ha extendido esta forma conjunta o asociada de Administración a materias como la construcción de universidades, las mejoras en las estructuras económicas regionales, la agricultura, la protección cultural y, últimamente, al ámbito de los sistemas técnico-informáticos y la conexión a través de las redes, así como a la seguridad básica de quienes buscan empleo. Todo ello ha sido siempre criticado, pero lo cierto es que tales prácticas se han afianzado hasta tal punto que los *Länder* no advirtieron adecuadamente que su participación en la financiación de estas «materias conjuntas o asociadas» limitaba de forma determinante su capacidad de maniobra en sus propios presupuestos, dañando gravemente su autonomía. Solo cuando se ha discutido el llamado «pacto digital» (básico para la enseñanza y entrado en vigor definitivamente el 17 de mayo de 2019) se han percatado de ello y han espabilado.

Este entrelazamiento de competencias se advierte también en la creación de «comisiones de coordinación» compuestas por los responsables ministeriales

de la Federación y de los *Länder* en casi todas las materias (cultura, justicia, planificación territorial y un largo etcétera) que, aunque carecen de competencias decisorias, en la práctica conforman las que posteriormente van a ser adoptadas por quienes en teoría las ostentan.

O sea que, como estamos viendo, los *Länder* ejecutan las leyes federales como una atribución propia y son ellos los que determinan las autoridades que han de actuar, así como la forma y los concretos procedimientos en la toma de decisiones. De nuevo, la teoría: en la práctica las leyes federales contienen reglas que limitan la libertad de los *Länder*, lo que también se observa —con mayor evidencia— cuando los *Länder* ejecutan leyes federales por delegación de la propia Federación (art. 85 Ley Fundamental).

De otro lado, los instrumentos de vigilancia en manos de la Federación apenas se usan porque los Gobiernos federales tratan de evitar los conflictos incluso cuando los *Länder* se niegan a cumplir determinaciones legales. En este sentido, la energía nuclear y su uso, sometida a bandazos políticos, es un ejemplo bien elocuente. Lo que muestra la debilidad del federalismo de ejecución cuando se encuentra con la barrera de la divergencia de opiniones políticas sustentadas por los distintos Gobiernos.

La situación descrita se agrava si contemplamos la práctica de la «cofinanciación» que está generalizada ya desde los años sesenta, sobre todo en el ámbito cultural. Permite a la Federación crear instituciones que ostenten importancia nacional, como es el caso de los monumentos y los lugares de recuerdo (campos de concentración, por ejemplo) o fundaciones ligadas a personajes históricos importantes (Ebert, Adenauer, Brandt, etc.), en fin, acontecimientos especiales como son los festivales de Bayreuth... la Federación no tiene especiales competencias atribuidas, pero las ejerce sin más contentándose los *Länder* con un «derecho de audiencia» o de participación en las decisiones.

Tras lo explicado, y cuando se cumplen los setenta años de la Ley Fundamental, se puede afirmar que la República federal alemana ha pasado de ser una Federación unitaria (a evocar el célebre libro de Konrad Hesse de los años sesenta del pasado siglo, *El Estado federal unitario*) a hallarse cerca de ser un Estado unitario descentralizado en el cual la «estatalidad» de los *Länder* se revela cada vez más precaria.

Se ha producido una ostensible «mutación o cambio constitucional» (*Verfassungswandel*).

Como se sabe, fue en 1906 cuando apareció la obra de Georg Jellinek *Verfassungsänderung und Verfassungswandel*, donde define el «cambio constitucional» que a él le interesa, más allá de las reformas constitucionales. Entiende Jellinek por «mutación» o «cambio» aquellas modificaciones que no afectan al texto constitucional y que están originadas por hechos que no conducen a una expresa e intencionada reforma constitucional, pero que pueden originar una «paulatina muerte de las Constituciones», conectando todo ello con su conocida ley sociológica relativa al «valor normativo de lo fáctico» (entre paréntesis preciso es añadir

que el tema no era nuevo en la doctrina, ya que Laband lo había tratado en su trabajo «Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung», del que Jellinek parte para escribir su obra).

En todo este proceso histórico, el papel del Tribunal de Karlsruhe ha sido ambivalente: por ejemplo, nunca ha aplicado de forma determinante el artículo 31 de la Ley Fundamental («El derecho federal rompe el derecho de los *Länder*»). Pero, al mismo tiempo, ha contribuido a esa unidad de la República por varias vías y sobre todo a través de la eficacia unificadora de los derechos fundamentales, lo que ha condenado a los catálogos de estos derechos contenidos en las Constituciones de los *Länder* a tener una existencia fantasmal.

Pertenece al «folclore» —es palabra utilizada por Huber— el pretendido «derecho de secesión» de algún *Land* (Baviera) rechazado con contundencia por Karlsruhe en un auto que lleva la firma precisamente de Huber: «En la República Federal de Alemania, Estado nacional fundamentado en el poder constituyente del pueblo alemán, los *Länder* no son *señores de la Constitución*. En la Constitución no existe ningún espacio para las aspiraciones secesionistas de los *Länder*. Son contrarias al orden constitucional». Y para dar la última mano: «esta decisión es inimpugnable» (2 BvR 349/16).

Resumiendo, sostiene Huber que el federalismo alemán, tal como ha sido explicado, funciona con todo de manera satisfactoria en una sociedad que está curada de estridencias: Alemania es —subraya— de los poquísimos países europeos que carece de movimientos separatistas inquietantes.

## 2. SU POSIBLE RECONSTRUCCIÓN

Una perspectiva que, según mi criterio, enriquece la anterior es la que ofrece en su ponencia Volker Ratzmann, quien aboga por una reforma federal ya que los *Länder* están viendo cómo sus atribuciones se van reduciendo con tal velocidad e intensidad que, para evitar el vaciamiento del sistema en su conjunto, se precisa una nueva consideración de su papel, especialmente en el ámbito tributario y en las relaciones entre el Bundestag y el Bundesrat. Tienen interés las opiniones del autor porque él ha sido miembro del Bundesrat.

La Ley Fundamental no puede ser ajena —sostiene— a los cambios que se han producido en muy pocos años en materia de globalización, digitalización, crisis climática y sensibilidad ante ella, más la segmentación de la sociedad con la fuerza imparable de la inmigración. Por eso el federalismo alemán tiene que dar respuesta a estos desafíos para demostrar que sigue siendo un sistema político válido para este siglo. Y hace una consideración, coincidente con Huber: la inteligencia de la arquitectura federal se demuestra en el hecho de que los alemanes se han librado de las tensiones que viven países centralistas como Francia, España, Italia y el propio Reino Unido, metido en la aventura suicida de la salida de la Unión Europea.

Para apoyar su tesis cita al presidente del grupo parlamentario de los democristianos en el Parlamento (Ratzmann figuró en las filas verdes): «[...] necesitamos urgentemente —dijo en mayo de 2019— una reforma federal. Las competencias entre la Federación y los *Länder* deben ser definidas de nuevo, pues preciso es que quede claro quién es competente en cada asunto y quién paga. En la época de la digitalización y de la globalización nos debemos preguntar si el actual reparto entre la Federación y los *Länder* está ajustado a la realidad». Y, para completar el razonamiento, la declaración de los presidentes de los *Länder* (octubre de 2019): «[...] es necesario que la colaboración entre la Federación y los *Länder* prevista en la Constitución se renueve sobre la base de una mayor participación de estos en los órganos de la Federación, del refuerzo de las competencias de los *Länder* frente a la invasión constante de la Federación, de la aplicación del principio de subsidiariedad y de una leal administración financiera que asegure unos medios adecuados para alcanzar los fines institucionales de los *Länder*».

Para Ratzmann la reforma de los primeros años del siglo XX que redujo la participación del Bundesrat en la aprobación de las leyes no es la respuesta adecuada: «imprimir velocidad al procedimiento no significa modernización». Obligado es —sostiene— tomarse en serio el federalismo y «llenarlo de vida». Y para ello urgente sería observar las siguientes exigencias: a) asegurar la «equivalencia» en las condiciones de vida de los alemanes, lo que no significa «unidad»; b) asumir las competencias por los *Länder* de manera responsable, lo que supone el destierro de acudir en busca de socorro a la Federación en cuanto un problema les desborda, es decir, los *Länder* han de tomar con normalidad decisiones que sean incómodas o impopulares; c) más lealtad en la aplicación del principio de subsidiariedad; d) un nuevo reparto de los impuestos. Especialmente debe desterrarse para siempre la práctica hoy generalizada de «dinero de la Federación» a cambio de «entrega de la llave de la competencia del *Land* sobre una materia»; e) erradicar asimismo la práctica de la erosión de la autonomía de los *Länder* fundada en programas federales que implican transferencias de dinero de la Federación o la implantación de fórmulas de cofinanciación; f) prohibición pues de «correas de oro» que atan a los *Länder* (y a los municipios); g) más poder de formulación de políticas propias en manos de los *Länder*; h) paralelamente, limitar los mecanismos de dirección y control en manos de la Federación, aplicando el principio de que el control de los Gobiernos regionales se hace por los Parlamentos regionales, no por la Federación; i) reforma de las relaciones entre el Bundestag y el Bundesrat. La clave está en que ambos se puedan mirar a la altura de los ojos, a un mismo nivel (permítaseme la pedantería de utilizar la expresión alemana que es tan bonita «auf Augenhöhe»). En este sentido es capital reforzar y asegurar el derecho de iniciativa legislativa del Bundesrat y cambiar los mecanismos de debate de las leyes permitiendo una más acusada intervención de los miembros del Bundesrat.

### 3. LA PIEZA CLAVE DE LOS DINEROS FEDERALES

Wolfgang Renzsch analiza con especial minuciosidad las claves de la financiación en el federalismo alemán, entre las cuales quiero resaltar, a los efectos de esta exposición, que el mecanismo de las «asignaciones federales» a los *Länder* y las ayudas para la inversión, incrementadas a partir de 1970 y utilizadas especialmente tras la caída del Muro, aumentaron el control de la Federación sobre los *Länder*, tendencia que quiso corregirse con las reformas de 2006 y 2009, cuya intención era reforzar a los *Länder*, una experiencia que solo parcialmente tuvo éxito. Renzsch lo formula de manera clara: «[...] la intromisión de la Federación en la política de los *Länder* es hoy de mayor amplitud a la que existía antes de las reformas de 2006 y 2009».

Las causas son siempre económicas. Todos los *Länder* necesitan una financiación que sea adecuada a las demandas de la sociedad moderna y la solución a esas angustias financieras no puede venir sino de la Federación, de las estructuras de poder centrales. Las ayudas que fluyen a ellos son por ello cuantiosas y tienen objetivos muy variados, a veces se refieren a territorios específicos, como ha ocurrido en Bremen y en el Sarre con los puertos y el saneamiento presupuestario o la construcción de viviendas. Es evidente que el dinero refuerza el poder del Gobierno federal al contar este con diversos instrumentos, siendo especialmente potente el que ofrece el Tribunal de Cuentas federal. La entrada en vigor en 2020 del renovado sistema de financiación de los *Länder*, que ha desactivado la ayuda del rico al pobre y lo ha sustituido básicamente por asignaciones condicionadas federales, supone —obvio es decirlo— la confirmación de esta relevante centralización iniciada hace años.

Renzsch parece confiar en el cambio que pueda suponer la asunción y puesta en práctica del Informe preparado por el actual Gobierno titulado: «Un Plan para Alemania. Condiciones de vida equivalentes en todas partes». Sería la base de una nueva reforma federal, pues, sostiene Renzsch, «la racionalidad del federalismo alemán no consiste en afianzar la diversidad y las diferencias entre los territorios (nosotros diríamos las identidades), sino la de crear unas condiciones de vida equivalentes entre los ciudadanos». Algo que debe ser la consecuencia de una legislación *unitaria* de la Federación vinculada al principio constitucional de la igualdad, quedando las diferencias entre territorios a la tarea de ejecución atribuida a los *Länder*. Un asunto este que ya se planteó en los momentos fundacionales, como señala en su ponencia, referida a las cuestiones históricas, Weichlein, al afirmar que este objetivo de «la equiparación de las condiciones de vida —ausente en buena medida en los federalismos suizo o americano— significaba en la práctica una autorización para el Estado conjunto (*Gesamtstaat*)». Vieja cuestión como se ve siempre intuida y nunca resuelta.

En fin, Renzsch saluda con cierto optimismo la iniciativa que han tomado los presidentes de los tres *Länder* más grandes, a saber, Renania del Norte-Westfalia, Baviera y Baden-Württemberg con motivo de la Conferencia de presidentes de

finales de 2019. Están regidos por coaliciones: el primero por la formada por cristianodemócratas y liberales; el segundo por los cristianosociales y los llamados «electores libres»; el tercero por verdes y cristianodemócratas. Como se ve, diversas familias ideológicas puestas de acuerdo en plantear una alternativa al modelo federal tradicional: la cobijada bajo la denominación de «las distintas velocidades», una terminología importada del mundo europeo. Veremos su recorrido al exigir esta opción una reforma en toda regla o el inicio de una segunda gran mutación constitucional.

En cualquier caso, Renzsch es el único de los ponentes —según yo he advertido— que incluye un párrafo al final de su trabajo referido sucintamente a los efectos en la estructura federal de la enorme crisis de la epidemia, desatada con posterioridad a la celebración de este Congreso (septiembre de 2019). Su conclusión es lapidaria: «La Federación lleva la batuta, los *Länder* se limitan a seguirla complacidamente».

La obra contiene también varios artículos que analizan los efectos del federalismo alemán en el debate constitucional de otros Estados federales, además de un estudio sobre los desafíos actuales de algunas políticas públicas como la educación, la inmigración o la seguridad pública (así, por ejemplo, en las ponencias de Rita Nikolai, Henrik Scheller, Mario Kölling y Christian Lauprecht, entre otras).

#### IV. FEDERALISMO Y EPIDEMIA

Para terminar me atrevo a aportar, por mi parte, algunos datos que ayuden a aclarar si el sistema federal se ha revelado eficaz o, por el contrario, ha sido una rémora para acometer la lucha contra el virus maligno.

Como toda realidad sólida empapada de historia, el federalismo alemán es un permanente *feri* abierto a las quejas que puedan suscitar unos ciudadanos pendientes de aquello que afecta a su vida diaria y ajenos a los enredos de políticos y juristas y a las peleas en torno a la distribución de competencias entre las autoridades. Por eso la expresión descalificadora «tapiz de retales» que le acompaña desde la noche de los tiempos, así como el estigma que supone la afirmación según la cual en él «todos hacen todo», se ha vuelto a leer y oír desde que la epidemia se hizo presente.

Procede señalar al lector español que el instrumento jurídico con el que se ha afrontado el problema sanitario ha sido la ley «de protección contra las infecciones» que es de 2001, revisada en tres ocasiones a lo largo del 2020. A su tenor, el Parlamento puede declarar una epidemia «de importancia nacional», lo que en efecto se hizo el 28 de marzo. A partir de ese momento recibió el ministro de Sanidad una dilatada competencia reglamentaria que se extiende por muy diversos ámbitos y que ejerce en forma de «reglamentos jurídicos» de los que se han aprobado una extensa lista. También los *Länder*, investidos de atribuciones, se han prodigado.

La última reforma —noviembre de 2020— ha precisado los contornos jurídicos de estas autorizaciones porque su vaguedad, en relación con el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales, había suscitado recelos entre los juristas: desde quienes las han calificado de autoritarias hasta quienes las han acogido con indulgencia (por ejemplo, el expresidente del Tribunal Constitucional, Hans-Jürgen Papier).

Otro foco de polémica ha sido la pérdida de poder de los parlamentos en la crisis en favor del Gobierno federal y de los federados. Hay iniciativas diarias y abundantes espacios de debate para abordar esta cuestión que evidentemente no es nueva en el constitucionalismo moderno.

En fin, del sistema federal se está escribiendo, tal como lo advierte quien siga la vida alemana, con opiniones discrepantes: desde quienes entienden que se está saldando con éxito hasta quienes creen que la epidemia ha puesto de relieve los límites de la descentralización federal. Una controversia que tiene trazas de ser duradera en el tiempo. De momento me quedo con las palabras de Renzsch que antes he reproducido, pues creo que reflejan bien una realidad marcada por una clara dirección de la Federación, aunque ejercida en el marco de las reuniones quincenales de la canciller con los presidentes de los *Länder*, lo que permite suponer la existencia de un diálogo constante de todos los responsables sanitarios, entre los que juega un papel relevante el Instituto Robert Koch.

La epidemia, pues, no ha cambiado sustancialmente el modelo federal alemán, tan solo ha puesto de manifiesto de forma más cruda la evolución vivida y aquí explicada: dirección por la Federación, ejecución por los *Länder* muy intervenida por la Federación, financiación a cargo fundamentalmente de la Federación.

## V. FRUTOS DE UN DEBATE SOSEGADO

Encender los focos del conocimiento y del debate sosegado apagando al mismo tiempo los de la pasión o el sectarismo político son modos apropiados para abordar los problemas centrales que suscita la convivencia en las sociedades. Así procedieron justamente quienes tomaron la palabra en el Congreso celebrado en Berlín.

Para nosotros queda la enseñanza melancólica: ¿algún día seremos capaces de extraer nuestros problemas territoriales de ese caldero donde se hallan hirviendo a borbotones?