

EL FEDERALISMO ALEMÁN. ¿MÁS COOPERACIÓN O NUEVA ASIMETRÍA?

Por KLAUS-JÜRGEN NAGEL

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL FEDERALISMO EN LA ANTIGUA RFA: UN ESTADO UNITARIO DISFRAZADO?—3. EL FEDERALISMO Y LA UNIFICACIÓN.—4. FEDERALISMO ALEMÁN E INTEGRACIÓN EUROPEA.—5. A MODO DE CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, Alemania vive un debate intenso sobre su eventual «refederalización» (1). Algunos autores hablan ya de la sustitución del tradicional «federalismo cooperativo» por un «federalismo de competencia» (2). También se habla del paso hacia un «federalismo asimétrico» (3). Erwin Teufel, presidente del gobierno de Baden-Württemberg, considera al federalismo cooperativo un «veneno dulce» (4), un veneno que los *Länder* tendrían que evitar tomar en Europa. Los *Länder* más ricos, con independencia del color político de sus gobiernos, se quejan de su expoliación económica a causa de una perecuación financiera según su punto de vista exagerada e injusta. Políticos y politólogos, y hasta destacados líderes empresariales, alzan sus voces a favor de un retorno de competencias a los *Länder*, y de un desentrelazamiento del federalismo cooperativo. Por ejemplo, se habla de fortalecer el rol legislativo de los *Länder*, limitar la legislación concurrente, especificar el derecho federal a promulgar, en algunos ámbitos, leyes de

(1) Ver STURM/JEFFERY, 1993.

(2) Ver KNODT/STAECK, 1999.

(3) Ver BENZ, 1999a y LEONARDY, 1999.

(4) Ver TEUFEL, 2000: 24.

base, suprimir las tareas conjuntas, reducir la financiación compartida, conseguir más autonomía fiscal, y sobre todo, reformar a fondo el sistema de perecuación fiscal vertical y horizontal. Se vuelve a hablar de la reorganización territorial. Distinguidos «elder statesmen», politólogos y órganos de la prensa más inteligente arremeten contra la «fetichización del consenso» como vicio típicamente alemán, culpable de haber establecido un «sistema de irresponsabilidad organizada» (5).

Después de la unificación, Alemania reúne regiones con niveles de riqueza más diferentes que en los países hasta ahora campeones de heterogeneidad económica, como Italia o España. Los *Länder* más fuertes quieren más margen de maniobra para reaccionar a la globalización y a la consecuente competencia entre las regiones.

El debate sobre el federalismo alemán y sobre el futuro de la cooperación entre los *Länder* y entre los *Länder* y la Federación, también afecta —y mucho— su participación en la UE. Hasta ahora, esta participación se ha entendido sobre todo como una extensión del federalismo cooperativo y de la *Politikverflechtung*, del entrelazamiento político, a nivel internacional (6). Ahora, politólogos como Jeffery descubren, también en Europa, que los *Länder* siguen cada vez más lo que el denomina la «doctrina de Sinatra»: «I do it my way» (7). Está en entredicho la capacidad de supervivencia del federalismo entrelazado representado por Alemania en una Europa «globalizada», que, por un lado, fomenta valores como la competitividad, y por lo tanto, la diferenciación; pero, por otro lado, también quiere avanzar en la vía de la integración. A este problema general, se unen los específicamente alemanes.

Este artículo pretende

1. seguir la historia reciente del federalismo alemán, para ver cuándo y cómo aparece el federalismo cooperativo (8);
2. analizar cómo el federalismo alemán reaccionó a la unificación;
3. analizar cómo reaccionó ante el reto de la integración europea (9).

El análisis de los sucesos más actuales servirá para evaluar los argumentos de los que sostienen que el federalismo cooperativo se mantiene y hasta se refuerza, pero también las razones de los que constatan una tendencia hacia el desentrelazamiento e incluso hacia el federalismo dual.

(5) Ver BERTELSMANN-KOMMISSION, 2000: 13; *Die Zeit* 30.3.2000; KLATT, 1999a.

(6) Ver HRBEK, 1986.

(7) JEFFERY, 1999b.

(8) Para un análisis más extenso de la historia ver NAGEL, 2000 y LEHMBRUCH, 2001.

(9) He presentado una visión comparativa en la jornada «La participación de las regiones en Europa», Institut d'Estudis Autònoms i Fundació Carles Pi i Sunyer (13.12.2001), de próxima publicación.

2. EL FEDERALISMO EN LA ANTIGUA RFA: ¿UN ESTADO UNITARIO DISFRAZADO?

Autores de la talla de Wheare o Abromeit (10), no han reconocido nunca a la antigua RFA como verdadera Federación, aunque la Ley Fundamental de 1948/49, consagrara la estructura federal de la república y la codecisión de los *Länder* en la legislación federal en su artículo 79/3, como un principio constitucional no susceptible de enmiendas. Por otra parte, se ha remontado los orígenes del federalismo alemán hasta el «viejo Imperio», resaltando de esta manera la continuidad de la tradición federal. El primer intento panalemán de crear un Estado Federal era el «segundo» Imperio, el bismarckiano de 1871. En su constitución, ya encontramos algunas de las características del federalismo «ejecutivo» alemán, que le distinguen mucho del modelo norteamericano. Encontramos ya una segunda Cámara, denominada *Bundesrat*, constituida por los representantes de los gobiernos de los Estados miembro de la Federación. Ya por aquel entonces, el número de sus votos era desigual. Prusia, poder hegemónico, con un 60 por 100 de la población del Reich, disponía de 17 de los 58 votos del *Bundesrat*, con capacidad para bloquear cualquier cambio constitucional.

La historia del federalismo alemán se presenta como una historia marcada por los acontecimientos diplomáticos y militares. En 1871, no hubo alternativa a la Federación. Creada desde arriba, esta federación no era el resultado de la voluntad popular, aunque la población la aceptase.

La fundación de la RFA en 1949 siguió la misma pauta. Muchos de sus Estados miembro eran creaciones de los aliados occidentales, y hubo pocos (Hamburgo, Bremen, Baviera) con continuidad histórica. Los otros se crearon a base de provincias prusianas y de pequeños *Länder* históricos. El más poblado *Land* de la actual RFA, Rin del Norte-Westfalia, que tiene tantos habitantes como toda la ex RDA, es un ejemplo muy claro de ello. Sin embargo, con excepción de la unión de tres *Länder* del suroeste que en 1952 se fusionaron para crear el actual Baden-Württemberg, estas fronteras artificiales se estabilizaron, y ahora resultaría muy difícil cambiarlas.

En la inmediata posguerra, sin embargo, se subrayó el carácter antitotalitario del federalismo, según sus protagonistas más en consonancia con la verdadera tradición alemana, y el centralismo pasó por «undeutsch» (no compatible con el carácter alemán). Así se marcó un antifascismo adquirido, a veces, *post festum*.

La constitución de 1949 reconoce la estatalidad de estos *Länder* artificiales. Continúa la tradición alemana al adjudicar la legislación, a la Federación, y la ejecución, a los *Länder*. La capacidad legislativa de los últimos se

(10) Ver ABROMEIT, 1992; WHEARE, 1963.

redujo, básicamente, a los ámbitos de la cultura (con la educación y los medios de comunicación), la policía, y la organización territorial. La gran mayoría de competencias se clasificaron como legislación concurrente: abiertos a la regulación de los *Länder* hasta que lo hiciera la Federación. Bajo la influencia de los aliados, se condicionó el derecho de la Federación de legislar en estos ámbitos a la necesidad de guardar la uniformidad (*Einheitlichkeit*) de las condiciones de vida [Art. 72(2)]. La poca competencia legislativa de los *Länder* se compensó con la ejecución de las leyes, y sobre todo, con la posibilidad de influenciar y en muchos casos codecidir, mediante el *Bundesrat*, en la legislación federal. Al principio, y también influenciado por los aliados, la RFA adoptó un sistema de separación de impuestos, para dar a cada nivel su propia fuente de ingresos; pero la capacidad normativa quedó casi totalmente en manos de la Federación.

En resumen, se adoptó una constitución que favorecía a la burocracia de los *Länder*, que dividió poderes, pero obligó a colaborar después. Un federalismo con pocos elementos duales, pero aún sin muchos de los elementos de cooperación que caracterizan la política alemana actual. Los defensores de la tesis de que la RFA no era un «verdadero» Estado federal desde sus orígenes insisten en la primera parte de la frase anterior; los que defienden que cambió de carácter *a posteriori*, en la segunda.

Entre 1949 y 1997, el Grundgesetz se enmendó 43 veces; en la mayoría de los casos, se tocaron las relaciones entre Federación y *Länder*. Ya durante los años cincuenta, la Federación utilizó las competencias concurrentes para extender su legislación; la cláusula de la uniformidad de las condiciones de vida no actuó como restricción, sino como invitación a la regulación federativa, con la connivencia del Tribunal Constitucional. En compensación, la influencia del *Bundesrat* creció. A la centralización desde arriba, correspondió la unitarización voluntaria de los gobiernos de los *Länder*. Los ministros de cultura se habían organizado ya en 1948 en la poderosa conferencia permanente que hasta hoy marca las pautas en la política de educación. A partir de 1952, los presidentes de los gobiernos de los *Länder* se encontraron más o menos regularmente. Todos estos desarrollos iban en detrimento de los parlamentos de los *Länder*. Desde 1955, además, la Federación y los *Länder* compartieron el rendimiento de los impuestos más importantes. En compensación, la Federación comenzó a conceder subvenciones, llevando a los *Länder* (o por lo menos a los más pobres entre ellos) de la «rienda dorada» del dinero federal (11).

Debemos subrayar que estos cambios se introdujeron sin demasiadas resistencias. Los *Länder* de la nueva RFA no tenían que defender identidades

(11) Ver RENZSCH, 1999.

tradicionales, étnicas, lingüísticas, o religiosas. En este sentido, casi se podría decir que la nueva RFA de estos años era un Estado federal no federalista. Dominaron los aspectos «racionales» del Estado federal, la separación de poderes, la rivalidad entre burocracias para frenar el poder de cada una de ellas. El rol creciente de los partidos, y la concentración del sistema de partidos ayudaron a la unitarización. Muchos de los pequeños partidos que desaparecieron habían representado un electorado regional.

Muchas veces se ha defendido que esta unitarización era necesaria (12). Algunos de los problemas de los años cincuenta parecen pedir soluciones centrales: Las consecuencias de la guerra perdida, la integración de más de una docena de millones de refugiados y expulsados, la incipiente integración económica europea, la instalación del Estado de bienestar, las consecuencias de la guerra fría (rearmamiento, protección civil). La llegada de los refugiados y la movilidad que el «milagro económico» fomentaba, diluyeron las tradicionales fronteras dialectales y confesionales que durante tanto tiempo habían marcado la historia alemana. Surgieron nuevas regiones económicas que sobrepasaron las fronteras de los *Länder*. Una nueva cultura política alemana había aparecido.

Cuando, en 1962, el famoso constitucionalista Konrad Hesse creó la expresión aparentemente paradójica del «Estado federal unitario», estaba resumiendo perfectamente la nueva situación. Para defender este nuevo sistema se recurrió a principios abstractos, antes de basarse en lealtades particulares. Lo que Schneider denominó la fase inicial federalista, había, según este autor, sucumbido a «deformaciones y modificaciones»; la segunda fase, la del «unitary federal state», había empezado (13).

Durante la segunda mitad de los años sesenta, las tendencias apuntadas se vigorizaron. Nuevas prácticas de colaboración aparecieron (14). Creció la intransparencia y el predominio de las burocracias que ponen en cuestión la legitimidad democrática.

A finales de los años sesenta, se descubrió la «catástrofe» del sistema educativo alemán en la cual los *Länder* tenían buena parte de culpa. Al mismo tiempo, el país tenía que enfrentarse a la primera recesión económica de la posguerra. Bajo estas circunstancias, un gobierno de «gran coalición» aportó las mayorías para una reforma constitucional que marcó la pauta en el

(12) Ver BENZ, 1991: 587.

(13) Ver SCHNEIDER, 1999.

(14) Se usó el término «federalismo cooperativo», que había surgido durante los años treinta en Estados Unidos, y el neologismo *Politikverflechtung* (entrelazamiento político) que se refiere al tejido intrincado de competencias solapadas, pautas de coordinación, y de code-terminación, formales e informales, que surgieron en el marco de esta cooperación. Ver LAUFER/MÜNCH, 1997: 186.

desarrollo hacia el federalismo cooperativo (15). Competencias que antes eran de los *Länder* pasaron a ser responsabilidad compartida, institucionalizando así un nuevo nivel constitucional, las «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufgaben*). La estructura regional y la agraria, la planificación y construcción de universidades y otras tareas más pasaron a comités de planificación conjuntos que toman sus decisiones con una mayoría de 3/4 de los votos —y la Federación dispone de la mitad de ellos—. Los Comités rompen el principio de separación de administraciones y debilitan la autonomía financiera de los *Länder*. En algunos *Länder*, sus decisiones afectan a la mitad de los gastos para inversiones. Éstos consintieron el cambio constitucional, porque la Federación paga el 50 por 100 o más de los programas en cuestión. Con esta oferta, la Federación «compró» el voto de los *Länder*, sobre todo de los económicamente más débiles.

La gran reforma del sistema tributario de 1969 introdujo el sistema actual de la perecuación financiera entre los *Länder* (*horizontaler Finanzausgleich*) y la cooperación de la Federación con ellos (*vertikaler Finanzausgleich*). El 25 por 100 de la parte del IVA que recibe el conjunto de los *Länder* puede repartirse entre los *Länder* más «pobres» (los que quedan por debajo de la media), antes de realizar la perecuación propiamente dicha. Sólo por este medio, los *Länder* «pobres» ya reciben lo necesario para elevar su capacidad financiera al 92 por 100 de la mediana. Después, por la vía de la compensación interterritorial horizontal, calculada principalmente sobre la base del número de habitantes (16), su capacidad se eleva hasta el 95 por 100 de la mediana. Con las subvenciones adicionales generales que paga la Federación, ya se alcanza el 99,5 por 100, y aun se pagan subvenciones especiales para compensar determinados desequilibrios, por ejemplo costear el autogobierno de los *Länder* más pequeños. Todo el sistema de perecuación es complicadísimo, intransparente, y sigue criterios no siempre plausibles. Los *Länder* «ricos» se quejan de pagar los gastos de una estructura territorial ineficiente, y en consecuencia, han habido varias iniciativas de reorganización territorial, todas fracasadas. Estos fracasos, según mi punto de vista, demuestran la capacidad de los gobiernos de los *Länder* de proteger su parcela de poder, y hasta de llegar a una aceptación, sino activa, por lo menos pasiva, de las fronteras actuales por parte de la población.

Si el gran interpretador del Estado federal unitario de los años cincuenta y sesenta fue Konrad Hesse, el gran crítico de la *Politikverflechtung* de los

(15) Para una visión general en castellano, ver SCHNEIDER, 1979.

(16) «Ennoblecendo» a los habitantes de las ciudades-*Länder*, que cuentan el 135 por 100.

setenta fue Fritz Scharpf (17). Hesse había argumentado que el Estado federal unitario produce soluciones uniformizadas, pero conserva el elemento característicamente federal de la división de poderes. Scharpf deja claro que la *Politikverflechtung* pone en peligro esa misma división. La cooperación al estilo alemán evita gastos de información y de coordinación característicos de muchos sistemas federales, pero a costa de evitar conflictos, no de solucionarlos, y de atrasar decisiones necesarias (18).

A partir de 1969, la mayoría del *Bundesrat* tuvo un color político opuesto al de la mayoría socialdemócrata-liberal que dominaba la Cámara Baja. La oposición intentó utilizar el *Bundesrat* para sus intereses de partido. Esta situación se ha repetido durante el último gobierno Kohl (con los colores invertidos) y también bajo Schröder. Según Lehbruch (1976), Alemania sufrió una doble pérdida de capacidad innovadora. El potencial del Estado federal, que radica en la autonomía de cada Estado federado, se pierde con el federalismo cooperativo. Éste, en consonancia con la disciplina de partidos, hace casi imposible las jugadas individuales creativas. Al mismo tiempo, se pierde, también, la capacidad innovadora que resulta de la competencia entre partidos y del cambio periódico del gobierno. En Alemania, la «gran coalición permanente» (Schmidt 1995), que resulta de la combinación entre federalismo cooperativo y partidos federales, bloquea toda innovación. En la «república de consejos burocráticos» lehbruchiana (19), las reglas de federalismo y competición entre partidos se bloquean mutuamente.

A pesar de ello, durante los años ochenta, según los autores que critican a Lehbruch, sí se hizo notar cierta repolitización (20) del federalismo, a causa del cambio de eje del desarrollo económico. Los *Länder* del sur comenzaron a ser los «ricos», adaptándose a las exigencias de la economía postindustrial; al mismo tiempo, algunos de los del norte sufrieron la crisis de sus industrias tradicionales. Durante esta década, marcada por el intercambio de años de problemas económicos con otros de buena coyuntura, los conflictos de redistribución abrieron alguna brecha en el federalismo cooperativo. Quizás pueda decirse que este último sirve más para situaciones de distribución de un pastel creciente, que no para la redistribución y los años de «vacas flacas». Los desequilibrios territoriales crecieron, y algunos de los *Länder* pequeños navegaron al borde de la bancarrota, dependiendo más del

(17) Ver SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976; BENZ/SCHARPF/ZINTL, 1992; *Politikverflechtung* 1975.

(18) SCHARPF (1988) habla de la «trampa» de la *Politikverflechtung*, que produce, sistemáticamente, decisiones que són suboptimales para el sistema en su conjunto.

(19) LEHBRUCH, 1976: 112s.

(20) BENZ, 1991: 589.

dinero federal. Cada vez más, el Tribunal Constitucional tuvo que resolver cuestiones de perecuación interterritorial. A la larga, la gran coalición permanente de hecho puede reforzar la desmotivación de un electorado que, en la república de comités, ya no sabe a quien sancionar. No obstante, no se llegó a la reforma a fondo que habían pedido muchos (21).

3. EL FEDERALISMO Y LA UNIFICACIÓN

Hoy, el sistema federal tiene que reaccionar a dos retos: la integración europea y la unificación. Son interdependientes: la capacidad de los *Länder* alemanes de valerse en una Europa donde precisamente no abundan las regiones fuertes, depende de la capacidad alemana de consumir la unificación. Actualmente, los «nuevos» *Länder* representan un 30 por 100 del territorio, 20 por 100 de la población, pero solamente 10 por 100 del PIB, 5 por 100 de la producción industrial, y entre 3 y 4 por 100 de las exportaciones y de las inversiones extranjeras en Alemania (22). Alemania, de ser uno de los países más homogéneos de Europa, ha pasado a ser uno de los más heterogéneos.

Todos recordamos la vertiginosa rapidez con la cual se realizó la unificación estatal alemana. El día 28.11.1989, poco después de la caída del muro, el canciller Kohl todavía presentó un plan para una mera confederación. Y mucha gente pensaba que se trataba de un proyecto atrevido. Dos meses después, Kohl ofreció ya a los alemanes orientales la rápida unión económica y monetaria. Después de las primeras elecciones libres en la RDA, que dieron la victoria a los cristianodemócratas, las negociaciones que llevaron a la Unión política del 3.10.1990, se realizaron básicamente entre gente del mismo partido (23). Los *Länder* occidentales, al principio, no tenían voz en las negociaciones. Después de sus protestas, cuatro representantes fueron integrados en la delegación occidental (24). A pesar de esta desconsideración, lograron salvar sus intereses financieros, punto al que volveré después. Los *Länder* orientales solamente fueron creados por Ley del Parlamento de la RDA el día 22.7.1990. Las primeras elecciones a sus parlamentos se realiza-

(21) Ver KLATT, 1991. El año 1986, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional una parte del sistema de perecuación. En 1988, una nueva ley federal prometió ayudas estructurales a casi todos los *Länder*, lo que ocasionó otro pleito, ya que los que no recibieron sospecharon de que se trataba de una perecuación disfrazada. Por lo que refiere a la perecuación horizontal entre los *Länder*, de una situación con 4 pagadores en 1970, se pasó a una con solamente dos, a finales de la vieja RFA.

(22) KRÄMER, 1998: 262.

(23) El gobierno de la RDA, sin embargo, era de gran coalición.

(24) Ver SCHNEIDER, 1999 y LEONARDY, 1991.

ron el día 14 de octubre de 1990, o sea pocos días después de la adhesión de la RDA a la RFA. En contra de lo que había pasado en 1948/49, esta vez, la creación de los *Länder* no se adelantó a la realización de la unión estatal. De alguna manera, los *Länder* orientales son el resultado de un proceso de unión precipitado.

La gran diferencia económica y, después de tantos años de historia separada, también sociocultural entre la RFA y la RDA habría podido justificar la adhesión de la RDA como un solo *Land*, respetando de esta manera su identidad adquirida. Habría tenido, más o menos, la misma población que el *Land* más poblado de la antigua RFA, Rin del Norte-Westfalia. Pero esta solución, que de todos modos habría dejado a la parte oriental con muy pocos votos en el *Bundesrat*, no habría contado con las simpatías de los alemanes orientales, quienes, en estos años, precisamente, no deseaban continuidad con la tradición administrativa anterior. La solución que se encontró, crear cinco nuevos *Länder* más Berlín como *Land* y ciudad reunificada, reflejo además los intereses del partido gobernante, el más votado en estos territorios. Por lo tanto, se recurrió, más o menos, a las fronteras que la administración soviética había creado en 1946. Estas fronteras, por lo menos tan artificiales como las de los *Länder* occidentales, ya habían perdido su función en 1952.

A los cinco nuevos *Länder*, se les concedieron 20 votos a la segunda Cámara. Estos votos habrían significado una minoría bloqueadora en los casos de enmienda constitucional. Pero al mismo tiempo, en nombre de la democracia, se elevó el número de votos de los cinco *Länder* más poblados. Ellos temían que los nuevos *Länder* hicieran frente común con los más pobres de la RFA. Actualmente, los cuatro *Länder* más grandes de la nueva RFA reúnen 24 de los 68 votos y disponen así de la minoría bloqueadora anhelada. A pesar de todo, todavía hay una sobrerrepresentación de los *Länder* orientales, ya que reúnen el 28 por 100 (con Berlín el 34 por 100) de los votos del *Bundesrat*, cuando Rin del Norte-Westfalia, con aproximadamente la misma población, solamente tiene el 9 por 100 (25).

En el proceso de unificación surgieron, pues, *Länder* más bien pequeños, que administrativamente y financieramente, ya desde su fundación, dependían de la ayuda federal, y que mayoritariamente carecen de identidad histórica. Soluciones alternativas, de carácter más funcionalista, se discutieron, pero ante la rapidez del proceso y de los intereses partidistas fracasaron rápidamente. Aunque el Tratado de Unificación del 31.8.1990, recoge un encargo de reorganización territorial, en vistas de la experiencia con un artículo similar del *Grundgesetz*, parece poco probable que esta reorganización se

(25) Ver STURM, 1999.

llevara a término. La unión de Berlín y Brandeburgo, que goza de una base legislativa hecha a propósito, ha fracasado a causa de la desconfianza de los votantes orientales contra los berlineses occidentales.

Lógicamente, la perecuación financiera se ha convertido en el problema central del federalismo alemán. Pensado para un país de considerable homogeneidad, el sistema tuvo que afrontar una situación en la que el PIB per cápita de los cinco nuevos *Länder*, en 1991, solamente representó el 30 por 100 del de los *Länder* de la antigua RFA. Si las reglas del juego de antes se hubieran aplicado inmediatamente después de la unificación, todos los *Länder* occidentales habrían tenido que pagar, con la única excepción de Bremen. Así, en 1990, de repente, cinco *Länder* beneficiados habrían pasado a ser pagadores (26). Evidentemente, un cambio tan repentino destroza toda planificación presupuestaria. Por lo tanto, ya antes del acto de unificación, los *Länder* y la Federación se habían puesto de acuerdo en excluir, hasta 1995, a los nuevos *Länder* del sistema de perecuación, lo que quiere decir que la parte oriental tenía constancia de esto antes de decidir la adhesión. No obstante, buena parte de la opinión pública alemana llamó egoístas a los *Länder* de la RFA, cuyo frente común había forzado la exclusión.

Para financiar las inversiones públicas en el Este, Alemania recorrió a la creación del «Fondo para la Unidad», de inicialmente 115 millones de marcos. Consistía en créditos a cargo de la Federación (50 por 100) y de los *Länder* de la antigua RFA. De esta manera, los políticos pactantes cargaron parte de los gastos de la unificación a generaciones posteriores. Como ya es de dominio público, las cuentas no salieron; el Fondo creció dos veces, hasta alcanzar 161 millones que se repartieron hasta 1994 (27). La deuda pública alemana creció de 900 mil millones de marcos en 1989 a más de 2000 en 1995. El año 1992, un 6 por 100 del PNB de la Alemania occidental se transfirió al este, donde significaba un 60 por 100 del PNB oriental (28).

No obstante, la exclusión del sistema de perecuación se criticó en el este, donde al mismo tiempo, los nuevos *Länder* ya se habían visto «expropiados» por la creación de la *Treuhandanstalt*, entidad propietaria de buena parte de las empresas y otros bienes de la anterior RDA, codiciados también por los nuevos *Länder*.

En vistas de las críticas, ya en 1993, los *Länder* y la Federación negociaron los términos de la inclusión final de Alemania oriental al sistema de perecuación. Los *Länder*, formando un frente único impresionante, lograron que la Federación les cediese un 7 por 100 más de su parte del IVA para

(26) Ver los cálculos en ABROMEIT, 1992: 104.

(27) Ver EXLER, 1993, HUBER, 1997.

(28) Ver RENZSCH, 1998.

afrontar los nuevos gastos. A la vista de ello, se suele ver al Gobierno Federal perdedor de las negociaciones. En los años siguientes, sin embargo, la Federación se mostró capaz de pasar cargas sociales a los municipios. Además, externalizó parte de los gastos con la introducción del nuevo impuesto de solidaridad. En todo caso, la integración tardía de los *Länder* orientales en la perecuación acabó con una situación de agravio comparativo, pero no resolvió los problemas del sistema, ya que sus reglas no cambiaron (29). Los cinco *Länder* que pagaron en 1995, eran los mismos que ya habían pagado en 1970, más Baviera. Entre 1994 y 1995, las subvenciones adicionales de la Federación se triplicaron. Los intentos de disminuir la desigualdad que realizó la Federación, sin embargo, consolidaron la desigualdad política entre los *Länder* orientales y occidentales. Aunque los occidentales podían cargar muchos gastos a la Federación, se puede concluir que esto hizo un flaco favor al federalismo.

En los años siguientes, dos tendencias se confirmaban: en las negociaciones importantes con la Federación, los *Länder* consiguieron posiciones de unidad, aunque cada vez más a base del denominador común más pequeño. Al mismo tiempo, los *Länder* pagadores se manifestaron cada vez más en desacuerdo con el sistema de perecuación, argumentando que desincita a los pobres de hacer esfuerzos propios. Sin embargo, es evidente que en una carrera libre entre *Länder* tan desiguales, con líneas de salida tan distantes, los orientales no tendrían ninguna oportunidad.

La pobreza económica y la falta de experiencia oriental hicieron necesaria la cofinanciación de competencias que en el oeste son exclusivas de los *Länder*, como cultura, medios de comunicación, educación, parcialmente ciencia y investigación (30). Parece que, de esta manera, la *Politikverflechtung* todavía se intensifica. Al mismo tiempo, aumentaron los voces en favor de una reorganización territorial, para formar *Länder* más eficientes y compensados. Es curioso ver a la CSU bávara, la defensora de las tradiciones de su país, liderando este movimiento de crítica a la *Kleinstaaterei* (el patriotismo de los *Länder* pequeños).

Algunas propuestas llegaron a pedir una reforma general del federalismo alemán. Por parte de algunos *Länder* solventes, incluso hubo disposición a renunciar a parte de su capacidad codicisora en el *Bundesrat* para (re)adqui-

(29) En su número 50/1996, el semanario *Der Spiegel* comparó la capacidad financiera *per capita*, antes y después de la perecuación. Hamburgo, primero antes de la perecuación, ocupó el rango siete después. Hessen, al principio segundo, acabó 16 y último. No es de extrañar que *Länder* como Rin del Norte-Westfalia (4/12), Baden-Württemberg (5/15) y Baviera (6/14), vieran la perecuación como un ultraje.

(30) Ver KLATT, 1993: 10. La base legal se encuentra en el Tratado de Unificación.

rir más autonomía, o sea, cambiar el rumbo del *trade off* más corriente en la historia de la RFA. La reforma de la constitución de 1994 hizo un pequeño paso en esta dirección, que ya se ha demostrado poco operante. Considerando la tarea casi imposible de uniformar las condiciones de vida en este y oeste, se cambió la exigencia de la «uniformidad» de éstas (*Einheitlichkeit*) por la «equivalencia» (*Gleichwertigkeit*). Para hacer uso de la legislación concurrente, la Federación, además, tiene que justificarse con la «exigencia perentoria» (*Erfordernis*) de la regulación federal; ya no basta con la «necesidad» (*Bedürfnis*) [Art. 72 (2)]. Otra enmienda buscó evitar que la legislación marco fuera demasiado detallista. En las negociaciones que condujeron a estas enmiendas, los *Länder*, otra vez, formaron un frente común, pero, otra vez, para defender un denominador común mínimo.

Después de que en 1997 la SPD, con los votos de los *Länder* gobernados por ella, hiciera fracasar un proyecto de reforma tributaria del Gobierno Kohl, las tensiones se agudizaron, y los *Länder* pagadores Baden-Württemberg, Baviera y Hesse (éste último con gobierno socialdemócrata!) interpusieron una demanda de inconstitucionalidad contra la ley de perecuación financiera. Ya en repetidas ocasiones anteriores, como es tradición alemana, el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre la constitucionalidad de algunos aspectos del sistema (31). En 1983, había sentenciado que los *royalties* de Baja Sajonia formaban parte de sus ingresos contables; en 1986, había decidido que el principio federal obligaba a ayudar a un *Land* en situación de insolvencia; en 1992, había definido esta situación extrema, que en algún *Land* (Sarre, Bremen) casi se convirtió en regla. Jeffery y Yates, en un artículo publicado en 1993, irónicamente ya hablaron de «*litigious*» rather than «*cooperative*» federalism» en Alemania (32).

Pero, a causa de la unificación, el pleito presentado en 1998 que fue fallado en 1999, adquirió una importancia especial. Los viejos problemas persistieron: el «ennoblecimiento» de los habitantes de los Estados-ciudad, las subvenciones en caso de emergencia presupuestaria, a favor de los cargos del autogobierno de los *Länder* pequeños, a favor de las ciudades portuarios, etcétera. Pero se solapa ahora el problema de la extrema desigualdad, como consecuencia de la unificación. En 1998, de hecho, el 76,2 por 100 de los pagos efectuados en concepto de perecuación ya iban a cargo de la Federación. Solamente 13,5 mil millones de un volumen total de 56,8 mil millones pasaron realmente de los *Länder* ricos a *Länder* pobres: Baden-Württemberg pagó 3,5 mil millones, Hesse 3,4, Rin del Norte-Westfalia 3,1, Baviera 2,9, Hamburgo 0,6, y Schleswig-Holstein 0,01 mil millones de marcos. El 82,6

(31) Ver BLAIR, 1991.

(32) Ver JEFFERY/YATES, 1993: 65.

por 100 del volumen de perecuación pasó a los arcos de los nuevos *Länder* (33). El centro del problema, pues, eran las subvenciones adicionales de la Federación. Erwin Teufel, presidente de Baden-Württemberg, justificó el pleito con la situación de su país: tercero en recursos, después de la perecuación, pasó a ocupar solamente el lugar 15, ya que los *Länder* más subvencionados, pasaron por delante. Se quejó Teufel de la mentalidad de subvención creada, y reivindicó que la capacidad financiera de un *Land* que pasara de la mediana solamente se podría redistribuir hasta un tope del 50 por 100 (y no del 80 por 100, como era el caso) (34). Cabe decir que los *Länder* de Baviera, Baden-Württemberg y Hesse hicieron un flaco favor político a su causa cuando abogaron, también, por la descentralización de una parte de la seguridad social, haciendo suponer que se trataba de una redistribución en desventaja de todos los que no se encontraban entre los *beati possidentes*. En consecuencia, la reivindicación del desentrelazamiento quedaba políticamente desacreditada (35).

En la sentencia (36), el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de la Ley de Perecuación Financiera del 23.6.1993, pero la condicionaba a que hasta el 31.12.2002, una nueva ley estableciera los criterios que concretasen y complementaran los muchos conceptos indeterminados que la Ley utilizaba. Más en concreto, estableció que las subvenciones adicionales federales no deberían convertirse en regla, sino solamente concederse en situaciones extraordinarias; que no deberían substituir la perecuación propiamente dicha; que la perecuación horizontal entre los *Länder* había de disminuir las diferencias de capacidad financiera, pero no eliminarlas. En ningún caso, las distancias entre los *Länder* deberían, por esa vía, invertirse. Los gobiernos demandantes interpretaron la sentencia como una victoria. Erwin Teufel, en una declaración del gobierno de Baden-Württemberg, vio el federalismo como ganador del pleito, y subrayó que el Tribunal había abierto la vía hacia una reforma realmente importante del federalismo (37).

A principios del 2001, comenzó lo que el seminario *Die Zeit* llamó «el gran regateo»: la negociación sobre el nuevo *Finanzausgleich*, la perecuación

(33) Ver SCHMERGAL, 1999.

(34) Ver GROBE HÜTTMANN, 1999.

(35) Ver LEHMBRUCH, 2001.

(36) Ver BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 1999; CABELLOS ESPIÉRREZ, 2000.

(37) Ver TEUFEL, 1999. También hubo aspectos de la sentencia que no gustaron a los demandantes. PAUL BERND SPAHN, resumió: «Overall, the ruling of the German Constitutional Court will require a *fundamental review* of the existing German equalization law. But German lawmakers are unlikely to allow the existing model to disappear completely. Rather they will likely try to limit the changes, as much as possible, to minor revisions» («The German Constitutional Court takes on the principle of "solidarity", Federations 1, 2001, 1).

ción. Otra vez se trató, oficialmente, de evitar incentivos perversos, pero subvencionar a los necesitados (38). Antes de las negociaciones, en algunos de los *Länder*, un ingreso adicional de IRPF podía repercutir en una disminución de la capacidad financiera, precisamente a causa del efecto perverso de la doble perecuación horizontal y vertical (39).

En el curso de las negociaciones, todos los participantes pasaron por alto la advertencia del Tribunal de empezar por una Ley de Criterios; otra vez, lo primero era repartir el dinero. Además, el Ministro de Economía federal Hans Eichel ya había asegurado al *Land de Bremen* que continuaría con la subvención federal de ciertas cargas especiales, «comprando» con esa garantía, en el 2000, los votos de Bremen en el *Bundesrat*, para hacer pasar la reforma tributaria federal (40). No debe sorprender que el resultado de las negociaciones diste mucho a ser revolucionario. Muchos de los privilegios que el Tribunal había criticado se mantuvieron, aunque, en algún caso, se redujeron: el «ennoblecimiento» de habitantes, las subvenciones para el autogobierno, las ayudas para *Länder* bancarrotas, las subvenciones a ciudades portuarias... Hasta se introdujo un nuevo concepto, las subvenciones federales para *Länder* con poca densidad de la población. Después de las acusaciones habituales («política de bloqueo y de la limosna») (41), se llegó al consenso casi absoluto (solamente los liberales votaron en contra).

Por lo que se refiere a la perecuación horizontal, los pagadores recibieron una concesión importante: Se pueden quedar con parte de sus ingresos que depasan la mediana, y Hesse logró introducir un «tope», que, sin embargo, no se aplica, ya que es tan alto que ningún *Land* llega a él. Los presidentes de los *Länder* del este, recibirán, mediante el Pacto de Solidaridad, hasta el año 2020 más de 300 millones de marcos, de hecho, más dinero del que ellos mismos habían esperado. Todos los *Länder* tendrán inmediatamente más dinero, por lo menos en el 2005 (42), primer año del nuevo *Finanzausgleich*. «Una final feliz, y todo se complicó más», resumió un diario (43). Con las palabras de otro periodista: «Schröder compró a los *Länder*» (44).

(38) Según *Die Zeit* (20.9.2001), la tijera alemana en términos de PIB *per capita*, se abría entre Hamburgo (131.141 marcos) y Turingia (70.247 marcos), con todos los *Länder* orientales por debajo de 77.000 marcos alemanes.

(39) Ver las cifras exactas en *Die Zeit* 25.1.2001.

(40) Es una ironía iluminadora para entender el sistema alemán que Eichel, como presidente del gobierno de Hesse, había defendido muchos puntos de vista de los demandantes, que, después, como ministro federal, combatió.

(41) HANS APEL, citado por *Die Zeit* 25.1.2001.

(42) Ver las cifras en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 6.7.2001.

(43) *Die Welt* 25.6.2001 (*Ende gut, alles komplizierter*).

(44) KLAUS-PETER SCHMID en *Die Zeit* 28.6.2001 (*Schröder kauft sich die Länder*).

Otra vez, el compromiso alcanzado carga los costes a las generaciones futuras: La Federación ayuda en la amortización de la deuda de los *Länder* contratada con motivo de la financiación del Fondo para la Unidad Alemana que se retrasa, por lo menos, hasta 2019. Posiblemente, el grupo de los *Länder* más solventes quedó debilitado por la candidatura a canciller de su destacado líder Edmund Stoiber, presidente de Baviera, con un interés manifiesto de no aparecer demasiado «egoísta». Stoiber justificó el compromiso en términos casi eufóricos como «un hecho positivo para Baviera y Alemania sincera», y declaró vencedor al «federalismo alemán» (45).

A pesar de la sentencia del Tribunal Constitucional, pues, no se puede concluir que el sistema de perecuación haya experimentado un cambio categórico, aunque hubo algunos pequeños pasos en dirección a una reforma en dirección hacia una autonomía financiera más amplia de los *Länder*.

Hay otros factores que apuntan hacia más federalismo cooperativo todavía. Gerhard Schröder ha sido el primer canciller que nombró un ministro de cultura (46). Michael Naumann, la primera persona a ocupar el cargo (47), resultó algo polémico. Para Naumann, la competencia exclusiva de los *Länder* en materia de cultura era «folclore constitucional», explicable por la situación de 1948, con las reticencias ante una cultura nacional alemana. En tiempos de unificación y normalización, y sobre todo para defender los intereses culturales alemanes en Europa, se necesitaba un ministerio alemán de cultura (48). Naumann, que era capaz de movilizar mucho más dinero federal para la cultura, insistió en las ventajas de la cofinanciación federal de la cultura en Alemania oriental. Sobre todo, defendió la intervención federal en Berlín, la nueva capital, que según Naumann tiene la función de crear identidad legitimadora (49). Después de la fallida técnica del presupuesto berlinés, la capital, actualmente, se encuentra más dependiente de las arcas federales que nunca.

En el mismo orden de crecimiento del rol de la Federación en ámbitos de cultura, podemos mencionar la reciente constitución de una Fundación Federal para la Cultura. Obviamente, todas estas intervenciones federales cuentan con el beneplácito y la participación financiera de los *Länder* afecta-

(45) STOIBER, 2001.

(46) Con el rango inferior de *Staatsminister*, o sea, sin departamento propio.

(47) Naumann dimitió a finales de 2000 y volvió a su oficio de periodista. Su sucesor era Julian Nida-Ruemelin. Actualmente, Christina Weiss ocupa el cargo.

(48) Naumann llegó a citar positivamente el ejemplo de España, con tres óperas, contra las más de cien alemanas, subvencionadas. Ver MICHAEL NAUMANN: *Zentralismus schadet nicht* (el centralismo no hace daño), *Die Zeit* 2.11.2000, y la polémica en *Die Zeit* 9.11.2000 y 16.11.2000.

(49) Matizó que ésta no se debería utilizar de manera chovinista; ver *Die Zeit* 5.1.2000.

dos; la ampliación de las funciones de la Federación va por la vía de la cooperación.

Lo mismo se puede decir con respecto a otro ámbito de responsabilidad de los *Länder*, el orden público. A falta de dinero, los *Länder*, cada vez más, piden ayuda a la policía de protección de fronteras federal (*Bundesgrenzschutz*), que, según algunos observadores, está en vías de convertirse en una verdadera policía federal (50).

Constitucionalmente, no hay jerarquía entre las políticas presupuestarias de la Federación y las de los *Länder*. Són independientes (art. 109). Cuando el Ministro federal Eichel declara en Bruselas que el déficit público alemán bajará a cero hasta el 2004 (o casi), sabe que la realización de este objetivo no está totalmente en sus manos. Un Tratado entre los Estados (la Federación y todos los 16 *Länder*) podría obligarlos a todos. Hasta ahora, solamente hay una ley de criterios presupuestarios, que será efectiva a partir de 2005. El correspondiente crecimiento del papel del consejo de planificación financiera se puede interpretar como otro refuerzo del federalismo cooperativo (51).

Como ya es tradición, estas tendencias van en detrimento de los parlamentos de los *Länder*. Ellos son los auténticos perdedores. La prensa ya los presenta como palestra para parlamentarios fracasados y nulidades gubernamentales (*Tummelplatz für Parlamentsnieten und Regierungsluschen*), sus parlamentos como asambleas comarcales de lujo (*Kreistage de luxe*), habitados por un grupo transpartidista de gente menos dotada, a la que se les ha pedido demasiado, bobos y calientasillas (*parteübergreifende Fraktion der Unterbegabten und Überforderten, der Simpel und so Rumsitzer*), holgazanes y enanos en el debate (*Drückeberger und Debattenzwerge*), perdedores, insignificantes, pero a sueldo completo (*Verlierer mit goldener Nase; Bedeutungslos, aber voll bezahlt*) (52).

Hasta aquí, podríamos concluir que el federalismo cooperativo todavía se refuerza, siguiendo las pautas desarrolladas al largo de la historia de la antigua RFA. Incluso el reciente escándalo en el *Bundesrat* (53) se puede interpretar como continuación de una línea tradicional: al fin y al cabo, ¿no se

(50) Ver *Der Spiegel* 41/2000. El *Bundesgrenzschutz* ya ha podido ampliar sus responsabilidades a la protección del tránsito ferroviario y a la lucha contra la inmigración clandestina. Tiene 30.000 efectivos.

(51) Ver *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 22.3.2002 y *Die Zeit* 28.2.2002 sobre los hechos.

(52) Citas reunidas por *Der Spiegel* 51/2000.

(53) Ver *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.3.2002. En la discusión sobre la validez dudosa de los votos de Brandeburgo a favor de la nueva Ley de Inmigración casi se llegó a las manos.

trató de una típica votación de los *Länder* A (gubernamentales) contra los *Länder* B (de la oposición), en una situación en la que a causa de los inicios de la lucha electoral, un acuerdo de gran coalición conyunturalmente no era posible?

Es cierto que bajo el gobierno Schröder, como ya pasó bajo Kohl, el Gobierno algunas veces se «compró» los votos de *Länder* débiles: Bremen, Brandeburgo, y Berlín recibieron ayudas y promesas federales para votar a favor de la reforma tributaria del gobierno rojo y verde en julio de 2000; Berlín y Brandeburgo se dejaron convencer con puestos de trabajo para votar la reforma del sistema de jubilación en mayo 2001. Nada nuevo hasta aquí.

Pero la votación que llevó al escándalo necesitaba ya mucha preparación; al principio, ya no era tan claro cuáles eran los *Länder* de cada bloque, a pesar de que finalmente, parece que se volvió a los bloques. Situaciones de votaciones de *Länder* A contra B, sin embargo, ya no abundan tanto; en consecuencia, la oposición ya no puede instrumentalizar con facilidad a la segunda cámara. Actualmente, ni siquiera es tan fácil decir quiénes son los *Länder* del grupo A o B. En Alemania encontramos hoy una fauna muy rica de gobiernos: Hay *Länder* gobernados por cristianodemócratas o cristiano-sociales en solitario (4), en coalición con los liberales (3), con liberales y populistas de derecha (1), por socialdemócratas en solitario (1), en coalición con liberales (1), con los verdes (2), con los postcomunistas del PDS (2), y hasta con los cristianodemócratas (2), que es precisamente el caso del *Land* de Brandeburgo que emitió el conflictivo voto. Para reunir los 35 votos al *Bundesrat* que se necesitan para pasar una ley, casi resulta necesario llegar a una coalición entre todos los partidos. Esta situación actual puede que sencillamente suba el precio que el gobierno federal tiene que pagar; pero también es un resultado de una nueva situación, donde algunos de los partidos tienen su base en determinadas regiones, y al mismo tiempo, las agrupaciones regionales de los partidos grandes vuelven a tener más influencia. Esta nueva reafirmación de «lo regional» tiene que ver con la asimetría económica, pero también con la identidad alemano-oriental, que hace reflexionar sobre sí, para darle voz, hace faltar reconocerla, quizás en forma de derechos de veto, o institucionalizarla de alguna manera (54).

No cabe duda que la creciente conflictividad ya ha entrado en el lenguaje de los políticos de los *Länder*. Heinz Schleußer, ministro de Rin del Norte-Westfalia, afirmó que sus colegas de los *Länder* orientales todavía no han

(54) STURM (1999a) distingue tres escenarios: 1) ignorar o reprimir la identidad alemano-oriental; 2) entrar en un período de continuados conflictos sobre ella; 3) dar voz al este. Califica el último escenario como el más inverosímil. Ver también SCHNEIDER, 1999.

comprendido que están representando entidades políticas soberanas, y que se comportan como si fueran gobernadores provinciales del Estado central (55). Erwin Teufel, presidente del gobierno de Baden-Württemberg, califica la existencia de los *Länder* de Hamburgo y Bremen como accidente de la historia constitucional, por el cual ahora los demás tienen que pagar, y se queja de la garantía de hecho que el Tribunal Constitucional ha dado a *Länder* al borde de la insolvencia (56). Estas manifestaciones nos ofrecen un ejemplo de que, a pesar de la continuidad de la tendencia hacia la cooperación y la unitarización, también existe una corriente contraria, que seguramente es más fuerte que nunca.

4. FEDERALISMO ALEMÁN E INTEGRACIÓN EUROPEA

«Europeanization has reinforced the patterns and structures of power sharing and joint decision-making on which the German system of interlocking politics (*Politikverflechtung*) is based.» Esta opinión, que cito aquí de un artículo de Tanja Börzel, está muy extendida y también forma la base de la famosa tesis de la doble *Politikverflechtung*, en Alemania y Europa, defendida por Rudolf Hrbek (57). Sin embargo, como veremos, también hay argumentos para los que defienden la opinión contraria: de que Europa, con su espacio sin fronteras, provoca una diferenciación entre regiones, y una tendencia creciente entre algunos de ir por su cuenta.

Ya el año 1951, Karl Arnold, presidente del gobierno del Rin del Norte-Westfalia, había avisado que si los *Länder* quedasen excluidos de la participación europea, quedarían reducidos a «meras entidades administrativas» (58). Más de cuarenta años más tarde, el parlamento de Hesse organizó un congreso con el título «Europa, ¿el fin del federalismo?» (59). Durante mucho tiempo, la federación usaba el viejo artículo 24 de la *Grundgesetz* para transferir competencias (¡también de los *Länder*!) hacia Bruselas, atacando al federalismo alemán a través de este «flanco abierto». Ni siquiera hacía falta el consentimiento del *Bundesrat*. Los *Länder* se contentaron con la presencia de un observador mudo, que acompañaba a la delegación federal a Bruselas.

Cuando a finales de los años setenta, la CEE cogió la iniciativa en política regional, alguna cosa cambió. En 1979, en una carta, el canciller federal

(55) Citado por MACKENSTEIN/JEFFERY, 1999.

(56) Entrevista en *Die Zeit* 7.3.2002.

(57) BÖRZEL, 1997: 104. Ver HRBEK, 1986, SCHARPF, 1994.

(58) Citado por BLANKE, 1997.

(59) GRESS, 1993.

Schmidt reconoció el derecho de los *Länder* a obtener todas las informaciones sobre lo que pasó en Bruselas y, cuando se tratara de asuntos de competencia exclusiva de los *Länder*, hasta a la participación. Prometió tomar en cuenta las opiniones expresadas por los *Länder* siempre que lo fueran por unanimidad y que llegaran a tiempo, pero reservó para la Federación el derecho de divergir de éstas por razones perentorias de política exterior o de integración. A pesar de que la experiencia demostró la ineficacia del procedimiento, la letargía de los *Länder* continuó hasta finales de los ochenta.

La definitiva toma de conciencia de los *Länder* se manifestó en la discusión sobre la ratificación de la Acta Única Europea de 1986. La Cámara federal impuso como condición de la ratificación establecer nuevos mecanismos de participación. En lugar de pedir la unanimidad de los *Länder*, con el consentimiento mayoritario del *Bundesrat* bastaría para que la posición de los *Länder* debiera tomarse en cuenta. El gobierno, sin embargo, podía desviarse de la posición del *Bundesrat* por motivos perentorios de política exterior o de integración.

Otra vez los *Länder*, en consonancia con la línea ya analizada en la historia de la RFA, compensaron su pérdida de autonomía con cierta posibilidad de participar en las decisiones del nivel superior. Perdieron autonomía los parlamentos de los *Länder*. Ganaron en influencia los gobiernos autonómicos, a través del *Bundesrat*. Fue el *Bundesrat* quien, indirectamente, adquirió importancia europea. A pesar de que constitucionalmente se trata de un órgano de la Federación y no de los *Länder*, éste empezó a servir como representante del interés de los *Länder* en asuntos europeos, ante el Gobierno federal.

A comienzos de los años noventa, el Tratado de Maastricht dio una oportunidad a los *Länder* de mejorar su posición. Consiguieron que dos de sus representantes fueran integrados en la delegación alemana que participó en las Conferencias Intergubernamentales (CIG). Pero su voz decisiva solamente se notó al final, cuando la ratificación del Tratado quedó pendiente del consentimiento del *Bundesrat*. Otra vez los *Länder*, actuando con unanimidad, retrasaron la ratificación para poner los tornillos a la Federación. Otra vez, el éxito más grande de los *Länder* fue a nivel interior alemán (60). La reforma constitucional de la *Grundgesetz* del 1994 (61) cerró el «flanco

(60) Los *Länder*, en la CIG, habían reivindicado introducir el principio de la subsidiariedad a los Tratados, abrir el Consejo de Ministros a representantes regionales, crear un Comité de las Regiones, con perspectiva de convertirse en segunda cámara del Parlamento Europeo, y permitir a las regiones el recurso ante el Tribunal de Justicia. También en este contexto fueron las reivindicaciones codeterministas las que tenían más éxito.

(61) Ver BARCELÓ, 1993; CALLIESS, 2000; SCHEFOLD, 1994 (la traducción castellana contiene algunas equivocaciones; ver el texto original alemán reproducido en el mismo volumen).

abierto» del federalismo: Ya no es posible transferir competencias de los *Länder* a Bruselas sin el consentimiento del *Bundesrat*. La política europea ya no se considera estrictamente hablando política exterior, y por tanto, feudo exclusivo del gobierno federal. De hecho, se trata de otra «tarea común» de *Länder* y Federación (62). Según el nuevo artículo 23, el gobierno federal tiene que tomar en consideración la posición de la mayoría de los *Länder* expresada a través del *Bundesrat*, si los intereses de los *Länder* quedan afectados por los proyectos europeos en discusión. Si las competencias legislativas de los *Länder* quedan gravemente afectadas, tiene que tomar en consideración su posición de manera determinante, pero salvaguardando la responsabilidad nacional de la Federación. Hasta se vislumbra la posibilidad de que el gobierno federal tenga que defender una posición del *Bundesrat* que vaya en contra de sus propias convicciones, si después de un proceso de conciliación fracasado, el *Bundesrat* confirma su posición con una mayoría de dos tercios de sus votos. Ello, con el bien entendido de que no se trate de aumentar gastos o disminuir ingresos, ya que en estos casos, la aprobación del gobierno sigue siendo irrenunciable.

Por lo tanto, en realidad es poco probable que el gobierno se encuentre en la situación desagradable de haber de defender una posición que no es la suya. Primero, porque el ámbito de competencias exclusivas es pequeño. Segundo, a causa de las cláusulas de salvación mencionadas. Además, el voto del *Bundesrat* solamente vincularía el Gobierno federal en cuanto a la parte del proyecto europeo que realmente afectase la competencia exclusiva de los *Länder*. Políticamente, si el *Bundesrat* realmente fuerza al gobierno a adoptar una posición prefijada por él, y por tanto sin posibilidad de maniobras, en el caso de decisiones del Consejo de Ministros por procedimiento de la mayoría, Alemania podría perder la votación, y el resultado podría ser subóptimo también para los *Länder*. Éstos además tendrían eventualmente que cargar ante la opinión pública con los costes políticos, si apareciesen, por obstructionistas. Por lo tanto, no es de esperar que la sangre llegara al río, como tampoco ha pasado. Según Benz, ante la disyuntiva, los *Länder* no hacen uso de su posición de veto, prefiriendo formular opiniones no vinculantes, vender el derecho a veto, o buscar acuerdos de paquete.

Evidentemente, el éxito de los *Länder* en asegurarse una participación tan importante en la política europea de Alemania, ha provocado muchas interpretaciones. Por un lado, se ha visto como prueba de la vitalidad y eficacia del sistema federal alemán. Los *Länder*, desde esta perspectiva, han sabido hacer uso de la ventana de oportunidad que prestó la ratificación de Maastricht para recuperar buena parte de las posiciones perdidas a lo largo

(62) KLATT, 1999b: 161. Ver MAGIERA, 1994: 40 y BENZ, 1999: 73.

de los años anteriores. Pero también es necesario recordar que por el mismo tratado de Maastricht, se establecen competencias europeas en ámbitos como cultura, media, educación, formación continua, salud, medio ambiente, investigación y tecnología, y política estructural que antes habían formado parte del feudo de los *Länder* (63). A los *Länder*, les queda la implementación. Pero es el Estado que tiene que responsabilizarse de ésta en Bruselas. En consecuencia, puede que presione más sobre las administraciones de los *Länder* para que sigan las pautas marcadas por la Federación.

A partir de 1992, sin embargo, la nueva Conferencia Permanente de los Ministros de Asuntos Europeos de los *Länder* mostró el crecimiento de las divergencias entre ellos. Cada vez más, han cristalizado dos grupos: por un lado, los tres *Länder* más grandes, Baviera, Baden-Württemberg, y Rin del Norte-Westfalia. Por otro lado, los cinco nuevos *Länder* pequeños y pobres de la antigua RDA. Los otros se han situado en medio (64). Evidentemente, estas discrepancias fundamentales pueden bloquear el mecanismo analizado de participación de los *Länder*, ya que éste depende de una mayoría (y, en última instancia, de una mayoría de dos tercios de los votos) en el *Bundesrat*.

No obstante, las partes se muestran contentas con los mecanismos. Cada año, el Gobierno pasa entre 7.000 y 10.000 documentos europeos a los *Länder*, a través del *Bundesrat*. Entre 1993 y 1999, hubo unos 1.400 casos de actuación del *Bundesrat* en asuntos de la UE (65). Solamente en unos 130 de estos casos, las competencias exclusivas de los *Länder* quedaron afectadas, y por lo tanto, el punto de vista del *Bundesrat* tuvo una importancia considerable para el Gobierno federal. Hasta 1995, solamente hubo un caso de conflicto, en torno a si la resolución del *Bundesrat* tenía que considerarse de manera determinante o no, concretamente con referencia a la concesión del derecho de voto en elecciones municipales a los ciudadanos comunitarios residentes en Alemania. En este caso, el conflicto se resolvió a través del mecanismo de conciliación previsto en la ley de 1993. En el 2000, el Gobierno federal se resistió a seguir la opinión del *Bundesrat*, con referencia a un asunto donde la opinión de éste tenía que tenerse en cuenta de manera determinante (66).

A pesar de ello, después de algunos años de experiencia práctica, puede decirse que no se han vivido conflictos importantes. De hecho, a pesar de la posibilidad de que el *Bundesrat* decida con mayoría, en la práctica, casi

(63) Ver HRBEK, 1998b.

(64) Ver FISCHER, 1999a: 136.

(65) Ver GRESS/LEHNE, 1999.

(66) En abril del 2000. Se trató de una directiva europea sobre impacto ecológico. Ver ENGEL, 2001b.

siempre se ha votado 16:0 (67). Sobre todo, no se llegó a la ingobernabilidad que muchos críticos del *Bundesratsverfahren* habían previsto. Básicamente por dos razones: competencias exclusivas de los *Länder* hay pocas. Y ni *Bund* ni *Länder* quieren pagar los costes políticos de no ponerse de acuerdo. Para evitar el conflicto, ambos colaboran des del principio de las negociaciones. Para fijar posiciones de negociación alemanas, los ministerios federales correspondientes escuchan a los representantes de los *Länder*. En realidad, la coordinación se realiza entre los funcionarios, o entre los Ministros de los *Länder* responsables para Asuntos Europeos, ocasionalmente en la Conferencia de Ministro Presidentes de los *Länder* o en el pleno del *Bundesrat*. La famosa Cámara europea del *Bundesrat*, que tiene que garantizar la capacidad de reacción del *Bundesrat*, desde su fundación en 1993 hasta finales del año pasado, solamente se ha convocado pocas veces, con tendencia decreciente. Es probable, sin embargo, que la coordinación resulte más conflictiva en el futuro (68).

Los parlamentos de los *Länder* son, otra vez, los perdedores de los nuevos mecanismos: sus competencias se les han escapado hacia Bonn/Berlín o Bruselas, y la compensación, o sea la posibilidad de codecidir al nivel federal, la ha recibido el poder ejecutivo del *Land*. Con todo lo que significa esto para la democracia, cada vez más indirecta y menos transparente. En los años noventa, algunos *Landtage* reaccionaron con intentos de ejecutar un control más efectivo sobre su Gobierno, también en asuntos europeos. Se establecieron Comités parlamentarios de asuntos europeos (*Europaausschüsse*), cuyo estatus, sin embargo, suele ser de segunda división. Los *Länder* orientales utilizaron sus procesos constituyentes para integrar algún artículo europeo en su respectiva constitución, pero los derechos de control otorgados a los parlamentos quedan muy limitados y no van mucho más lejos del derecho a ser informados. En los *Länder* occidentales, los parlamentos tienen, en la mayoría de los casos, derechos más amplios. En algunos casos, sus decisiones vinculan al gobierno, en teoría, por lo menos políticamente, aunque pocas veces jurídicamente (69).

Hasta ahora hemos visto que los gobiernos de los *Länder* de la RFA tienen posibilidades reales de participar en la toma de posición que Alemania defiende en ciertos ámbitos políticos en Bruselas. Sobre todo, si los *Länder*

(67) Ver ENGEL, 2000.

(68) No conozco ningún caso en el que el *Bundesrat* haya obligado al Gobierno Federal a interponer una demanda contra una institución de la UE ante el Tribunal de Justicia, por haber infringido el poder legislativo de los *Länder* en casos donde la Federación no tenga competencias. Teóricamente es posible, pero —en vistas de las pocas competencias legislativas de los *Länder*— poco probable.

(69) Ver JOHNE, 2000; STRAUB/HRBEK, 1998; HRBEK, 2000.

actúan con mayoría amplia o por unanimidad. Especialmente, en el ámbito de sus competencias exclusivas, escasas.

Maastricht, sin embargo, por iniciativa belga, incluso abre la posibilidad de que los Estados que lo deseen, puedan dejarse representar en el Consejo de Ministros por miembros de gobiernos subestatales. Si el Estado miembro lo permite, este representante puede también liderar la delegación de un Estado miembro, y también emitir los votos de éste. Dado que estos votos no se pueden repartir, en tal caso los *Länder* tienen que ponerse de acuerdo antes. El Gobierno federal alemán nunca demostró mucho entusiasmo por esta posibilidad (70). El presidente Richard von Weizsäcker incluso la tachó de peligrosamente confederativa (71).

De hecho, la Ley y el acuerdo entre Federación y *Länder* del 1993 solamente prevén que la Federación permita que un ministro de un *Land* encabece las «negociaciones» sobre temas concretos, mientras que la Federación continua presidiendo la «delegación» alemana. Algunos de estos casos sí han generado conflictos, por ejemplo cuando la Federación se negó a ceder la dirección de las negociaciones sobre los programas Sócrates y Raphael, el quinto plan marco para investigaciones científicas, y la directiva sobre televisión, con el argumento de que las competencias de los *Länder* en estos ámbitos no eran exclusivas (72).

Los *Länder* no están representados como tales al COREPER (73). En la representación alemana ante la UE, los dos funcionarios de los *Länder* allá presentes trabajan como los otros, o sea, bajo la disciplina del Alto Representante.

Por el contrario, funcionarios de los *Länder* enviados por el *Bundesrat* participan en muchos grupos de trabajo del Consejo y de la Comisión. En la actualidad, se calcula que unos 450 encargados del *Bundesrat* trabajan en unos 300 gremios. Algunos pequeños *Länder* tienen problemas manifiestos

(70) Uno de los argumentos del que a la sazón fue ministro exterior de la Federación, Genscher, consistía en que, de esta manera, la posición alemana quedaría muy poco flexible, con tendencia a la abstención, o a defender la posición del denominador común más pequeño entre los *Länder*, cosa que no convendría a un país líder de la Unión Europea. Véase también SCHARPE, 1990: 39. También se ha discutido el problema de legitimidad que existe cuando un ministro de un *Land*, y por tanto responsable democráticamente ante su parlamento, toma decisiones para la Federación, sin ser responsable ante el parlamento federal. El *Bundesrat*, donde tendría que justificar su actuación, no es una Cámara elegida por el pueblo, y constitucionalmente es discutible si puede obligar al ministro de un *Land*. Para КОКОТ (1999: 189) la regla «undermines the system of parliamentary democracy».

(71) Citado en SCHNEIDER, 1999.

(72) Ver GRESS, 1998: 163.

(73) La Federación no lo admitió. Ver FISCHER, 2001: 22.

para llenar su cuota, lo que llevó a una sobrerrepresentación «de hecho» de los *Länder* grandes.

Seguramente, Schefold tiene razón cuando insiste en que la participación de los *Länder*, en los términos actuales, no se ha configurado como protección de la singularidad de cada *Land* individual, sino como garantía de la influencia del nivel de los *Länder* en el proceso de toma de decisiones de la UE (74).

Una de las novedades del Tratado de Maastricht que se anunció con bombos y platillos era el Comité de las Regiones (75). Aunque al precio de admitir también a los municipios, parecía que la Unión Europea reconocía la existencia de un tercer nivel de gobernación en Europa. Pero son los Estados los que deciden a quién enviar; estos enviados representan, como órgano de la UE, a todo el nivel regional y local de la UE, no a su entidad de procedencia (76), y tienen un mandato libre. En el caso alemán, el Estado miembro dejó la elección de los delegados en manos de los *Länder*, con la obligación de garantizar, también, la representación de las tres principales federaciones de municipios. Según un convenio de los *Länder* del año 1993, cada uno de ellos (16) envía un delegado y un sustituto. Los delegados restantes se adjudican según un turno preestablecido. La selección de los candidatos se dejó en manos de cada gobierno. Estos quisieron establecer un paralelismo con el *Bundesrat*, donde, sin embargo, envían delegados sin mandato libre. Al principio, casi todos los *Länder* exclusivamente enviaron miembros de su gobierno.

Las primeras experiencias con el Comité desengañaron a los *Länder* (77). El Comité decidió no admitir la delegación del voto. Políticos locales y de regiones con pocas competencias utilizan el Comité para promocionarse. Los presidentes de los gobiernos de los *Länder* o los ministros de sus gobiernos no siempre tienen el tiempo para asistir a las reuniones de un Comité con carácter puramente consultivo. De esta manera, los *Länder*, que habían presionado a favor del establecimiento del Comité, de vez en cuando ni votan. Curiosamente, los sustitutos de los delegados han adquirido cierto protagonismo, ya que los titulares no van a las sesiones. En algunos casos, los sustitutos son parlamentarios de los *Länder*. De esta manera, el poder legislativo, sorprendentemente, finalmente tiene acceso a un órgano aunque secundario europeo (78).

(74) SCHEFOLD, 1994: 143. SCHEFOLD, incluso ve en este sistema una coartada en contra de la Europa de las Regiones en cuanto puede facilitar el justificar una política de bloqueo del Estado nacional en sentido antieuropeista (144 y s.).

(75) Entre la literatura ya muy numerosa, destacaria DEHOUSSE/CHRISTIANSEN, 1995.

(76) De hecho, como ya dijo KOKOTT (1999: 198), tampoco no es demasiado claro ante quién se tienen que responsabilizar, políticamente, por sus acciones.

(77) Como dice JEFFERY (1997a: 69): «waking up in the Third Level - with a Headache».

(78) Entre los 21 representantes de los *Länder* en 1994, 19 eran miembros de un gobierno y 2 vinieron de las Cámaras legislativas. Entre los sustitutos, la relación era 14:6 (con un

A parte de la solidaridad entre delegados de un mismo Estado miembro, parece que hay coaliciones frecuentes entre regiones con pocas competencias y delegados municipales. La gran heterogeneidad de los delegados impide, entre otras causas, que el Comité mejore su papel. Pero la heterogeneidad entre los *Länder* alemanes también está creciendo. Algunos de ellos se han convertido en participantes activos. Así, Sajonia-Anhalt, un *Land* económicamente muy débil del este alemán y, por tanto, muy interesado en la política regional, «s'est révéleé être un des membres allemands les plus enthousiastes en faveur du CoR, se départissant de l'antipathie de la plupart des *Länder* de l'Ouest à l'égard de cette organe...» (79).

El desengaño con el Comité y las tendencias a la diversidad de intereses pueden reforzar un elemento de participación individual de los *Länder*, las oficinas de representación individual. Su trabajo no se suele sincronizar con el de los representantes de los *Länder* al Comité ni con el *Bundesrat*. Entre 1985 y 1989, cuando Hesse abrió su oficina en Bruselas, todos los *Länder* de la antigua RFA establecieron su «casa» (80). Después, los cinco nuevos *Länder* se repartieron la embajada de la antigua RDA en Bruselas (81). A pesar de algunas irritaciones federales sobre la supuesta «política exterior concurrente» de los *Länder*, en 1993 se dio una base legal al trabajo de las oficinas. En 1995, las irritaciones volvieron cuando seis *Länder* occidentales denominaron a sus oficinas «representación» como si de embajadas se tratase. Las oficinas juntas tienen ahora más personal que la representación oficial de la RFA (140:112) (82). Hay ciertas tensiones, aunque no conflictos abiertos.

Sin duda, las reformas de la política regional europea desde los años setenta han contribuido mucho a revalorizar las regiones europeas que se aprovechan de los fondos. En el caso de la antigua RFA, sin embargo, los *Länder* sabían que, por su nivel de bienestar, no tenían derecho a cobrar mucho, mientras que Alemania era y es el gran pagador de los fondos. Sabían que una parte considerable de la gran expansión de los fondos (de 258 mil millones de ecus en 1975 a 4.500 mil millones en 1989) iba a cargo del contribuyente alemán. Es cierto que algunas de las posibilidades de subvención interesaban a determinados *Länder*, con problemas de desarrollo de sus zonas

representante del nivel municipal ocupando el puesto restante). En 1998, la relación ya era 16:5 entre los titulares, y 9:12 entre los sustitutos. Ver JOHNE, 2000: 305.

(79) JEFFERY, 1998a: 81.

(80) Para experiencias concretas de políticas europeas de *Länder* alemanes, véase, entre otros, GRESS/LEHNE, 1999; NAGELSCHMIDT, 1999; CLOSTERMEYER, 2001; KRÄMER, 2000; HRBEK, 2000.

(81) En 1995, Turingia se mudó a otro edificio.

(82) Véase FISCHER, 1999a: 136.

rurales o con la reestructuración industrial (83). Además, los programas INTERREG dieron nuevo hálito a algunas cooperaciones interregionales adormecidas e incitaron a realizar más (84).

Pero como consecuencia de la unificación, se sumaron cinco regiones a la UE que se colocaron entre las más pobres. El (relativo) desinterés alemán había terminado. Alemania, por primera vez, tiene regiones consideradas de «objetivo 1», candidatas a la máxima categoría de subvenciones.

Los cinco *Länder* nuevos, ya de entrada, se vieron desamparados, tanto de la UE como de la actuación alemana ante la UE. Para fomentar la aceptación europea de la unificación, el gobierno Kohl, con su visión injustamente optimista de la economía oriental, había señalado que el problema del desarrollo económico del este era cosa alemana. Hasta 1994, las subvenciones para los nuevos *Länder* se regían por un sistema transitorio, que, según la interpretación alemana oriental, significa un agravio en comparación con otras regiones del objetivo 1. En 1992, los cinco *Länder* no llegaron ni al 50 por 100 del PIB *per capita* europeo, mientras las regiones del objetivo 1 españolas llegaron al 77 por 100, las portuguesas al 67 por 100, y las griegas al 61 por 100 (85). No obstante, la ayuda europea mediana por habitante alemán de regiones objetivo 1 llegó solamente a 64 ecus (1991-93), mientras el habitante medio de las regiones objetivo 1 de la UE llegó a recibir 130 ecus (86).

Actualmente, después de su integración total en el sistema de la política regional europea, el máximo interés de los *Länder* del este es mantener estas subvenciones, y si fuera posible, también después de la ampliación de la UE. Su catálogo de objetivos dista mucho de los intereses de los *Länder* del oeste. El este quería:

— concentrar las subvenciones a las regiones objetivo 1. Esta reivindicación se opone a los intereses de los *Länder* occidentales y de regiones europeas como Cataluña, que cobran por otros conceptos (p. ej. antiguos objetivos 2 o 5b);

— mantener la política regional en manos de la Comisión europea. Esto va en contra del interés manifiesto alemán (y de otros Estados y regiones) de renacionalizarla;

(83) Sobre los fondos estructurales y su importancia para algunos *Länder* ver STAECK, 1997 y ANDERSON, 1996.

(84) Con referencia a la Comunidad de Trabajo Meuse-Rin, WOLTERS (1994: 411) explica: «this beauty has been sleeping since its birth in 1976, until prince INTERREG kissed it awake in 1990 with millions of ecus».

(85) KRÄMER, 1998: 274.

(86) ANDERSON, 1996: 181.

— considerar los *Länder* (y no sus subzonas) como las únicas regiones a recibir fondos. Esto va en contra del interés de los *Länder* con una superficie más grande, que tienen subzonas pobres o con problemas específicos.

— mantener la barrera de 75 por 100 del PIB per cápita para ser considerada región objetivo 1.

— reducir la parte de los fondos estructurales que la Comisión puede dedicar a programas de interés común, de los cuales también se aprovechan regiones no tan pobres (p. ej. INTERREG).

La población de los *Länder* orientales, después de la unificación, se había mostrado, inicialmente, más «euroeufórica» que la de los *Länder* occidentales. Esto ya ha cambiado. Como demuestra la bajísima participación en las elecciones europeas. Para los alemanes orientales, Bruselas no se encuentra en el centro de la agenda política, a pesar del dinero que se recibe. La Comisión también lleva a cabo políticas (de libre competencia, de ampliación...) que la población del este no ve con buenos ojos (87). Como analiza Benz, en los últimos años hasta en política regional, un ámbito típico de cooperación, los intereses de los *Länder* y hasta sus políticas concretas han tendido a diferir cada vez más, dando lugar a situaciones paradójicas de simultaneidad entre intensificación de la *Politikverflechtung* y autonomía regional (88). Sin embargo, la tendencia a la heterogeneidad de las posiciones incluso se ha manifestado en las posiciones de los *Länder* ante las CIG o documentos importantes de la comisión. Mientras en Maastricht, el frente común de los *Länder* todavía era muy firme, en Amsterdam 1995 ya era más frágil. Hubo un documento de reivindicaciones del *Bundesrat* (incluyendo el principio de subsidiariedad, el catálogo de competencias, la revalorización del CoR, el acceso al Tribunal de Justicia), pero fue suplementado, sin embargo, por un catálogo mixto de reivindicaciones particulares. La discusión sobre la Agenda 2000 puso de manifiesto las diferencias entre los *Länder* occidentales y orientales. En el caso de las subvenciones agrarias ya no hubo compromiso. Baviera y Rin del Norte-Westfalia se pelearon sobre el nuevo objetivo 2 (unir las subvenciones para regiones en crisis industrial y regiones rurales); aquí se llegó a un compromiso muy frágil y, en consecuencia, el Gobierno Federal ya no lo tomó en serio y siguió su propia política. En el caso de la propuesta de determinada nueva iniciativa comunitaria (RESTRUCT), la Federación ya no defendió la posición de los *Länder* (a pesar de que habría tenido que tomarla en consideración de manera determi-

(87) Ver KRÄMER, 1999 y 2000.

(88) BENZ, 1999: 185. El desarrollo del enfoque de «endogeneous development» en la ciencia regional contribuyó a esto.

nante), a causa de las grandes diferencias entre ellos (89). Es cierto que en casos muy importantes los *Länder* sí han sido capaces de unirse. Los presidentes de los gobiernos de los *Länder* amenazaron con hacer fracasar Niza si la cuestión del repartimiento de competencias no aparecía en la agenda de la CIG 2004 (90); pero ¿no se trata, a la hora de la verdad, de un fracaso, si consideramos que la pregunta, originalmente, ya se habría tenido que discutir en el 2000?

A pesar de los crecientes problemas para llegar a acuerdos entre los *Länder*, no hay ninguna razón para pensar que los *Länder* o algunos de ellos se presten a teóricos «alicates» con la Comisión y contra el Gobierno federal.

Pero, las crecientes divergencias ya han tenido impacto en su política europea. Jeffery ha sintetizado estas diferencias así (91): Mientras Baviera grita «¡Devolvedme mis competencias!», Sajonia-Anhalt defiende: «¡No me toquéis mis fondos estructurales!» Baviera, que tiene dinero y personal para una nutrida presencia en Bruselas, puede estar a favor de una Europa «de» regiones competitivas con capacidad de autonomía, y de sacar provecho del comercio libre dentro del mercado común y del espacio del euro. Puede defender posiciones que de vez en cuando parecen «británicas»: una Comisión más bien débil, que devolviese las competencias en materias de cultura, educación, salud, bienestar y empleo que ha ido apropiándose. Al mismo tiempo, cambios profundos en la política estructural y agraria, con renacionalizaciones (92).

Al otro extremo, los *Länder* del este están a favor de una Europa «con» las regiones, una Comisión Europea fuerte con capacidad de redistribución, que mantiene las subvenciones agrarias y regionales. Sin embargo, no se puede esperar que estos *Länder* tengan capacidad ni interés para realizar una política europea por su cuenta. Brandeburgo, a finales de 1997, ya salió de la Asamblea de las Regiones.

En el futuro, el primer grupo puede concentrarse más en una política de regiones fuertes (93), y ya no centrarse tanto como hasta ahora, en extender el

(89) Ejemplos según ENGEL, 2000. Ver también JEFFERY/COLLINS, 1998: 243.

(90) Ver FISCHER, 2001.

(91) JEFFERY, 1998a: 63 y 68: «Rendez-moi mes compétences!» versus «Ne touchez pas aux fonds structurels!» Ver también BENZ, 1998b: 127.

(92) Ver las declaraciones del ministro Reinhold Bocklet en: Bayern in Europa, <http://www.bayern.de/Europa/BayerischeEuropapolitik.htm> (12.11.2001). Para la visión de Edmund Stoiber, ver Bayerische Staatskanzlei: Pressemitteilungen. 8. November 2001. Europapolitische Grundsatzrede an der Berliner Universität. <http://www.bayern.de/Presse-Info/PM/2001>.

(93) Las reivindicaciones de devolver competencias al nivel regional pero también estatal, pueden resultar populares dentro de una población alemana cada vez más crítica con la UE. Ver KNODT/STAECK, 1999.

federalismo cooperativo alemán hacia Europa. En todo caso, para impactar realmente en Europa, a los unos y los otros les faltan recursos. Los *Länder* son fuertes dentro de Alemania; pueden influenciar la posición alemana. Gozan, en el interior, de recursos constitucionales, experiencia administrativa, y hasta algún dinero propio; tienen potencial político. Hasta ahora se han concentrado, quizás demasiado (94), en mejorar esta posición en Alemania. Pero en cuanto sus recursos europeos no mejoren, por ejemplo a través de una nueva constitución europea, en Europa siempre quedarán actores marginales.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una de las características que más destacan del federalismo alemán es la división entre la legislación y la ejecución de muchas competencias: si la primera se deja en manos de la Federación, la segunda se encuentra en manos de los *Länder*. Este repartimiento hace necesaria la cooperación. La *Grundgesetz*, que resalta más la función codeterminante de los *Länder* a nivel federal que su autonomía, reforzó estas características. Prescripciones constitucionales, la falta de fuertes identidades territoriales y una sociedad en proceso de homogeneización social facilitaron, a lo largo de los años cincuenta y sesenta, el paso hacia el federalismo cooperativo. Después de haber pasado ya por algunas trifurcaciones en los setenta y parte de los ochenta, la unificación de 1990, finalmente, puso el sistema ante la disyuntiva de acelerar este desarrollo hacia cada vez más cooperación; o de romper con esta tendencia en favor de una nueva asimetría. Hasta ahora, la tendencia dominante ha sido reforzar todavía más la cooperación. Europa ayudó en ello; los *Länder*, para utilizar su influencia que deriva de su potencial político dentro de Alemania, tienen que ponerse de acuerdo. Pero, las tendencias a la asimetría y las correspondientes reivindicaciones se han reforzado y probablemente crecerán más. El sistema muestra síntomas de sobrecarga y cansancio, sobre todo por lo que se refiere a la perecuación financiera. Algunos de los *Länder* más solventes se sienten explotados, mientras, al mismo tiempo, el sistema de partidos se está regionalizando (95). Parece que la base social del federalismo (96) crece, aunque desigualmente, en Alemania. En consecuencia, es posible que en Alemania se desarrolle un federalismo de dos clases (97): algunos *Länder* serán quizás capaces de realizar, estrategias más o menos propias, la gran mayoría mirarán hacia Bonn y Bruselas.

(94) Ver CHRISTIANSEN, 1992.

(95) Ver STURM, 1999.

(96) Ver JEFFERY, 1999.

(97) Ver STURM/JEFFERY, 1993.

Sin embargo, será muy difícil romper con una *path dependency* creada al largo de 50 años o más. Puede ser que Alemania se arrepienta de no haber roto con ella en 1990, cuando una asamblea constituyente, con mayoría simple, habría podido introducir reformas necesarias que ahora no se perciben, ya que necesitarían del acuerdo de todos los actores. La asimetría económica, social, y quizás hasta identitaria marcará más que nunca la Alemania futura. Pero, es muy difícil que un barco «Titanic» como Alemania cambie de rumbo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBROMEIT, HEIDRUN: *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, 1992.
- ANDERSON, JEFFREY: «Germany and the Structural Funds: Unification Leads to Bifurcation», en HOOGHE, LIESBET (ed.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, 1996, págs. 163-194.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, MERCÉ: «La participación de los Länder en la formación de la voluntad del Estado alemán ante Europa (La reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992)», *Revista Vasca de Administración Pública*, 36, 1993, 2, págs. 189-205.
- BENZ, ARTHUR: «Rediscovering regional economic policy: New opportunities for the Länder in the 1990s», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*, London/New York, 1999b, págs. 177-196.
- BENZ, ARTHUR: «From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years», *Publius*, 29, 1999a, 4, págs. 55-78.
- BENZ, ARTHUR: «Perspektiven des Föderalismus in Deutschland», *Die Öffentliche Verwaltung*, 14, 1991, págs. 586-598.
- BENZ, ARTHUR/SCHARPF, FRITZ W./ZINTL, REINHARD: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/New York, 1992.
- BENZ, ARTHUR: «German regions in the European Union. From joint policy-making to multi-level governance», en LEGALES, PATRICK/LEQUESNE, CHRISTIAN (eds.): *Regions in Europe*, London/New York, 1998b, págs. 111-129.
- Bertelsmann-Kommission «Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit»: Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh 2000.
- BLAIR, PHILIP: «Federalism, legalism and political reality: the record of the Federal Constitutional Court», en: JEFFERY, CHARLIE/SAVIGEAR, PETER (eds.): *German federalism today*, Leicester/London, 1991, págs. 63-83.
- BLANKE, HERMANN-JOSEF: «La participació dels Länder en la formació de la voluntat estatal (*Bundesrat*) i la presència de representants dels estats federats a les institucions europees», *Autonomies*, 22, julio, 1997, págs. 31-43.
- BÖRZEL, TANJA A.: «Does European Integration Really Strengthen the State? The Case of the Federal Republic of Germany», *Regional & Federal Studies*, 7, 3, 1997, págs. 87-113.

- BULMER, SIMON: «Efficiency, democracy and post-unification federalism in Germany: a critical analysis», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*, London/New York, 1999, págs. 312-328.
- Bundesverfassungsgericht/Pressestelle: Pressemitteilung 117/99 vom 11. November 1999.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, MIGUEL ÁNGEL: «La sentència del Tribunal Constitucional alemany sobre la Llei de Perequació Financera», *El Clip*, 5, Barcelona, 2000.
- CALLIESS, CHRISTIAN: «Innerstaatliche Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer nach Art. 23 GG und ihre Sicherung auf europäischer Ebene», en HRBEK, RUDOLF (ed.): *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, 2000, págs. 13-26.
- CHRISTIANSEN, THOMAS: «The Länder between Bonn and Brussels: The Dilemma of German Federalism in the 1990s», *German Politics*, 1, 2, 1992, págs. 239-263.
- CLOSTERMEYER, CLAUS-PETER: «Die Europapolitik Baden-Württembergs», en FISCHER, THOMAS/FRECH, SIEGFRIED (ed.): *Baden-Württemberg und seine Partnerregionen*, Stuttgart, 2001, págs. 35-47.
- DEHOUSSE, RENAUD/CHRISTIANSEN, THOMAS (eds.): «What model for the Committee of the Regions?», *EUI-Working Paper EUF*, 95/2, Florència, 1995.
- ENGEL, CHRISTIAN: «Kooperation und Konflikt zwischen den Ländern: Zur Praxis innerstaatlicher Mitwirkung an der deutschen Europapolitik aus der Sicht Nordrhein-Westfalens», en HRBEK, RUDOLF (ed.): *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, 2000, págs. 49-60.
- ENGEL, CHRISTIAN: «The regions' representation in the Council», en *Colloquium of the Constitutional Regions: «Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union»*, Brussels, 22 February 2001.
- EXLER, ULRICH: «Financing German Federalism: Problems of Financial Equalisation in the Unification Process», en JEFFERY, CHARLIE/STURM, ROLAND (eds.): *Federalism, Unification and European Integration*, London, 1993, págs. 22-37.
- FISCHER, THOMAS: «Die Europapolitik der deutschen Länder», en FISCHER, THOMAS/FRECH, SIEGFRIED (eds.): *Baden-Württemberg und seine Partnerregionen*, Stuttgart, 2001, págs. 16-34.
- FISCHER, THOMAS: «Die Außenpolitik der deutschen Länder. Transföderale Beziehungen zwischen Kooperation und Konkurrenz», *Der Bürger im Staat*, 49, 1/2, 1999, págs. 133-139.
- FISCHER, THOMAS: «Die Zukunft der Regionen in Europa - Kompetenzbestände und Handlungsspielräume», en BORKENHAGEN, FRANZ H. U. et al. (ed.): *Arbeitsteilung in der Europäischen Union - die Rolle der Regionen*, Gütersloh, 1999, págs. 31-42.
- GRESS, FRANZ (ed.): *Europa - Ende des Föderalismus?*, Wiesbaden, 1993.
- GRESS, FRANZ/LEHNE, RICHARD: «Länder governance (sic!) in a global era: the case of Hesse, *Publius*», *The Journal of Federalism*, 29, 4, 1999, págs. 79-97.
- GRESS, FRANZ: «Die Rolle der deutschen Landesparlamente im Prozeß der europäischen Integration», en STRAUB, PETER/HRBEK, RUDOLF (eds.): *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente*, Baden-Baden, 1998, págs. 161-175.

- GROSSE HÜTTMANN, MARTIN: «Die föderale Staatsform in der Krise? Die öffentliche Debatte um den Föderalismus in Deutschland», *Der Bürger im Staat*, 49, 1/2, 1999, págs. 107-113.
- HESSE, KONRAD: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.
- HRBEK, RUDOLF: «Les effets pour le fédéralisme de l'intégration dans l'Union Européenne», *Revue des Questions allemandes*, 1, 1998, págs. 5-18.
- HRBEK, RUDOLF: «Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß», en HRBEK, RUDOLF/THAYSEN, UWE (eds.): *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1986, págs. 17-36.
- HRBEK, RUDOLF (ed.): *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, 2000.
- HUBER, BERND: «Der Finanzausgleich im deutschen Föderalismus», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24, 1997, págs. 22-30.
- JEFFERY, CHARLIE: «Les Länder allemands et l'Europe. Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires», en NEGRIER, EMMANUEL/JOUVE, BERNARD (eds.): *Que gouvernent les régions d'Europe?*, Paris/Montréal, 1998a, págs. 55-83.
- JEFFERY, CHARLIE: «Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London/Portland, 1997, págs. 56-75.
- JEFFERY, CHARLIE/YATES, JOHN: «Unification and Maastricht: The Response of the Länder Governments», en JEFFERY, CHARLIE/STURM, ROLAND (eds.): *Federalism, unification and European Integration*, London, 1993, págs. 58-81.
- JEFFERY, CHARLIE: «From cooperative federalism to a "Sinatra doctrine" of the Länder?», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*, London/New York, 1999, págs. 329-342.
- JEFFERY, CHARLES/COLLINS, STEPHEN: «Zwischen *Apple-Pie* und Interessenpolitik: Die deutschen Länder und die EU-Osterweiterung», en KRÄMER, RAIMUND (ed.): *Regionen in der Europäischen Union*, Berlin, 1998b, págs. 242-259.
- JOHNE, ROLAND: *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2000.
- KLATT, HARTMUT: «Die innerstaatliche Beteiligung der Bundesländer an der deutschen Europapolitik», en NITSCHKE, PETER (ed.): *Die Europäische Union der Regionen*, Opladen, 1999b, págs. 133-166.
- KLATT, HARTMUT: «German Unification and the Federal System», en JEFFERY, CHARLIE/STURM, ROLAND (eds.): *Federalism, Unification and European Integration*, London, 1993, págs. 1-21.
- KLATT, HARTMUT: «Centralising trends in the Federal Republic: the record of the Kohl Chancellorship», en JEFFERY, CHARLIE/SAVIGEAR, PETER (eds.): *German federalism today*, Leicester/London, 1991, págs. 120-137.
- KLATT, HARTMUT: «Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland? Beteiligungsföderalismus versus Konkurrenzföderalismus», *Der Bürger im Staat*, 49, 1/2, 1999a, págs. 2-4.

- KNODT, MICHÈLE/STAECK, NICOLA: «Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy», *European Integration online Papers (EIoP)*, 3, 3, 1999. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-003a.htm>
- KOKOTT, JULIANE: «Federal states in federal Europe: the German *Länder* and problems of European integration», en JYRÄNKI, ANTERO (ed.): *National constitutions in the era of integration*. London, 1999, págs. 175-204.
- KRÄMER, RAIMUND: «Die Europäisierung des Ostens - Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union», en KRÄMER, RAIMUND (ed.): *Regionen in der Europäischen Union*, Berlin, 1998, págs. 260-286.
- KRÄMER, RAIMUND: «Die Europäisierung des Ostens: Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union», en HRBEK, RUDOLF (ed.): *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, 2000, págs. 27-45.
- KRÄMER, RAIMUND: «The transfederal relations of the East German Länder: The case of Brandenburg», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*, London/New York, 1999, págs. 234-262.
- LAUFER, HEINZ/MÜNCH, URSULA: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, 1997.
- LEHMBRUCH, GERHARD: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart et al., 1976.
- LEHMBRUCH, GERHARD: «Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus», en FISCHER, THOMAS (ed.): *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden, 2001, págs. 71-93.
- LEONARDY, UWE: «Into the 1990s: federalism and German unification», en JEFFERY, CHARLIE/SAVIGEAR, PETER (eds.): *German federalism today*, Leicester/London, 1991, págs. 138-148.
- LEONARDY, UWE: «Deutscher Föderalismus jenseits 2000: Reformiert oder deformiert», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1, 1999, págs. 135-162.
- MACKENSTEIN, HANS/JEFFERY, CHARLIE: «Financial equalization in the 1990s.: On the road back to Karlsruhe?», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*. London/New York, 1999, págs. 155-176.
- MAGIERA, SIEGFRIED: «Llei fonamental i integració europea. La major responsabilitat d'Alemanya després de la reunificació i la participació dels *Länder* en la Unió Europea», en BLÜMEL, WILLI/MAGIERA, SIEGFRIED/MERTEN, DETLEF/SOMMERMAN, KARL-PETER: *Problemes constitucionals a l'Alemanya unificada*, Barcelona, 1994, págs. 29-47.
- NAGEL, KLAUS-JÜRGEN: «Problemes i tendències del federalisme alemany des de 1945. Entre la "unitarització" de l'estat federal i l'Europa de les Regions», *Afers*, 35, 2000, págs. 127-156.
- NAGELSCHMIDT, MARTIN: «Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne: le cas du Bade-Wurtemberg», *Revue Etudes internationales*, 30, 4, 1999, págs. 679-699.
- Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, Berlin, 1975.

- RENZSCH, WOLFGANG: «Financing German unity: fiscal conflict resolution in a complex federation», *Publius*, 28, 4, 1998, págs. 127-146.
- RENZSCH, WOLFGANG: «Der Streit um den Finanzausgleich», *Der Bürger im Staat*, 49, 1/2, 1999, págs. 126-132.
- SCHARPF, FRITZ W.: «The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration», *Public Administration*, 66, 1988, págs. 239-278.
- SCHARPF, FRITZ WILHELM: *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt am Main, 1994.
- SCHARPF, FRITZ W./REISSERT, BERND/SCHNABEL, FRITZ: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts., 1976.
- SCHARPF, FRITZ W.: «Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen», en ALEMANN, ULRICH VON/HEINZE, ROLF G./HOMBACH, BODO (eds.): *Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa*, Bonn, 1990, págs. 32-46.
- SCHFELD, DIAN: «La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994, págs. 125-145.
- SCHMERGAL, CORNELIA: *Die Verhandlung um den Länderfinanzausgleich ist das Symptom eines grundlegenden Reformbedarfs*, Die Politische Meinung, Oktober, 1999. http://www.kas.de/publikationen1999/polmein/polmein99-10_schmergal.htm
- SCHMIDT, MANFRED G.: «Alemania: un estado de gran coalición», en COLOMER, JOSEP MARIA (dir.): *La política en Europa*, Barcelona, 1995, págs. 79-119.
- SCHNEIDER, HANS-PETER: «German unification and the federal system: The challenge of reform», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*, London/New York, 1999, págs. 58-84.
- SCHNEIDER, HANS-PETER: «El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania», *Revista de Estudios Políticos N.S.*, 12, 1979, págs. 41-61.
- SPAHN, PAUL BERND: «The German Constitutional Court takes on the principle of “solidarity”», *Federations*, 1, 2001, 1.
- STAECK, NICOLA: *Politikprozesse in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 1997.
- STOIBER, EDMUND: 26. Juni 2001. Erklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten vor dem Bayerischen Landtag. <http://www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2001/06-26.htm>
- STURM, ROLAND/JEFFERY, CHARLIE: «German Unity, European Integration and the Future of the Federal System: Revival or Permanent Loss of Substance?», en JEFFERY, CHARLIE/STURM, ROLAND (eds.): *Federalism, Unification and European Integration*, London, 1993, págs. 164-176.
- STURM, ROLAND: «Party competition and the federal system: The Lehmbruch hypothesis revisited», en JEFFERY, CHARLIE (ed.): *Recasting German Federalism*, London/New York, 1999b, págs. 197-215.

- STURM, ROLAND: «The constitution under pressure: Emerging asymmetrical Federalism in Germany?», en AGRANOFF, ROBERT (ed.): *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden-Baden, 1999a, págs. 137-148.
- STRAUB, PETER/HRBEK, RUDOLF (eds.): *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente*. Baden-Baden, 1998.
- TEUFEL, ERWIN: «Der deutsche Föderalismus in einer erweiterten Europäischen Union», en: FISCHER, THOMAS (ed.): *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden, 2001, págs. 15-25.
- TEUFEL, ERWIN: *Regierungserklärung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich am 24. November, 1999*. http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms_upload/media/16/regierungserklaerung_241199.pdf.
- WHEARE, KENNETH: *Federal Government*, London (4)1963.
- WOLTERS, MENNO: «Euregios along the German border», en BULLMANN, UDO (ed.): *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden, 1994, págs. 407-418.

