

GOBERNAR DESPUÉS DE LA REFORMA DEL FEDERALISMO¹ Resumen del artículo por Jana Wegmann²

El presente artículo de Werner Reutter empieza repasando las críticas generalizadas al sistema federal alemán, en su anterior condición, y que acabaron desembocando en su reforma. En términos generales, se decía que el Estado Federal alemán había quedado desfasado al no albergar los mecanismos básicos de legitimación democrática. En las últimas legislaturas, la opinión pública predominante había asociado el federalismo alemán con la necesidad y obligación del consenso y de la cooperación, excluyendo consecuentemente uno de los principios más básicos de la democracia: la competición partidaria basada en el conflicto y la decisión de la mayoría. De esta manera se identificaba comúnmente el problema central del bloqueo legislativo y de la parálisis del Ejecutivo. Así, la reforma del federalismo alemán de 2006, al basarse en esta suposición generalmente aceptada, se planteó con los objetivos de tratar de (re)establecer la transparencia competencial ante la ciudadanía y aclarar las competencias entre la federación (Bund) y las regiones federales (Länder). El principal objetivo del artículo de Reutter es, pues, analizar las bases de la crítica que desembocaron en la reforma, examinar los resultados conseguidos e intentar evaluar el futuro valor de la reforma en la práctica.

En la primera parte, Reutter analiza el punto de partida de este pensamiento en el que se basó la reforma, definiendo el fundamento de la crítica a 'la legislación antidemocrática' del Estado Federal. Según los principios del Estado Federal, la legislación tendría que ser el instrumento propio y más adecuado de la democracia y reflejar la voluntad mayoritaria de los votantes. En el desarrollo de la crítica se presentan los resultados del análisis de los déficit teóricos en la Constitución Alemana, la práctica tradicional que se ha establecido sobre ellos y las expectativas generadas por la reforma.

Como primer punto característico del sistema federal alemán Reutter menciona el 'enmarañamiento de la política' (*Politikverflechtung*), un proceso extremadamente complejo de toma de decisiones que deriva de varios niveles y vincula a dos o más niveles de decisión. En referencia a por ejemplo el análisis de Fritz W. Scharpf³ y otros planteamientos conocidos, Reutter expone la crítica general a este sistema, que constata que de este enmarañamiento resultan los siguientes problemas:

- El enmarañamiento provoca un dominio del Ejecutivo;
- esto implica una pérdida de importancia del Parlamento;
- y, consecuentemente, también de la voluntad popular;

¹ Reutter, Werner: Regieren nach der Foederalismusreform. En: Aus Politik und Zeitgeschichte (Apuz): Foederalismusreform n° 50, 2006. pp. 6-12. ("Gobernar después de la reforma del federalismo").

² Estudiant en pràctiques de la Fundació.

³ Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungs - Falle: Europaeische Integration und deutscher Foederalismusim Vergleich, in Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985) 4, S. 323 – 356, Reutter cita aquí un argumento de la página 350.

- de manera que el proceso para encontrar soluciones a los problemas resulta ineficaz, convirtiéndose en una característica constante del sistema institucional establecido.

La consecuencia es la transformación del proceso legislativo en un proceso que tiene lugar al margen de las instituciones oficiales y del Legislativo. Mientras las leyes se desarrollan en comités y comisiones informales, el rol del parlamento se reduce a su aprobación y notificación.

Como siguiente punto del argumento que llevó a la reforma, refiriéndose al nivel nacional, Reutter menciona la necesidad del voto favorable del Bundesrat para una gran cantidad de leyes federales que no se pueden aprobar sin el consenso entre Bundesrat y Bundestag. Según la definición, estas son todas las leyes que necesitan o afectan a la Administración regional o local (art. 84 y 85 LFB). En caso de distintas mayorías entre Bundesrat y Bundestag, la oposición utilizaría el Bundesrat como instrumento de bloqueo. De esta manera, la voluntad popular que ha formado las mayorías del parlamento se socavaría por el peso que gana el Bundesrat. Se deduce entonces que, desde una perspectiva democrática, este peso ganado por el Bundesrat provocaría las dudas en el sistema y sería en su mayor parte responsable de la abstención electoral y la falta de confianza en la política. Otra consecuencia grave que resultaría de estos hechos políticos es la costumbre de negociaciones, pactos y compensaciones para conseguir la aprobación de leyes por una mayoría necesaria, complicando aún más el proceso y aumentando la incertidumbre sobre los resultados conseguidos, incluso para los propios participantes.

Así, la primera conclusión del análisis de Reutter rememora la suposición introductora que alentó la reforma del federalismo ya que los principios del federalismo cooperativo socavarían los requisitos centrales democráticos del Legislativo.

En el párrafo siguiente, Reutter expone las innovaciones realizadas en las bases constitucionales criticadas. Aplicando las nuevas reglamentaciones, analiza la nueva distribución competencial, sobre todo en el caso del voto necesario del Bundesrat para la aprobación legislativa. Generalmente existen tres nuevas posibilidades del parlamento para impedir o excluir la necesidad de esta aprobación:

- El Bund puede renunciar o desistir a definir o concretar las prescripciones y normas administrativas para el cumplimiento y la transformación regional de la ley aprobada en el Bundestag (posibilidad que ya existía anteriormente a la reforma);
- el Bund puede regular las normas de los Länder y sin embargo permitir la facultad de los Länder de apartarse de la regulación contenida en leyes federales durante seis meses;
- el Bund puede organizar la transformación de la ley uniformemente en todos los Länder con el argumento de una necesidad específica (pero en este caso la aprobación del Bundesrat es necesaria de nuevo).

Así, con la reforma se ha introducido un elemento completamente nuevo: el derecho de legislar apartándose de la legislación federal para los Länder. De ello puede resultar que la legislación regional rompa con la legislación federal. Aunque en retrospectiva resultaría que la reforma hubiera hasta dividido el número de leyes que requieren el voto favorable del Bundesrat, Reutter constata que todavía no se puede pronosticar su éxito y expresa sus dudas. Aquí la crítica a la incompleción de la reforma y sus puntos flacos se revelan. Reutter critica que en vez de facilitar la situación, la reforma ha añadido todavía más ámbitos en los cuales la aprobación del Bundesrat es obligatoria y, en vez de permitir un aceleramiento del proceso legislativo, el acuerdo sobre un plazo de seis meses puede derivar en una prolongación del proceso. También critica que en vez de un "desenmarañamiento" y la introducción de un principio más claro y simple de regulaciones sobre la aprobación de leyes, se ha establecido un nuevo principio abstracto. Igualmente, Reutter proclama que el enmarañamiento competencial siempre ha sido un elemento básico del federalismo cooperativo en Alemania y, según observaciones, la reforma no ha llevado a ningún cambio en la cantidad de leyes que requieren la aprobación del Bundesrat. Esta tesis se basa en un cálculo comparando el número de leyes aprobadas en conflicto, bloqueadas y con aprobación del Bundesrat. Así que también se revisa la imagen pública del Bundesrat como instrumento conflictivo y se aclara que se tiene que tener en cuenta la función positiva del Bundesrat, la facilidad de crear el consenso. También se tiene que añadir que el Bund, mientras se amplió su competencia decisiva, ha tenido que entregar derechos sobre la administración a los Länder.

La segunda parte del artículo se ocupa de las consecuencias del nuevo reparto competencial a nivel regional. Primero, Reutter analiza críticamente las interpretaciones comunes sobre el proceso de debilitación regional para luego exponer el nuevo reparto competencial y evaluar la posibilidad de mejorar la reforma.

La LFB asegura en su art. 70 la superioridad legislativa de los Länder pero en la práctica habría resultado de manera paradójica en la ampliación de derechos legislativos del Bund. Esta perspectiva, que está también defendida por la literatura técnica, se refiere a la suposición de que la transmisión de competencias legislativas al Bund habría provocado, sin duda, un debilitamiento de los parlamentos regionales. Pero, simultáneamente, los gobiernos regionales habrían ganado influencia por la ampliación de derechos de participación en la medida en que se habrían aumentado el número de leyes que requerían de la aprobación por el Bundesrat. En general, este proceso habría llevado a una posición secundaria de los Länder en el proceso legislativo.

La reforma del federalismo intenta precisamente corregir esta evolución. La reforma amplía las competencias legislativas del Bund y abroga la legislación marco (*Rahmengesetzgebung*). Además se transfieren dieciséis materias de reglamentación a los Länder. A la vez se dividen los objetos de la legislación concurrente en tres clases:

- Para diez de las materias, el Bund está obligado a demostrar que una reglamentación federal es imprescindible para establecer o garantizar

'relaciones vitales equivalentes' (*gleichwertige Lebensverhältnisse*). Es lo que se conoce como 'cláusula de imprescindibilidad'.

- Para el resto de los 32 nuevos asuntos legislativos ya no se tendrá que demostrar esa necesidad. El Bund podrá actuar de manera autónoma.
- En otros seis ámbitos (anteriormente parte de la legislación marco) los Länder obtienen la competencia de legislar apartándose de la legislación federal.

Analizando las innovaciones, Reutter cuestiona la revalorización de los Länder. Con relación a la tesis mencionada, afirma que no se mantiene firme fijándose en el hecho que los ámbitos competenciales que ganó el Bund, anteriormente tampoco estaban incluidos en la legislación regional porque no existía ninguna reglamentación explícita (como por ejemplo la legislación sobre energía nuclear o fecundación artificial). Según Reutter, a ello corresponde que el número de leyes que han sido aprobados por los Länder no haya descendido continuamente como suele afirmar la polémica y, además, que la redistribución de competencias no haya resultado automáticamente en un fortalecimiento de los parlamentos regionales, porque esta cuestión depende mucho más del sistema político regional y su estructura gubernamental.

La conclusión de Reutter y su juicio sobre la reforma, es por lo tanto algo pesimista y trata generalmente de un mantenimiento del balance de poderes entre Ejecutivo y Legislativo en los Länder que no cambia a favor de los parlamentos regionales. Reutter admite que las innovaciones aumentarán la cantidad de leyes aprobadas por los parlamentos regionales, pero simultáneamente el mantenimiento del enmarañamiento funcional hará la coordinación más necesaria teniendo como consecuencia la consolidación de los Ejecutivos regionales.

Por último, la evaluación de la reforma por Reutter queda ambivalente. Admite que la autonomía del Bund se fortalece aunque no sea probable una aceleración en el proceso de toma de decisiones. Aparte de eso, las audiciones de mayo de 2006 en el Bundesrat han demostrado que todavía hay una necesidad urgente de regulaciones unitarias sobre ciertos ámbitos políticos (como por ejemplo la educación, la justicia y la protección medioambiental). Lo que muestra claramente la conclusión de Reutter es que el establecimiento de niveles de vida equivalentes, la 'cláusula de imprescindibilidad', no es sólo un tema social, sino también una necesidad económica y política. Reutter opina que el problema fundamental de la reforma del federalismo se basa en la percepción de una necesidad de desconcentración y desenmarañamiento de las competencias políticas, aunque los principios del federalismo cooperativo requieren en la práctica naturalmente la coordinación y el consenso (esto se puede demostrar por debates actuales sobre la reforma de la política sanitaria y controles del alimento). Finalmente el texto acaba con la proclamación que el desafío del "good governing" se determina obviamente por el contenido político.