

El federalismo en Alemania 2004

Prof. Dr. Robbers de Gerhard, la Universidad de Tréveris,

I. Intentos de reforma

En el año 2004, Alemania realizó un esfuerzo inmenso para reformar el federalismo y experimentó un gran fracaso. Durante años se había constatado que la actual estructura del federalismo era una de las causas que obstruyó las necesarias reformas básicas del sistema político alemán. Se creía y todavía se piensa que la distribución actual de poderes entre la Federación y los Länder impide la realización y aplicación de decisiones necesarias. Lo mismo se piensa en relación con el papel Bundesrat (el Consejo Federal), en el proceso normativo, la administración y las políticas europeas. En esta importante institución legislativa, administrativa y política los Länder están representados por los miembros de su gobierno respectivo. Por eso cuando la oposición política en la Federación ha tenido los gobiernos de los Länder y en el Bundesrat, éste se ha convertido en un fuerte instrumento de oposición política a nivel federal. Esto llevó en el 2004 a una situación de práctica "gran coalición" entre los partidos que forman el gobierno (los socialdemócratas y los verdes) y los conservadores de la oposición.

En un esfuerzo conjunto de los poderes políticos del Bundestag y del Bundesrat se creó el 16/17 de octubre de 2003 la "Comisión del Bundestag y del Bundesrat para modernizar el Sistema Federal". Esta comisión conjunta tenía la tarea de sugerir propuestas para modernizar el sistema federal en orden a mejorar la actuación y la capacidad de decisión de la Federación y de los Länder, para mostrar mejor las responsabilidades políticas y aumentar la eficacia de todas las instituciones del Estado. La Comisión tenía que centrarse en la distribución de las competencias legislativas entre la Federación y los Länder, los poderes de los Länder sobre la legislación de la Federación y la relación en materia financiera entre la Federación y los Länder. También debía examinar el desarrollo de la Unión Europea así como la situación de los municipios.

La comisión estaba compuesta por 16 miembros del Bundesrat y 16 miembros del Bundestag alemán. Además cada Cámara nombró 16 miembros suplentes con derecho de voto en lugar del titular respectivo. También formaban parte los "consejeros consultivos" sin derecho de voto pero con derecho a hablar y con capacidad para impulsar mociones. El gobierno federal nombró cuatro de esos

miembros y todos los Parlamentos de los Länder designaron conjuntamente seis miembros. Tres representantes de las principales asociaciones de municipios figuraban como invitados permanentes, con derecho a hablar e impulsar mociones. Todos estos miembros e invitados, igual que los miembros de pleno derecho también tenían substitutes. Doce expertos fueron incorporados por la propia Comisión para participar en las sesiones con derecho a hablar pero sin derecho de voto ni a realizar propuestas. La Comisión estaba dirigida por dos presidentes: el primer ministro de Baviera Dr. Edmund Stoiber (CSU) y el presidente del grupo parlamentario del SPD en el Bundestag y presidente del SPD, Franz Müntefering. Generalmente los dos presidían la Comisión. La sesión constituyente tuvo lugar el 7 de noviembre de 2003

Había puestas grandes esperanzas en el trabajo de la Comisión. Todas las grandes fuerzas políticas parecían encaminadas en la misma dirección. Durante décadas, el federalismo en Alemania había evolucionado hacia un sistema unitario, en el que los dos partidos políticos más importantes y opuestos entre ellos, habían podido ejercer una influencia decisiva. Ésta venía determinada por el hecho de que cuando uno de los partidos tenía la mayoría a nivel federal y constituía gobierno, los votantes normalmente votaban en los länder a los partidos que estaban en la oposición federal. A través de su mayoría, los partidos de la oposición en el Bundesrat eran capaces de bloquear importantes decisiones del Bundestag a nivel federal. Sin consenso no era imposible llevar a cabo grandes reformas. Durante décadas los Länder habían acordado transferir competencias a la Federación y a cambio habían ganado en poder legislativo a través del Bundesrat, la cámara que representa los Länder a nivel federal. Ahora, el sistema parece haberse agotado y resulta ser más destructivo que constructivo. La Comisión sobre el federalismo parecía que traería el cambio. Desde el comienzo la Comisión se concentró en desenredar las competencias legislativas y prácticamente desde que inició sus trabajos las cuestiones de financiación y de distribución de impuestos fueron apartadas de la discusión.

La Comisión alcanzó el consenso en numerosas materias. Varias competencias legislativas fueron devueltas a los Länder como competencias exclusivas. A cambio, algunos asuntos legislativos en los que era necesaria el consentimiento del Bundesrat deberían ser recompuestos y de este modo el Bundesrat solo podría tener un veto temporal, el cual puede ser superado en una segunda votación en el Bundestag.

Debería introducirse un nuevo modelo de distribución competencial en el sistema: ciertas cuestiones deberían ser reguladas por una ley federal y cada Länder de

manera individual podría optar por no asumirla. En este caso el Länder debería ser responsable de impulsar su propia ley mientras que el resto de Länder seguirían regulados por la ley federal. Al final, la Comisión sobre el Federalismo fracasó. Los Länder gobernados por los partidos conservadores declararon que la educación y la cultura deberían ser competencia exclusiva de los Länder. El gobierno actual, la coalición socialdemócrata-verde se había esforzado en mostrar interés en que las competencias en materia cultural y de educación, tales como la gestión de museos y teatros de la capital, Berlín, y la estructura universitaria común, tuviesen cierta dimensión federal. La coalición no deseaba ceder completamente la competencia federal en estas materias. En torno estas disputas, el trabajo y la propia existencia de la Comisión conjunta sobre Federalismo se dio por terminada sin que hubiese ninguna propuesta concreta para la reforma constitucional.

Se ha argumentado, probablemente con razón, que la causa por la que fracasó la Comisión sobre Federalismo no fue por la imposibilidad de lograr un consenso en torno a las competencias de educación y cultura. Parece que esta ha sido la excusa para justificar el fracaso que fue debido a otros intereses. Ninguna de las partes creyó que el éxito de la Comisión sobre Federalismo significaría una ventaja para si misma.

De todos modos, enseguida, los dos partidos principales afirmaron que el fin de la Comisión no significa el fin de la línea marcada para la reforma del federalismo en Alemania y en ese sentido las conversaciones informales han continuado.

II. La Jurisprudencia de la Corte Federal Constitucional

En el año 2004, la Corte Federal Constitucional ha tomado importantes decisiones que afectan al sistema federal. Ha aplicado sus poderes de decisión para realizar lo que bien se puede considerar como reformas federales mediante jurisprudencia. Para llevarlo a cabo la Corte ha aplicado la previsión recogida en el apartado 2º del artículo 72 de la Constitución. El apartado 1º del art. 72 establece que en materias reguladas bajo competencias legislativas concurrentes, los Länders podrán usar su capacidad legislativa, siempre y cuando la Federación no haya ejercido su poder legislativo mediante la promulgación de una ley, hasta donde la Federación no hubiera regulado. No obstante la sección 2ª del art. 72 indica que la Federación tendrá derecho a legislar aquellas materias cuando por razones de interés nacional con el fin de establecer igualdad en las condiciones de calidad de vida en todo el territorio federal o cuando para mantener la unidad legal o económica sea necesaria una regulación

federal. Esta disposición forma parte de la Constitución a raíz de una enmienda realizada en 1992. Si bien antes de esta enmienda el legislador federal podía usar su competencia legislativa en caso de que lo estimase necesario actualmente se requiere que sea efectivamente necesaria la legislación federal en este ámbito.

La Corte Constitucional Federal ha interpretado el término “necesario” en un sentido bastante estricto. Decisiones importantes de la Corte Constitucional Federal han dado competencias a los Länder para legislar en lugar de la Federación. Este ha sido el caso de los llamados “profesores jóvenes”. La Federación había aprobado una ley que introducía el status y las competencias de los “profesores jóvenes” en las universidades estatales dando a los jóvenes estudiosos mayor responsabilidad en la docencia universitaria y un contrato limitado temporalmente sin la necesidad de la habilitación (el examen previo que titula a los jóvenes estudiosos impartir clases a nivel universitario). La Federación tiene competencia de ley marco para los asuntos generales relacionados con las universidades según establece la sección 1º (1a) del art. 75 de la Constitución. También entra en juego la cláusula sobre la necesidad de la competencia legislativa de la sección 2ª del Art. 72. El Tribunal Constitucional Federal estimó que la nueva ley era demasiado detallada y que la Federación no debería regular la materia (BverfGE 111, 226-286)

III. Temas de debate

En el 2004 se ha asistido a un debate continuo en Alemania sobre la reestructuración del territorio federal. Hace unos años el proyecto de fusionar Berlín y Brandenburgo no se llevó a cabo al no superarse el necesario referéndum. Los intentos y esfuerzos siguen siendo importantes y políticos relevantes, así como numerosos expertos, siguen trabajando en el tema. Aun así en el año 2004 no ha dado ningún paso formal. Existen proyectos similares al descrito anteriormente para fusionar el länder de Hamburgo con Mecklenburg-Vorpommer y/o Schleswig-Holstein. No obstante, estos debates han sido tema constante en la agenda política alemana durante décadas pero raramente han tenido éxito en sus fines

Otro tema que ha sido debatido durante el 2004 es la reforma de las múltiples reuniones conjuntas que se dan entre la Conferencia Ministerial de los Länder y la Federación como por ejemplo la Conferencia del Primer Ministro, la Conferencia de los Ministros del Interior y la Conferencia de los Ministros de Cultura. Estas Conferencias

debaten y de hecho deciden muchos temas importantes que son propios de las Conferencias de cada Länder y de la Federación; son materias como la policía, escuelas, etc. Esto se realiza con el propósito de garantizar unas condiciones de vida iguales y para compatibilizar la ley de las entidades estatales respectivas. En el 2004 el primer ministro de la Baja Sajonia, Christian Wulff advirtió a la Conferencia de Ministros de Cultura de su idea de llevar a cabo una reestructuración fundamental.

IV. Legislación de los Länder

El federalismo ha llevado a diversas y diferentes aproximaciones por parte de los Länder en torno al tema del uso del velo por parte de las mujeres musulmanas que dan clases como profesoras en colegios públicos. En Alemania, los asuntos relacionados con la religión así como aquellos relacionados con la educación, escuelas públicas y función pública recaen en las competencias de los Länder.

Así como ningún länder prohíbe el uso del velo-pañuelo a las estudiantes musulmanas la situación es diferente para los profesores. Es obvio que hay interpretaciones diferentes sobre el significado y las condiciones de la neutralidad del Estado respecto a los temas religiosos. Esto está relacionado con las diferentes maneras de aproximarse a la inmigración musulmana en Alemania.

La Corte Constitucional Federal ha dictaminado que se pueden dar, a nivel regional, diferencias de trato relevantes en materia religiosa y los colegios públicos en el tema del uso del velo. Varios Länder han introducido normativa relativa a la vestimenta y los símbolos religiosos usados por el profesorado en las escuelas públicas. Normalmente hacen hincapié en la necesidad de que éstos den sus clases y eduquen bajo una neutralidad religiosa (Baja Sajonia, Saarland, Hestia, Bavaria, Berlín, Baden-Wurtemberg). Algunos Länder (Hestia, Bavaria y Baden-Wurtemberg) han añadido una declaración por la cual se establece que la exhibición de los símbolos cristianos y occidentales no entran en contradicción con los objetivos pedagógicos de la escuela pública. La Corte Constitucional Federal ya ha dictado en un caso que esta normativa debe interpretarse bajo el principio de igualdad en el trato de todas las religiones.

Berlín ha prohibido todo tipo de vestimenta religiosa en los oficinas públicas. Algunos Länder han anunciado que no tienen pensado regular específicamente esta materia mientras que otros prevén introducir normativa relevante.