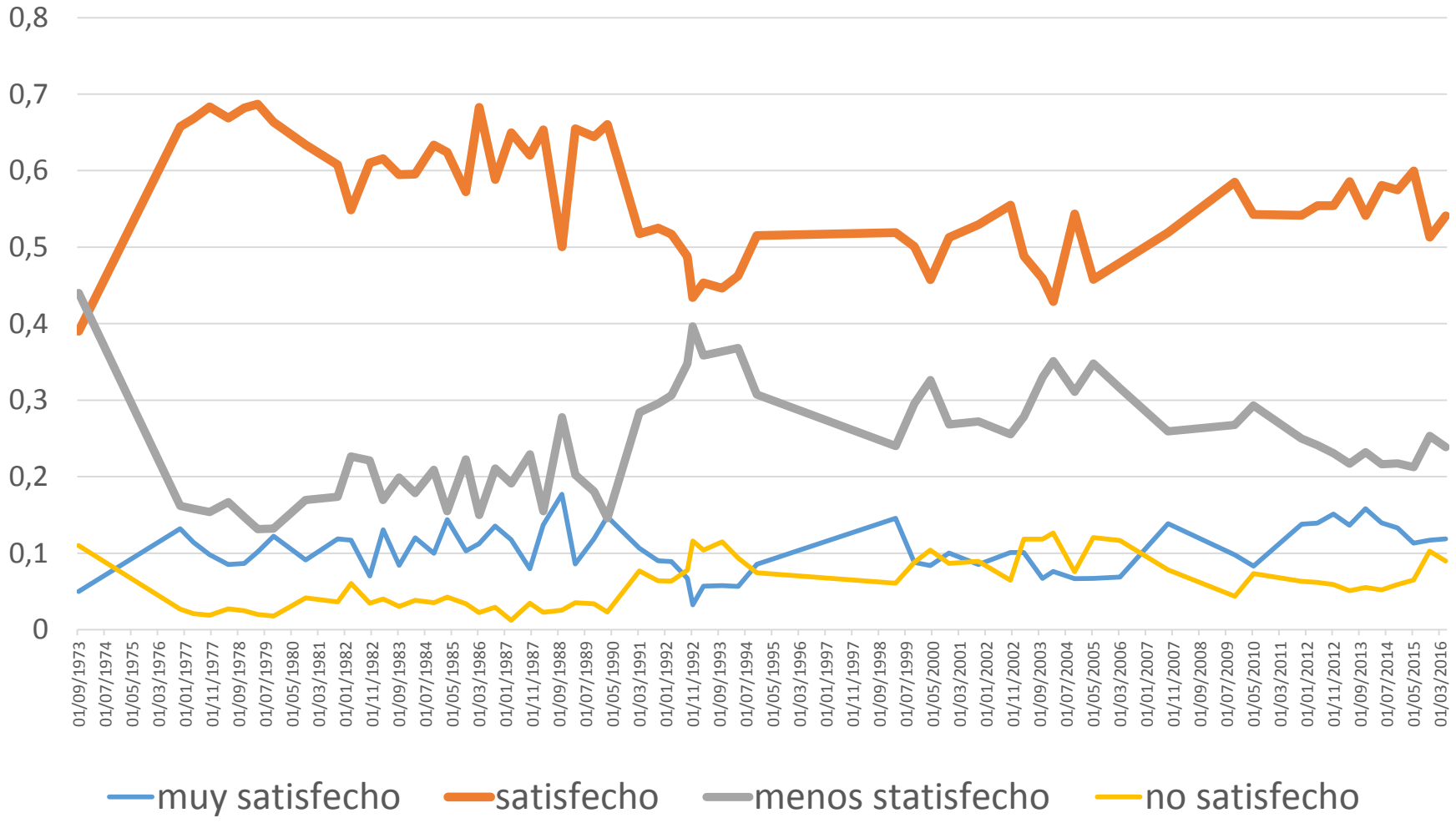
“Calidad democrática y distribución territorial del poder –Alemania”

Mario Kölling
Profesor de Ciencias Políticas, UNED
Fundación Manuel Giménez Abad

- En los años sesenta: trampa de la decisión conjunta (Politikverflechtungsfalle);
- En los años setenta: "crisis de la democracia" o de los "problemas de legitimidad en el capitalismo tardío".
- En los años ochenta: desafección política (Entfremdung)
- En los años noventa: crisis de los partidos, la crisis de la política o del desapego con la política (Politikverdrossenheit)

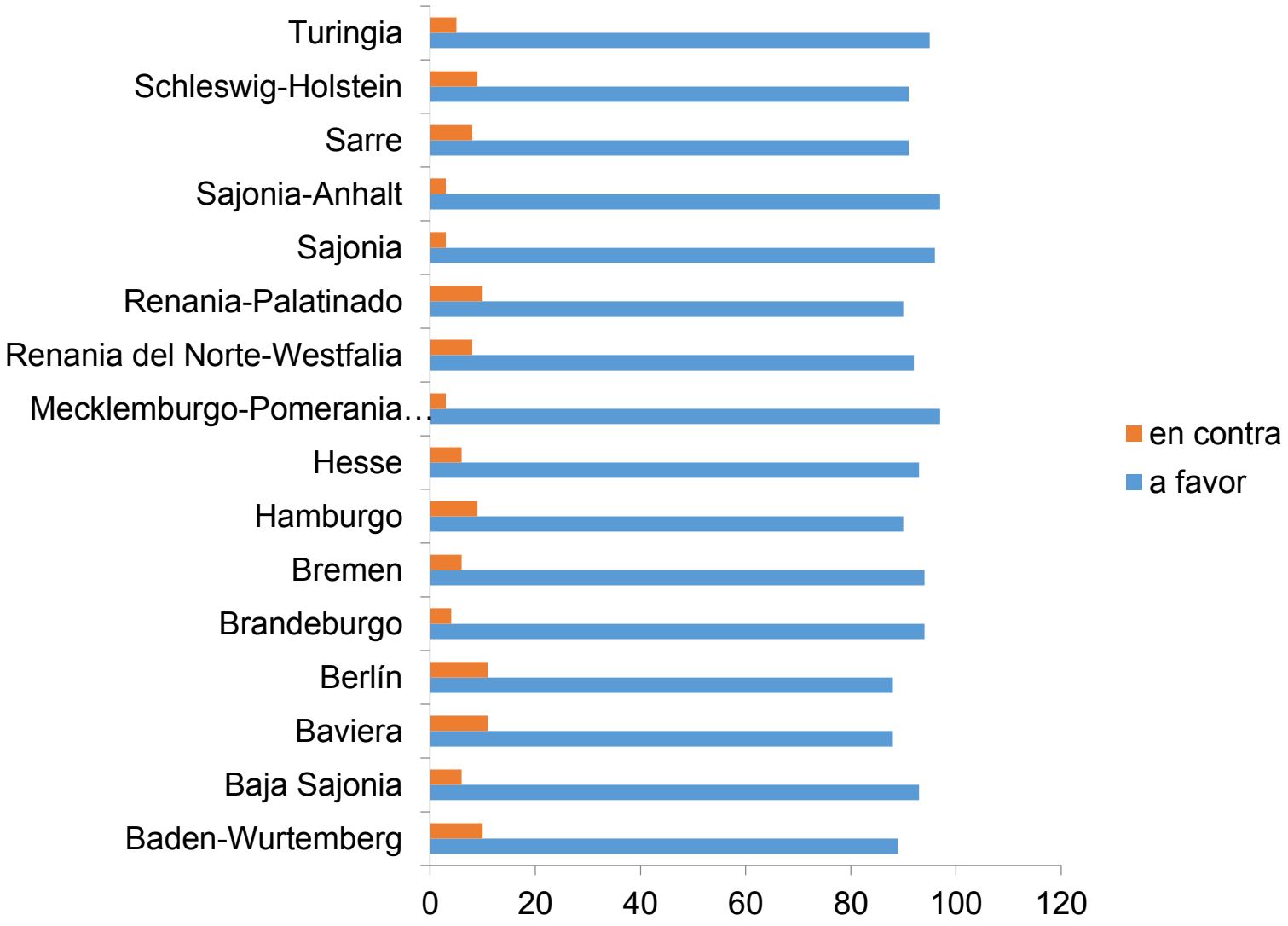
Pregunta: ¿Está usted satisfecho sobre cómo funciona la democracia en su país?



En relación a los resultados (opinión pública)

- Perciben el federalismo como un complicado instrumento
- Perciben las políticas públicas coordinadas entre los *Länder* y el gobierno federal negativas
- Prefieren una reordenación de la estructura territorial conforme a aspectos de mayor eficacia
- Rechazan si resultados difieren entre los *Länder*

Preferencia por la prestación centralizada de políticas públicas

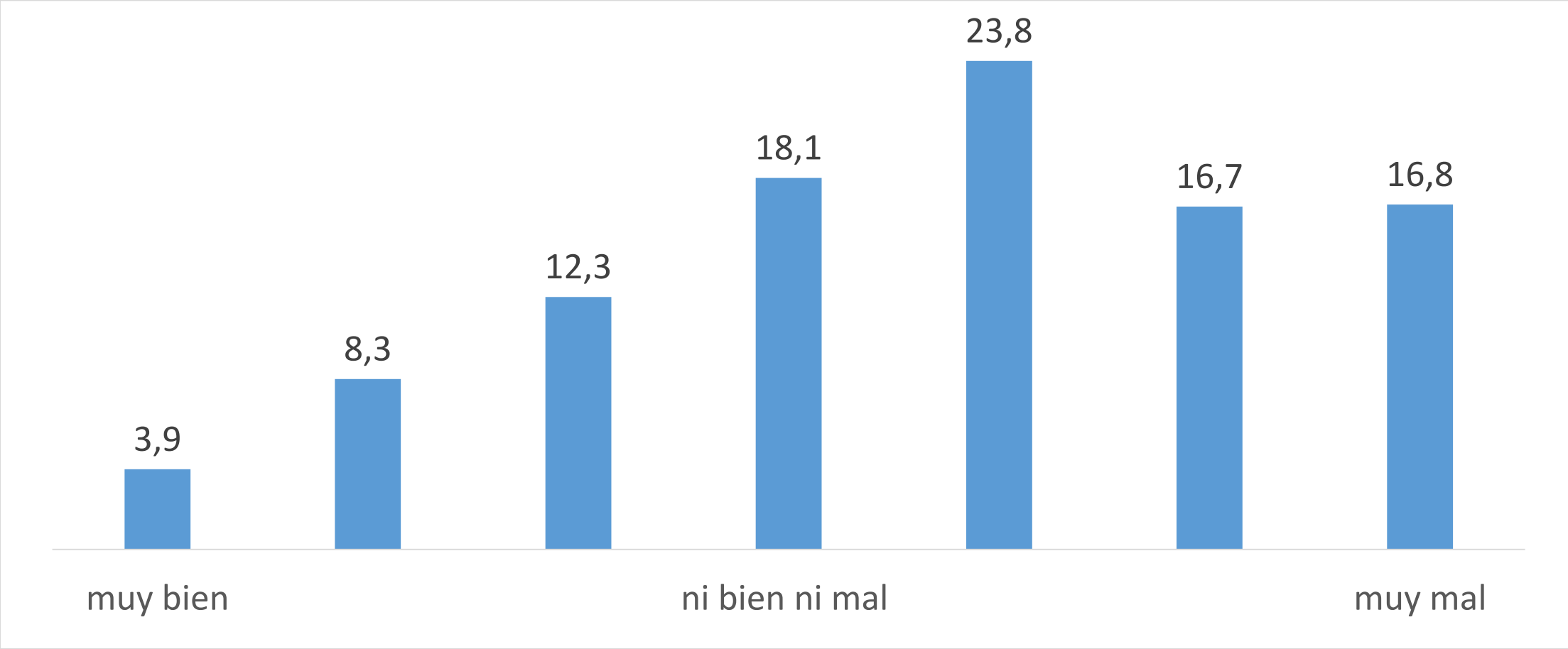


Fuente: Stiftung Bertelsmann /infas (2008).

En relación a los procesos de la toma de decisiones (opinión pública)

- Desconocen las competencias de los *Länder*
- La separación de poderes entre la Federación y los *Länder* funciona
- El *Bundesrat* debería defender solamente los intereses territoriales y no intereses partidistas
- En contra de una mayor autonomía de los *Länder*

Pregunta: ¿Qué le parece que los Länder pudieran decidir sobre el nivel de los impuestos (en %)?



Origen

- Base del federalismo: reparto de poder para fortalecer la democracia
- Art. 79.3 «cláusula de eternidad»
- GG fundamenta una clara separación entre competencias legislativas entre la Federación y *Länder*.
- Rol destacado de *Länder* en el reparto competencial
  - Artículo 30. El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los Länder
  - Artículo 70 (1). Los Länder poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación.

Sin embargo, ningún sistema claro de separación de las responsabilidades (sistema mixto)

- Gobierno federal - potestad legislativa exclusiva
- Potestad legislativa concurrente sustancial, que se ejercitó en gran medida basándose en el objetivo constitucional de la creación de condiciones de vida uniformes/equivalentes
- Los Länder ejecutan las leyes federales
- No reducción de la autonomía política de los *Länder* a favor de la Federación, sino más cooperación y negociación
- La centralización variaba las características típicas del federalismo

La cooperación intergubernamental

- Preparación decisiones en *Bundesrat*
- Negociación de materias del marco competencial de los *Länder* que no son temas del debate en *Bundesrat*.
- Los *Länder* no solo buscan la cooperación estrictamente necesaria, sino que buscan la uniformización

- Crítica
  - Desperdician el potencial del «carácter experimental» del federalismo
  - Redes de “tecnócratas”
  - Poca influencia de los parlamentos
  - Las líneas entre funciones y responsabilidades políticas se han diluido

La participación federal - El Bundesrat

- Art. 50 GG, los *Länder* participan, por medio del *Bundesrat*, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea
- *El Bundesrat* no es una segunda cámara parlamentaria, no dispone de atribuciones de control
- *El Bundesrat* se convirtió en un foro donde los *Länder* interfieren en las políticas del gobierno federal
- El número de los vetos es relativamente reducido (1949 – 2003: 1% de las iniciativas legislativas)
- Convocatoria de la Comisión de Mediación (*Vermittlungausschuß*)

- Crítica
  - Poco transparente y con un enfoque en el ejecutivo

Modernización de las constituciones de los *Länder*

- A nivel de los *Länder* existen numerosos instrumentos de democracia directa

Estado	Introducción de iniciativas populares	Peticiones iniciativas populares (total)
(1) Baden-Wurtemberg	1974	9
(2) Baviera	1946	50
(3) Berlín	1995	26
(4) Brandeburgo	1992	40
(5) Bremen	1947	11
(6) Hamburgo	1996	40
(7) Hesse	1946	7
(8) Mecklemburgo-Pomerania Occidental	1994	26
(9) Baja Sajonia	1993	10
(10) Renania del Norte-Westfalia	1950	13
(11) Renania-Palatinado	1947	5
(12) Sarre	1979	7
(13) Sajonia	1992	13
(14) Sajonia-Anhalt	1992	3
(15) Schleswig-Holstein	1990	29
(16) Turingia	1994	9

Medidas a nivel federal

- Desde los años 60 del siglo pasado debates a favor de una reforma del sistema,
- Objetivos:
  - Mas cercanía al ciudadano y fortalecer los mecanismos de participación democrática
  - Clarificar la distribución de competencias, reducción del posible bloqueo en el proceso político, mas transparencia
  - Federalismo competitivo
- Resultados
  - La primera gran reforma se llevó a cabo en 1969 - federalismo cooperativo
  - Segunda reforma 2006 – Revisión de la asignación de competencias legislativas a la Federación y los *Länder* - norma de no cooperación – revisión en 2014 para ámbito universitario)
  - Tercera reforma 2009 - Freno a la deuda - limitación de la autonomía fiscal de los Länder
  - Cuarta reforma 2017 - limitación competencial de los Länder

Conclusiones

- *Los Länder* tienen en sus ámbitos legislativos la posibilidad de expresar y reflejar singularidades territoriales
- Articulación de intereses regionales territoriales en el proceso de toma de decisiones federal.
- Falta de transparencia en el proceso de toma de las decisiones políticas,
- Dominio del ejecutivo
- Creciente cooperación intergubernamental,
- Atribución insuficiente de la responsabilidad política,
- Privación de poder de parlamentos de los estados federados
- Limitada capacidad de los electores de controlar las actividades de los diferentes niveles de gobierno
- Perspectivas: mas heterogeneidad – mas necesidad de cooperación

¿Cómo se puede mejorar la calidad democrática del federalismo alemán?

- Si se mantiene el objetivo de una separación vertical y horizontal del poder, las instituciones democráticas deben tener también ciertas competencias.

- Evaluación del sistema conforme al principio de subsidiaridad, si las competencias pueden ser mejor ejecutadas a nivel del *Land* o si deben de ser transferidas a la Federación o a nivel europeo