

## LA CULTURA FEDERAL INSTITUCIONALIZADA EN ALEMANIA -

### el arte y la maldición de la cooperación

Mario Kölling, Profesor de Ciencia Política de la UNED, Investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad

#### I. Introducción

Livingston declaró hace más de medio siglo que el federalismo no es un resultado de las constituciones y de la práctica de gobierno, sino de las sociedades.<sup>1</sup> Pero sólo a través de la interrelación de estos tres elementos se puede comprender la naturaleza y cultura inherente en los sistemas federales. Livingston subrayó que en el caso de ausencia de una sociedad y cultura federal, se correría el riesgo de que los arreglos institucionales federales se desarrollen hacia el unitarismo, lo que daría lugar a una centralización constante.<sup>2</sup> El federalismo alemán se ha desarrollado en esta dirección. Alemania carece de una cultura del federalismo enraizada en la sociedad que permita y motive el desarrollo de una diversidad institucional, de una diversidad de soluciones políticas y opciones de participación política.<sup>3</sup> En este sentido, entre los países federales la República Federal representa un caso singular. No obstante, aunque el sistema federal no se basa en una sociedad federal, si existe una cultura federal institucionalizada que nace de la estructura constitucional federal y la práctica del gobierno.

---

<sup>1</sup> LIVINGSTON, William (1956), *Federalism and Constitutional Change*, Oxford: Clarendon Press, pp. 1-9. <https://www.questia.com/read/453695/federalism-and-constitutional-change>

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> STURM, R. (2017), “El federalismo en Alemania hoy”, en: HOFMEISTER, W.; TUDELA, J. (ed.) *Sistemas federales una comparación internacional*, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.

La Ley Fundamental incorpora la concepción de un Bundesstaat como cláusula de intangibilidad. Los Länder dependen, para su existencia y el alcance de sus funciones, del orden constitucional federal, mientras que las relaciones políticas entre la Federación y los Länder están determinadas mediante una relación de confianza mutua, expresada en el concepto de «lealtad federal».<sup>4</sup> En esta línea, la Federación ha de buscar constantemente el entendimiento con todos los Länder, y estos han de tomar en consideración los intereses del Bund y de los otros Länder. Mientras tenga vigencia la Ley Fundamental debe conservarse esta sustancia básica de la estructura federal. El artículo 79, párrafo 3 de la Ley Fundamental determina: “No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización del Estado Federal en Länder, el principio de la participación de los Länder en la legislación [...]” La cuasi “consagración” del principio federal en la Ley fundamental se enfrenta a una realidad social diferente.

Es ampliamente conocida la frase de que Alemania es un estado federal sin federalistas. La ausencia de una cultura federal en la sociedad ha quedado evidenciada en numerosas encuestas.<sup>5</sup> La mayoría de los ciudadanos alemanes perciben el federalismo como un complicado instrumento para gobernar y que produce resultados poco claros.<sup>6</sup> Independientemente de la distribución actual de las competencias entre la Federación y

---

<sup>4</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha desarrollado y concretado con más detalle este principio. En la sentencia, de 28 de febrero de 1961 (2) que determina los fundamentos para la organización actual de la radio en la República Federal, el Tribunal sostiene: En el Estado federal alemán, el conjunto de las relaciones constitucionales entre el Estado central y sus miembros, así como las relaciones constitucionales entre los miembros, están determinados por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del Bund y de los Länder a observar un comportamiento favorable a la federación.

En: Faller, Hans Joachim (1980), El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania, Revista de estudios políticos, nº 16, pp. 197-202

<sup>5</sup> Kölling, Mario (2018), Calidad democrática y distribución territorial en Alemania, en: Tudela, Jose; Kölling, Mario, Reviriego Picón, (ed), Calidad democrática y organización territorial, Marcial Pons, Madrid.

<sup>6</sup> STURM, R. (2017), “El federalismo en Alemania hoy”, en: HOFMEISTER, W.; TUDELA, J. (ed.) *Sistemas federales una comparación internacional*, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza.

los Länder, existe una clara preferencia entre los ciudadanos hacia condiciones de vida equivalentes en Alemania.<sup>7</sup> En este sentido, los ciudadanos se expresan en contra de una mayor autonomía de los Länder que podría generar políticas públicas diferentes.<sup>8</sup> Se ha confirmado en diversas encuestas que los ciudadanos desconocen las competencias de los Länder y recientemente se ha reafirmado esta tendencia: el 33% de los encuestados no fue capaz de nombrar una materia en la que los Länder tuvieran competencias exclusivas, solo el 50% de los encuestados afirmaban que los Länder tenían competencias en políticas de educación, el 15% que los Länder poseían competencias en materia de seguridad pública y solamente el 8% indicó que las competencias en cultura recaían sobre los Länder<sup>9</sup>. Analizando las encuestas se puede observar una preferencia de los ciudadanos hacia un federalismo orientado hacia consideraciones de eficacia, en este sentido, la mayoría de los encuestados preferían también una reordenación de la estructura territorial conforme a aspectos de mayor eficacia.<sup>10</sup> Como explicación a este fenómeno, se ha mencionado la ausencia de nacionalismos, las experiencias de la II GM, la migración interna tras la II GM, la división de Alemania, el sistema de partidos...etc.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> STURM, R. (2011), “Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009”, en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, no. 1.

<sup>8</sup> BLESSE, S., BERGER, M., HEINEMANN, F., ECKHARD, J. (2017), “Föderalismuspräferenzen in der deutschen Bevölkerung”, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 18, issue 2, pp. 145-158

<sup>9</sup> BERTELSMANN STIFTUNG (2016), *Bürger und Föderalismus*, Daten/Analyse: forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH.

<sup>10</sup> BERND, H., NEUMEIER, F. (2016), “The debt brake in the eyes of the German population”, en: *International Economics and Economic Policy*, vol. 13, issue 1, pp: 139-159.

<sup>11</sup> LEUPRECHT, Christian (2010), „Föderalismus-Kultur Banausen: Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?“, en: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (editor), Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden, pp. 29-40.

El presente texto se concentra principalmente en dos elementos claves para entender la cultura federal institucionalizada en Alemania: la práctica del gobierno y la estructura constitucional federal, o en otras palabras las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales y el reparto competencial, al final se expondrá un ejemplo de cómo estos elementos están interrelacionados, reforzándose mutuamente. El argumento que se sostiene es que la interrelación de estos elementos ha creado una cultura de cooperación federal altamente institucionalizada.

La distribución de competencias, los sistemas de negociaciones a nivel federal y la cooperación intergubernamental horizontal y vertical no representan solamente los puntos críticos del federalismo alemán (p.e. el enlazamiento de políticas), sino que garantizan el funcionamiento diario del sistema federal, la administración de las leyes federales y están expresamente diseñados para preservar la unidad.<sup>12</sup>

El origen y diseño de las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales y el reparto competencial, se basan en la herencia histórica, reflejada en el diseño institucional del sistema federal, y al mismo tiempo son consecuencia del objetivo constitucional y de la realidad socioeconómica de las condiciones de vida uniformes/equivalentes. Ambos elementos se expresan en los rasgos esenciales del federalismo alemán.

Como se ha subrayado en numerosos estudios, el Estado federal alemán se caracteriza por ser un **federalismo ejecutivo**, tanto porque el órgano representativo de los Länder a nivel federal, el Bundesrat, se compone de los miembros de los gobiernos de los Länder, pero también, porque las competencias ejecutivas de los Länder superan ampliamente sus competencias legislativas, ya que ejecutan no sólo sus propias leyes, sino también,

---

<sup>12</sup> LEUPRECHT, Christian (2010), „Föderalismus-Kultur Banausen»: Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?“, en: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (editor), *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden, pp. 29-40.

las leyes federales<sup>13</sup>. El Estado federal alemán se caracteriza además por ser un **federalismo cooperativo**. Ello se manifiesta entre otras cosas en las tareas comunes y en la auto-coordinación de los Länder en las conferencias de ministros. El Estado federal alemán se caracteriza finalmente por ser un **federalismo unitario**. A la distribución de competencias orientada hacia la consecución de condiciones de vida equivalentes, se deben añadir también los instrumentos de auto-coordinación de los Länder, entre los que se incluyen la cooperación a través de convenios.

## II Las relaciones intergubernamentales

En cuanto a la herencia histórica, la Ley Fundamental de 1949 es una continuación y desarrollo de los principios constitucionales de la República de Weimar. Por supuesto la ley fundamental incluye también la experiencia comparada, pero específicamente en lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales, se mantiene una tradición propia de la historia alemana.<sup>14</sup> En este sentido se argumenta, con algunas reservas, que el Bundesrat tiene sus raíces en el “Reichstag Perpetuo” de Ratisbona (1663-1806) del Sacro Imperio Romano-Germánico, pero los verdaderos antecesores fueron el Bundesrat del Imperio de 1871 y el Reichsrat de la República de Weimar. En ese orden, el Bundesrat es, en su calidad de órgano federativo constitucional y como foro de debate intergubernamental, una institución marcada por el proceso de creación del Estado nacional alemán. En sus características esenciales, el Bundesrat está dotado de una “herencia constitucional” que se refleja durante el debate constitucional de 1948/49, cuando Konrad Adenauer, que originalmente prefirió el modelo de un senado, no pudo imponerse a una coalición de los Länder que favorecía el modelo institucional

---

<sup>13</sup> Art. 30, 70, 83 GG.

<sup>14</sup> LEHMBRUCH, Gerhard (2000), “The institutional framework: Federalism and decentralisation in Germany“, en: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (ed.): *Comparing public sector reform in Britain and Germany: Key traditions and trends of modernisation*, Aldershot: Ashgate, pp. 85-106.

tradicional y en consecuencia una continuidad de la cultura de relación “cuasi diplomática” entre gobiernos.<sup>15</sup>

No obstante, el Bundesrat en su configuración actual no es una “Cámara de los Länder” o un órgano de los Länder, el Bundesrat es un órgano constitucional del Estado Federal que ejerce exclusivamente competencias federales. Los miembros del Bundesrat tienen por lo tanto una doble función, representan el Land y simultáneamente la Federación. De esa forma, las experiencias administrativas de los Länder y sus preferencias participan en la formulación de la legislación la Federación. Como ya se ha mencionado, los Länder deben acordar directamente con el Gobierno federal las leyes que afecten a sus competencias, sea porque son competencias compartidas o la ejecución tenga efectos presupuestarios para los Länder.

En este sentido, el Bundesrat no es ni una Cámara alta en el sentido inglés, ni una segunda cámara en el sentido americano o australiano. Tampoco se trata de una cámara parlamentaria, cuyos diputados son libres de decidir, sino de una asamblea de los poderes ejecutivos de los Länder, cuyos representantes reciben “instrucciones” de sus gobiernos de los Länder. En lugar de un federalismo intergubernamental -como el que existe en Canadá, donde no existe un mecanismo institucionalizado por el cual las provincias puedan establecer vínculos con el gobierno federal- la República Federal ha resuelto este desafío del federalismo a través de un federalismo intragubernamental único.

Otra parte indispensable de esta "cultura institucional", son las relaciones intergubernamentales verticales y horizontales para los problemas y las cuestiones que los Länder regulan unitariamente o coordinan entre sí. Mientras que en el Bundesrat el

---

<sup>15</sup> LEUPRECHT, Christian (2010), “Föderalismus-Kultur Banausen: Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?“, en: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (editor), *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden, pp. 29-40.

voto es ponderado, en las relaciones intergubernamentales cada Land decide con un voto. También en este aspecto se pueden establecer conexiones con el pasado. Los gobiernos de los Länder y las burocracias de los Länder sostuvieron sus intereses mediante una armonización informal y formal de sus normas, incluso antes de la creación de la República federal. Por ello, entre otros motivos, no se desarrolló una heterogeneidad administrativa en los años de la posguerra. Por el contrario, el federalismo alemán se caracteriza desde entonces por un continuo fortalecimiento institucional de las relaciones intergubernamentales. Estas relaciones se refuerzan por el cumplimiento del principio de la lealtad federal, según el cual el legislador del Land ha de tomar en consideración los intereses del Bund y de los otros Länder.

Hoy en día el número de las diferentes instituciones es incontable. Se cuenta sobre 330 órganos de cooperación entre la Federación y los Länder y 140 instituciones de cooperación horizontal que tienen características muy diversas. Los más destacados son las conferencias de los primeros ministros y los ministros sectoriales. Pero no siempre todos los gobiernos de los Länder participan en todos los órganos, sino que existen asimismo foros concretos sobre temas de interés sectorial y/o geográfico.

La combinación de descentralización institucional y centralización de procedimientos reduce por supuesto el margen de maniobra de los Länder. No obstante, fueron los propios gobiernos de los Länder, los que intensificaron la cooperación y la normalización en la aplicación de la ley. Del mismo modo operan los gobiernos de los Länder, que no solo buscan la cooperación estrictamente necesaria, sino que, además, instintivamente buscan la uniformización. De esta forma desperdician el potencial del «carácter experimental» del federalismo alemán, que permitiría realizar ensayos en los Länder, una política innovadora y evitaría disfunciones a gran escala.

### III. Distribución de competencias

Es una característica del federalismo alemán que no existe ningún sistema claro de separación de las responsabilidades como en la mayoría de las federaciones clásicas. La Ley Fundamental diseñó inicialmente el modelo federal en una versión provisional. Esto se debió a las diferentes preferencias sobre el alcance de la centralización y la descentralización y sobre el diseño del Estado federal. La división de responsabilidades entre el gobierno federal y los Länder se reguló, de tal manera que el alcance de la centralización y la descentralización podía ajustarse fácilmente. En concreto, las competencias concurrentes permitían esta flexibilidad. A lo largo de las últimas décadas, las relaciones entre el Gobierno Federal y los Länder se concretaron paulatinamente en numerosas reformas constitucionales y se estableció un sistema mixto, en el que el gobierno federal tiene una potestad legislativa exclusiva limitada y una potestad legislativa concurrente sustancial, que ejercitó en gran medida basándose en el objetivo constitucional de la creación de condiciones de vida uniformes/equivalentes<sup>16</sup>.

Considerando que la Ley Fundamental dejó a los Länder la tarea de ejecutar las leyes federales en muchos ámbitos, el gobierno federal tenía que cooperar con los gobiernos de los Länder y sus burocracias. Con el surgimiento del estado del bienestar, se promovió aún más la interdependencia de las burocracias federales y de los Länder. En la reforma constitucional de la primera Gran Coalición (1966-1969), se consolidó formalmente el federalismo cooperativo. No obstante, en lugar de una centralización, el federalismo se caracterizó por la unitarización, como la progresiva armonización de los reglamentos y procedimientos administrativos. Por ello, ya en 1962, Konrad Hesse se

---

<sup>16</sup> Art. 72(2) GG. “En las materias del artículo 74, apartados 1 nos 4, 7, 11, 13, 5, 19 a, 20, 22, 25 y 26, la Federación tiene la competencia legislativa, si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica.”



refirió al federalismo alemán como "federalismo uniforme"<sup>17</sup>. En este proceso, el gobierno federal aumentó su poder a expensas de los parlamentos de los Länder, mientras los gobiernos de los Länder fueron compensados con una mayor participación en el proceso legislativo federal a través del Bundesrat.<sup>18</sup> La ampliación del catálogo de competencias de la Federación fue también el resultado de la creciente complejidad y de las necesidades regulatorias de la sociedad. Con el tiempo, el objetivo de las "condiciones de vida uniformes o equivalentes" se ha convertido en un mito constitucional y en un criterio político reconocido. No obstante las tendencias hacia políticas uniformes, no solo llevaron a una reducción de la autonomía política de los Länder a favor de la Federación, sino que se requería cada vez más una cooperación y coordinación a nivel horizontal y vertical.<sup>19</sup>

#### **IV. Un ejemplo: La Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Cultura (KMK)**

Uno de los ámbitos centrales de la soberanía de los Länder son las competencias en educación, ciencia y cultura (art.30 GG). Los Länder pueden configurar y desarrollar de forma independiente estos ámbitos, pero también tienen la posibilidad de crear los instrumentos e instituciones necesarios para cooperar y coordinarse entre ellos. Sin embargo, dado que los Länder son también partes del Estado federal, también son responsables de la Federación en su conjunto y tienen la obligación de cooperar entre sí y con la Federación.

---

<sup>17</sup> HESSE, Konrad (1962), *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, C. F. Müller.

<sup>18</sup> MILBRADT, Georg H. (2015), "Reformas constitucionales en países federales y políticamente descentralizados", en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº. 10, pp. 36-43

<sup>19</sup> BENZ, Arthur (2016), *Federalism and varieties of parliamentary democracy – Canada and Germany compared*, Paper presented at ECPR 2016 General Conference in Prague.

Como ya se ha mencionado anteriormente, las conferencias de los Ministros de los Länder son los instrumentos más importantes para la cooperación horizontal. Otros instrumentos de "cooperación " pueden encontrarse en los convenios colectivos entre los Länder sobre las cadenas públicas de televisión, a pesar de que la radiodifusión es una materia de competencia exclusiva de los Länder.

Un año antes de la creación de la República Federal, se fundó la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Cultura (KMK) de los Länder de la República Federal, con el objetivo de tratar cuestiones de educación, educación superior, investigación y política cultural, que son de importancia suprarregional, con el fin de formar una visión conjunta y de representar objetivos comunes<sup>20</sup>. Aunque se pretendía evitar un sistema educativo centralizado, como en el "Tercer Reich", este objetivo se vio socavado en cierto modo por la creación de la KMK. Casi ninguna otra institución ha dado forma al federalismo alemán como esta organización en lo que se refiere a la coordinación horizontal. La referencia a su institucionalización temprana todavía se utiliza regularmente como argumento en el debate político entre el gobierno federal y los Länder, especialmente cuando la Federación intenta definir la agenda de los Länder con sus propias iniciativas. Al mismo tiempo, la KMK es un ejemplo de toda la ambivalencia que caracteriza al federalismo alemán, en el sentido de que aunque los Länder siguen insistiendo en su soberanía cultural, existen fuertes tendencias para la coordinación y armonización horizontal tanto por el Bund como por los propios Länder.<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> LEHNING, N. Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) [https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/St%C3%A4ndige\\_Konferenz\\_der\\_Kultusminister\\_der\\_L%C3%A4nder\\_in\\_der\\_Bundesrepublik\\_Deutschland\\_\(KMK\)](https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/St%C3%A4ndige_Konferenz_der_Kultusminister_der_L%C3%A4nder_in_der_Bundesrepublik_Deutschland_(KMK))

<sup>21</sup> Ebda.

El KMK puede caracterizarse como un sistema multilateral de negociación de los ejecutivos de los Länder, aunque originalmente era una alianza voluntaria de los Länder.<sup>22</sup> El KMK tiene también un componente para la coordinación vertical, ya que el Ministro Federal de Educación e Investigación tiene un estatus de invitado permanente en el pleno del KMK. En el caso de que uno de los dieciséis Länder rescinda un acuerdo sobre la secretaría conjunta de la KMK, éste dejará de estar en vigor también para todos los demás Länder, teniendo en cuenta el plazo de preaviso de un año. El alcance del poder de veto de cada uno de los Länder pudo observarse por primera vez en octubre de 2004, cuando el Gobierno de Baja Sajonia decidió la anulación de una decisión de esta comisión.<sup>23</sup> La decisión de la Baja Sajonia provocó una fuerte disputa, pero la mayoría de los ministros defendió la continuidad de la KMK como instrumento necesario para la auto-coordinación de los Länder. El KMK ha sido criticado durante décadas como el núcleo del federalismo cooperativo ejecutivo. En este tipo de federación, los gobiernos de los Länder tienen mucho más margen de acción y de decisión a nivel federal y estatal que los parlamentos de los Länder.

---

<sup>22</sup> Scheller, Henrik (2018), “Germany“, en: Wong, Kenneth, Knüpling, Felix, Kölling, Mario, Chebenova, Diana (ed.), *Federalism and Education: Ongoing Challenges and Policy Strategies in Ten Countries*, Information Age Publishing, Charlotte

<sup>23</sup> BEHNKE, Nathalie; KROPP, Sabine (2016), “Arraying institutional layers in federalism reforms: lessons from the German case”, en: *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2016.1236026 pp. 138-142.

## V. Conclusiones

Una clave para entender la cultura federal institucionalizada en el estado federal se encuentra en la estructura institucional del sistema de gobierno alemán. Esto combina un sistema parlamentario en el que los partidos compiten por la mayoría necesaria para la formación del gobierno y la aplicación de los programas, con un estado federal cooperativo en el que los Länder participan en la legislación federal a través de sus gobiernos. En esta constelación institucional, los actores políticos deben cooperar y competir simultáneamente, tanto para tomar decisiones como para presentar sus logros específicos al electorado<sup>24</sup>.

Aunque el sistema federal no se basa en una sociedad federal, sí existe una cultura federal institucionalizada que nace de la estructura constitucional federal y de la práctica del gobierno. El sistema de cooperación institucionalizado garantiza el funcionamiento diario del sistema federal pero dificulta el desarrollo de una diversidad institucional. No obstante, la creciente heterogeneidad del sistema de partidos y entre los gobiernos de los Länder puede contribuir al aumento de soluciones políticas diferentes. El efecto de esta tendencia en los mecanismos de cooperación de la República federal debe de ser analizado en el futuro.

---

<sup>24</sup> BENZ, Arthur (2008), “Über den Umgang mit der Verfassung. Anmerkungen zur Verfassungskultur im deutschen Bundesstaat”, en: Dieter Gosewinkel, Gunnar Folke Schuppert (ed.), *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit*, Berlin: sigma, p. 65-83.