

# Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana

Juan Manuel Escuadra Díaz

---

## Introducción

**E**

n los tiempos contemporáneos es frecuente escuchar que en los medios políticos es necesario fortalecer el federalismo o transitar a un nuevo federalismo, sin embargo en pocas ocasiones la generalidad de la población alcanza a comprender que es y a qué se hace referencia cuando se alude al tema del federalismo.

Aunque el sistema federal no es común a todas las naciones como forma de Estado, es relevante conocerlo y estudiarlo desde las diversas perspectivas que se ha implementado para tratar de comprender si el esquema implementado en nuestro país es el idóneo o sería pertinente revalorar algunos aspectos teniendo en consideración las nuevas concepciones

que del tema han tenido naciones que sin duda han avanzado mayormente en el fortalecimiento de su federalismo

Caso de especial interés en el tema que nos ocupa es el referente a la República Federal Alemana la cual en muy corto tiempo logró resurgir de las cenizas a partir de los modelos de federalismo que implementó una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, que ciertamente propició que los Estados federados obtuvieran un desarrollo económico y social verdaderamente asombroso, digno de analizar para cualquier estado que aspire a mejores condiciones de vida para su población.

El presente análisis tiene como única pretensión brindar al lector un panorama general de la forma en que se encuentra organizado el federalismo alemán que por un tiempo se denominó como cooperativo y que en una nueva fase ha transitado a un federalismo competitivo en relación a destacar las competencias de las instancias que participan en los diferentes ámbitos políticos y de gobierno, lo cual explica la nueva realidad que vive la nación Alemana y que tal vez debiéramos voltear a ver para llevar a México a un real fortalecimiento de su federalismo.

## Conceptualización

El tema del federalismo genera sin duda, gran interés entre los estudiosos de la ciencia política, la administración pública, el derecho y la economía, en razón de su repercusión en la organización de los estados que se integran como nación, por lo cual, para establecer un concepto de lo que ha de entenderse por federalismo debe partirse de la idea de que no existe un modelo único de organización jurídico política que pudiera identificarse como invariable para representar el federalismo.

La diversidad de los elementos que confluyen en la conformación del federalismo aceptados en un tiempo y época determinados, dificultan una definición general de esta forma de organización, porque esos elementos varían según las normas constitucionales y las prácticas políticas vigentes, condicionadas por las exigencias de una sociedad en constante cambio.<sup>1</sup>

Ernesto Soto sostiene que no se puede hablar de manera estricta de un prototipo de Estado Federal debido a las diversas modalidades de división territorial, instancias legislativas, grado de descentralización política y administrativa, así

<sup>1</sup> Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, Porrúa/UNAM, México, 2010, p. 1.

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

como atribuciones constitucionales de los diferentes ámbitos sub-nacionales federados, de ahí la dificultad de proponer una definición única de Estado, por lo cual, para comprender el fenómeno político de este tipo de organización política, resulta interesante la advertencia que formula Maurice Croisant, en el sentido de que no existe una definición universal de federalismo, ya que no existe un criterio único para calificar a un Estado federal, como puede decirse de la monarquía, por la simple existencia de un rey.<sup>2</sup>

Luis Medina Peña, establece que:

El federalismo alude tanto a una forma de gobierno como a una corriente de pensamiento político. Como corriente de pensamiento, el federalismo es una doctrina de carácter global —como el liberalismo o el socialismo—, trasciende el orden institucional y entraña una actitud ante la sociedad y el curso de la historia. Como tal, aparece como consecuencia de la afirmación de la soberanía nacional con la Revolución francesa, y busca superar las limitaciones que impone la diversidad frente al deseo de unidad nacional. El federalismo que corresponde a esta vertiente se encuentra en los textos de Kant, Proudhon y Lenin, quienes querían una Europa unida en una gran federación. Tal concepción tuvo sus variantes socialista y liberal, alcanzando concreción histórica la primera en la ahora extinta Unión Soviética, y la segunda en la creación de la Unión Europea.

El federalismo como parte de la forma de gobierno de un estado nacional refiere necesariamente sus antecedentes a la Constitución de los Estados Unidos de América. éste fue el primer pacto federal en la historia política del mundo occidental. Encuentra su formulación teórica en los ensayos de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, comúnmente conocidos como *The Federalist Papers* o *El Federalista*, en la versión en español. La solución federal que los estadounidenses confeccionaron y consignaron en su constitución fue una respuesta práctica y funcional a los obstáculos que se interponían a los deseos de convivencia de las trece colonias originales, especialmente el temor de las pequeñas al dominio de las más grandes y populosas.<sup>3</sup>

Carl J. Friedrich refiere que en realidad, el federalismo parece el término más apropiado a fin de designar el proceso mediante el cual cierto número de organizaciones políticas separadas, trátense de Estados u otra clase de asociaciones, entran en negociaciones y arreglos para elaborar soluciones, adoptando políticas

<sup>2</sup> Soto Reyes Garmendia, Ernesto, *Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir*. *Polít. cult.* [online]. 2006, n.25, pp. 27-45. ISSN 0188-7742, consultado 20-06-2015, en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422006000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003)

<sup>3</sup> Medina Peña, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes*, Documento de trabajo, CIDE, División de Historia, número 58, México, 2009, p. 1

conjuntas y tomando decisiones comunes en problemas que a todos afectan; o bien puede tratarse, a la inversa, del proceso a través del cual una comunidad política que hasta entonces era unitaria, a medida que se va diferenciando en cierto número de comunidades políticas distintas y separadas, consigue una nueva organización en la cual las comunidades diferenciadas, que ahora se organizan separadamente, se vuelven capaces de trabajar por separado, y cada cual según sus intereses, en estos problemas que ya no tienen en común.<sup>4</sup>

Al respecto Jacinto Faya Viesca afirma que:

En un estricto rigor sociológico y político, el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías. Por tendencia natural, todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también, su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta Unión posibilite y potencie su autonomía y libertad.<sup>5</sup>

George Anderson en forma más sencilla define al federalismo como un sistema en el que existen al menos dos órdenes de gobierno, con una relación directa con su electorado y ambos con cierta independencia política y constitucional genuina y mutua, lo cual implica que pueden existir algunos sistemas denominados federales, que tendrían muy pocos motivos para ser considerados federales (ejemplo Venezuela), y algunos sistemas que sin autodenominarse federales, por su conformación encuadran en un sistema federal o federado (caso España).<sup>6</sup>

Tonatiuh Guillén López sostiene que el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, pero también puede definirse como una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan

<sup>4</sup> Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro, *op cit.*, pp. 19-20.

<sup>5</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, 2ª edición, Porrúa, México, 2004, p. 4.

<sup>6</sup> Cfr. Anderson, George, *La relevancia política del Federalismo en el siglo XXI*, Fundación Manuel Gimenes Abad / Forum of Federations. Documento electrónico, España, p. 3, disponible en: [https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/anderson\\_03.pdf](https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/anderson_03.pdf)

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: “autogobierno más gobierno compartido”.<sup>7</sup>

Miguel Carbonell estima que el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas, agregando que el federalismo responde principalmente a tres necesidades: La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados; La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior salvaguardando sus particularidades culturales propias; y la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad.<sup>8</sup>

Siguiendo a Enrique Aguirre Saldívar, el federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobiernos autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias. De aquí la importancia para la subsistencia y el progreso del régimen federal, de un mecanismo equilibrado de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal. Ahora bien, aunque esto pudiera parecer sencillo a partir de la lectura de las reglas básicas de distribución de facultades contempladas por la Constitución, en la práctica suele resultar de difícil solución, complicándose al grado de encontrar duplicidades, omisiones, contradicciones o indefinición de atribuciones, además de un aparente desconcierto sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas.<sup>9</sup>

Se puede entender el concepto *federalismo* en un sentido de derecho público y constitucional, así como en un sentido social filosófico, siendo el primero de estos significados el que originalmente se desarrolló: se trata de una situación constitucional en la que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes se fusionan en un ente estatal más elevado, conservando su carác-

<sup>7</sup> Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 17, Instituto Federal Electoral, México, versión electrónica, consultada en <http://www2.ine.mx/documentos/DECEYEC/federalismo.htm#presentacion> (20-06-2015).

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias* (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano), IJ/UNAM, México, 2003, p. 380.

<sup>9</sup> Aguirre Saldívar, Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal*. IJ-UNAM, México 1997, p. 117.

ter estatal tanto los ahora estados miembros como el Estado general que ha resultado de la fusión.

El federalismo es también entendido como la dirección política que intenta garantizar la realización de dicha situación como conveniente e incluso como la única correcta. Si se utiliza la palabra federalismo en un sentido más general, esto es, en el terreno de la vida social, económica y cultural, entonces el término se refiere a la organización que se basa en el principio de la conservación de grupos autónomos, sin olvidar la necesidad de relaciones de más alto nivel.

Leonel Alejandro Armenta asegura que:

La idea central del federalismo radica en la existencia de una división de jurisdicciones con sus respectivos ámbitos de competencia dentro de un Estado, en donde cada orden o cada poder actúa conforme a lo establecido por la Constitución federal, cuidando que no haya invasión de competencias, de tal modo que cada órgano se ciña a las funciones que le son señaladas por la ley respectiva y es por ello que un Estado federal se encuentra integrado por cogobiernos basados en divisiones territoriales llamadas entidades federadas y que tienen su propia Constitución. En su aspecto jurídico, el Estado federal, se haya conformado por una serie de entidades locales cuyos ámbitos competenciales están adecuadamente precisados de manera que sus atribuciones constituyen un efectivo balance con los del poder central y por ello existe, al mismo tiempo, una integración y un equilibrio entre dos principios aparentemente antagónicos: el principio de autonomía constitucional de las entidades miembro y el principio de asociación de esas mismas entidades, lo cual permite que el derecho federal que emana del poder central tenga validez en todo el territorio nacional, mientras que el proveniente de las entidades federadas, sólo sea aplicable en el ámbito de competencia de cada una de ellas.<sup>10</sup>

Los sistemas políticos federales se distinguen de los centrales —según opinión de Herminio Sánchez de la Barquera y Arrollo—, "no tanto por la diferenciación vertical —común a ambos—, sino por el grado y el tipo de autonomía de las unidades locales, así como por la forma de su interdependencia, lo cual implica que la existencia sola de la autonomía no sea suficiente pues tiene que estar asegurada y garantizada por la Constitución".<sup>11</sup>

El referido autor apunta también que las innumerables formas de aparición del federalismo se remiten en principio a dos modelos, por una parte en el sentido

<sup>10</sup> Armenta López, Leonel, *op. cit.*, p. 21

<sup>11</sup> Sanchez De la Barquera y Arroyo, Herminio, *La Federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, IJ/UNAM, México, 2011, p. 22

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

de una *distribución des pouvoirs* y por el otro, en el sentido de una *separation des pouvoirs*, que consisten en lo siguiente:

- Desde el punto de vista de la *distribution des pouvoirs* y desde un enfoque normativo estamos frente a un federalismo centrípeto, que busca la integración, la cooperación y la igualdad de las condiciones de vida. Desde el punto de vista político-institucional hablamos aquí de un federalismo intraestatal, esto es, de un modelo de federalismo en el interior del Estado en su totalidad, caracterizado por una distribución funcional de tareas según tipos de competencia (legislación o administración) y por el control de poderes entre las instituciones estatales.
- Frente al modelo anterior encontramos a la *separation des pouvoirs*, desde un enfoque normativo hablamos ahora de un federalismo centrífugo, que resalta la autonomía, la competencia y la diversidad en las condiciones de vida. Desde el punto de vista político-institucional estamos frente a un federalismo interestatal, es decir, un modelo de federalismo entre dos unidades estatales, caracterizado por la distribución de tareas por campos políticos, por el control recíproco de las instituciones y por la separación de poderes.<sup>12</sup>

El federalismo intraestatal o centrípeto, que presenta la distribución funcional de atribuciones así como la delimitación de poderes, es también llamado como federalismo cooperativo o de interdependencia, mientras que el segundo modelo, es decir, el interestatal y centrífugo y es denominado más comúnmente como federalismo dual o de separación. El modelo cooperativo se caracteriza asimismo por la gran cantidad de decisiones que requieren de la aceptación tanto de las instancias locales como de las federales, lo que propicia un fuerte enlace de ambos niveles en el proceso de toma de decisiones. En el federalismo dual, por el contrario, es muy reducida la cantidad de decisiones y por ello se presenta un alto grado de separación en el proceso decisorio.

De lo antes relacionado y para efectos del presente análisis se establece que el federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial y a pesar de las diferencias que en cada caso pudieran existir, lo común en los Estados federales es la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal) donde también se presenta una subordinación de poderes y entidades a la Constitu-

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 24

ción, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado.

Puede señalarse que en el federalismo se garantiza la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ninguno estaría por encima de otro. Teóricamente se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades. Así, han habido federaciones tanto de carácter monárquico como republicano, tanto en la antigüedad como en la era moderna, tanto bajo regímenes democráticos como autoritarios. Por ello, puede decirse que existen diferentes tipos de federalismo, coexistiendo con las más variadas formas de gobierno, algunas de las cuales son claramente opuestas a los principios antes enunciados, puesto que han generado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo.<sup>13</sup>

## Fundamentos históricos del federalismo

La historia conceptual y social del federalismo se remonta a siglos. En cuanto principio, como estructura dual de gobierno y como resultado de un acuerdo o alianza entre partes, algunos autores remontan su origen a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua o incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. Por supuesto, remontar a esas experiencias el origen del federalismo supone un acotamiento del concepto, limitándolo a su contenido etimológico en cuanto "alianza" (del latín *foedus*) entre entes políticos para crear una estructura orgánica superior, generalmente motivada por factores militares. Se justifica situar en esas épocas los antecedentes del federalismo dado que esas antiguas alianzas mantenían un principio de unidad política que no implicaba la pérdida de autonomía para las partes integrantes del acuerdo.<sup>14</sup>

Luis Medina Peña, como ya se indicó establece que el federalismo "apareció como consecuencia de la afirmación de la soberanía nacional con la Revolución francesa, mientras que el federalismo como parte de la forma de gobierno

<sup>13</sup> Ziccardi, Alicia, El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Artículo publicado en *Gestión Regional y Local*, Volumen XII . Número 2 . II Semestre de 2003 . p. 324

<sup>14</sup> Guillén López, Tonatiuh, *op. cit.*

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

de un estado nacional refiere necesariamente sus antecedentes a la Constitución de los Estados Unidos de América".<sup>15</sup>

Margarita Gómez-Reino también sostiene que:

El Estado federal moderno tal como lo conocemos nace con la adopción de la constitución federal de los Estados Unidos de 1787, la primera federación moderna. Inicialmente la independencia americana trajo la creación de un modelo confederal en 1781 pero sus problemas de funcionamiento dieron lugar a la invención de la fórmula federal. La Constitución federal americana ha sido modelo de otras federaciones posteriores en Europa, América Latina, etc. Según Watts se pueden establecer tres periodos de extensión del modelo de estado territorial federal. El primer periodo se inicia con la adopción del federalismo en la constitución de los EEUU. En este periodo nace la federación Suiza en 1848 con un modelo confederal precedente y una guerra civil previa. Canadá se convierte en federación en 1867 y Australia en 1901. Además algunos países latinoamericanos adoptaron el modelo federal en este mismo periodo. Un segundo periodo corresponde a la adopción de modelos federales por parte de antiguas colonias en la segunda mitad del siglo XX. En parte como solución para unir a comunidades multiétnicas se adoptó el modelo federal en países asiáticos, africanos, etc. Finalmente en las dos últimas décadas se ha producido una ola de expansión del modelo territorial federal y en especial, de los diseños institucionales de federalismo asimétrico que permiten acomodar la diversidad.<sup>16</sup>

Así pues, el federalismo moderno surgió con Estados Unidos, cuyo sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, quien fue la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional. Los rasgos de este nuevo Estado contemplaban la división de poderes, a la cual los propios estados federativos ya se habían adelantado. En este modelo del federalismo, originalmente el Poder Legislativo era el que tendería a ser dominante, quedando éste integrado por dos cámaras, la primera representando a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Representantes). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional —con funciones y recursos limitados— y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados.

<sup>15</sup> Medina Peña, Luis, *op. cit.* p. 1

<sup>16</sup> Gómez-Reino, Margarita, *La distribución territorial del poder: Estados Unitarios y Federales*, documento electrónico consultado en <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.5.distribterritorial.pdf>

Alicia Ziccardi por su parte, sostiene que:

... en América Latina, particularmente en México, Brasil, Argentina, los antecedentes del federalismo, como sistema de organización política, se ubican en el siglo XIX cuando se conformaron los estados nacionales y según Carmanagni (1993) existía previamente una orientación de tipo confederal. Al respecto sostiene: Las tendencias federalistas se manifiestan a partir de una tensión entre provincialización y centralización del poder, representada esta última por el Imperio de Iturbide en México, por el Imperio en Brasil y por los directores supremos en la Argentina. De allí que los tres países elaboren modelos doctrinarios e institucionales capaces de dar vida a una forma de gobierno dispuesta a conjugar tanto la provincialización como centralización, individualizándola en la federación. Indudablemente en la definición de un modelo doctrinario e institucional viable, el horizonte de las ideas políticas e institucionales era muy amplio. Las constantes referencias a la Constitución de Cádiz de 1812, a la Constitución histórica de la monarquía inglesa, a la Constitución francesa de la Restauración borbónica y a la del Imperio Austríaco nos dicen que los inputs externos, las fuentes normativas, representaron una importante contribución para definir una nueva gobernabilidad. Es decir, en el origen mismo del federalismo los tres países más grandes de América Latina comparten la intención de constituir un poder central que subordinara a los poderes regionales. Esto se logró sin que por ello las rivalidades entre el centro y las provincias se resolvieran, sino que por el contrario en gran medida persisten hasta la actualidad.<sup>17</sup>

De igual forma apunta, que en la Constitución de 1824, se dispuso que la Nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, con ello el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciéndose lo propio para cada estado". (artículo 4), y posteriormente en la Carta constitucional de 1857, se estableció que: era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (artículo 40). En la Constitución de 1917, si bien se incorporaron garantías y derechos sociales fundamentales, no se previó modificación a las prescripciones contenidas en los artículos 40 y 41 de la Constitución de 1857, relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ziccardi, Alicia, *op. cit.* pp. 324-325.

<sup>18</sup> *Ibidem* p. 325

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

Finalmente apunta Ziccardi, que "si bien el federalismo es un pacto entre estados, la Constitución Mexicana en su artículo 115 reconoce que éstos adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".<sup>19</sup>

Siguiendo a Günter Krings puede establecerse que:

Alemania es un Estado federal, no obstante que en su pasado reciente hayan existido dos etapas fallidas en que se trató de implantar un Estado centralista de tipo unitario, la primera cuando los nacionalsocialistas condujeron a la barbarie más terrible que se vivió en el siglo XX con la política de Adolfo Hitler, y la segunda, con la dictadura que vivió la República Democrática Alemana que tras cuarenta años, dejó en ruinas algo más que su economía.

Gunter Krings, apunta que en la segunda mitad del siglo XIX se reinstauró el Imperio Alemán, que se estableció como una ampliación de la Federación Alemana del Norte con una estructura federal y bajo el liderazgo de Prusia. La Constitución de 1871 del Imperio Alemán, no regulaba directamente el carácter federal de Alemania, sino que se limitaba a especificar los poderes del imperio. El Bundesrat, el Consejo Federal, tenía una misión importante ya que canalizaba la participación de los estados federados, o Länder. La pérdida de poderes concretos a favor del imperio no afectaba la condición de los Länder en cuanto Estados con una Constitución propia. El sistema se encuadraba dentro del modelo Clásico de federalismo, en el que tanto la federación como sus estados integrantes conservan su condición de estados, pero limitando la soberanía de estos últimos. Más adelante señala, en 1919, la Constitución del Reich alemán, o Constitución de Weimar, sustituyó a la de 1871. Ésta consolidaba el ordenamiento federal estableciendo una separación estricta entre las competencias del Reich y las de sus estados integrantes. También se preveía la representación continuada de los Länder a través del Reichsrat. Los Länder conservaban su condición de estados con constituciones propias, condición que tienen hasta hoy, pero la Constitución del Reich alemán, con su transferencia masiva de poderes al Reich, tuvo el efecto de que, a partir de entonces, los Länder sólo fueron estados incompletos con una autonomía constitucional limitada.<sup>20</sup>

Klaus Michael Miebach, señala que:

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Cfr. Krings, Günter, *La Evolución del Federalismo en Alemania: Experiencias, reformas y perspectivas*. Cuadernos de pensamiento político, Fundación para el análisis y los estudios sociales FAES, 2009, pp. 11-12

Alemania es un Estado federal y en términos conceptuales el Estado federal se halla a medio camino entre la confederación y el Estado central. Este planteamiento trata de superar la tensión entre la diversidad y la unidad mediante la distribución (territorial) de las funciones estatales entre dos sujetos políticos autónomos. Los Estados miembros y el Estado central (llamados en Alemania Länder y Bund), precisando que a lo largo de su historia raras veces tuvo un sistema centralista. Igualmente apunta que Alemania siempre se definió desde la diversidad de sus partes, que eran más que simples provincias a partir de que la historia alemana está muy marcada por estructuras federalistas de diverso signo.<sup>21</sup>

Cabe apuntar que según Miebach:

El federalismo en Alemania en su manifestación como Estado federal se habría implantado por allá de 1867 al constituirse la Confederación del Norte de Alemania, aunque el primer Estado federal formal fue el Imperio de 1871, caracterizado por el fuerte componente dinástico, la extrema preponderancia de Prusia con casi dos tercios de la población y de la superficie y un régimen financiero en virtud del cual el Reich era el "pagano" de los Estados miembros debido a las asignaciones que debía efectuar como principal fuente de financiamiento. Tras la catástrofe de la Primera Guerra Mundial, la República de Weimar, a pesar de las numerosas tentativas de reforma del Reich, no consiguió resolver satisfactoriamente la relación entre el gobierno central y los Estados miembros debido a la problemática división en Länder muy desiguales tanto desde el punto de vista político como económico, y tras el acceso al poder de los nacionalsocialistas en 1933, las estructuras federalistas fueron suprimidas en favor de un rígido sistema de Estado unitario, lo cual prevaleció hasta la capitulación incondicional de la Wehrmacht alemana en mayo de 1945 (con lo cual llegó a su fin la Segunda Guerra Mundial), las potencias vencedoras pasaron a representar la autoridad del Estado hacia afuera y hacia dentro, dividiéndose el territorio alemán en cuatro zonas de ocupación,<sup>22</sup> surgiendo finalmente en el territorio de las tres zonas de ocupación occidentales la República Federal de Alemania con forma de Estado federal en virtud de una nueva ley fundamental (Constitución promulgada el 23 de mayo de 1949); se disolvió Prusia y se crearon nuevos Estados Federados.<sup>23</sup>

Por su parte Klaus Von Beyme señala que:

<sup>21</sup> Miebach, Klaus Michael, *El federalismo en la República Federal Alemana*, Traducción Rubén Meri y J. Pablo Kummetz, 2001, p. 3, documento electrónico consultado en: <http://bvica.org/upload/Alemania-federalismo.pdf>

<sup>22</sup> Berlín quedó sometido a un régimen cuatripartito, una parte de Prusia oriental quedó bajo la administración soviética y los demás territorios orientales más allá del Oder y del Neisse bajo la administración polaca y el Sarre se unió al espacio económico aduanero y monetario francés.

<sup>23</sup> Miebach, Klaus Michael, *op. cit.*, p. 4.

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

en el período en que se elaboró la Ley Fundamental no existía un poder central alemán. Como reacción a la transformación de la República de Weimar en un Estado unitario centralista por los nacionalsocialistas, predominaron después de 1945 las tendencias federalistas en las zonas ocupadas por los aliados occidentales, mientras que en la zona de ocupación soviética se eliminaron los vestigios federativos de los Lander en 1952 pues la tradición marxista era antifederalista pues el marxismo alemán, fue siempre un movimiento orientado hacia el unitarismo. Los planes existentes, principalmente en los Estados Unidos de dividir Alemania tuvieron importancia solamente en el papel ya que el federalismo alemán se vio afectado, por la demarcación arbitraria de las fronteras entre los Lander, efectuada por las potencias de ocupación y como no existía en esos momentos un poder centralizador, de facto el poder se encontraba en manos de los gobiernos de los Lander. Si bien en la zona de ocupación soviética se constituyeron cinco nuevos Länder, los cuales junto con la parte oriental de Berlín integraron la República Democrática Alemana (RDA) como un Estado federal, en la realidad dicho sistema federativo no se desarrolló y finalmente fue suprimido en 1952, disolviéndose los Länder alemanes orientales para dar paso a la creación de catorce distritos que no eran sino simples corporaciones autónomas y subdivisiones administrativas de la RDA.<sup>24</sup>

## Referencias mínimas del federalismo en México

Para estar en aptitudes de referir los aspectos básicos que caracterizan al federalismo en México, es pertinente partir de la aseveración de que la naturaleza del Estado federal lleva implícita la idea de una distribución del poder político entre sus dos principales elementos componentes, es decir, entre el poder central y las entidades políticas de carácter local o estatal y que para el ejercicio de ese poder político es indispensable la existencia de una distribución y ordenación por mandato constitucional, de funciones y competencias para cada uno de dichos ámbitos de gobierno (federal o estatal), que permitan un real equilibrio de intereses entre la Unión y los Estados.

En el caso de México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevén tres órdenes jurídicos o niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios), señalando facultades y competencias para cada uno de ellos, de tal suerte que los principios generales y normas a que está sujeto el poder central o

<sup>24</sup> Von Beyme, Klaus. *El Federalismo en la República Federal Alemana*, documento electrónico consultado en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElFederalismoEnLaRepublicaFederalAlemana-26632.pdf (20-06-2015)

federal están expresados precisamente en la Constitución Federal, mientras que lo correspondiente a las entidades federativas y municipios, se delinea en lo general, ya sea por referencia expresa o por discriminación (artículo 124),<sup>25</sup> toda vez que las Entidades Federativas dada la naturaleza que ostentan están investidas que facultades para expedir sus propios textos constitucionales locales.

Para los efectos del presente análisis es relevante señalar que en tratándose de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos preceptos hacen referencia a aspectos vinculados al federalismo que identifica a nuestro país, respecto de los cuales se formularán breves referencias solamente con la finalidad de que al final del presente análisis el lector tenga puntos de encuentro y comparación de la forma en que se regula el federalismo en Alemania. Entre las regulaciones que en materia de federalismo se pueden destacar se encuentran las siguientes:

- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, **federal, compuesta de Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, pero **unidos en una federación** establecida según los principios de esta ley fundamental". (artículo 40)
- "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que **en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...**" (Artículo 41).
- "**Las partes integrantes de la Federación son** los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas; así como de la Ciudad de México" (Artículo 43).

<sup>25</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

- "La Ciudad de México es la entidad federativa, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México (Artículo 44).
- "Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos" (Artículo 45).
- "Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores" (Artículo 46).
- "De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución." (Artículo 46)

Si bien en nuestro país el federalismo funcionó durante un largo periodo con un régimen presidencialista y de partido único, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental, tal dinámica se fue modificando paulatinamente a partir de que se diera paso en la década de los 80s, a una irreversible apertura política que permitió que las corrientes ideológicas de oposición ganaran espacios de gobierno, primero a nivel municipal y estatal y posteriormente a nivel federal (tanto en el ámbito legislativo como en el propio de gobierno, que consecuentemente han conducido a un fortalecimiento del federalismo tanto jurídico como político en sus distintas vertientes, nada de ello fue óbice para que se materializaran los elementos que a juicio de George Anderson<sup>26</sup> caracterizan a los sistemas federados y que en forma puntual se refieren a lo siguiente:

- Por lo menos dos órdenes de gobierno. Uno para todo el país y otro para las regiones (Unidades constitutivas de la federación, también llamados Estados Entidades Federativas). Cada gobierno tiene una relación electoral directa con sus ciudadanos.

<sup>26</sup> Anderson, George, *Una Introducción al Federalismo*, (traducción Isabel Vericat y Celorio Morayta), Edit. Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 21, versión electrónica consultada en [federalistesdesquerres.or/es/federalismo-en-el-mundo/ 19-06-2015](https://portales.diputados.gob.mx/CEDIP/informacion-general?men=05d0ff06-23a1-4b0b-a5e8-d6a054550311&menu=Acerca%20de&lateral=false)).

- Una Constitución escrita. Algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal. Las reformas importantes que afectan a las unidades constitutivas requieren normalmente el consenso sustancial entre éstas y el gobierno central.
- Una Constitución que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía auténtica para cada orden. No obstante, las federaciones difieren mucho de la manera y amplitud con que definen los distintos poderes de los dos órdenes.
- Normalmente se establece una organización especial sobre todo de la Cámara alta, para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central, a menudo dando a las unidades pequeñas más peso del que les correspondería de acuerdo con su población.
- Un árbitro o un procedimiento (que suele implicar tribunales, pero en ocasiones referéndums o una Cámara alta) para la resolución de los conflictos constitucionales entre los gobiernos.
- Una serie de procesos e instituciones para facilitar o establecer relaciones entre los gobiernos.

No pasa por alto que en la actualidad muchos municipios, en tanto ámbitos de gobierno del sistema político federal, juegan ya un papel central en el desarrollo económico y social del país, lo cual explica los reclamos por parte de éstos y de las entidades federativas de un nuevo o auténtico federalismo, más equitativo y, descentralizado, acompañados de la exigencia de mayores recursos para que los gobiernos locales cumplan con las funciones y responsabilidades de su competencia, particularmente porque la mayoría de los municipios no pueden asumir con eficacia las tareas que les son asignadas por mandato constitucional.

## Características del federalismo en Alemania

Como es sabido, en el año de 1990, se llevó a cabo la unificación de las dos Alemani­as (federal y democrática), lo cual implicó la desaparición de la República Democrática Alemana y la subsistencia de la República Federal Alemana, según se dispuso en el texto en la Ley Fundamental para la República Federal Alemana.

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

En términos de la Constitución Alemana, Alemania es un Estado Federal democrático y social (artículo 20),<sup>27</sup> y en su texto constitucional se prescribe que tiene poder originario en el marco de sus funciones y competencias, al igual que los estados federados o *Länder*. Asimismo, por disposición constitucional y en razón del tipo de federalismo implantado en Alemania, las decisiones de la federación prevalecen sobre las locales, en razón de que en términos del artículo 31 de la Ley Fundamental el derecho federal deroga el derecho de los *Länder*.

La República Federal Alemana fue considerada ejemplo por antonomasia del modelo de federalismo cooperativo, con las características siguientes:

- "El sistema federal se define a partir del ámbito federal, no del local;
- La diferencia funcional ocurre según tipos de competencia. La legislación (con excepción de las políticas de cultura, educación, policía y seguridad interna, y orden comunal) está considerablemente en manos del ámbito federal; la administración está en su mayor parte en manos de los estados miembros y de las comunas;
- Hay una fuerte participación interestatal de los gobiernos estatales en la política de la Federación a través del Consejo Federal (Bundesrat, cuyos miembros no son elegidos por el pueblo, sino que son representantes de los gobiernos de los estados) y sus competencias legislativas (posee el derecho a veto absoluto en alrededor del 60% de la legislación federal);
- La cooperación interestatal se lleva a cabo tanto entre los Länder como también entre estos y el gobierno central, lo cual representa el sistema de decisiones conjuntas.
- En su constitución financiera generalmente existe una "integración tributaria (Steuerverbund), tasas impositivas idénticas y compensación financiera tanto vertical como horizontal. Esencialmente, la competencia legislativa en materia impositiva reside en el ámbito federal."<sup>28</sup>

### <sup>27</sup> Artículo 20

1. La República Federal Alemana (Die Bundesrepublik Deutschland) es un Estado Federal (Bundesstaat) democrático y social.
2. Todo poder estatal (*Staatsgewalt*) emana del pueblo, quien lo ejercerá en las elecciones y votaciones y a través de órganos especiales de legislación, de ejecución y de jurisdicción.
3. El Poder Legislativo (*die Gesetzgebung*) estará vinculado al orden constitucional y el Poder Ejecutivo (*die vollziehende Gewalt*) y el Judicial (*die Rechtsprechung*) estarán sujetos a la ley y al derecho.
4. Todo alemán tendrá derecho de resistencia (*Recht zum Widerstand*), cuando no exista otro remedio, contra quienquiera que se proponga eliminar el orden de referencia.

<sup>28</sup> Sanchez De la Barquera y Arroyo, *op. cit.*, p. 24.

Dieter Nohlen coincide con la visión de que el federalismo alemán es de tipo cooperativo (centrípeto o intraestatal), pues desde la creación de la Constitución elaborada posteriormente a la dictadura totalitaria nazi, los constituyentes plantearon como objetivos prioritarios el control y equilibrio del poder; la unidad y la creación de vida uniformes con mayor autonomía de los estados miembro; y una fuerte influencia de los estados miembros en las decisiones políticas de la Federación, lo cual propició que con el correr del tiempo, el principio de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el Territorio de la República Federal Alemana se convirtiera en el principio básico del federalismo alemán, sirviendo no sólo de orientación a la política y la justicia constitucional, sino también al ciudadano y a los intereses colectivos, amén de que en lugar de presentarse competencia entre los estados miembros, se optara por la participación en la configuración de la política de uniformación de las condiciones de vida a lo largo de la República a través de la influencia de los estados miembros en la política de la Federación, lo que se expresó en la denominación “federalismo participativo del modelo alemán”.<sup>29</sup>

Gunter Krings por su parte, estima que la fase inicial de la República Federal estuvo dominada por un *federalismo separativo*, lo que se hacía patente en la estricta separación de todas las funciones del Estado entre la Federación y los Länder, y en la tendencia a asignar competencias a los Länder antes que al Estado, además de que en materia de finanzas públicas también la regulación constitucional planteaba una separación rigurosa. Sin embargo, señala Krings:

desde el principio dicha separación encontró: un punto de conexión en la institución del Bundesrat, u órgano político formado por representantes de los gobiernos de los estados federados y el cual desempeña un papel importante en la aprobación de la legislación federal. A principios de los cincuenta se produjo un alejamiento de ese modelo de federalismo separativo y un acercamiento hacia un Estado federal unitario, pues la estricta separación de las competencias era cada vez más difusa, con y sin reformas constitucionales. Esto se hacía evidente, por ejemplo, en el intenso uso que hacía la federación de sus poderes legislativos y en la ampliación de la Administración federal, la creciente influencia de la Federación en la administración de los Länder y en la práctica de la autocoordinación (*selbstkoordinierung*) mediante la cual la Federación y los Länder actuaban en forma coordinada, tanto a través de acuerdos formales como a través de canales informales.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Cfr. Nohlen, Dieter *El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y reforma al futuro*. Documento electrónico, p. 6, consultado en <https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/10/federalismo-aleman-nohlen.pdf> (18-06-2015).

<sup>30</sup> Krings, Günter, *op. cit.*, p. 13

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

El federalismo cooperativo con el cual se identifica a Alemania, según Gunter Krings, apareció con la inclusión por primera vez en la Ley fundamental de las competencias comunes (artículos 91a y 91b), introducidas en 1969, que permitió un sistema de ingresos compartidos en el que la recaudación de los impuestos sobre la renta, los impuestos de sociedades y los impuestos sobre el volumen de negocios se devengaban conjuntamente entre la Federación y los Länder a lo cual se le denominó como tributación compartida sin embargo, si bien para la década de los ochentas circulaban ideas de reforma del tipo de federalismo existente por un federalismo competitivo, los acontecimientos que siguieron a la reunificación alemana obligaron a abandonar esas ideas de reforma surgiendo un nuevo concepto, "federalismo solidario", que en la especie conforme a las reformas de la Ley Fundamental de 1994 se tradujo en la instauración de un federalismo cooperativo y solidario.<sup>31</sup>

Con el paso del tiempo, las circunstancias que sustentaban el modelo de federalismo cooperativo fueron cambiando y por ello en el año 2006, se llevó a cabo una relevante reforma a la Ley Fundamental de Bonn de especial relevancia para redefinir la forma de ver e implementar el federalismo como principio constitucional de esa nación, a fin de transitar del aún vigente federalismo cooperativo a un nuevo modelo que se ha denominado como "federalismo competitivo".

En efecto, el día 28 de agosto de 2006 se aprobó la denominada Ley de reforma de la Ley Fundamental de Bonn (Grundgesetz, en adelante GG), por la que se modificaron 25 artículos de la misma, relativos todos ellos a la estructura federal de la República Federal.<sup>32</sup> A esta reforma constitucional siguió inmediatamente la Ley de acompañamiento de la reforma constitucional, de 5 de septiembre de 2006, que modificaba 21 leyes federales para adecuarlas al contenido de la reforma constitucional.<sup>33</sup> Es sin duda la reforma más extensa del federalismo alemán desde 1949, por la cantidad de disposiciones de la GG modificadas, y probablemente también una de las de mayor calado, equiparable sólo a la

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Ley de modificación de la Ley Fundamental -*Gestez zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)*, publicada en el *Bundesgesetzblatt* 2006, Teil I, Nr. 41, de 31 de agosto de 2006, y que, de acuerdo con su art. 2, entró en vigor al día siguiente de su publicación oficial (el día 1 de septiembre de 2006).

<sup>33</sup> Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo -*Föderalismusreform-Begleitgesetz*, de 5 de septiembre de 2006, publicada en el *Bundesgesetzblatt Jahrgang* 2006, Teil I, Nr. 42, de 11 de septiembre de 2006, y que prevé una entrada en vigor diversa, según las leyes modificadas (que va desde el mismo día después de la publicación hasta el día 1 de enero de 2007, art. 22).

introducción de las *tareas comunes*, con la consiguiente reforma financiera, en 1969, y de la cláusula europea en 1992.<sup>34</sup>

Sobre el particular Gerhard Robbers, afirma que la gran reforma del federalismo del año 2006, implicó especialmente un nuevo reparto de las competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*, así como la adopción de una serie de medidas y modificaciones básicas encaminada a generar las condiciones necesarias para propiciar una auténtica y fructífera concurrencia entre los *Länder*, referentes a lo siguiente.<sup>35</sup>

Pueden señalarse como características del federalismo alemán a partir de la reforma a la Ley Fundamental de 2006, las siguientes:

- Se vincula el orden constitucional de los Estados Federados a las estructuras políticas previstas en la Ley Fundamental (GG) para la Federación, a lo cual se le identifica como mandato o principio de homogeneidad. Conforme a este principio el derecho federal deroga prevalece sobre el derecho de los *Länder* y en caso de contradicción aquel deroga éstos (artículo 31 de la GG).
- Asimismo, conforme al principio de homogeneidad la Ley Fundamental prescribe que la forma de Estado y la estructuración del Estado en una Federación (*Bund*) y Estados Federados (*Länder*) deben tener un grado básico de coincidencia, lo que implica la homogeneidad de los principios institucionales y de las instituciones fundamentales de la federación y de los Estados Federados.
- Se reconoce que tanto la Federación como los Estados Federados tienen poder originario en el marco de sus respectivas funciones y competencias, lo cual implica que los *Länder* en cuanto miembros de la Federación, son Estados con un poder soberano propio no derivado de la Federación sino reconocido por ella, sin que dicha soberanía les permita equipararse a Estados extranjeros independientes (artículo 28 de la GG).
- Se confirma la garantía de continuidad de la Ley Fundamental, lo cual implica que los Estados Federados no tienen derecho de separarse de la

<sup>34</sup> Albertí Rovira, Enoch, Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 78, septiembre-diciembre (2006), versión electrónica, pp. 9-42

<sup>35</sup> Robbers, Gerhard, La Evolución del Federalismo Alemán en 2008, documento electrónico consultado en: <http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2008/alemanya.pdf> (23-06-2015).

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

República Federal y en consecuencia el Estado federal no podría disolverse en sus partes, ni tampoco los *Länder* podrían fundirse en una unidad para constituir un Estado unitario (artículo 79, apartado 3 de la GG).

- Se prevé la posibilidad de que el territorio federal pueda ser reorganizado para garantizar que los *Länder*, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumban, sin pasarse por alto diversos aspectos (artículo 28, apartado 1 de la GG). Igualmente se dispone que las medidas de reorganización del territorio federal deberán adoptarse mediante ley federal ratificada por referéndum y previa audiencia dada a los *Länder* (artículo 29, apartado 2 de la GG).
- La República Federal alemana se estructura formalmente en dos niveles, (federal y estatal), por lo cual los municipios conforman la estructura interna de los *Länder*, aunque se les reconoce capacidad de autogobierno en el ámbito de su actuación (artículo 28, apartado 2 de la GG). No obstante tal estructura y para los efectos del presente análisis, habría que incluir un tercer nivel que sería relativo a la integración de la Unión Europea, de la cual se formulan algunos comentarios más adelante.
- Se precisa en la Ley Fundamental que el ejercicio de las competencias estatales, así como para el cumplimiento de las funciones estatales son competentes a los *Länder* siempre que la Ley Fundamental, no disponga o admita una disposición en contrario (artículo 30 de la GG).
- Se fija en la Ley fundamental competencia a los *Länder* para legislar en materias no reservadas a la Federación (artículo 70 apartado 1 de la GG), con base en ello, los Estados Federados tienen competencia legislativa con respecto a la mayoría de los asuntos educativos, y culturales, así como en materia de régimen local y policía. Asimismo se otorga competencia para participar en indirectamente en la creación de las leyes federales y en la administración de la Federación a través del *Bundesrat*<sup>36</sup> (artículo 50 de la GG).

<sup>36</sup> El *Bundesrat* es uno de los cinco órganos constitucionales permanentes de la República Federal Alemana, junto al presidente federal, el *Bundestag* (Parlamento), el Gobierno Federal y la Corte Constitucional Federal. El *Bundesrat* es una cámara de representación territorial de los 16 Estados Federados. Es el órgano que interviene en las tareas legislativas y administrativas de la Federación. No se compone por representantes elegidos por el pueblo, sino de miembros de los gobiernos de los *Länder* que los designan y los cesan libremente. El *Bundesrat* es el instrumento más importante de que disponen los Estados Federados para hacer valer sus intereses en los procesos de formación de la voluntad a nivel federal.

- En el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen facultades para legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente (artículo 71 de la GG).
- Se admite la concurrencia legislativa entre la Federación y los *Länder*, la cual consiste, en la posibilidad de que los Estados Federados puedan dictar leyes sobre materias en que tenga primacía la Federación, sólo y en tanto ésta no legisle sobre las mismas (artículo 72, apartado 1 de la GG).<sup>37</sup>
- Los *Länder* están facultados para expedir regulaciones específicas sobre materias legisladas por la Federación, en tanto dichas regulaciones sean acordes con el espíritu de éstas, en tanto se trate de las siguientes materias: caza (con exclusión del Derecho de la autorización de cazar); protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (con exclusión de los principios generales de la protección de la naturaleza, de la protección de las especies o de la protección de la naturaleza del mar); distribución del suelo; ordenación del territorio; régimen hidráulico (con exclusión de las regulaciones referidas a las sustancias e instalaciones); y admisión a las universidades y los diplomas de las universidades (artículo 72, apartado 3 de la GG).
- La Federación está facultada para participar en la realización de tareas de los *Länder*, cuando estas se estimen importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida, especialmente tratándose de mejora de la estructura económica regional y mejora de las estructuras agrarias y de la protección de las costas (artículo 91 a de la GG).
- El predominio administrativo corresponde fundamentalmente a los Estados Federados, los cuales son competentes para el conjunto de la administración interna. Al mismo tiempo su aparato administrativo es responsable del cumplimiento de la mayor parte de las leyes federales y de los reglamentos federales, por lo cual las funciones administrativas por parte de la Federación se constriñen a materias específicas (servicio exterior, oficinas de empleo, aduanas, autoridades de protección de las fronteras y las relativas a las fuerzas armadas (artículos 86 y 87 de la

<sup>37</sup> Klaus Michael Miebach ha señalado que la legislación concurrente abarca, entre otras materias, el Derecho civil, el derecho penal, el derecho económico (minería, industria, energía, artesanía, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros y derecho privado), así como régimen de energía nuclear, derecho laboral y legislación del suelo, derecho de extranjería, vivienda, navegación y tráfico rodado, eliminación de residuos, protección del ambiente y lucha contra la contaminación.

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

GG), sin demérito de la posibilidad de que el Gobierno Federal, con la aprobación del *Bundesrat*, pueda dictar disposiciones administrativas generales que deban observar los *Länder*.

- En materia de administración de justicia la Ley Fundamental dispone que El Poder Judicial es confiado a los jueces; es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la Ley Fundamental y por los tribunales de los *Länder* (artículo 92 de la GG). Asimismo conforme a la distribución de competencias que se prevé, las instancias inferiores e intermedias corresponden a los Estados Federados, en tanto que los tribunales federales superiores garantiza, una interpretación jurídica uniforme en el conjunto de la Federación ( artículo 93 a 100 de la GG).
- En materia de régimen financiero rige el principio de que la Federación y los Estados Federados son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestal, pero tanto ésta como los *Länder* deben tener en cuenta (en su gestión presupuestaria) las exigencias del equilibrio global de la economía (artículo 109 de la GG). Klaus Michael Miebach señala sobre el particular que en el ámbito de la legislación fiscal existe una legislación exclusiva de la Federación (aduanas y monopolios financieros); una legislación concurrente, que es la predominante y finalmente, derechos reservados de los *Länder* y los municipios (impuestos con ámbito de aplicación localmente determinado y tipos de gravamen en los impuestos reales).

Sin lugar a dudas, la parte más importante de la modificación de la Ley Fundamental analizada, es la que se refiere a las cuestiones competenciales para las distintas instancias políticas y de gobierno, ya que, a fin de cuentas, es en este punto donde se dirime de manera principal el contenido de las relaciones federativas en un Estado territorialmente descentralizado como el alemán entre las distintas partes que lo componen (Federación y *Länder*) y es a partir de dichas modificaciones que surge una nueva perspectiva en la organización y distribución de competencias, que dan origen a una nueva visión de federalismo que ha dado en ser llamado federalismo competitivo, el cual no necesariamente habrá de sustituir plenamente a lo que la ciencia política ha llamado federalismo cooperativo y del cual ya se ha hecho referencia.

Hans Peter Schneider estima que aun cuando todavía es muy pronto para hacer una valoración global de la reforma en materia de federalismo e incluso para llevar a cabo una evaluación de los cambios derivados de su puesta en práctica, debe afirmarse que están equivocadas las opiniones de quienes sostienen que los *Länder* sólo han ganado competencias en concretos ámbitos marginales mientras que el Bund sería el auténtico vencedor en esta reforma, pues por el contrario:

se han transferido a los *Länder* numerosas materias antes contenidas en el catálogo de competencias concurrentes del artículo 4.1 GG, y que han pasado a ser objeto de competencias exclusivas suyas, entre ellas materias como la ejecución penal, el derecho de reunión, horarios comerciales, vivienda, restaurantes, casas de juego, ferias y exposiciones, concentración parcelaria, transacciones de inmuebles rústicos, arrendamientos, urbanizaciones, deporte, tiempo libre y comunicación acústica ligada a actividades sociales.<sup>38</sup>

Igualmente apunta Schneider que es especialmente importante la competencia conferida a los *Länder* en materia de política de personal en materia de remuneración y de una buena parte de aspectos de la función pública, lo que les ofrece un gran potencial de dirección y gestión en este ámbito, e incluso les permite competir en la selección del personal más adecuado.

Cerramos este ejercicio señalando que si bien la reforma de 2006 fijó reglas de apertura para el legislador de los *Länder* y le permitió para sustituir o complementar leyes federales, lo cual implicaría la probabilidad de apartamiento de la legislación federal, en realidad el Gobierno Federal (*Bund*) tiene atribución para hacer prevalecer la legislación federal, por así disponerse en la propia Ley Fundamental, (artículo 31 y 81, apartado 3), lo cual implica que tendrán que dilucidarse las posibles contradicciones y controversias que ello pudiera generar pues por una parte, como ya ha quedado apuntado, los *Länder* han quedado facultados en ciertos casos a apartarse de la normativa del Gobierno Federal y a la vez se contienen otras donde éste se reserva la posibilidad de dictar nuevas normas que se aparten a su vez de las normas de los *Länder* que se hayan apartado de las primeras del *Bund*, pudiendo generarse un círculo vicioso.

Sobre el particular y coincidiendo con Schneider podría señalarse que el relevante cambio incorporado al federalismo alemán en favor de los Estados Fede-

<sup>38</sup> Schneider, Hans-Peter, *La reforma del federalismo en Alemania, fines, negociaciones, resultados*. Traducción Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, documento electrónico consultado en: <https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/10/schneider.pdf> (02-07-2015).

## ■ Un acercamiento al federalismo como forma de gobierno en la República Federal Alemana ■

rados, podría generar inseguridad jurídica pues las disposiciones normativas carecerían de certeza en cuanto a su validez y vigencia, lo que si bien podría ser resuelto por la Corte constitucional, no sería, lo idóneo para el fortalecimiento del federalismo germano.

### Bibliografía

- Aguirre Saldívar, Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal*. IJ-UNAM; México 1997.
- Albertí Rovira, Enoch, "Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español," *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 78, septiembre-diciembre (2006).
- Anderson, George, "La relevancia política del Federalismo en el siglo XXI," Fundación Manuel Gimenes Abad / Forum of Federations. Documento electrónico, España, disponible en: [https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/anderson\\_03.pdf](https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/anderson_03.pdf) (14-06-2015)
- Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, Porrúa/UNAM, México, 2010.
- Carbonell, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias* (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano), IJ/UNAM, México, 2003.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, Segunda edición, Porrúa, México, 2004.
- Guillén López, Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 17, Instituto Federal Electoral, México, versión electrónica, disponible en <http://www2.ine.mx/documentos/DECE-YEC/federalismo.htm#presentacion> (20-06-2015).
- Gómez-Reino, Margarita, "La distribución territorial del poder: Estados Unitarios y Federales", documento electrónico disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.5.distribterritorial.pdf> (15-06-2015).
- Schneider, Hans-Peter, "La reforma del federalismo en Alemania, fines, negociaciones, resultados". Traducción Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, documento electrónico disponible en: <https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/10/schneider.pdf> (2-07-2015).
- Krings, Günter, "La Evolución del Federalismo en Alemania: Experiencias, reformas y perspectivas". Cuadernos de pensamiento político número 24, Fundación para el análisis y los estudios sociales FAES, Revista electrónica de la Fundación para el análisis y los estudios sociales, España, 2009.
- Medina, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes*, Documento de trabajo, CIDE, División de Historia, número 58, México, 2009.

Miebach, Klaus Michael, "El federalismo en la República Federal Alemana", Traducción Rubén Meri y J. Pablo Kummetz, 2001, documento electrónico disponible en: <http://bivica.org/upload/Alemania-federalismo.pdf> (15-06-2015)

Nohlen, Dieter "El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y reforma al futuro". Documento electrónico, consultado en <https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/10/federalismo-aleman-nohlen.pdf> (18-06-2015).

Robbers, Gerhard, *La Evolución del Federalismo Alemán en 2008*, documento electrónico disponible en: <http://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2008/alemanya.pdf> (23-06-2015).

Sanchez De la Barquera y Arroyo, Herminio, *La Federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, IJ/UNAM, México, 2011.

Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir". Documento electrónico disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422006000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003) (20-06-2015)

Von Beyme, Klaus. "El Federalismo en la República Federal Alemana", documento electrónico disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElFederalismoEnLaRepublicaFederalAlemana-26632.pdf> (20-06-2015)

Ziccardi, Alicia, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". Artículo publicado en *Gestión Regional y Local*, Volumen XII, número 2. segundo semestre de 2003, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México, 2003.